



HON. DELLY SESANGA HIPUNGU DJA KASENG
DÉPUTÉ ÉLU DE LA CIRCONSCRIPTION DE LUTZA

**DECLARATION DU 20 AVRIL 2020
SUR L'ORDONNANCE N°20/013 DU 17 MARS 2020 CREANT
L'AGENCE DE PREVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA
CORRUPTION**

1. Le Président de la République a signé en date du 17 mars 2020 l'ordonnance n°20/013 du 17 MARS 2020 portant création, organisation et fonctionnement d'un service spécialisé dénommé AGENCE DE PREVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION, « APLC » en sigle. Sur le fond, l'ordonnance n°20/013 fait écho à une antienne politique reprise, depuis trois décennies, par les dirigeants d'engager la lutte contre la corruption. De ce point de vue, la décision du Président de la République s'inscrit dans le sillon des plusieurs autres initiatives, ayant visé les mêmes objectifs par le passé. A ce titre, on peut citer :
 - le rapport sur les biens mal acquis de la Conférence nationale souveraine (1992) ;
 - la création de l'Office des biens mal acquis, (OBMA), par le DL n°008 du 16/07/1997 ;
 - l'adoption de la loi n° 04/016 du 19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et financement du terrorisme sous la transition 1+4 ;
 - la création par le décret n°08/020 du 24 septembre 2008 de la Cellule nationale de Renseignement financier, CENAREF en sigle ;
 - l'organisation des services du Conseiller spécial en charge de la lutte contre la corruption par l'ordonnance n°16/065 du 14/07/2016 ;
 - l'initiative législative de l'hon. Henri-Thomas LOKONDO de créer une Agence de lutte contre la corruption.
2. Légalistes, défenseurs de l'Etat de droit et réformateurs convaincus, à l'ENVOL, nous plaçons ce combat au centre de notre engagement politique. Notre Déclaration des principes l'énonce depuis 2010 : « *Persuadés que l'ignorance, la pauvreté et la corruption sont les causes premières de la désolation de la Nation et de la liquidation de l'Etat* », nous avons créé le parti politique, ENVOL, pour lutter contre les trois piliers de la dictature que sont : *l'ignorance, la pauvreté et la corruption*.
3. Dans ce contexte, les considérations juridiques de l'ordonnance n°20/013 du 17 mars 2020 tiennent moins à l'opportunité politique de la décision qu'à sa conformité à la constitution et aux lois (I). A la lumière de ces considérations, je propose une politique alternative, plus efficace et compatibles avec notre cadre constitutionnel et légal (II).

I. DE LA CONFORMITE DE L'ORDONNANCE A LA CONSTITUTION ET AUX LOIS

A. L'Agence jouit des pouvoirs exorbitants sans contrôle politique et juridictionnel

4. L'Agence de lutte contre la corruption est créée, comme un service spécialisé, placée sous l'autorité du Président de la République au sein de son cabinet (art. 1^{er}). **Son champ d'activité large est quasi indéterminé et elle jouit des pouvoirs exorbitants.** Préventivement, elle détecte les infractions. Pendant l'enquête, elle réunit, établit les preuves, avec pouvoir d'entendre toute personne, et peut provoquer des poursuites. Elle assure la protection des témoins et des ceux qui ont dénoncé les infractions. L'Agence propose des procédures de confiscation des produits illicites et de recouvrement des avoirs, revenus et autres profits obtenus au moyen de ces infractions (art. 2)

PERMANENCES DE LUTZA

RÉSIDENTE HERMIONE KAMOHZ
AVENUE DU MARCHÉ
LUTZA TERRITOIRE
TÉL : +243 828 050 005

GUINET HOUSE ENVOL
Q PLAIN
LUTZA TERRITOIRE
TÉL : +243 870 310 183

SIÈGE ASSEMBLÉE NATIONALE
PALAIS DU PEUPLE
BOULEVARD TRIOMPHAL
COMMUNE LINGWALA
TÉL : 00 243 908 900 650
EMAIL : sesangadelly@yahoo.fr

