

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

COUR DES COMPTES



CHAMBRE DE DISCIPLINE BUDGETAIRE ET FINANCIERE

FORMATION DE JUGEMENT

**ARRET N°**

RFG/014/CDBF/2023.JKM

En cause :

- Ministère public

Contre

- le Mis en cause Francis ILUNGA LUBUMBASHI, Coordonnateur Adjoint de la Commission Nationale de la Concurrence (CONAC), Chargé de l'Intégration Economique au moment des faits.

ANNEE 2024

**La Cour des comptes a rendu l'arrêt suivant :**

Vu la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 011/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République démocratique du Congo, en ses articles 178, 179 et 180 ;

Vu la Loi organique n°18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes, notamment ses article 32, 90, 127, 130, 136 et 137 ;

Vu le Décret-loi n° 017-2002 du 03 octobre 2002 portant Code de conduite de l'agent public de l'Etat ;

Vu la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances publiques, en son article 129 ;

Vu la Loi de finances n° 21/029 du 31 décembre 2021 pour l'exercice 2022 ;

Vu l'Arrêté n° 001 du 30 septembre 2020 portant Règlement intérieur de la Cour des comptes, spécialement ses articles 54 et 56 ;

Vu la circulaire n° 001/ME/MIN.BUDGET/2022 du 27/01/2022 contenant les instructions relatives à l'exécution de la Loi de finances susvisée ;

Vu la lettre n° 087/PG/CC/ST/DO.004/EES/2023 du 16 octobre 2023 par laquelle le Procureur général a déféré le Mis en cause Francis ILUNGA LUBUMBASHI devant la Chambre de discipline budgétaire et financière, et requis du Président de ladite Chambre, la désignation d'un magistrat-rapporteur aux fins de l'instruction des faits présumés constitutifs de fautes de gestion mis à charge du Mis en cause, en application des articles 127 de la Loi organique susvisée et 56 de l'arrêté n° 001 portant Règlement intérieur de la Cour des comptes ;

Vu l'Ordonnance portant ordre de mission du 20 octobre 2023 du Président de la Chambre de discipline budgétaire et financière désignant le Conseiller référendaire José KATUMANGA MPUMBUE en qualité de magistrat rapporteur, en application de l'article 127, alinéa 4 ;

Vu le procès-verbal d'audition du Mis en cause du 24 février 2024 dressé par le magistrat rapporteur précité ;

Vu le Rapport d'instruction du 17 avril 2024 portant sur l'affaire, transmis au Procureur général en application de l'article 127, alinéa 5 de la loi organique susvisée ;

Vu les Conclusions n° 012/EES/PG/CC/ST/2024 du 14 juin 2024, transmises à la Chambre de discipline budgétaire et financière en application de l'article 130 alinéa 1, par lesquelles le Procureur général renvoie, aux fins de jugement, le mis en cause devant la Chambre de discipline budgétaire et financière de la Cour des comptes ;

Vu l'invitation n° 005/CDBF/GCh/2023 adressée au Mis en cause, l'informant qu'il peut prendre connaissance du dossier au Greffe, en application de l'article 130, alinéa 2 de la loi organique susvisée ;

Vu le procès-verbal de consultation de dossier du 12 août 2024 signé par le Greffier LOKADI OTAMBOLE Freddy et le Mis en cause, en application de l'article 131 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi organique susvisée ;

Vu le mémoire écrit du Mis en cause et la note de plaidoirie de Maître Emmanuel MUKENGESHAYI KADIAYI, son Avocat-conseil, datés respectivement du 10 septembre 2024 et du 15/10/ 2024, ensemble avec les pièces à l'appui ;

Vu l'ordonnance de fixation d'audience du 17/09/2024 du Président de la Chambre de Discipline budgétaire et financière ;

Vu l'ordonnance n° 003/ENN/CC/CDBF/2024 du 23/09/2024 portant désignation des membres de la composition ;

Vu la citation à comparaître du 20 septembre 2024 pour l'audience publique du 01/10/2024, notifiée au Mis en cause en application de l'article 132 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi organique susvisée ;

Vu les autres pièces à l'appui du dossier ;

Vu la comparution personnelle du Mis en cause Francis ILUNGA LUBUMBASHI, assisté de son conseil, Maître Emmanuel MUKENGESHAYI KADIAYI, Avocat au Barreau de Kinshasa/Gombe, lors des audiences publiques du 1er et du 15 octobre 2024 ;

Entendu Monsieur MUSUYU MUBANGA Jean-Christ, Avocat général, assurant le Ministère public en ses conclusions orales complémentaires et ses réquisitions ;

Entendu l'avocat-conseil susvisé en ses observations orales et plaidoiries en faveur du Mis en cause, la parole lui ayant été accordée en dernier ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Considérant ce qui suit :

## 1. QUANT A LA FORME

### 1.1. De la compétence personnelle de la Cour de céans

S'agissant de la compétence personnelle, la loi organique n°18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes énumère, en son article 32, les personnes soumises à la Juridiction de la Cour des comptes siégeant en matière de discipline budgétaire et financière.

