

CAFNIA ÉDITIONS — Extrait de lecture

La commande publique en République Démocratique du
Congo — Tome I

La commande publique en République Démocratique du Congo

COMMANDE PUBLIQUE EN RÉPUBLIQUE
DÉMOCRATIQUE DU CONGO

TOME I

Fondements, institutions et méthodes de passation

Traité pratique de droit et de gestion de la commande publique

Arly NTUMBA TSHIELA

Avec la participation technique de Donat-Soft MUKUNA MUYA

Édition 2026 — État du droit arrêté au 27 août 2026

MENTIONS ÉDITORIALES

Titre : La commande publique en République Démocratique du Congo — Tome I : Fondements, institutions et méthodes de passation.

Auteure : Arly NTUMBA TSHIELA avec la participation technique de Donat-Soft MUKUNA MUYA.

Nature de l'ouvrage : traité pratique destiné à l'enseignement supérieur, à la formation continue des agents publics et à la préparation opérationnelle des acteurs de la commande publique. Il constitue le premier volume d'un ensemble en deux tomes couvrant l'intégralité de la chaîne du marché public, de la définition du besoin à la réception définitive des prestations.

Avertissement juridique. Le présent ouvrage a une vocation pédagogique et documentaire. Il ne constitue ni une consultation juridique, ni un avis destiné à être opposé à une autorité contractante, à un organe de contrôle ou à une juridiction. L'état du droit est arrêté au 27 août 2026. Les seuils, délais et compétences énoncés sont ceux qui résultent des textes officiels cités à cette date, et notamment de l'arrêté n° 006/CAB/ME/MIN.BUDGET/2025 du 9 juin 2025 pour les seuils ; en cas de divergence entre le présent ouvrage et le Journal officiel de la République Démocratique du Congo, le texte officiel prévaut.

Note sur la réforme en cours. Une révision de la loi relative aux marchés publics est engagée : une commission technique s'est réunie à Kinshasa du 26 au 28 janvier 2026, et les travaux se sont poursuivis depuis. À la date d'arrêté du présent ouvrage, aucun texte n'est adopté ni promulgué ; le droit applicable demeure la loi n° 10/010 du 27 avril 2010, le décret n° 23/12 du 3 mars 2023 et l'arrêté n° 006 du 9 juin 2025. Le parti éditorial retenu face à cette situation est exposé au chapitre 34 : plutôt que de commenter un texte mouvant, l'ouvrage formule les questions que toute refonte devra trancher et les écueils de rédaction qu'elle devra éviter, puis s'engage à confronter publiquement cette grille au texte promulgué. L'annexe G permettra au lecteur de reporter, règle par règle, les numéros d'articles de la loi nouvelle.

Usage et reproduction. Toute reproduction, représentation, adaptation ou traduction, intégrale ou partielle, faite sans le consentement écrit de l'auteur ou de ses ayants droit est illicite. Les citations de textes normatifs congolais relèvent du domaine public ; leur mise en forme, leur commentaire, leur ordonnancement pédagogique, les cas pratiques, les modèles et les exercices constituent en revanche une œuvre protégée.

Arly NTUMBA TSHIELA est cadre au Ministère du Budget, au sein la Cellule de gestion des projets et des marchés publics, Division préparation, passation et suivi de l'exécution des marchés

publics. Elle y instruit les dossiers de marchés, contrôle la régularité des procédures et suit l'exécution des contrats de l'État — le métier même dont le présent ouvrage rend compte.

Économiste de formation, elle est licenciée en sciences économiques, option finances, banque et assurance de l'Université Protestante au Congo. Titulaire d'un master en finances et banque. Elle prépare un doctorat en gouvernance stratégique, sécurité et défense au Collège des Hautes Études de Stratégie et de Défense, dont elle a suivi la session spéciale 7 avec mention distinction, spécialité résolution des conflits. Master 2 en gouvernance stratégique, sécurité et défense.

Son parcours de dix-huit ans conjugue l'administration et la gestion. Administratrice d'un centre hospitalier tenue à la reddition de comptes devant un partenaire international, comptable, puis huit années chez Vodacom Congo au pilotage et au reporting d'un réseau commercial déployé sur l'ensemble du territoire national : elle vient de la mesure et du tableau de bord avant de venir du droit, ce qui explique la place que cet ouvrage réserve aux indicateurs et à la preuve.

