

## LE POUVOIR BUDGÉTAIRE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE À L'AUNE DE L'ADOPTION DE SON NOUVEAU RÈGLEMENT INTÉRIEUR

**Jean-Baptiste**

**BAGULA,**

Avocat fiscaliste.

Assistant à la faculté  
de Droit de l'Université

Pédagogique

Nationale (UPN),

Chercheur en Droit

fiscal et Finances

publiques.

jbbagula@gmail.com

Cette session extraordinaire a notamment eu pour objectif d'élaborer et d'adopter le règlement intérieur de l'Assemblée nationale qui doit être, avant sa mise en application, déclaré conforme à la Constitution par la Cour constitutionnelle, dans un délai de 15 jours dès sa transmission à celle-ci<sup>1</sup>. En ce sens, l'Assemblée nationale a procédé en date du 19 Mars 2024 à l'adoption du projet de son règlement intérieur. Transmis à la Cour constitutionnelle, elle l'a déclaré, le 30 avril 2024, conforme à la constitution et ce sous réserve de deux articles, à savoir l'article 27 alinéa 2 et l'article 142.

Le contenu de ce règlement intérieur est de manière non exhaustive mentionné à l'article 112 de la constitution. En effet, il s'agit d'un texte qui précise dans les détails l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée nationale ainsi que les droits et devoirs des Députés nationaux, et ce conformément à la Constitution<sup>2</sup>. L'importance de ce texte est telle que le Député national et Professeur de Droit constitutionnel, Jacques Ndjoli, le qualifiait, au cours d'une émission radio diffusée, de « Bible » de l'Assemblée nationale et de ses membres<sup>3</sup>.

Au nombre des prérogatives constitutionnelles reconnues à l'Assemblée nationale figurent les questions budgétaires dont la répartition des compétences entre l'exécutif et le législatif est minutieusement déterminée. À la lumière de la constitution, le règlement intérieur contient aussi des dispositions qui permettent de déterminer l'étendue du pouvoir budgétaire qui est reconnu à l'Assemblée nationale et les modalités de son exercice.

1 Article 112 de la constitution du 18 février 2006.

2 Article 1 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

3 Top Congo FM, *Édition spéciale Jacques Ndjoli*, in : <https://www.youtube.com/watch?v=Io2Y4V38hyM>, consulté le 25 Mai 2024.

La lecture et l'analyse du nouveau règlement intérieur de l'Assemblée nationale déclaré conforme à la Constitution révèlent, d'une part, le maintien et l'aménagement des missions et des prérogatives constitutionnelles reconnues à l'Assemblée nationale en matière d'examen, de vote, d'adoption et de contrôle des lois de finances (I) et, d'autre part, il reconnaît et organise l'autonomie administrative et financière de l'Assemblée nationale (II).

Cependant, l'histoire politique de la RD Congo, de manière générale, et parlementaire, de manière particulière, fonde à croire que seules une véritable et une correcte appropriation par les Députés nationaux de ces règles budgétaires fixées par le nouveau règlement de la chambre basse, déterminera la qualité de la gouvernance budgétaire de cette nouvelle législature.

## **1. L'aménagement des missions et prérogatives constitutionnelles reconnues à l'Assemblée nationale en matière d'examen, de vote, d'adoption et de contrôle des lois de finances de l'État**

Les règles du parlementarisme rationalisé instaurées par la Constitution de 2006 complétées par les dispositions de la loi relative aux finances publiques du 13 juillet 2011, LOLF en sigle, trouvent une expression renforcée en matière budgétaire.

En effet, en ce domaine, l'élaboration des lois de finances répond à des modalités conduisant à distinguer les pouvoirs dévolus au pouvoir exécutif de ceux relevant de la compétence de l'Assemblée délibérante concernée. L'initiative des projets de lois de finances revient au premier tandis que la seconde est tenue de se prononcer par un vote sur les projets déposés, éventuellement amendés<sup>4</sup>. Dans ce processus, le gouvernement et les assemblées parlementaires sont tenus à un calendrier précis aussi bien pour le dépôt que l'adoption.