Au nombre desdites personnes, la loi susvisée cite : « Tout responsable ou agent des entreprises publiques, des établissements ou organismes publics ».

Il sied de noter, dans le cas d'espèce, qu'au regard de son acte de nomination, en l'occurrence l'arrêté n° 012/CAB/MIN/ ECONAT/ JKY/VAU/hni/2021 du 18 novembre 2021 portant renforcement et redynamisation de la Commission Nationale de la Concurrence, le Mis en cause Francis ILUNGA LUBUMBASHI était le Coordonnateur adjoint Chargé de l'intégration économique de la Commission Nationale de la Concurrence, CONAC en sigle, au moment des faits. Par ce fait, il était agent de cet organisme public.

En effet, même si l'Arrêté ministériel n° 014/CAB /MIN/ ECONAT /MBL/ SGEN/dag/2016 du 23 mai 2016 modifiant et complétant l'arrêté départemental DENI/CAB/06/013/87 du 26 mai 1987 portant création et fonctionnement de la CONAC, n'a pas précisé clairement le statut juridique de cette dernière, la Cour des comptes considère qu'il s'agit bel et bien d'un organisme public pour les raisons ci-après :

Primo, un organisme public s'entend d'une entité créée par une loi ou un acte réglementaire (Décret ou arrêté) dont la majorité des dirigeants et des administrateurs sont nommés par le Gouvernement ou par l'un de ses ministres, et qui jouit d'une certaine autonomie, même si une bonne part de son financement global provient de l'Etat. Dans le cas d'espèce, la CONAC a été créée par l'arrêté susvisé du Ministre de l'Economie Nationale et émerge au Budget du pouvoir central pour ses crédits de fonctionnement et des rémunérations, en plus des fonds mis à sa disposition par le COMESA et, ses dirigeants sont nommés par le Ministre susvisé.

Il ressort, en effet, de la loi de finances n° 21/029 du 31 décembre 2021 pour l'exercice 2022, en vigueur au moment des faits, que la Commission Nationale de la Concurrence a effectivement émergé au Budget général du pouvoir central au chapitre 29209 de la

Section 29 attribuée au Ministère de l'Economie Nationale, avec notamment des crédits alloués de l'ordre de 314.550.747 CDF au titre de fonctionnement.

Secundo, aux termes de l'article 13 de l'arrêté ministériel susvisé, le budget de fonctionnement de la CONAC relève des ressources provenant du Trésor public, de la rétrocession provenant des amendes transactionnelles, des fonds mis à sa disposition par la Communauté de la Zone de Libre échange et de dons et legs.

Tertio, dans le contrat de bail du 30/02/2022 signé par la société KA-BE SARL et la CONAC, cette dernière est présentée comme un organisme public (Annexe 3 rapport IGF versé au dossier).

La CONAC étant un organisme public et le Mis en cause Francis ILUNGA LUBUMBASHI son agent, la Cour des comptes est compétente pour connaître des fautes de gestion présumées commises par ce dernier.

## **1.2. De la compétence matérielle de la Cour de céans**

Il ressort de l'article 127 de la loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes que, en matière de discipline budgétaire et financière, les auteurs des fautes de gestion visés à l'article 32 de la loi organique sus visée sont déférés devant ladite cour.

En outre, aux termes de l'article 90 de ladite loi organique, la Cour des comptes est compétente pour statuer sur les fautes de gestion.

Par conséquent, les faits mis à charge du Mis en cause étant présumés constitutifs de faute de gestion, la Cour des comptes siégeant en matière de discipline budgétaire et financière est compétente quant à ce.

## **1.3. Sur la recevabilité**

### **1.3.1. S'agissant des modalités de la saisine.**

En vertu de l'article 56 de l'Arrêté n° 001 du 30 septembre 2020 portant Règlement intérieur de la Cour des comptes, faisant application de l'article 127 de la loi organique susvisée, en matière de discipline budgétaire et financière, la saisine de la Cour des comptes est réservée au Procureur général près cette cour, organe des poursuites, et que ce dernier la saisit par une décision de déferé.

Dans le cas d'espèce, la Chambre de céans a été saisie par le déféré n°017 /PG /CC /ST /Do.004 /EES/2023 aux fins d'instruction, suivant la lettre n° 087/PG/CC/ST/DO.004/EES/2023 du 16 octobre 2023 par laquelle le Procureur général a déféré le Mis en cause devant ladite Chambre pour fautes de gestion .