PERMANENCE KINSHASA
SIÈGE NATIONAL
ENVOL
CR OPALA & GAMBELA
COMMUNE DE KASA YUBU - KINSHI
TÉL : +243 82 327 13 14

5. La première remarque tient à l'absence de contrôle des actes posés par cette Agence, dont le statut reste à définir au regard des d'importantes prérogatives qui lui sont conférées par l'ordonnance. Placée sous l'autorité du Président de la République, l'Agence est dans un régime d'opacité et d'irresponsabilité, dès lors que ses actes ne peuvent être connus du Parlement, en raison de l'autorité du Président de la République dont elle relève. Par ses missions, l'Agence accomplit, sans qualité légale, des actes d'instruction criminelle, pour les infractions dont elle est saisie ou se saisit d'office (art. 3). Par l'exercice de son autorité hiérarchique sur l'activité de l'Agence, le Président de la République se retrouve dans une disposition contraire au principe de la séparation des pouvoirs en ajoutant à l'exercice du pouvoir judiciaire à son pouvoir exécutif.
6. La deuxième remarque tient à la généralité du libellé des infractions susceptibles d'être recherchées par l'Agence. Elle est source d'abus, des tracasseries, d'insécurité juridique et judiciaire. Aussi, certaines législations, notamment en matière fiscale, douanière et de la réglementation de change prévoient des procédures de recherche de poursuite, mieux organisées par les lois sectorielles avec des garanties juridictionnelles pour le justiciable, que l'ordonnances prétend anéantir, sans justifier de la compétence réglementaire du Président de la République pour les abolir.

B. L'ordonnance viole les articles 122, 150, 149 et 19 de la Constitution

7. La question porte sur la compétence matérielle du Président de la République de régler par voie réglementaire les matières contenues dans l'ordonnance n°20/013. Le domaine de la loi est défini par les articles 122 et 123 de la Constitution. Aux termes des points 1 et 6 de l'article 122, la loi fixe les règles en matières des libertés individuelles ainsi qu'en matière de procédure pénale. En statuant par une mesure réglementaire sur ces matières, qui relèvent du domaine de la loi, l'ordonnance n°20/13 viole les articles 122-1 et 6 de la constitution. Car, il n'entre pas dans les pouvoirs du Président de la République de régler par ordonnance une matière qui relève du domaine de la loi.
8. Aux termes de l'article 150 de la Constitution, le pouvoir judiciaire est le garant de la liberté individuelle et des droits fondamentaux. En instituant le pouvoir judiciaire garant des libertés, la Constitution confie au pouvoir judiciaire, dans les conditions prévues par la loi, le monopole d'exercice de l'action pénale. Celle-ci comporte, au sens de l'article 19 de la Constitution, les phases de l'enquête et de l'instruction préjudicielle. En voulant confier aux membres de son cabinet, qui n'appartiennent pas au pouvoir judiciaire, l'exercice des missions juridictionnelles dévolues par la Constitution et les lois au seul pouvoir judiciaire, l'ordonnance n°20/013 viole l'article 150 de la Constitution.
9. D'un point de vue pratique, par ses pouvoirs aussi étendus, l'ordonnance crée, sans le nommer, un parquet extraordinaire sous l'autorité du Président de la République, qui devient un super procureur, fusionnant les pouvoir exécutif et judiciaire. Ce faisant, l'ordonnance viole l'article 149 alinéas 5 et 6, qui dispose qu'il ne peut être créé de tribunaux extraordinaires et d'exception sous quelque dénomination que ce soit. Qu'un tel service soit dénommé « Agence », sa nature de parquet extraordinaire découle des prérogatives dont elle est pourvue par l'ordonnance qui la crée.
10. L'ordonnance viole enfin l'article 19 de la constitution qui dispose que nul ne peut être soustrait ni distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. En ouvrant la possibilité d'ouverture des enquêtes au niveau de l'Agence, y compris d'office, l'ordonnance n°20/013 bis soustrait le justiciable du juge naturel que la loi désigne.

