



SENAT

Le Président

11 NOV 2025

SS453 *hws*

N°CAB/PDT/SENAT/SLK/DC/PK/2025/...

Transmis copie pour information à/aux :

- Madame la Ministre d'Etat, Ministre de l'Education et Nouvelle Citoyenneté
à **KINSHASA/GOMBE**
- Honorable Membre du Bureau du Sénat
- Honorable PUNGWE MBUYU L.
- Monsieur le Ministre d'Etat, Ministre des Relations avec le Parlement
- Monsieur le Secrétaire Général du Sénat
- Madame la Conseillère Coordonnatrice du Bureau d'Etudes du Sénat
Palais du Peuple
à **KINSHASA**

**A l'Honorable Rapporteur du Sénat
Palais du Peuple
à KINSHASA/LINGWALA**

**Objet : Transmission Réponses de la Première Ministre
à la Question écrite du Sén. PUNGWE MBUYU L.**

Honorable Rapporteur et Chère Collègue,

J'ai l'avantage de porter à votre connaissance que, par sa lettre n°CAB/PM/DIRCAB/PAJD/KTN/2025 du 20 octobre 2025, Madame la Première Ministre, Cheffe du Gouvernement m'a transmis les réponses à la Question écrite du Sénateur PUNGWE MBUYU L., relative au *Décret n°25/15 du 09 avril 2025 portant régime de déclaration du patrimoine de l'agent public de l'Etat et des membres de sa famille immédiate en République Démocratique du Congo.*

Je vous les fais parvenir, à mon tour, en annexe à la présente, en vue de les publier, conformément aux dispositions de l'article 164 de notre Règlement intérieur, comme vous le faites d'ailleurs pour toutes les questions parlementaires.

Je vous en souhaite bonne réception et vous prie d'agréer, **Honorable Rapporteur et Chère Collègue**, l'expression de ma parfaite considération.

SAMA LUKONDE KYENGE Jean-Michel

REPONSE A LA QUESTION ECRITE FORMULEE PAR L'HONORABLE SENATEUR PATRICE PUNGWE MBUYU L.

Concerne : Décret N°25/15 du 09 Avril 2025 portant régime de déclaration du patrimoine de l'agent public de l'Etat et des membres de sa famille immédiate en République Démocratique du Congo.

Honorable Sénateur,

Je vous remercie pour l'usage éclairé de vos prérogatives, conformément aux dispositions des articles 138 de la Constitution et 173 du Règlement Intérieur du Sénat. Votre démarche contribue à renforcer la vitalité de notre jeune démocratie et à affirmer la responsabilité ainsi que la redevabilité du Gouvernement envers les Représentants légitimes du Peuple congolais.

Permettez-moi de revenir sur l'ensemble des préoccupations que vous avez judicieusement soulevées concernant l'adoption et la portée du décret objet de votre question écrite.

Outre la confirmation de ma paternité en tant qu'auteure dudit décret, vos interrogations portent sur sa véritable portée juridique face notamment à la Constitution et à la Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.

Par ailleurs, vous souhaitez comprendre pourquoi ce décret porte une signature distincte de la mienne, suivie de la mention « P.O. ». Une pratique qui, selon vous, pourrait nécessiter une clarification légale.

Vous faites aussi une confrontation entre l'article 99 de la Constitution et les dispositions du décret, spécialement en ce qui concerne la compétence de l'Observatoire de Surveillance de la Corruption et de l'Éthique Professionnelle (OSCEP) en matière de déclaration du patrimoine, tout en rappelant, à juste titre, que cette responsabilité relève normalement du rôle de la Cour constitutionnelle à l'égard du Président de la République et des membres du Gouvernement.

Vos préoccupations s'étendent à la compatibilité entre les articles 3 et 6 du décret et l'article 24 de la Loi du 31 juillet 2008 précitée, qui attribue cette compétence à la Cour administrative d'appel. Elles s'étendent également à la question de l'obligation pour les membres du Gouvernement central et provincial de faire une supposée double déclaration.