En conséquence, la Cour de céans, siégeant en matière de Discipline budgétaire et financière, a été saisie conformément à la loi.

### **1.3.2. S'agissant du délai de prescription**

Considérant qu'aux termes de l'article 137 alinéa 3 de la loi organique susvisée, les fautes de gestion sont prescrites après dix ans, à dater de la découverte des actes constitutifs de fautes de gestion.

En l'espèce, les faits présumés constitutifs de fautes de gestion, à charge du Mis en cause, ayant été découverts à compter de la date du déféré n°017/PG/CC/ST/DO.004/EES/2023 aux fins d'instruction du 16 octobre 2023, la prescription décennale n'est pas acquise.

Les poursuites étant effectuées avant l'expiration du délai prévu à l'article 137, alinéa 3 de la loi organique de la Cour des comptes, la procédure ainsi introduite dans les forme et délai légaux, est recevable.

## **2. QUANT AU FOND**

Il y a lieu de répondre préalablement aux observations formulées par le Mis en cause sous forme d'exceptions, avant d'aborder l'examen du fond de la cause.

### **2.1. Sur l'exception tirée du fait que le déféré n'est pas un acte de saisine de la Cour des comptes**

Dans ses dires et moyens de défense présentés par son Conseil, le Mis en cause soutient que, selon l'article 17 al. 2 de la loi organique de la Cour des comptes, parmi les actes que le Procureur général près cette Cour pose comme ministère public, le déféré n'est pas cité.

Cet article dispose, en effet, ce qui suit : « Le Procureur général près la Cour des comptes exerce les fonctions du ministère public par voie de réquisitions, de conclusions, d'avis et de notes ».

Aussi poursuit-il que le recours à l'indicatif présent du verbe « exercer » rend obligatoire les actes auxquels il faut recourir pour exercer la fonction du ministère public et, par voie de conséquence, saisir la Cour des comptes.

Il conclut que la Cour de céans n'a jamais été saisie par le Parquet en application de l'article 17 de la loi organique précitée.

#### Quant à la Cour

La Cour relève que le déféré est bel et bien l'acte par lequel le Procureur général saisit la Cour des comptes en matière de Discipline budgétaire et financière.

En effet, aux termes de l'article 56 de l'arrêté n°001 du 30 septembre 2020 portant Règlement intérieur de la Cour des comptes, en matière de discipline budgétaire et financière, la saisine de la Cour des comptes est réservée au Procureur général près cette cour, organe des poursuites. Ce dernier saisit la Cour des comptes par une décision de déféré.

La Cour de céans se réfère audit règlement intérieur car, conformément à l'article 293 de sa loi organique, le Règlement intérieur de la Cour des comptes ainsi que des actes réglementaires déterminent en tant que de besoin les dispositions nécessaires à l'application de la présente loi organique.

Pour avoir saisi la Chambre de discipline budgétaire et financière par un déféré, le Procureur général a agi conformément à la réglementation qui régit la Cour des comptes en matière de discipline budgétaire et financière et, par conséquent, la saisine de la Cour des comptes est régulière.

C'est pourquoi, la Cour de céans rejettera cette observation présentée sous forme d'exception et se déclarera régulièrement saisie par le Parquet général dans le cas sous examen.

### **2.2. Sur l'exception tirée de l'incompétence matérielle de la Cour des comptes**

Dans ses dires et moyens de défense, le Mis en cause soutient qu'aux termes de l'article 129 de la loi organique sur la Cour des comptes, lorsqu'il est établi que l'infraction poursuivie n'a aucun rapport avec les règles d'exécution des dépenses et des marchés publics ou avec les règles de réalisation des recettes du pouvoir central, de la province et de l'entité territoriale décentralisée ainsi que de leurs organismes auxiliaires, le Procureur

général transmet le dossier au ministre ayant la justice dans ses attributions pour la saisine des juridictions de l'ordre judiciaire. Il en informe le Premier président de la Cour des comptes ainsi que l'autorité dont relève l'agent poursuivi.

Le Mis en cause soutient par conséquent que, dans le cas sous examen, il n'existe pas de lien entre les faits présumés constitutifs de faute de gestion à sa charge avec les règles d'exécution des dépenses, ni avec celles de réalisation des recettes.

C'est ainsi qu'il renchérit en alléguant que percevoir sur les finances publiques l'argent de mission ne rentre pas dans la prévision de cette loi, car le titre V de ladite loi définit ce qu'il faut entendre des opérations effectuées par le comptable public ou l'ordonnateur.