II. POLITIQUE ALTERNATIVE DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

11. La Lutte contre la corruption devrait tirer les leçons des erreurs du passé et éviter leurs effets d'annonce : biens mal acquis, OBMA et Conseiller spécial du Président. Elle se conçoit dans le cadre d'une politique pérenne et robuste assise sur la justice, dont il faut renforcer l'indépendance et le professionnalisme des juges. **C'est le pilier offensif (A).**
12. La justice à elle seule, ne peut parvenir à des résultats, sans une approche globale multisectorielle qui implique, dans le strict respect de la constitution et des lois: les pouvoirs publics et la société civile dans les mécanismes de prévention, de détection, et de dénonciation des faits de corruption. Cette approche se traduit par un dispositif législatif anticorruption. **C'est le pilier défensif. (B)**

A. Le pilier offensif : renforcement et la spécialisation du pouvoir judiciaire

13. Le cœur de la politique de lutte contre la corruption demeure l'axe répressif, qui transite par les capacités à agir du pouvoir judiciaire. En effet, cette politique exige l'action de recherche de tous les comportements érigés en infraction par la loi, et leur sanction en dernier ressort par le juge. Aucune politique ne peut faire d'impasse sur cet aspect !
14. Je suis conscient que notre justice est, elle-même, rongée par le fléau de la corruption, stigmatisé lors des « Etats généraux de la justice ». Pour pallier cette déficience, dont la solution ne peut être que progressive, il y a lieu d'engager à certaines réformes.
15. **La première réforme consiste dans la spécialisation des magistrats** dans la traque de la corruption et la criminalité économique et financière. L'option d'un parquet financier pourrait s'avérer lourde à déployer directement. Dans l'immédiat, je suis favorable, à la création au sein du parquet général de la République près la Cour de cassation, avec des relais dans les parquets généraux, d'un Pôle financier composé des magistrats spécialisés et dédiés à traquer cette délinquance subtile et complexe. Progressivement, avec l'expérience, ce pôle peut évoluer vers la constitution d'un parquet financier stricto sensu. A la spécialisation des magistrats, il y a lieu de joindre des experts recrutés et placés auprès d'eux, dans les conditions prévues par la loi, pour appuyer leur action.
16. **La deuxième réforme concerne la modernisation des procédures de poursuite en les rendant plus rapides et dissuasives.** Il y a lieu d'envisager des mécanismes spécifiques d'enquête, de jugement jusqu'à l'exécution des peines prononcées. Les garanties juridictionnelles des justiciables conçues dans les matières spéciales telles que la procédure fiscale, douanière, la réglementation de change doivent être préservées. L'objectif de la lutte contre la corruption ne devrait pas devenir le prétexte à l'anéantissement des garanties conçues dans le cadre de l'amélioration du climat des affaires, sujet sur lequel il reste encore d'importants efforts à accomplir.
17. **La troisième réforme concerne le spectre des infractions visées dans la lutte contre la corruption.** Notre loi pénale saisit-elle tous les comportements assimilables à la corruption et les sanctionne-t-elle justement ? A cet égard, il y a lieu d'examiner la situation des infractions de corruption, du trafic d'influence, du détournement des deniers publics et des organismes publics, de la fraude fiscale, à la réglementation de change, le blanchiment des capitaux ainsi que le recel de ces infractions.
18. La dernière réforme porte sur la création du statut de lanceur d'alerte et sa protection légale ainsi que du statut de repent pour mieux assoir la dissuasion ainsi qu'une politique efficace de recouvrement et de récupération des actifs issus de la Corruption.