Même si l'initiative des lois de finances revient exclusivement au gouvernement, la loi relative aux finances publiques a entendu associer le parlement afin de lui permettre d'apporter ses observations sur les orientations budgétaires retenues. Ainsi, s'il n'intervient pas directement dans la préparation des projets de loi de finances, il dispose néanmoins de certaines prérogatives qui lui permettent de ne pas être totalement exclu de cette phase, en bénéficiant d'éléments d'information sur le futur projet à travers le débat d'orientation budgétaire, DOB en sigle, consacré par la loi relative aux finances publiques. Malheureusement à ce jour, ce débat n'a pas lieu de manière systématique et institutionnelle.

À la suite de ces dispositions constitutionnelles et financières, le nouveau règlement intérieur de l'Assemblée nationale organise la procédure d'examen et d'adoption des projets de loi de finances en en déterminant les prérogatives et la procédure (B) sans pour autant avoir organisé la forme

<sup>4</sup> L'article 126 de la constitution confie au pouvoir exécutif le soin d'élaborer le projet de loi de finances et de le soumettre aux assemblées parlementaires.

et le délai du DOB institué par la LOLF et nécessaires à un examen des prévisions budgétaires avant leur dépôt par le gouvernement (A).

Cependant, l'appropriation par les Députés nationaux des pouvoirs qui leur sont conférés en ce domaine requiert de leur part de surpasser le fait majoritaire pour examiner profondément les projets de lois de finances qui seront soumis à leur approbation<sup>5</sup>. En d'autres termes, ils ne doivent pas s'ériger en une simple machine d'entérinement des visions budgétaires formulées par le gouvernement, mais proposer, dans les limites fixées par les textes, des amendements et des propositions qui leur paraissent bien pour rencontrer les attentes de la nation.

### **A. L'examen des prévisions budgétaires de l'État avant le dépôt du projet de loi de finances de l'année : le débat d'orientation budgétaire**

Avant l'adoption et l'entrée en vigueur de la LOLF en 2011, la préparation du budget de l'exercice 2005 avait connu la participation de la commission économique et financière de l'Assemblée nationale au travers des conférences budgétaires et des discussions sur l'esquisse et les grandes masses du budget. Ce fut une première dans l'histoire budgétaire de la République. Cette formule de dialogue permet de faciliter la discussion budgétaire et d'anticiper les obstacles éventuels qui pourraient surgir lors de l'examen et de l'adoption proprement dits de la loi de finances de l'année. Les bailleurs de fonds qui avaient conseillé cette formule, espéraient voir le parlement jouer son rôle de contrôle et surtout le suivi des états budgétaires<sup>6</sup>.

Cette pratique a été formalisée et étendue avec l'adoption de la LOLF. En son article 13, la loi relative aux finances publiques, institue l'organisation par le Parlement, chaque année, d'un débat d'orientation budgétaire, DOB en sigle, sans vote, autour de la stratégie pluriannuelle des finances publiques élaborée par le Gouvernement. Cet exercice vise à améliorer la qualité de l'information des parlementaires et à les associer plus étroitement à la formulation de la stratégie budgétaire à moyen terme de laquelle découle la loi de finances de l'année. À ce jour, le Gouvernement soumet au Parlement, annuellement, un rapport sur les orientations à moyen terme de la politique budgétaire (CBMT) même si ce débat ne se tient pas. Les dispositions propres au règlement intérieur de l'Assemblée Nationale auraient pu permettre d'aménager le calendrier prévu par la LOLF aux fins de la tenue du DOB durant la première quinzaine du mois de juin<sup>7</sup>.

5 Les élections du 20 Décembre 2023 ont conduit à consacrer une majorité parlementaire écrasante à l'Union sacrée de la nation, plateforme politique composée du parti présidentiel et de ses alliés.

6 Grégoire BAKANDEJA WA MPUNGU, *Les finances publiques en RD Congo. La longue croisade pour une gouvernance débarrassée des démons de la corruption et du détournement des deniers publics*, Bruxelles, Brulyant, 2020, p. 185.

7 Ministère de finances, Comité d'orientation de la réforme des finances publiques, *Projet d'amélioration du recouvrement des recettes et de la gestion des dépenses en RDC*, axe contrôle de finances publiques, 2023, p. 2.