Il conclut de ce qui précède que la Cour de céans doit se déclarer incompétente en raison de la matière.

Répliquant aux moyens soulevés par le Mis en cause, le Ministère public a estimé que, dans le cas sous examen, la Cour de céans est compétente en vertu de l'article 32 de sa loi organique, qui dispose in fine que sont justiciables devant la Cour des comptes pour faute de gestion en matière de discipline budgétaire et financière tout responsable ou agent des entreprises publiques, des établissements ou organismes publics.

#### Quant à la cour

Il y a lieu de considérer que les faits à charge du Mis en cause, pour autant qu'ils sont relatifs aux frais de mission, concernent les règles d'exécution des dépenses, sous forme des dépenses de personnel et plus précisément de prestation, réglementées par la Circulaire n° 001/ME/MIN.BUDGET/029 du 31 décembre 2021 contenant les instructions relatives à l'exécution de la Loi de finances n° 21/029 du 31 décembre 2021 pour l'exercice 2022, précisément au point 3.1.5.8.1, traitant des frais de mission à l'intérieur et à l'extérieur.

Partant, la Cour de céans est matériellement compétente pour connaître des faits présumés constitutifs de faute de gestion à charge du Mis en cause.

C'est pourquoi, la Cour de céans rejettera cette exception.

### **2.3. Sur l'exception tirée du défaut de qualité d'ordonnateur dans le chef du Mis en cause**

Dans ses dires et moyens de défense, le Mis en cause allègue que pour être passible de poursuites pour fautes de gestion, il faut avoir la qualité d'ordonnateur.

Il ajoute que la lecture combinée des dispositions des articles 26 à 30 du Règlement intérieur de la Commission Nationale de la Concurrence, régissant le fonctionnement de cette structure et la définition des tâches de chaque membre de la coordination nationale, révèle de manière évidente que le Coordonnateur adjoint chargé de l'intégration économique ne dispose pas de la qualité d'ordonnateur.

Il en déduit qu'ayant été seulement bénéficiaire de cet ordre de mission collectif signé par le Ministre de l'Economie Nationale, il ne peut aucunement être considéré comme un ordonnateur des dépenses, qualité dont il n'a pas disposé au moment des faits.

#### Quant à la Cour

La Cour de céans relève que, pour se rendre coupable de fautes de gestion, il ne suffit pas seulement d'être ordonnateur. La qualité de responsable ou d'agent d'un organisme public, comme dans le cas d'espèce, suffit pour que cette infraction soit retenue.

Il y a lieu, en effet, de rappeler que s'agissant de la compétence personnelle, la loi organique n°18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes énumère en son article 32 les personnes soumises à sa Juridiction lorsqu'elle siège en matière de discipline budgétaire et financière. Au nombre de ces personnes, la loi susvisée cite, en plus des ordonnateurs, tout responsable ou agent des entreprises publiques, des établissements ou organismes publics.

La Cour de céans rappelle donc que la commission des fautes de gestion n'est pas l'apanage des seuls ordonnateurs car tout responsable ou agent est susceptible de commettre des fautes de gestion et en être poursuivi devant la Cour des comptes. L'article 129 de la loi relative aux finances publiques parle même de toute personne.

Or, il est établi que le Mis en cause était, en sa qualité de Coordonnateur adjoint en charge d'intégration économique de la CONAC, agent de cet organisme public et, par conséquent, justiciable de la Cour des comptes pour toute faute de gestion susceptible d'être commise par lui en tant qu'agent œuvrant au sein d'un organisme public.

Pour cette raison, la Cour de céans rejettera la dernière exception soulevée par le Mis en cause.

#### **2.4. Sur la responsabilité du Mis en cause**

Le Mis en cause a été déféré devant la Chambre de Discipline budgétaire et financière pour des faits présumés constitutifs de fautes de gestion, liés respectivement aux ordres de

mission de service n° 0116/CAB/MIN/ECONAT/NKK/FIL/msm/2022 du 07 juillet 2022 pour la mission de Genève en Suisse et n° 0252/ CAB/MIN/ ECONAT/NKK/FIL/msm/2022 du 10 septembre 2022 pour la mission de service de Salima au Malawi, tous signés par Monsieur Nicolas KAZADI alors Ministre des finances assumant l'intérim de son collègue de l'Economie Nationale.

Le déféré du Procureur général met ainsi à charge du Mis en cause des faits présumés constitutifs d'octroi à soi-même des avantages injustifiés portant respectivement sur les montants de 8.998 USD pour la mission de Genève en Suisse et de 7.835 USD pour la mission de Salima au Malawi, soit un total de 16.833 USD.