Elle est co-auteure de trois articles scientifiques indexés consacrés à la gouvernance urbaine et à la gouvernance anticipative en République Démocratique du Congo, et secrétaire générale d'une

structure scientifique nationale réunissant chercheurs et professionnels.

SOMMAIRE

MENTIONS ÉDITORIALES

CONVENTIONS DE LECTURE

Ce que cet ouvrage fait — et ce qu'il ne fait pas

La place de l'ouvrage dans la littérature congolaise

Trois strates de lecture

Le traitement des termes techniques

L'architecture des deux tomes

ABRÉVIATIONS ET SIGLES

Partie liminaire — Le cadre applicable

Chapitre préliminaire I — La commande publique congolaise en 2026

Chapitre préliminaire II — La chaîne de la passation en douze étapes

Objectifs d'apprentissage du Tome I

Première partie — Généralités sur la commande publique

Chapitre 1 — La notion de marché public

Chapitre 2 — L'importance de la commande publique

Chapitre 3 — Le cycle du projet et la place de la passation

Chapitre 4 — Les principes fondamentaux de la commande publique

Chapitre 5 — Le cadre légal et réglementaire actualisé

Deuxième partie — Le montage institutionnel

Chapitre 6 — L'autorité contractante et la Cellule de Gestion des Projets et des Marchés Publics

Chapitre 7 — La Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics

Chapitre 8 — L'Autorité de Régulation des Marchés Publics

Chapitre 9 — Le contrôle externe : IGF, Cour des comptes, APLC

Chapitre 10 — Lecture stratégique : la chaîne de responsabilité

Troisième partie — Les méthodes de passation des marchés

Chapitre 11 — Typologie des marchés

Chapitre 12 — Les seuils

Chapitre 13 — L'appel d'offres ouvert

Chapitre 14 — Les variantes de l'appel d'offres

Chapitre 15 — La consultation de fournisseurs

Chapitre 16 — Le gré à gré

Chapitre 17 — Les délégations de service public et les partenariats public-privé

Quatrième partie — Le dossier d'appel d'offres

Chapitre 18 — La famille des dossiers types

Chapitre 19 — L'architecture commune du dossier d'appel d'offres

Chapitre 20 — Rédiger un DAO qui résiste

Cinquième partie — Planification, programmation et publicité

Chapitre 21 — Les préalables à toute commande publique

Chapitre 22 — Le plan de passation des marchés

Chapitre 23 — Les délais de publicité

Chapitre 24 — La dématérialisation : le SIGMAP

Chapitre 25 — Piloter la fonction achat

Sixième partie — Intégrité, budget et organisation de la fonction achat

Chapitre 26 — La chaîne de la dépense publique

Chapitre 27 — Intégrité, fraude et corruption

Chapitre 28 — La préférence nationale, la sous-traitance et le contenu local

Chapitre 29 — La commande publique décentralisée

Chapitre 30 — Organiser et professionnaliser la fonction achat

Chapitre 31 — L'achat responsable et durable

Chapitre 32 — Synthèse : les vingt et une règles à retenir

Chapitre 33 — Sept leviers : ce qui peut être engagé demain, et ce qui appelle une décision