Enfin, vous interrogez la cohérence de ce régime avec le pouvoir de contrôle parlementaire prévu par l'article 100, alinéa 2, de la Constitution, sans oublier la spécificité du pouvoir judiciaire face au rôle de l'OSCEP, ni la primauté du pouvoir réglementaire du Premier Ministre prétendument consacrée dans notre ordre constitutionnel.

Ces questions soulignent l'importance de clarifier la légitimité, la portée et la compatibilité juridique du décret mis en cause, afin d'assurer la cohérence et la transparence de notre cadre institutionnel.

Je vous remercie pour votre vigilance et votre souci de conformité aux principes fondamentaux de notre Constitution.

A présent, je vais m'attacher à apporter des réponses précises à chacune de ces préoccupations dans le cadre de cette démarche, tout en réaffirmant l'engagement du Gouvernement à respecter scrupuleusement le cadre constitutionnel et légal en vigueur, afin d'assurer la transparence et l'intégrité de la vie publique dans notre pays.

1. Question sur la base juridique de la délégation de pouvoir du Premier Ministre pour la signature de décrets

Il ne fait l'ombre d'aucun doute que le décret objet de votre question écrite a été adopté conformément au pouvoir réglementaire général conféré au Premier Ministre par l'article 92, alinéas 1 et 2 de la Constitution.

Cependant, en raison de mon empêchement justifié par une mission officielle à l'étranger conformément aux instructions de la Très Haute Hiérarchie, la responsabilité de signer ce décret a été exceptionnellement confiée au Vice-Premier Ministre, Ministre des Transports, Voies de Communication et Désenclavement, alors assurant mon intérim.

Il est donc important de préciser que, dans notre système juridique, la délégation de certains pouvoirs du Premier Ministre trouve son fondement dans l'article 92 précité, en son dernier alinéa, qui dispose que « *Le Premier Ministre peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres* ». Cette disposition constitutionnelle est relayée par l'article 11, alinéa 5, de l'Ordonnance n°24/88 du 11 octobre 2024 portant organisation et fonctionnement du Gouvernement, modalités de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement ainsi qu'entre les membres du Gouvernement, qui dispose que « *Le Premier Ministre peut, par un acte écrit, déléguer certains de ses pouvoirs aux Vice-Premiers Ministres, aux Ministres d'Etat, aux Ministres ou aux Ministres Délégués. Il en informe le Président de la République* ».

Il convient toutefois de souligner que dans le cas sous examen, il s'agit simplement d'une délégation de signature, qui est une opération matérielle ponctuelle et limitée dans le temps. Cette délégation de signature s'était révélée particulièrement nécessaire en raison des contraintes de délai liées au décaissement d'un appui budgétaire de la Banque Mondiale. Adopté lors de la 23^{ème} réunion du Conseil des Ministres du 22 novembre 2024, sous la présidence de Son Excellence Monsieur le Président de la République, Chef de l'Etat, le décret en question devait urgentement être publié au Journal officiel pour respecter les engagements internationaux de la République et le formalisme administratif à ce requis.

2. Question de cohérence juridique sur la conformité du décret objet de la question écrite aux dispositions de l'article 99 de la Constitution relatives à la déclaration de patrimoine

L'article 3 du décret mis en cause illustre la notion d'agent public de l'Etat en incluant explicitement le Président de la République et les membres du Gouvernement. Il convient de rappeler que, sur ce point précis, cet article reproduit fidèlement les dispositions de l'article 1er du Décret-Loi n°017/2002 du 3 octobre 2002 portant Code de conduite de l'agent public de l'Etat.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'article 6 du même décret, il est indiqué de le lire en parfaite harmonie avec la réserve formulée à l'article 2, qui précise :

« *Sans préjudice des dispositions constitutionnelles, légales et réglementaires en vigueur, le présent décret s'applique à tout agent public de l'Etat.* »

En légistique, l'expression « *sans préjudice* » signifie que « *la règle qui va être énoncée est sans incidence sur l'application d'une autre règle qu'on entend précisément ne pas écarter et qui pourra s'appliquer également ; elle est synonyme de « indépendamment de »* ». Autrement dit, cette expression indique que la règle de compétence prévue à l'article 6, au bénéfice de l'OSCEP, n'écarte pas d'autres dispositions de rang supérieur.