2.4.1. Concernant la faute de gestion relative à l'ordre de mission n° 0116/CAB/MIN/ECONAT/ NKK/CMM/dld/2022 du 07 juillet 2022, portant sur un montant de 8.998 USD.

La Déféré du Procureur général poursuit le Mis en cause pour s'être octroyé un avantage injustifié en recevant de la caisse de la CONAC la somme de 8.998 USD pour une mission de service à Genève en Suisse, qu'il n'a pas effectuée.

En effet, Il est constant à travers le dossier que le nom de Francis ILUNGA LUBUMBASHI, est repris sur l'ordre de mission n°0116/CAB/MIN/ ECONAT/NKK/FIL/msm/2022 du 07 juillet 2022 pour une mission officielle à Genève en Suisse, du 16 au 25 juillet 2022.

En vue de ladite mission, le Mis en cause a reconnu avoir perçu 3.947 USD à titre de frais de mission pour Genève tel qu'il ressort de l'état des sommes à liquider suivant l'ordre de mission n° 0116/CAB/MIN/ECONAT/NKK/FIL/msm/2022 (Cfr annexe 19 du rapport de l'IGF/ frais de mission).

Le Mis en cause a aussi perçu 5.051 USD, dont 55 USD de go pass, 45 USD de test COVID et 4.951\$ coût de billet aller et retour (Cfr annexe 19 du rapport de l'IGF/ titres de voyage) mais sans effectuer la mission précitée. Le total des fonds mis à sa disposition s'élève à 8.998 USD.

Dans ses dires et moyens de défense, le Mis en cause a allégué avoir accompli la mission de Genève au mois de septembre 2022 et ce, sur base de l'ordre de mission n°0250/CAB/MIN/ECONAT/NKK/FIL/mmk/2022 du 08 septembre 2022. D'où, pour lui, les frais susvisés, qu'il n'a pas remboursés à l'occasion du premier voyage avorté de Genève, lui ont permis d'effectuer le second de Genève toujours du 25 septembre au 4 octobre 2022.

La Cour de céans a constaté que le Parquet général n'a pas conclu sur la culpabilité du Mis en cause en lien avec l'inexécution de l'ordre de mission précité, ni requis de condamnation à charge du Mis en cause quant à ce.

Il y a lieu de considérer, par conséquent, que le Ministère public a renoncé aux poursuites y relatives.

Pour cette raison, la Cour de céans se déclarera non saisie des faits présumés constitutifs de fautes de gestion en rapport avec la mission de Genève suivant l'ordre de mission n° 0116/CAB/ MIN/ECONAT/ NKK/CMM/dld/2022 du 07 juillet 2022

2.4.2. De la faute de gestion relative à l'ordre de mission collectif n°0252/CAB/MIN/ECONAT/NKK/FIL/msm/2022 du 10 septembre 2022 portant sur un montant de de 7.835 USD.

Il est un fait indéniable que le nom du Mis en cause Francis ILUNGA LUBUMBASHI est repris sur l'ordre de mission collectif n°0252/CAB/MIN/ECONAT/NKK/FIL/msm/2022 du 10 septembre 2022 pour une mission officielle à Salima, au MALAWI.

Il est établi que le Mis en cause n'a pas effectué ladite mission alors que la CONAC avait mis à sa disposition les fonds nécessaires, fonds qu'il n'a pas reversés au compte de la CONAC. A ce sujet, le Coordonnateur actuel en fonction, Monsieur NSIMBA LUZOLO Freddy, a certifié devant le magistrat rapporteur qu'un montant de 4.050\$ à titre de frais de mission à Salima au Malawi et de 2.935\$ pour le titre de voyage, go pass et test COVID ont été retirés des comptes de la CONAC par différents chèques en rapport avec la mission de Salima au Malawi (S/F2 pièces à conviction cotées de 9 à 15).

Dans ses dires et moyens de défense, le Mis en cause a reconnu avoir perçu, conformément à l'état des sommes à liquider pour la mission officielle à Salima au MALAWI, la somme de 4.050 USD à titre de frais de mission, sans effectuer la mission pour laquelle il avait pourtant perçu les frais.

Pour justifier l'inexécution de ladite mission, le Mis en cause a argué qu'il a été empêché parce qu'il devait se présenter à l'Ambassade de Suisse pour des empreintes digitales concernant la mission de Genève. Il a poursuivi en alléguant avoir suivi cette formation en visioconférence à Kinshasa et qu'un brevet lui a même été délivré à l'issue de ladite formation.

Il a soutenu enfin que le fait pour lui d'avoir perçu les frais de mission et ne pas avoir effectué la mission, est une erreur fautive exonératoire de responsabilité pénale et qu'il y a eu absence de dol dans son chef due à une contrainte irrésistible tenant au fait que la mission de Genève serait plus importante. C'est ce qui explique, selon lui, le non-accomplissement par lui de la mission de Salima au Malawi.