Au regard des pratiques budgétaires comparées, ce DOB pourrait avoir lieu sur la base d'un rapport déposé par le gouvernement et qui cadre bien avec le contenu du CBMT tel que fixé par la LOLF. Il pourrait ainsi contenir<sup>8</sup> :

- Une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport de l'année en cours ;
- Une description des grandes orientations de la politique économique et budgétaire ;
- Une évaluation à moyen terme des ressources de l'État ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions ;
- La liste des missions, des programmes et des indicateurs de performance associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.

À ce stade et grâce aux informations fournies, les parlementaires peuvent adresser au gouvernement des questions afin d'obtenir plus de précisions sur la trajectoire, la stratégie et les données budgétaires prévisionnelles et ce, avant même leur dépôt lors de la session budgétaire.

## **B. La procédure d'examen et l'adoption des lois de finances**

Les modalités d'examen et d'adoption des lois de finances sont fixées aussi bien par la constitution que par la LOLF<sup>9</sup>. Les délais et les règles de vote sont déterminés dans un souci de rationalisation de la procédure d'adoption des lois de finances. Ces délais constituent une garantie permettant l'adoption du budget avant le début de l'exercice auquel il trouve à s'appliquer. Dans l'hypothèse où ces délais ne pourraient être respectés, le gouvernement peut mettre en œuvre des procédures d'urgence.

À la suite de ces textes, le règlement intérieur de l'Assemblée nationale prévoit que les projets de loi adoptés par le Gouvernement en Conseil des ministres sont déposés sur le Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat par le Premier ministre. Toutefois, s'agissant de la loi de finances de l'année, le projet est déposé au plus tard le quinze septembre de chaque année sur le Bureau de l'Assemblée nationale<sup>10</sup>.

Si le projet de loi de finances, déposé dans les délais constitutionnels, n'est pas voté avant l'ouverture du nouvel exercice, il est mis en vigueur par le Président de la République, sur proposition du Gouvernement délibérée en Conseil des ministres, compte tenu des amendements votés par chacune des deux Chambres. Si le projet de loi de finances n'a pas été déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, le Gouvernement demande à l'Assemblée nationale et au Sénat l'ouverture des crédits provisoires. Si, quinze jours avant la fin de la session budgétaire,

8 Stéphanie DAMAREY, *Droit public financier*, Paris, Dalloz, 2021, p. 392.

9 Voir les articles 126 de la constitution, 83, 85 et 86 de la LOLF.

10 Article 153 alinéa 2 du règlement intérieur.

le Gouvernement n'a pas déposé son projet de budget, il est réputé démissionnaire. Dans le cas où l'Assemblée nationale et le Sénat ne se prononcent pas dans les quinze jours sur l'ouverture des crédits provisoires, les dispositions du projet prévoyant ces crédits sont mises en vigueur par le Président de la République sur proposition du Gouvernement délibérée en Conseil des ministres.

Si, compte tenu de la procédure ci-dessus prévue, la loi de finances de l'année n'a pu être mise en vigueur au premier jour du mois de février de l'exercice budgétaire, le Président de la République, sur proposition du Gouvernement délibérée en Conseil des ministres, met en exécution le projet de loi de finances, compte tenu des amendements votés par chacune des deux Chambres.

Si le projet de loi de finances voté en temps utile par le Parlement et transmis pour promulgation avant l'ouverture du nouvel exercice budgétaire fait l'objet d'un renvoi au Parlement par le Président de la République, le Gouvernement demande à l'Assemblée nationale et au Sénat l'ouverture des crédits provisoires<sup>11</sup>.

Les amendements au projet de loi de finances ne sont pas recevables lorsque leur adoption a pour conséquence, soit une diminution des recettes, soit un accroissement des dépenses, à moins qu'ils ne soient assortis de propositions compensatoires<sup>12</sup>. Cette restriction au pouvoir des parlementaires est l'une des manifestations les plus évidentes du souci de rationalisation du parlementarisme, porté par la Constitution, qui entend dissuader Députés et Sénateurs de toute forme de proposition coûteuse pour les finances publiques<sup>13</sup>.