L'interprétation littérale des articles 2 et 6 du décret n°25/15 du 09 avril 2025 invite donc à considérer que la compétence de l'OSCEP, telle qu'établie à l'article 6, ne remet pas en cause d'autres dispositions existantes. Il en est ainsi des dispositions de l'article 99 de la Constitution qui confèrent à une instance autre que l'OSCEP, en l'occurrence la Cour constitutionnelle, la compétence de recevoir les déclarations écrites de patrimoine familial du Président de la République et des membres du Gouvernement.

De plus, l'article 6 du décret mis en cause renvoie à l'article 9, points 5 et 6, du Décret-Loi n°017/2002 du 3 octobre 2002, portant code de conduite de l'agent public de l'État. D'une part, celui-ci énonce l'obligation pour tout agent public de déclarer, à son entrée en fonction, puis annuellement, durant l'exercice et au terme de sa carrière ou de son mandat, ses avoirs et dettes personnelles ainsi que ceux de sa famille immédiate. D'autre part, cette disposition établit les compétences et missions de l'OSCEP en tant qu'organe compétent en la matière. La source législative de cette compétence se trouve également à l'article 28 du même décret-loi.

En conséquence, la compétence que l'OSCEP tire de l'article 6 du décret en question est inopérante à l'égard de deux catégories d'agents publics de l'État soumis au régime constitutionnel de déclaration du patrimoine : d'une part, le Président de la République et, d'autre part, les membres du Gouvernement central.

3. Question de cohérence juridique sur la conformité du décret objet de la question écrite aux dispositions de l'article 24 de la Loi n°08/012/2008 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces

Pour rappel, l'article 24 de la loi susmentionnée prévoit que :

« *Avant leur entrée en fonction et à l'expiration de celle-ci, les membres du Gouvernement provincial doivent déposer, devant la Cour administrative d'appel, une déclaration écrite de leur patrimoine familial, énumérant leurs biens meubles (actions, parts sociales, obligations, autres valeurs, comptes en banque) et immeubles, avec indication des titres pertinents.*

Le patrimoine familial inclut aussi les biens du conjoint selon le régime matrimonial, ainsi que ceux des enfants mineurs ou majeurs à charge du couple.

La Cour administrative d'appel communique cette déclaration à l'administration fiscale. »

La logique interprétative mobilisée à l'occasion de la réponse à la Question n°2 s'applique, ici, *mutatis mutandis*.

Il en découle qu'en vertu de l'article 24 précité, qui constitue une norme supérieure au décret mis en cause, l'OSCEP ne saurait concurrencer la compétence exceptionnellement dévolue à la Cour administrative d'appel en matière de dépôt de déclarations écrites de patrimoine familial émanant des membres des Gouvernements provinciaux.

Il n'y a ainsi place à aucun conflit de compétences entre les prescrits des articles 3 et 6 de ce décret et la norme de l'article 24 de la loi du 31 juillet 2008. C'est là toute l'intelligence de l'incise « *Sans préjudice des dispositions (...) légales (...)* » au sens de l'article 2 du même décret.

4. Question sur la consécration d'une supposée double déclaration du patrimoine

Après avoir pris en compte les explications précédemment fournies, il apparaît que la réponse à la Question n°4 n'est plus nécessaire. À tout le moins, il n'y a pas lieu à une double déclaration.