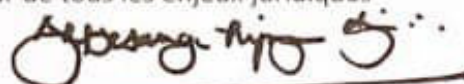


B. Le pilier défensif : l'exigence d'un dispositif anticorruption multisectoriel

19. La justice est l'axe structurant de la politique de la lutte contre la corruption. Cet axe doit être intégré dans le cadre d'un dispositif beaucoup plus large de lutte anti-corruption dont le spectre touche la prévention, l'accompagnement, l'alerte et la coopération internationale. Ce dispositif est tout aussi utile que le pilier offensif qu'il alimente, stimule.
20. L'action pénale ne suffit pas et reste aléatoire dans un environnement aussi dégradé que celui de notre pays. Dans tous les autres pays où la lutte contre la corruption est engagée avec succès, l'angle pénal est loin d'être le seul envisagé. Au demeurant, les Conventions des Nations unies contre la corruption du 31 octobre 2003, dite de Mérida et celle de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, dite de Maputo formulent des recommandations utiles à la mise en place d'un dispositif plus large de lutte contre la corruption. On peut également s'inspirer des meilleures pratiques observées dans les politiques de lutte contre la corruption dans d'autres pays à cet égard au sein des pays membres de l'OCDE (convention du 17/12/1997), la UK Bribery Act du Royaume uni de 2010 et de la Foreign corrupt Practice Act des USA.
21. ***Au cœur de ce dispositif multisectoriel de lutte contre la corruption, se trouve d'abord la bonne gouvernance du secteur public en matière des finances publiques. Il n'y a pas de lutte anticorruption sans un Parlement qui joue son rôle.*** Sur ce sujet, il existe le souvenir le souvenir de la Commission d'Audit des entreprises publiques et des sociétés d'économie sous BAKANDEJA, sous l'Assemblée nationale de 1+4, qui avait obtenu la démission de plusieurs dirigeants pour malversations avérées. Depuis 2006, le Parlement n'a pas excellé dans le contrôle et la sanction. La voie d'action amorcée en 2004 à la suite du Rapport de l'ECOFIN sur d'Audit des entreprises publiques et des sociétés d'économie sous BAKANDEJA a été abandonnée. Au nom des solidarités des majorités parlementaires avec leurs gouvernement, il est établi une règle de soutien politique à la corruption et aux malversations, qui a pris le pas sur l'exigence d'intégrité dans le chef des serviteurs de l'Etat. Le règne de l'impunité a ainsi prospéré au sein de Assemblée nationale, impassible devant les évidences de ses propres commissions d'enquêtes et des observations pertinentes de la Cour des comptes, faites à l'occasion du vote des lois de reddition de compte.
22. La Présidence de la République n'échappe pas à la règle. Plusieurs scandales de corruption y trouvent le théâtre d'opération. L'affaire des 32 millions USD de la SNEL en 2006, les obstructions récentes des enquêtes de l'Inspection générale des finances (IGF) par le Cabinet du Président de la République dans l'affaire dite des 15 millions USD sur la structure des prix des produits pétroliers (2019) ainsi que les affaires en cours d'instruction démontrent que ***la Présidence de la République est loin d'être le temple de la vertu, elle est comme toutes les autres institutions frappées par ce fléau.***

III. Conclusion :

23. Au-delà des considérations d'ordre juridique, qui établissent des nombreux problèmes de constitutionnalité de l'ordonnance n°20/013, et eût égard à l'expérience passée, cette importante décision pose plus profondément la question de l'efficacité de la politique choisie pour lutter de manière effective et efficiente contre le fléau de la corruption.
24. Il convient donc d'une part de rapporter l'ordonnance n°20/013 portant création de l'Agence de prévention et de lutte contre la corruption, et d'autre par saisir cette opportunité pour définir une politique plus large, conforme à la constitution dans un cadre législatif exhaustif, cohérent et évolutif, au carrefour de tous les enjeux juridiques et techniques de la lutte contre la criminalité financière.



Delly SESANGA HIPUNGU