Pour le besoin de l'examen des prévisions budgétaires, le règlement prévoit que les sous-commissions mentionnées à l'alinéa précédent ont, outre la charge de l'accomplissement des missions de leurs compétences respectives, celle de procéder à l'examen des prévisions budgétaires du ou des ministères de leurs secteurs conformément au « Manuel de procédures d'examen du projet de loi de finances de l'année et du projet de loi portant reddition des comptes ». Les conclusions de leurs travaux portant sur l'examen des prévisions budgétaires sont communiquées à la Commission économique, financière et contrôle budgétaire pour compétence<sup>14</sup>.

### C. Le contrôle de l'exécution de lois de finances

Traditionnellement, il revient aux assemblées délibérantes concernées d'exercer un contrôle sur l'exécution des budgets publics à charge pour chacune d'elles de vérifier que l'autorisation budgétaire qu'elles ont accordée au moment du vote du budget initial, qu'elles ont éventuellement corrigée

11 Article 170 du règlement intérieur

12 Article 171 du règlement intérieur

13 Martin COLLET, *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 2023-2024, p. 489.

14 Article 44 du règlement intérieur.

avec un ou plusieurs budgets rectificatifs, a été respectée par l'autorité exécutive.

Le vote de la loi de finances initiale traduit l'autorisation budgétaire accordée par le parlement au gouvernement; autorisation de percevoir l'impôt, de réaliser des dépenses publiques selon les précisions portées à la connaissance du parlement au moment du vote de cette loi. Le régime parlementaire implique le respect de cette autorisation et suppose que le parlement puisse vérifier que cette dernière l'a bien été par le gouvernement. Ce sont les dispositifs de contrôle qui permettent un contrôle exercé tout à la fois en cours d'exécution budgétaire et après l'exécution budgétaire<sup>15</sup>.

Ainsi, le nouveau règlement intérieur prévoit que la Commission économique, financière et de contrôle budgétaire recueille trimestriellement les documents et les renseignements relatifs à l'exécution budgétaire. Elle élabore un calendrier trimestriel de contrôle de l'exécution budgétaire qu'elle soumet pour approbation à l'Assemblée plénière. Le rapport de contrôle budgétaire effectué par la commission est déposé au Bureau qui le soumet à l'Assemblée plénière<sup>16</sup>.

Par ailleurs, dans les contrôles qu'il opère sur le gouvernement en matière budgétaire, le Parlement n'est pas seul. Il bénéficie, directement ou indirectement, d'informations lui permettant d'enrichir la perception qu'il peut avoir de l'exécution des lois de finances et ce, au travers de la mission d'assistance qui a été dévolue à la Cour des comptes. Cette assistance permet au Parlement d'être informé, au travers de nombreux rapports de cette juridiction, de l'emploi fait des deniers publics, de la gestion des services administratifs et plus globalement de l'évaluation des politiques publiques. Le Parlement bénéficie ainsi d'une amélioration qualitative et quantitative de l'information budgétaire et financière qui lui est adressée par le Gouvernement mais aussi dans les possibilités qui lui sont offertes de réclamer voire d'exiger qu'une telle information lui soit adressée.

Le nouveau règlement intérieur se montre particulièrement subtile sur la question en organisant minutieusement les rapports entre la Cour des comptes et l'Assemblée nationale. Il précise les modalités d'émission des avis sur la nomination ou la révocation des membres de la Cour des comptes par l'Assemblée nationale, désigne le membre du Bureau de l'Assemblée chargé particulièrement des relations avec la Cour et fixe les modalités de soumission, de présentation et d'examen des rapports que la Cour est astreinte à produire à l'Assemblée conformément aux lois relatives à la gouvernance financière publique<sup>17</sup>.

---

15 Stéphanie DAMAREY, *op. cit.*, p. 480.

16 Article 220 du règlement intérieur.

17 Voir respectivement les articles 38, 222 et 223 du règlement intérieur.

Tous ces instruments de contrôle ne peuvent avoir un impact positif sur la gouvernance financière de la législature en cours que si les Députés nationaux y accordent un intérêt réel et que les membres de la commission économique et financière procèdent effectivement aux missions qui sont les leur au-delà de toute considération politicienne.