Chapitre 34 — Ce qu'une refonte devra trancher

Partie complémentaire — Soixante questions de praticiens

Mode d'emploi

A — Champ d'application et qualification

B — Seuils, estimation et allotissement

C — Choix du mode de passation

D — Dossier d'appel d'offres

E — Publicité et délais

F — Ouverture, évaluation et attribution

G — Contrôles, recours et contrat

Septième partie — Cahier de travaux pratiques

Mode d'emploi du cahier

Série A — Qualification juridique

Série B — Seuils, modes de passation et contrôles

Série C — Institutions et responsabilités

Série D — Le dossier d'appel d'offres

Série E — Planification, publicité et délais

Série F — Cas de synthèse et intégrité

Annexe A — Répertoire des solutions

Série A — Corrigés

Série B — Corrigés

Série C — Corrigés

Série D — Corrigés

Série E — Corrigés

Série F — Corrigés

Annexe B — Tableaux de référence

B.1 — Seuils applicables

B.2 — Délais

B.3 — Autorités d'approbation

B.4 — Modes de passation : tableau de décision

Annexe C — Chronologie des textes

Annexe D — Glossaire

Avertissement

A

B — C

D — F

G — L

M — P

Q — Z

Annexe E — Sources et bibliographie

Textes normatifs

Documents institutionnels

Décisions de justice citées

Doctrine et analyses

Données statistiques et rapports de contrôle

Décisions du Comité de Règlement des Différends

Documents de formation consultés

Annexe F — Modèles, check-lists et formulaires

Annexe G — Grille de concordance, à compléter à la promulgation

Avertissement d'usage

F.1 — Fiche d'expression de besoin

F.2 — Note de qualification du contrat

F.3 — Note d'estimation et de détermination du régime

F.4 — Check-list de contrôle du dossier d'appel d'offres

F.5 — Procès-verbal d'ouverture des plis

F.6 — Grille d'évaluation et rapport d'évaluation

F.7 — Bordereau de demande de non-objection

F.8 — Note de justification d'une procédure dérogatoire

F.9 — Avis d'attribution provisoire et information des candidats

F.10 — Registre chronologique des actes

F.11 — Fiche de suivi d'exécution

F.12 — Procès-verbal de réception provisoire

F.13 — Fiche d'instruction d'un avenant

F.14 — Modèle de clause de continuité en cas
d'indisponibilité de la plateforme

F.15 — Trame de rapport annuel d'activité de la
CGPMP

FIN DU TOME I

AVANT-PROPOS

Ce livre est né d'une gêne professionnelle.

Depuis janvier 2024, j'instruis des dossiers de marchés à la Cellule de gestion des projets et des marchés publics du Ministère du Budget. J'y vérifie des pièces, je contrôle des procédures, je suis l'exécution de contrats de l'État. Et j'ai constaté, très vite, que la difficulté quotidienne d'un agent n'est presque jamais celle que décrivent les manuels. La question n'est pas « que dit la loi ? » — la loi est accessible et, sur l'essentiel, elle est claire. La question est : à partir de quel montant dois-je changer de procédure ? quelle pièce

dois-je verser au dossier pour que ma diligence soit établie dans deux ans ? que faire lorsque le crédit qui couvrait mon marché a disparu entre le lancement et le paiement ? qui répond, si le dossier est irrégulier ?

Aucun des ouvrages disponibles ne répondait à ces questions-là. Ils exposaient le droit ; il manquait ce qui vient après le droit.

Je viens des chiffres avant de venir du droit. Économiste de formation, j'ai administré un centre hospitalier tenu de rendre compte à un partenaire international, tenu une comptabilité, puis piloté pendant huit ans le suivi d'un réseau commercial déployé sur l'ensemble du territoire national. J'ai appris là une chose que je n'ai pas trouvée dans les traités : on ne corrige que ce que l'on mesure, et on ne défend que ce que l'on peut prouver. C'est pourquoi ce livre accorde autant de place aux registres, aux procès-verbaux et aux tableaux de bord qu'aux règles elles-mêmes. Ce n'est pas un choix de style : c'est la conclusion d'une expérience.

Je dois dire aussi ce que ce livre n'est pas. Il n'est pas le premier ouvrage congolais sur les marchés publics — une bibliothèque existe, et je m'y réfère. Il n'est pas non plus un réquisitoire. J'ai écarté, en l'écrivant, la facilité qui consiste à imputer les défaillances du système à la malhonnêteté des personnes. Les affaires jugées que j'expose traversent quatre périodes politiques différentes et n'établissent aucune corrélation avec une appartenance quelconque.

Le mécanisme est indifférent aux majorités. Je le dis parce que c'est la conclusion honnête, et parce que c'est aussi celle qui rend l'action possible : on ne réforme pas un mécanisme en changeant les hommes.

J'ai voulu enfin que ce volume soit datable. L'arrêté du 9 juin 2025 a doublé tous les seuils ; la Cour de cassation a rendu, le 19 août 2026, un arrêt qui renverse la lecture d'une affaire emblématique. Un ouvrage de cette matière se périme, et il vaut mieux qu'il le dise. L'état du droit est arrêté au 27 août 2026 : ce qui suit était le droit positif à cette date, et le lecteur doit vérifier ce qui a changé depuis.