5. Question sur la justification de l'application du régime de déclaration du patrimoine aux parlementaires dont le mandat est représentatif

S'agissant de la catégorie des parlementaires dont le mandat est représentatif, il convient de préciser que, bien que le Décret-loi n°17/2002 du 03 octobre 2002 portant code de conduite de l'agent public de l'État les considère comme des agents publics de l'État, en ce qu'ils sont soumis aux règles de bonne conduite en matière d'intégrité morale et d'éthique professionnelle, votre question porte sur la justification de l'application aux parlementaires des dispositions relatives au régime de déclaration prévues par ce même décret.

À ce sujet, il est important de souligner que le caractère représentatif du mandat d'un agent public, tel qu'un parlementaire, ne le décharge pas de ses obligations conformément à l'article 9, point 5, du Décret-loi n°17/2002 du 03 octobre 2002. Le décret objet de la question écrite constitue, vis-à-vis de ce dispositif juridique, une mesure d'application, dont l'objectif est de préciser ces obligations et les modalités pratiques de déclaration.

La justification de l'application du régime de déclaration aux membres du Parlement doit se rechercher dans le fait qu'aucune exemption n'est prévue, dans le Code de conduite de l'agent public, en leur faveur, notamment en ce qui concerne l'obligation de déclarer leur patrimoine familial.

En effet, conformément au principe sacro-saint de la hiérarchie des normes et à la cohérence de l'ordre juridique, lorsqu'une loi n'a pas expressément prévu d'exemption, il n'appartient pas à un règlement d'application d'introduire un régime exceptionnel qui n'a pas été voulu par le législateur.

6. Question de cohérence juridique sur la conformité du décret objet de la question écrite aux dispositions de l'article 100 de la Constitution relatives au pouvoir de contrôle parlementaire

La préoccupation soulevée porte sur la manière de concilier le régime instauré par ce Décret avec le pouvoir de contrôle dévolu au Parlement par l'article 100, alinéa 2, de la Constitution, qui dispose :

« Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, le Parlement vote les lois. Il contrôle le Gouvernement, les entreprises publiques ainsi que les établissements et services publics. »

A ce propos, il convient de préciser que l'OSCEP étant un établissement public, il y a légitimement de quoi s'interroger sur la logique qui sous-tendrait l'idée presupposée de soumettre le contrôleur des établissements publics au contrôle d'un établissement public, en l'occurrence celui chargé de recevoir les déclarations écrites du patrimoine familial des agents publics de l'Etat.

Il est important de souligner que l'OSCEP n'a pas pour vocation de contrôler le Parlement lui-même, en tant que deuxième institution de la République, conformément à l'article 68 de la Constitution. Aucune disposition constitutionnelle ne lui confère un tel mandat, qui serait d'ailleurs contraire au principe d'autonomie des Assemblées parlementaires, notamment leur autonomie réglementaire, financière, de gestion ainsi que leur autonomie administrative et de police.

En revanche, cette obligation de déclaration concerne chaque parlementaire individuellement, étant donné qu'ils sont personnellement soumis à l'obligation légale de déclarer leurs avoirs, dettes, ainsi que ceux de leur famille immédiate.

Dans cette perspective, le régime de déclaration du patrimoine familial mis en place par le décret en question n'entre pas en contradiction avec le pouvoir constitutionnel du Parlement de contrôler les établissements publics. Ce dernier contrôle dévolu au Parlement, en tant qu'institution, reste impersonnel et ne remet pas en cause la légitimité de la procédure individuelle de déclaration.

7. Question sur la compatibilité des prérogatives de l'OSCEP avec le principe de séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire

Votre préoccupation soulève la question de la légitimité des prérogatives attribuées à l'OSCEP, une institution publique placée sous la tutelle du Ministère chargé de la Fonction publique, dont la mission est de veiller à l'application du Code de conduite de l'agent public de l'Etat. Vous vous interrogez sur la compatibilité de ces prérogatives avec l'exercice du pouvoir judiciaire, qui bénéficie d'un statut particulier. Enfin, vous exprimez la crainte que cette situation ne constitue une violation manifeste du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs.