Ainsi, pour illustrer le « zèle » dont font montre certains parlementaires à travers le monde dans le dévouement de leur mission de contrôle parlementaire en matière budgétaire, nous pouvons relever qu'en France, plusieurs membres des commissions des finances se sont notamment illustrés, ces dernières années, pour avoir conduit des « visites surprises », assez comparables à des perquisitions, auprès des services du ministère des finances, afin d'accéder à des documents qu'ils pensaient qu'on leur dissimulait<sup>18</sup>.

## **2. La reconnaissance et l'organisation de l'autonomie administrative et financière de l'Assemblée nationale**

Comme dans toute démocratie, l'Assemblée nationale a pour mission principale, en RD Congo, de voter les lois, de contrôler le Gouvernement, les entreprises publiques ainsi que les établissements et les services publics. Afin de lui permettre de mener à bien cette mission, le constituant a entendu lui donner tous les moyens nécessaires à cette fin. En ce sens, les finances constituent un des moyens les plus prégnants.

Ainsi, la constitution du 18 février 2006 lui a reconnu une autonomie administrative et financière<sup>19</sup>. Celle-ci se concrétise aussi bien en matière des procédures, des délais et des acteurs intervenant pour l'élaboration de ses prévisions budgétaires (A), leur exécution (B) que leur contrôle (C).

### **A. En matière d'élaboration de la dotation budgétaire de l'Assemblée nationale**

En plus de rappeler l'autonomie administrative et financière dont dispose l'Assemblée nationale, le nouveau règlement intérieur institue le principe de l'allocation d'une dotation propre affectée à l'Assemblée nationale. Il précise en outre que les prévisions de cette dotation sont élaborées par le Questeur avec le concours d'un comité ad hoc mis en place par décision du Président. Après les avoir élaborées, elles sont transmises au Bureau pour approbation<sup>20</sup>.

Ces prévisions comprennent le budget des rémunérations, le budget de fonctionnement, le budget d'investissement, les interventions économiques, sociales, culturelles et scientifiques, le budget de soins de santé et les

18 Stéphanie DAMAREY, *op. cit.*, p. 479.

19 Article 100 de la constitution.

20 Article 146 du règlement intérieur.



budgets de ses dépendances. Ces prévisions sont ensuite soumises à l'approbation de l'Assemblée plénière au cours de la session de mars.

Après avoir été approuvées par l'Assemblée plénière, elles sont transmises par le Bureau au Gouvernement dans le délai imparti par ce dernier, pour être inscrites dans le projet de loi de finances de l'année. Dès la promulgation de la loi de finances de l'année, le quart du budget de l'Assemblée nationale est mis trimestriellement à sa disposition.

## **B. En matière d'exécution de la dotation budgétaire**

En matière d'exécution de la dotation budgétaire affectée à l'Assemblée nationale, le règlement intérieur prévoit qu'un règlement financier est établi pour en fixer les modalités pratiques.

Il fixe néanmoins les principes directeurs devant caractériser l'exécution de ce budget. Ceux-ci précisent que la qualité d'ordonnateur général est conférée au Président de l'Assemblée nationale qui est assisté d'un Ordonnateur délégué en la personne du Questeur, lequel émet ses avis sur les engagements des dépenses à soumettre et exécute les instructions qui lui sont tracées<sup>21</sup>.

Afin de suivre et d'enregistrer les opérations des recettes et des dépenses exécutées avec cette dotation budgétaire, il est prévu que les services des finances de l'Administration de l'Assemblée nationale, tiennent une comptabilité.

## **C. En matière de contrôle de l'exécution de la dotation budgétaire**

Afin d'assurer une bonne gestion des finances et des biens de l'Assemblée nationale, le nouveau règlement renforce le dispositif de contrôle y relatif. Il prévoit qu'au cours de la session ordinaire de mars, il est institué une commission spéciale de contrôle de la gestion du Bureau de l'Assemblée nationale. Celle-ci exerce son contrôle sur la gestion des ressources financières et humaines de l'Assemblée nationale, ainsi que sur le patrimoine de celle-ci<sup>22</sup>.