Datable ne suffisait pourtant pas. Pendant que j'écrivais, une refonte de la loi s'est engagée. J'ai longtemps hésité sur la conduite à tenir : la commenter par avance, c'était commenter un texte mouvant et prendre le risque de fournir au lecteur des références fausses revêtues de l'apparence de l'autorité ; la taire, c'était feindre d'ignorer ce que tout le secteur sait. J'ai choisi une troisième voie, exposée au chapitre 34. Plutôt que de commenter un texte, je formule les questions que toute refonte devra trancher, j'indique ce que serait une bonne réponse, et je donne pour chacune l'indicateur qui permettra d'en juger. J'y ajoute six règles de technique législative — six clauses qui ne doivent pas figurer dans une loi refondue, et pourquoi.

Cette méthode a un prix, et je l'assume : elle est vérifiable. Le jour où la loi nouvelle paraîtra, un supplément gratuit confrontera la grille au texte promulgué, question par question — y compris là où elle me donnera tort. Une grille que l'on n'applique jamais n'est qu'une opinion.

Ma reconnaissance va au Professeur ordinaire Daniel Mukoko Samba, qui a bien voulu préfacer ce travail. Elle va à mes collègues de la Cellule de gestion, dont les questions ont dicté le plan de ce livre plus sûrement que n'importe quelle table des matières. Elle va à mon co-auteur, et au Docteur Donat-Soft Mukuna Muya, dont la participation technique a été constante. Les erreurs qui subsistent sont les miennes, et je remercierai celui qui me les signalera.

Arly NTUMBA TSHIELA

Kinshasa, août 2026

PRÉFACE

Il est d'usage qu'une préface loue l'ouvrage qu'elle introduit. Je préfère commencer par dire pourquoi son sujet mérite qu'on s'y arrête.

L'économiste qui examine la dépense publique congolaise rencontre une difficulté que les agrégats ne montrent pas. On peut voter un

budget cohérent, arbitrer correctement entre les secteurs, et ne rien obtenir. Entre le crédit inscrit et l'ouvrage livré s'interpose une chaîne de procédures — expression du besoin, estimation, mise en concurrence, attribution, approbation, exécution, paiement — dont chaque maillon peut rompre sans que le budget en porte trace. Cette chaîne, c'est la commande publique. Elle absorbe la part principale de la dépense de l'État. Elle détermine le rendement réel de chaque franc voté. Et elle demeure, dans notre littérature comme dans notre débat public, le maillon le moins étudié.

Le présent ouvrage comble ce vide, et il le fait selon une méthode qu'il faut souligner.

Il aurait été aisé, et populaire, de conclure que notre droit est défaillant et qu'une loi nouvelle réglerait la question. L'auteure prend le risque inverse. Elle s'appuie sur l'évaluation internationale de notre système de passation, conduite sous le pilotage de nos propres institutions, pour établir que le cadre juridique congolais est globalement conforme aux bonnes pratiques et que la rupture se situe ailleurs : dans les capacités des cellules de gestion, dans le défaut d'articulation entre la chaîne de passation et la chaîne budgétaire, dans l'absence de traçabilité. C'est une conclusion moins confortable qu'un réquisitoire contre les textes. Elle a l'avantage d'être vérifiable, et surtout d'être actionnable : elle indique où porter l'effort.

J'ai relevé avec un intérêt particulier les développements consacrés à l'articulation entre la commande publique et la programmation financière. Un marché lancé sans couverture certaine engendre une chaîne de conséquences que le gestionnaire public connaît trop bien : une entreprise attributaire qui ne sera pas payée, des arriérés, des intérêts moratoires, un contentieux, et — ce que l'on mesure rarement — un renchérissement durable de toutes les offres futures, l'opérateur qui redoute le retard de paiement l'intégrant dans son prix. Le délai de paiement est un déterminant du coût de la commande publique au moins aussi puissant que le mode de passation. C'est un point que les économistes devraient traiter davantage, et je sais gré à l'auteure de l'avoir établi avec des chiffres.