En d'autres termes, la question est de savoir : *y a-t-il violation du principe de séparation des pouvoirs lorsqu'un établissement public, placé sous l'autorité de l'Exécutif, se voit confier la compétence de recevoir les déclarations écrites de patrimoine familial des agents publics relevant du pouvoir judiciaire ?*

La réponse à cette préoccupation doit être négative, et ce pour deux raisons principales.

Premièrement, l'OSCEP ne doit en aucun cas s'immiscer dans l'exercice du pouvoir judiciaire lui-même. Son rôle se limite à vérifier que les avoirs des magistrats restent à l'abri de tout soupçon d'enrichissement illicite, dans leur vie tant publique que privée.

Deuxièmement, si les magistrats des cours et tribunaux bénéficient d'un statut spécial, ce dernier n'a pas, en l'état actuel de la législation congolaise, expressément dérogé au régime général de déclaration du patrimoine familial prévu par le Code de conduite de l'agent public de l'Etat. En conséquence, en l'absence de dispositions dérogatoires explicites, ils restent valablement soumis à ce régime, ainsi qu'aux mesures réglementaires qui en découlent.

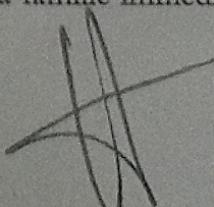
8. Question sur la primauté du pouvoir réglementaire du Premier Ministre prétendument consacrée dans notre ordre constitutionnel.

Enfin, vous vous interrogez sur la possibilité, au regard de la nouvelle réglementation édictée par le décret en cause, de déduire la reconnaissance de la primauté du pouvoir réglementaire attribué au Premier Ministre par la Constitution (article 92) dans notre ordre juridique.

À la lumière de l'ensemble des réponses précédemment développées, il apparaît clairement que je n'ai pas instauré, dans notre système juridique, une nouvelle hiérarchisation des normes caractérisée par la primauté de mon pouvoir réglementaire sur la Constitution et les lois de la République. La réalité est tout autre : il s'en faut de beaucoup.

Honorable Sénateur,

Je vous suis reconnaissante pour l'attention que vous portez à la réglementation relative au régime de déclaration du patrimoine de l'agent public de l'Etat et des membres de sa famille immédiate,

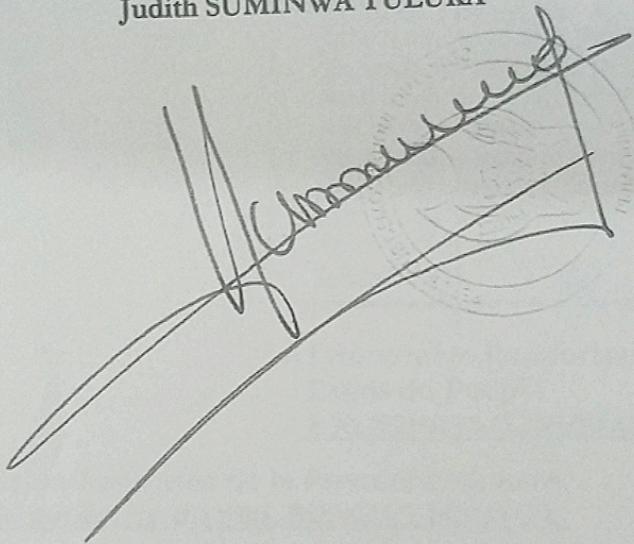


notamment à travers le Décret N°25/15 du 09 avril 2025. Les préoccupations que vous avez soulevées touchent en effet à des enjeux fondamentaux pour la transparence, la responsabilité et la cohérence de notre cadre institutionnel.

Veuillez agréer, Honorable Sénateur, l'expression de ma parfaite considération.

Fait à Kinshasa, le 20 Octobre 2025

Judith SUMINWA TULUKA

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Judith SUMINWA TULUKA", is written over a circular official seal. The seal contains text that is partially legible, including "République Démocratique du Congo" and "Ministère de l'Intérieur".