Pour toutes ces raisons, le Mis en cause sollicite, non seulement qu'il soit déchargé de toute responsabilité en l'espèce, mais aussi si, par impossible, sa culpabilité était retenue, l'indulgence de la Chambre de jugement ainsi que les circonstances atténuantes en sa faveur.

Et pour démontrer sa bonne foi, il se dit disposé à reverser au Trésor public la différence entre les frais de mission à l'extérieur perçus (4.050\$) et ceux lui dus dans le cadre d'une mission effectuée dans la ville de Kinshasa.

#### Quant à la Cour

L'instruction faite à l'audience, des suites du déféré et des conclusions écrites et orales complémentaires du Procureur général près la Cour des comptes, concernant l'ordre de mission collectif n° 0252/CAB/MIN/ECONAT/NKK/ FIL /msm/2022 du 10 septembre 2022, a révélé que le Mis en cause a effectivement perçu la somme 4.050 USD, à titre de frais de mission et de voyage pour Salima au Malawi.

Il demeure constant que malgré les fonds reçus de la CONAC, en exécution de l'ordre de mission précité, le Mis en cause n'a pas effectué de déplacement, préférant consommer sur place les frais mis à sa disposition pour la réalisation de la mission, au lieu de les reverser dans la caisse de la CONAC, prétextant qu'il a suivi en visio-conférence les activités liées à ladite mission.

Ce faisant, il a fait l'objet des poursuites pour s'être procuré un avantage injustifié entraînant un préjudice pour la CONAC et, par ricochet, pour le pouvoir central.

En effet, l'article 129, 5<sup>e</sup> tiret de la Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques dispose : « Est passible d'une sanction pour faute de gestion au niveau du pouvoir central, **TOUTE PERSONNE** ... qui se sera procuré à soi-même ou à autrui un avantage injustifié, sous toute forme, entraînant un préjudice pour le pouvoir central ».

Ainsi, pour être établie, la faute de gestion prévue et punie à l'article susvisé requiert la réunion des éléments constitutifs ci-après :

1. La qualité de responsable ou d'agent ;
2. Le statut de l'entité concernée : organisme public ;
3. Le lien entre la qualité d'agent et l'organisme public ;
4. L'octroi à soi-même ou à autrui d'un avantage injustifié, sous toute forme ;
5. Le préjudice causé au pouvoir central.

1. La qualité de « Responsable ou d'agent »

Aux termes de l'article 32, alinéa 4 de la loi organique de la Cour des comptes, est justiciable devant la Cour des comptes, siégeant en matière de discipline budgétaire et financière, tout responsable ou agent des entreprises publiques, des établissements ou organismes publics.

Or, en sa qualité de Coordonnateur adjoint de la CONAC et faisant partie du staff dirigeant de la CONAC, le Mis en cause est un agent public au regard de l'article 1<sup>er</sup> du Décret-loi n° 017-2002 du 03 octobre 2002 portant Code de conduite de l'agent public de l'Etat qui dispose : « Au sens du présent code, on entend par « agent public de l'Etat » toute personne qui exerce une activité publique de l'Etat et/ou rémunérée par ce dernier. Il s'agit notamment des agents des organismes publics comme la CONAC.

En outre, l'article 129, 5<sup>e</sup> tiret de la Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances publiques dispose ce qui suit : « Est passible d'une sanction pour faute de gestion au niveau du pouvoir central, toute personne... ».

Le premier élément constitutif de la faute de gestion retenu à charge du Mis en cause est établi.

2. Le statut de l'entité concernée : organisme public

La CONAC est un organisme public émergeant au Budget du pouvoir central sous la section 29 consacrée au Ministère de l'Economie Nationale. La CONAC émerge, en effet, au Budget de l'Etat en ce qui concerne son fonctionnement et la rémunération des membres de son personnel, comme l'atteste le barème de rémunération du personnel de la CONAC signé par le ministre de l'Economie Nationale et celui du Budget ainsi que les données contenues dans la loi de finances de 2022.

Par ailleurs, aux termes de l'article 13 de l'arrêté ministériel n°014/CAB/MIN /ECONAT /MBL /SGEN/dag/2016 du 23 mai 2016 modifiant et complétant l'arrêté départemental DENI/CAB/06/013/87 du 26 mai 1987 portant création et fonctionnement de la Commission

nationale de la concurrence, le budget relatif au fonctionnement de la Commission relève des ressources provenant de :

- Trésor public ;
- Rétrocession provenant des amendes transactionnelles ;
- Fonds mis à la disposition par la Communauté de la zone de libre-échange (ZLE) ;
- Dons et legs.