L'ouvrage a en outre le mérite d'être daté et de l'assumer. La matière bouge : les seuils ont été révisés par arrêté en 2025, la dématérialisation progresse, la jurisprudence s'établit. L'auteure arrête l'état du droit, le dit, et invite le lecteur à vérifier ce qui a changé. C'est une honnêteté méthodologique que l'on souhaiterait plus répandue.

Je veux m'arrêter sur le parti retenu face à la révision législative en cours, car il n'est pas banal. Il aurait été aisé d'en publier un commentaire anticipé. L'auteure a préféré poser, avant que le texte ne paraisse, les questions auxquelles toute refonte devra répondre, énoncer ce que serait une bonne réponse, et s'engager à confronter publiquement cette grille au texte promulgué. C'est une position

exigeante : elle expose son auteur à être démenti, et elle l'y expose par écrit. Peu de traités l'assument. Elle vaut mieux, à mon sens, qu'un commentaire de plus, parce qu'elle place la doctrine là où elle est utile — en amont de la décision, et non dans son sillage.

Il faut enfin dire un mot du destinataire. Ce livre n'est pas écrit pour les colloques. Il est écrit pour l'agent d'une cellule de gestion, à Kinshasa comme en province, qui doit demain matin monter un dossier, calculer un seuil, tenir une séance d'ouverture des plis, ou défendre une procédure devant un contrôleur. Il met entre ses mains des tableaux, des modèles, des listes de contrôle et des exercices corrigés. C'est un ouvrage de doctrine qui n'a pas honte d'être utile.

Je forme le vœu qu'il trouve sa place sur les tables de travail de nos administrations, et pas seulement dans nos bibliothèques.

Professeur ordinaire Daniel MUKOKO SAMBA

Vice-Premier Ministre, Ministre de l'Économie nationale

Kinshasa, 2026

CONVENTIONS DE LECTURE

Ce que cet ouvrage fait — et ce qu'il ne fait pas

Un traité de commande publique peut être écrit de trois manières. On peut commenter la loi article par article : c'est la méthode du commentaire, précise mais illisible pour qui n'a pas déjà le texte en main. On peut décrire la pratique administrative telle qu'elle se déroule : c'est la méthode du guide, utile mais fragile, parce que la pratique change plus vite que l'ouvrage. On peut enfin organiser la matière autour des décisions que les acteurs doivent effectivement prendre : c'est la méthode retenue ici.

Cette troisième voie impose une discipline. Chaque développement répond à une question que se pose réellement un praticien : quel mode de passation dois-je retenir ? à partir de quel montant la Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics devient-elle un passage obligé ? que se passe-t-il si je publie mon avis d'appel d'offres vingt-deux jours avant la date limite de dépôt ? qui approuve mon marché et que vaut-il tant qu'il n'est pas approuvé ? Le développement académique n'est pas sacrifié : il est mis au service de la décision plutôt qu'exposé pour lui-même.

La place de l'ouvrage dans la littérature congolaise

Cet ouvrage n'est pas le premier consacré aux marchés publics congolais, et il importe de le dire d'emblée : une bibliothèque existe, et prétendre l'ignorer serait à la fois inexact et discourtois.

Guy Kabeya Muana Kalala a publié en 2012, alors qu'il dirigeait la réglementation à l'Autorité de Régulation, un ouvrage de praticien sur la passation, ses institutions et son contentieux ; il a donné en 2018, avec Aimé Gbetele Mokulongo, le premier recueil annoté des décisions et avis du Comité de Règlement des Différends. Jean-Louis Esambo Kangashe a fait paraître en 2016 un cours dont le mérite propre est de consacrer son dernier développement aux pratiques qui se tiennent en marge des règles — la question de l'effectivité, que la doctrine évite le plus souvent. Néhémie Mwilanya Wilondja a publié la même année un commentaire systématique de la loi, qui établit la nature de contrat administratif du marché public et en tire les conséquences quant à la réclamation préalable et à la juridiction compétente. Erick Lwamba Mayanga a traité en 2023 la passation à l'échelon infranational, terrain que les autres n'abordent qu'incidemment. À quoi s'ajoutent des travaux universitaires, dont plusieurs thèses soutenues à l'Université de Kinshasa.