Cette commission spéciale de contrôle est composée d'un délégué issu de chaque groupe parlementaire et d'un délégué des non-inscrits. La présidence de cette commission est assurée, à tour de rôle, par les différents groupes parlementaires qui ne sont pas représentés au Bureau. La commission est assistée par les agents de l'Assemblée nationale désignés par le Président sur proposition du Secrétaire général de l'Administration nationale.

Cette commission de contrôle dispose de trente jours au maximum pour réaliser sa mission. À l'issue de celle-ci, elle dresse un rapport écrit portant, entre autres, sur l'état des crédits et la situation des dépenses engagées pendant la période considérée.

<sup>21</sup> Article 147 du règlement intérieur.

<sup>22</sup> Article 148 du règlement intérieur.



Elle est habilitée à prendre connaissance des documents comptables et autres dont elle a besoin pour l'accomplissement de sa mission. Elle procède au rapprochement des comptes du trésorier avec la comptabilité tenue par les services de la questure et de l'Administration et dépose son rapport sur le Bureau de l'Assemblée nationale qui, à son tour, le soumet à l'approbation de l'Assemblée plénière<sup>23</sup>.

Lorsque le contrôle de cette commission aboutit à la constatation des indices sérieux de culpabilité, du chef de détournement des deniers ou des biens de l'Assemblée nationale, de concussion ou de corruption et sans préjudice des poursuites judiciaires, l'Assemblée plénière décide, à la majorité absolue des membres qui composent l'Assemblée nationale, de la perte par le concerné, de ses fonctions de membre du Bureau et ce, conformément à l'article 25 alinéa 5 du présent règlement intérieur<sup>24</sup>.

## Conclusion

La fonction budgétaire est sans nul doute l'une des fonctions essentielles des Parlements dans nos régimes démocratiques contemporains. Prenant la mesure de cet état des choses, le nouveau règlement intérieur de l'Assemblée nationale a tenu à aménager et organiser les prérogatives qui sont reconnues à la chambre basse en matière d'examen, de vote, d'adoption et de contrôle des finances de l'État et ce conformément aux dispositions de la Constitution ainsi que de la loi relative aux finances publiques. Bien plus, il a organisé l'autonomie administrative et financière reconnue à l'Assemblée nationale par la Constitution.

Cette insertion de l'Assemblée nationale dans le dispositif de gouvernance des finances publiques trouve son fondement dans la redevabilité vis-à-vis des citoyens. En ce sens, il permet de mesurer les intentions gouvernementales exprimées, les choix déclarés ainsi que l'efficacité de ceux-ci à travers la manière dont les ressources publiques sont engagées et de la sorte, il participe à la transparence des finances publiques.

En effet, l'objectif immédiat de l'examen, du vote et de l'adoption des prévisions budgétaires est de s'assurer que les ressources allouées s'inscrivent en ligne avec les priorités définies par le gouvernement et que l'utilisation de ces ressources va obéir à des normes d'efficacité, de conformité et d'efficacité.

Quant à la mission de contrôle, elle vise à s'assurer de la bonne application des dispositions de la Constitution, des lois et règlements de manière à promouvoir la bonne gouvernance et lutter contre l'impunité.

---

<sup>23</sup> Article 149 du règlement intérieur.

<sup>24</sup> Article 150 du règlement intérieur.

Le nouveau règlement intérieur répond bien à ces attentes à travers le pouvoir budgétaire qu'il reconnaît à l'Assemblée nationale et ce, même s'il aurait pu améliorer l'accès des députés nationaux à l'information financière et les associer dès le stade de l'élaboration des prévisions budgétaires à travers le DOB.

Cependant, les objectifs de transparence, de bonne gouvernance, de redevabilité poursuivis par les dispositions du nouveau règlement intérieur ne sauront imprégner la gouvernance financière publique au cours de cette nouvelle législature que dans la mesure où les députés nationaux prennent courageusement l'option politique de se les approprier. Il en va de la qualité de vie des citoyens. ■



**Abonnez-vous ou offrez un abonnement  
à la revue Congo-Afrique !!**