Ainsi, le deuxième élément constitutif de faute de gestion est établi.

### 3. Le lien entre la qualité d'agent et l'organisme public

L'agent dont question doit être employé dans un organisme public.

En effet, dans le cas sous examen, le Mis en cause est une personne physique, nommée Coordonnateur adjoint chargé de l'intégration économique de la Commission Nationale de la Concurrence par l'Arrêté ministériel n°012/CAB/MIN/ECONAT/JKY/VAU/hni/2021 du 18 novembre 2021 portant renforcement et redynamisation de la Commission Nationale de la Concurrence, CONAC en sigle.

C'est en sa qualité d'agent d'un organisme public dénommé CONAC, qu'il a commis les fautes de gestion retenues à sa charge.

Par conséquent, le troisième élément constitutif de faute de gestion sous examen, est établi dans son chef.

### 4. L'octroi à soi-même ou à autrui d'un avantage injustifié sous toute forme

Il est établi que le Mis en cause a perçu la somme de 4.050 USD à titre de frais de mission pour une mission de service à Salima au Malawi.

Le Mis en cause a reconnu qu'il n'avait pas effectué ladite mission, après avoir perçu le montant sus-indiqué alors que les frais de mission ont été mis à sa disposition pour un objectif précis et que, par conséquent, leur gestion devait se faire conformément aux lois et règlements, aux circulaires et instructions, ainsi qu'aux obligations et postulats évidents de gestion de finances publiques.

En effet, la Circulaire n° 001/ME/MIN.BUDGET/2022 du 27/01/2022 contenant les instructions relatives à l'exécution de la Loi de finances n° 21/029 du 31 décembre 2021 pour l'exercice 2022, en vigueur au moment des faits incriminés, dispose ce qui suit à la page 59 : « Si une mission n'est pas effectuée, le missionnaire restitue les frais de mission et titre de voyage au Comptable public pour reversement au Compte général du Trésor ».

Dans le cas d'espèce, le Mis en cause avait l'obligation de reverser les fonds reçus au compte de la CONAC. Ne l'ayant pas fait, il s'est donc octroyé un avantage injustifié au préjudice de la CONAC et, par ricochet, du pouvoir central.

La Cour de céans rappelle, par ailleurs, qu'en matière de discipline budgétaire et financière, le principe de légalité doit être conçu de façon large, il recouvre non seulement les lois et règlements, mais également les circulaires et instructions, ainsi que les obligations et les postulats évidents de gestion (cfr l'arrêt de la Cour de cassation n°594 du 11 octobre 2001, in jurisprudence de la Cour des comptes du Maroc, recueil des règles dégagées des arrêts rendus par la chambre de discipline budgétaire et financière, avril 2019).

En effet, les frais de mission perçus en exécution d'un ordre de mission ne constituent pas de l'argent perçu à titre privé, mais des deniers publics à justifier après utilisation.

D'où, l'utilisation par un agent d'un organisme public des frais de mission, perçus dans le cadre d'un ordre de mission, à ses fins personnelles constitue un octroi à soi-même d'un avantage injustifié.

La faute de gestion retenue à charge du Mis en cause consiste donc non pas dans le fait pour lui de bénéficier des frais de mission de la part d'un ordonnateur mais plutôt dans le fait de ne pas reverser les fonds ainsi reçus au compte de la CONAC alors qu'il n'a pas effectué la mission pour laquelle lesdits fonds ont été mis à sa disposition. Ce faisant, le Mis en cause s'est octroyé un avantage injustifié.

Partant, ne peut constituer une excuse valable le fait pour le mis en cause de se prévaloir d'un brevet prétendument obtenu à la suite de la participation par visioconférence aux activités liées à une mission non effectuée par lui.

Par conséquent, le comportement du Mis en cause est caractéristique d'une violation d'une règle d'exécution des dépenses qui impose à tout agent bénéficiaire des frais de mission, de les reverser si la mission n'a pas été effectuée.

Ainsi, le Mis en cause n'ayant pas reversé les fonds reçus de la CONAC, sachant qu'il n'a pas effectué la mission pour laquelle lesdits fonds ont été mis à sa disposition, ne peut se prévaloir d'une quelconque erreur fautive exonératoire de responsabilité, ni d'une absence de dol, du reste inopérant en matière de fautes de gestion, moins encore d'une contrainte irrésistible liée à la mission de Genève qui était, selon ses dires, plus importante.