Ces travaux ont posé le socle doctrinal de la matière : la qualification du contrat, le rattachement aux principes constitutionnels d'égalité et de libre administration, l'autonomie du

contentieux de la passation. Le présent ouvrage les suppose acquis et s'y réfère ; il ne prétend pas les refaire.

Sa contribution propre tient à trois écarts.

Le premier est un écart de date, et il n'est pas mince. Quatre des cinq ouvrages cités sont antérieurs au décret n° 23/12 du 3 mars 2023, qui a remplacé le manuel de procédures de 2010 ; tous sont antérieurs au décret n° 24/13 du 14 octobre 2024 sur la gestion électronique, à l'arrêté et à la circulaire du 13 mars 2025 instituant le SIGMAP et son manuel d'utilisation, et à l'arrêté n° 006 du 9 juin 2025 qui a doublé l'ensemble des seuils. Un ouvrage qui décrit aujourd'hui le décret n° 10/22 décrit un texte abrogé, et un tableau de seuils antérieur au 9 juin 2025 est un tableau faux. Cet écart n'est le mérite de personne : il tient au calendrier. Il commande néanmoins la manière dont un praticien doit se servir de sa bibliothèque.

Le deuxième est un écart d'objet. La littérature existante traite le droit des marchés publics ; le présent ouvrage traite la sécurisation du cycle entier de la commande publique, du besoin à l'archivage, en passant par la planification, l'estimation, le contrôle, l'exécution, le paiement et la professionnalisation de la fonction achat. Ce n'est pas une prétention de supériorité : c'est un objet différent, qui appelle une autre architecture.

Le troisième est un écart de forme. Aucun des ouvrages cités ne se donne pour but de mettre entre les mains de l'agent des dossiers types commentés section par section, des modèles, des listes de contrôle, des grilles de risque, des exercices corrigés et un cahier de travaux pratiques. C'est le choix éditorial du présent volume, et c'est celui qui l'expose le plus : un modèle se juge à l'usage, et les erreurs qu'il induirait seraient les nôtres.

Le lecteur qui cherche la construction doctrinale de la matière ira donc à Esambo et à Mwilanya. Celui qui cherche la jurisprudence du Comité de Règlement des Différends jusqu'en 2015 ira à Kabeya. Celui qui travaille à l'échelon provincial trouvera chez Lwamba ce que le présent ouvrage ne fait qu'effleurer. Et celui qui doit, demain matin, monter un dossier, calculer un seuil, tenir une séance d'ouverture ou défendre une procédure devant un contrôleur, trouvera ici ce que les autres n'avaient pas pour objet de lui donner.

Trois strates de lecture

L'ouvrage superpose délibérément trois strates, identifiables typographiquement.

La strate normative expose le droit positif : ce que dit le texte, dans quel article, avec quelle sanction. Elle est signalée par les encadrés « LE TEXTE DIT ». Elle est littérale : elle restitue le texte, elle ne le paraphrase pas.

La strate technique expose le savoir-faire : comment on construit un dossier d'appel d'offres, comment on calcule une note combinée, comment on rédige un procès-verbal d'ouverture des plis qui résistera à un recours. Elle est signalée par les « FICHES PRATIQUES ».

La strate stratégique expose les enjeux de pouvoir, de risque et de performance : pourquoi le choix d'un mode de passation est aussi un choix politique, comment une irrégularité de forme devient une incrimination pénale, ce que révèle la structure d'un portefeuille de marchés sur la gouvernance d'une institution. Elle est signalée par les encadrés « LECTURE STRATÉGIQUE ». C'est la strate qui distingue le cadre du simple exécutant.

S'y ajoutent trois dispositifs complémentaires : les encadrés « POINT CLÉ », qui isolent la règle ou le chiffre à retenir d'une section ; les encadrés « POINT DE VIGILANCE », qui signalent les erreurs porteuses de nullité ou de risque pénal ; et les encadrés « ÉTUDE DE CAS », qui exposent des affaires réelles et les enseignements qu'elles délivrent.

Une règle gouverne l'ensemble de ces strates, et le lecteur est en droit d'en exiger le respect à chaque page : ce que dit le texte, ce que l'ouvrage en déduit et ce qu'il recommande ne sont jamais présentés de la même manière. Ce que dit le texte est cité entre guillemets ou introduit par l'indication de l'article. Ce que l'ouvrage en déduit est

annoncé comme tel — « il s'en déduit », « la conséquence est ». Ce qu'il recommande est signalé par une rubrique « Conduite à tenir » ou « Recommandation », et n'engage que ses auteurs. Là où le droit est silencieux, l'ouvrage le dit et propose une conduite, sans jamais présenter cette conduite comme une obligation.

Un quatrième registre apparaît une fois, et une seule. Le chapitre 34 ne relève ni du droit positif, ni de la technique, ni de la stratégie : il est prospectif. Il énonce ce qu'une refonte législative devrait trancher et ce qu'elle devrait éviter d'écrire. Rien de ce qu'il contient n'est du droit applicable, et il le rappelle lui-même en ouverture. Ce registre est cantonné à ce seul chapitre, pour que le lecteur ne puisse jamais confondre ce qui s'impose à lui et ce que l'auteure souhaite voir advenir.

Le traitement des termes techniques

Le droit de la commande publique repose sur un vocabulaire dont chaque terme a un contenu déterminé. Une confusion de vocabulaire produit une erreur de procédure.

En conséquence, tout terme technique est défini lors de son premier emploi dans l'ouvrage, au moyen d'une définition brève placée immédiatement après le terme, en italique. Les termes ainsi définis sont repris et développés dans le glossaire figurant en annexe, qui constitue le dictionnaire complet de la matière et peut être consulté

indépendamment du corps de l'ouvrage. La liste des abréviations et sigles qui suit immédiatement remplit la même fonction pour les formes abrégées.

Le lecteur pressé peut donc aborder l'ouvrage par trois entrées : la table des matières, la liste des abréviations, ou le glossaire.

L'architecture des deux tomes

Tome	Objet	Question opérationnelle traîtée
I — Partie liminaire	Le cadre applicable et les acteurs	Quel droit s'applique aujourd'hui, et qui fait quoi ?
I — Partie I	Généralités sur la commande publique	Qu'est-ce qu'un marché public, et sur quels principes repose-t-il ?
I — Partie II	Le montage institutionnel	Qui conduit, qui contrôle, qui juge, qui sanctionne ?
I — Partie III	Les méthodes de passation	Quel mode de passation retenir, à partir de quel montant ?
I — Partie IV	Le dossier d'appel d'offres	Comment se compose et se rédige un dossier qui résiste ?
I — Partie V	Planification, programmation et	Comment planifier, publier et

Tome	Objet	Question opérationnelle traitée
	publicité	dématérialiser ?
I — Partie VI	Intégrité, budget et organisation	Comment sécuriser la dépense et organiser la fonction achat ?
I — Partie complémentaire	Soixante questions de praticiens	Réponses brèves aux difficultés les plus fréquentes
I — Partie VII	Cahier de travaux pratiques	Sait-on faire ?
I — Annexes A à G	Corrigés, tableaux, chronologie, glossaire, sources, modèles, grille de concordance	Où trouver la règle, le modèle ou la solution ?
II — Parties I à IX	Dossiers types, processus, prestations intellectuelles, contrat, exécution	Comment conduire la procédure de bout en bout et exécuter le marché ?
II — Partie X	Partenariats, financement extérieur, fiscalité, sûretés, contentieux, audit, marchés spéciaux	Que faire lorsque le régime de droit commun ne s'applique pas seul ?