Le mis en cause, en sa qualité de responsable adjoint de la CONAC, professeur d'université et juriste de formation, a agi en connaissance de causes, en mesurant ses actions et, par

conséquent, la Cour ne peut croire que des circonstances extérieures à sa bonne foi l'aient poussé à agir de la manière peu recommandable dans le cas d'espèce.

Ainsi, la Cour de céans ne prendra pas en compte les circonstances évoquées par le Mis en cause.

Le quatrième élément constitutif de faute de gestion requis par l'article 129, 5<sup>e</sup> tiret de la Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances publiques, est établi dans le chef du Mis en cause.

### **5. Un préjudice pour le pouvoir central**

Etant donné que les frais de mission perçus dans le cadre de l'ordre de mission de Malawi sont des deniers publics, quelle qu'en soit la provenance, le pouvoir central, par le biais de son organisme public la CONAC, a subi un préjudice du fait du comportement affiché par le Mis en cause, dans la mesure où cet organisme a été créé par ledit pouvoir pour un objectif précis consistant à assurer la gestion efficiente de la politique de la concurrence en République Démocratique du Congo et que toute faute de gestion commise par un agent remet en cause l'objectif ainsi fixé par le pouvoir central qui en subit par ce fait un préjudice. Par conséquent, le cinquième élément constitutif de faute de gestion prévue et punie par l'article 129, 5<sup>e</sup> tiret de la Loi relative aux finances publique sus-évoquée est établi dans son chef.

Tous les éléments constitutifs de faute de gestion à charge du Mis en cause étant réunis dans le cas d'espèce, la Cour de céans l'en déclarera coupable.

### **5. Sur l'amende**

La loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes dispose en son article 136 que la personne ayant commis une faute de gestion est passible d'une amende qui ne peut excéder le double de son traitement ou de son salaire brut annuel à la date de l'irrégularité ou de l'infraction.

La rémunération mensuelle du mis en cause au moment des faits étant de 9.052.000 FC, le double de son salaire brut annuel s'élève à 217.248.000 FC.

Tenant compte des circonstances de commission des faits et du préjudice subi par le pouvoir central à travers la CONAC, la Cour de céans condamnera le mis en cause au paiement à titre d'amende de la somme de 80.000.000 de Francs congolais et lui ordonnera de reverser la somme de 4.050 USD au compte de la CONAC.

**Par ces motifs,**

La Cour des comptes siégeant en matière de discipline budgétaire et financière,  
Statuant en audience publique au premier degré,  
contradictoirement à l'égard du Mis en cause Francis ILUNGA LUBUMBASHI,

**Arrête :**

Article 1<sup>er</sup>

Toutes les exceptions soulevées par le Mis en cause ILUNGA LUBUMBASHI Francis sont rejetées.

Article 2

La Cour se déclare non saisie des faits présumés constitutifs de fautes de gestion liés à l'Ordre de mission n° 0116/CAB/MIN/ECONAT/NKK/FIL/msm/2022 de Genève en Suisse.

Article 3

En rapport avec l'ordre de mission collectif n°0252/CAB/MIN/ECONAT/NKK/FIL/msm/2022 de Salima au Malawi, la Cour déclare le Mis en cause Francis ILUNGA LUBUMBASHI coupable de fautes de gestion, en conséquence le condamne à une amende de 80.000.000 de Francs congolais ainsi qu'aux frais de l'instance.

Article 4

La Cour ordonne au Mis en cause Francis ILUNGA LUBUMBASHI de reverser la somme de 4.050 USD, perçue à titre de frais de mission, au compte de la CONAC.

Article 5

Le présent arrêt sera notifié au Ministre de l'Economie Nationale, au Coordonnateur de la CONAC, au Mis en cause Francis ILUNGA LUBUMBASHI et à la Direction Générale des Recettes Administratives, Domaniales, Judiciaires et de Participations.

Il sera, en outre, publié au Journal officiel de la République Démocratique du Congo et sur le site internet de la Cour des comptes.

Ainsi arrêté et prononcé par la Cour des comptes siégeant en matière de discipline budgétaire et financière, en son audience publique du 26/11/2024, à laquelle siégeaient le Conseiller maître TONUANGU KONGOLO Gilbert, Président de céans, le Conseiller référendaire MVUEZOLO MBUMBA Dieudonné, Juge, le Conseiller référendaire KATUMANGA MPUMBUE José, juge, en présence de Monsieur .....,

Avocat général près la Cour des comptes, et avec l'assistance de Monsieur NZUZI-TSHILUNGA Pierre, Greffier.

En foi de quoi, le présent arrêt est signé par les membres de la composition.

TONDUANGU KONGOLO Gilbert

NZUZI TSHILUNGA Pierre

MVUEZOLO MBUMBA Dieudonné

KATUMANGA MPUMBUE José