ABRÉVIATIONS ET SIGLES

Sigle	Signification
AAO	Avis d'appel d'offres

Sigle	Signification
AC	Autorité contractante
ANO	Avis de non-objection
AO	Appel d'offres
AOI	Appel d'offres international
AON	Appel d'offres national
APD	Avant-projet détaillé
APLC	Agence de Prévention et de Lutte contre la Corruption
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
ARSP	Autorité de Régulation de la Sous-traitance dans le Secteur Privé
BPU	Bordereau des prix unitaires
CCAG	Cahier des clauses administratives générales
CCAP	Cahier des clauses administratives particulières
CCTP	Cahier des clauses techniques particulières
CGPMP	Cellule de Gestion des Projets et des Marchés Publics
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CPE	Comité de pilotage de l'étude
CPM	Commission de Passation des Marchés
CRD	Comité de Règlement des Différends
DAO	Dossier d'appel d'offres

Sigle	Signification
DGCMMP	Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics
DGD	Décompte général définitif
DP	Demande de propositions
DPAO	Données particulières de l'appel d'offres
DQE	Détail quantitatif estimatif
DSP	Délégation de service public
DTAO	Dossier type d'appel d'offres
DTDP	Dossier type de demande de propositions
FC	Franc congolais
FRIVAO	Fonds de Réparation et d'Indemnisation des Victimes des activités illicites de l'Ouganda en RDC
IC / IAC	Instructions aux candidats
IGC	Instructions générales aux candidats
IGF	Inspection Générale des Finances
IPC	Instructions particulières aux candidats
JORDC	Journal officiel de la République Démocratique du Congo
LRMP	Loi relative aux marchés publics
MAPS	Methodology for Assessing Procurement Systems
MOD	Maître d'ouvrage délégué
MP	Marché public

Sigle	Signification
MPI	Marché de prestations intellectuelles
OS	Ordre de service
PPM	Plan de passation des marchés
PPP	Partenariat public-privé
PRMP	Personne responsable des marchés publics
PV	Procès-verbal
RCCM	Registre du Commerce et du Crédit Mobilier
SFQC	Sélection fondée sur la qualité et le coût
SIGMAP	Système Intégré de Gestion des Marchés Publics
TDR	Termes de référence
TTC	Toutes taxes comprises
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

RÉSUMÉ

Commande publique en République Démocratique du Congo — Tome I : Le cadre, les acteurs, les procédures et les documents.

Environ soixante-trois pour cent des dépenses de l'État congolais passent par la commande publique. C'est le point de passage obligé entre la décision budgétaire et la réalité matérielle : un budget voté ne construit pas une école ; ce qui la construit, c'est un marché.

Cet ouvrage part d'un constat que l'évaluation internationale du système congolais, conduite selon la méthodologie MAPS, établit et qui prend à revers l'opinion commune : le cadre juridique congolais n'est pas le premier point faible du système. Il est jugé globalement conforme aux bonnes pratiques internationales. Le point faible est l'exécution — les capacités des cellules de gestion, l'intégration entre la chaîne de passation et la chaîne budgétaire, la traçabilité des actes. Sur un échantillon de cent cinquante-deux marchés, quarante-huit pour cent seulement des procédures se sont révélées pleinement conformes, et près d'un marché régulièrement attribué sur cinq n'a jamais pu être exécuté, le crédit réservé au lancement ayant été réaffecté avant l'exécution.

De ce diagnostic découle la méthode retenue. L'ouvrage ne commente pas la loi article par article : il suit la chaîne réelle du marché — besoin, qualification, estimation, planification, mode de passation, dossier d'appel d'offres, publicité, évaluation, attribution, approbation, contrat, exécution, paiement, contrôle, contentieux, archivage — et nomme, à chaque étape, l'erreur qui annule, l'irrégularité qui expose pénalement, et la pièce qui protège l'agent.

Il est à jour au 27 août 2026 et intègre l'arrêté n° 006/CAB/ME/MIN.BUDGET/2025 du 9 juin 2025, qui a doublé l'ensemble des seuils de passation, de contrôle et d'approbation, ainsi que la jurisprudence la plus récente de la Cour de cassation. Il se clôt sur sept leviers d'action, dont cinq sont applicables à droit

constant, chacun assorti de son coût de mise en œuvre et de son indicateur de résultat.

Trente-quatre chapitres, soixante questions de praticiens, un cahier de travaux pratiques corrigé et sept annexes réunissant tableaux de référence, glossaire, modèles, listes de contrôle et grille de concordance en font un instrument de travail autant qu'un ouvrage de doctrine.

Mots-clés : commande publique ; marchés publics ; République Démocratique du Congo ; seuils de passation ; contrôle a priori ; gouvernance financière ; intégrité ; dématérialisation ; SIGMAP.