



Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

République Démocratique du Congo (RDC)

Rapport d'évaluation mutuelle

Avril 2021



TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ACRONYMES	3
PREAMBULE.....	7
SYNTHESE	8
A- CONCLUSIONS GENERALES.....	8
B- RISQUES ET SITUATION GENERALE.....	10
C- NIVEAU GLOBAL D'EFFICACITE ET DE CONFORMITE TECHNIQUE.....	11
D- MESURES PRIORITAIRES	16
E- NOTATIONS DE L'EFFICACITE ET DE LA CONFORMITE TECHNIQUE.....	18
RAPPORT D'EVALUATION MUTUELLE DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO	20
<i>PREAMBULE</i>	20
CHAPITRE 1 : RISQUE ET CONTEXTE EN MATIERE DE BC/FT.....	21
1.1- Risques en matière de BC/FT et identification préliminaire des domaines à risque plus élevé.	22
1.2- Eléments d'importance spécifique (<i>materiality</i>).....	26
1.3- Eléments structurels	29
1.4 Autres éléments de contexte.....	30
CHAPITRE 2 : POLITIQUES ET COORDINATION NATIONALES EN MATIERE DE LBC/FT.	42
2.1 Conclusions principales et recommandations	42
2.2 Efficacité : Résultat Immédiat 1 (risque, politique et coordination)	44
CHAPITRE 3. RÉGIME JURIDIQUE ET QUESTIONS OPÉRATIONNELLES.....	50
3.1 Principales conclusions et recommandations	50
3.2. Efficacité : Résultat Immédiat 6 (renseignements financiers).....	54
3.3. Efficacité : Résultat Immédiat 7 (enquêtes et poursuites relatives au BC).....	63
3.4. Efficacité : Résultat Immédiat 8 (confiscation).....	68
CHAPITRE 4 : FINANCEMENT DU TERRORISME ET FINANCEMENT DE LA PROLIFERATION.....	70
4.1. Principales conclusions et recommandations	70
4.2 Efficacité : Résultat Immédiat 9 (enquêtes et poursuites en matière de FT).....	72
4.3 Efficacité : Résultat Immédiat 10 (mesures préventives et sanctions financières en matière de FT).....	74
4.4 Efficacité : Résultat Immédiat 11 (sanctions financières en matière de financement de la prolifération).....	76
CHAPITRE 5 : MESURES PREVENTIVES	78
5.1. Principales conclusions et recommandations	78

5.2. Efficacité : Résultat Immédiat 4 (mesures préventives).....	81
CHAPITRE 6 : CONTROLE	90
6.1. Principales conclusions et recommandations	90
6.2. Efficacité : Résultat Immédiat 3 (contrôle)	92
CHAPITRE 7 : PERSONNES MORALES ET CONSTRUCTIONS JURIDIQUES.....	99
7.1. Principales conclusions et recommandations	99
7.2. Efficacité : Résultat Immédiat 5 (personnes morales et constructions juridiques).....	100
CHAPITRE 8 : COOPERATION INTERNATIONALE	103
8.1. Principales conclusions et recommandations	103
8.2. Efficacité : Résultat Immédiat 2 (coopération internationale).....	104
ANNEXE SUR LA CONFORMITE TECHNIQUE	109
Recommandation 1 : Evaluation des risques et application d'une approche fondée sur les risques ...	109
Recommandation 2 : Coopération et coordination nationales.....	113
Recommandation 3 : Infraction de blanchiment d'argent	113
Recommandation 4 : Confiscation et mesures provisoires.....	115
Recommandation 5 : Infraction de financement du terrorisme	116
Recommandation 6 : Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme	118
Recommandation 7 : Sanctions financières ciblées liées à la prolifération.....	121
Recommandation 8 : Organismes à but non lucratif	122
Recommandation 9 : Lois sur le secret professionnel des IF	125
Recommandation 10 : Devoir de vigilance relatif à la clientèle.....	127
Recommandation 11 : Conservation de documents	133
Recommandation 12 : Personnes politiquement exposées	134
Recommandation 13 : Correspondance bancaire	136
Recommandation 14 : Services de transfert de fonds ou de valeurs	137
Recommandation 15 : Nouvelles technologies	139
Recommandation 16 : Virements électroniques.....	139
Recommandation 17 : Recours à des tiers.....	141
Recommandation 18 : Contrôles internes et succursales et filiales à l'étranger.....	142
Recommandation 19 : Pays présentant un risque plus élevé.....	144
Recommandation 20 : Déclaration des opérations suspectes	144
Recommandation 21 : Divulgaration et confidentialité.....	145
Recommandation 22 : EPNFD : Devoir de vigilance relatif à la clientèle.....	145
Recommandation 23 : EPNFD : Autres mesures	146

Recommandation 24 : Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales	147
Recommandation 25 : Transparence et bénéficiaires effectifs des constructions juridiques	150
Recommandation 26 : Règlements et contrôle des institutions financières	151
Recommandation 27 : Pouvoirs des autorités de contrôle.....	154
Recommandation 28 : Réglementation et contrôle des entreprises et professions non financières désignées	156
Recommandation 29 : Cellule de renseignements financiers (CRF).....	158
Recommandation 30 : Responsabilités des autorités de poursuites pénales et des autorités chargées des enquêtes.....	160
Recommandation 31 : Pouvoirs des autorités de poursuites pénales et des autorités chargées des enquêtes.....	162
Recommandation 32 : Passeurs de fonds	163
Recommandation 33 : Statistiques	164
Recommandation 34 : Lignes directrices et retour d'informations.....	165
Recommandation 35 : Sanctions	166
Recommandation 36 : Instruments internationaux.....	169
Recommandation 37 : Entraide judiciaire.....	169
Recommandation 38 : Entraide judiciaire: gel et confiscation	171
Recommandation 39 : Extradition.....	172
Recommandation 40 : Autres formes de coopération internationale	173
Tableau résumant la conformité avec les Recommandations du GAFI	178

LISTE DES ACRONYMES

ACB :	Association Congolaise de Banques
ADF-NALU :	Allied Democratic Forces - National Army for the Liberation of Uganda
AMLO :	Anti-Money Laundering Office
ANIF :	Agence Nationale d'Investigation Financière
ANIMF :	Association Nationale des Institutions de Microfinance
ANR :	Agence Nationale des Renseignements
APROCEC :	Association Professionnelle des Coopératives d'Epargne et de Crédit
ARCA :	Agence de Régulation et de Contrôle des Assurances
ASBL :	Associations Sans But Lucratif
ASDI :	Agence Suédoise de Coopération pour le Développement International
ASSIMO :	Association des Agences Immobilières
AUDDCG :	Acte uniforme sur le Droit commercial général
BC :	Blanchiment de capitaux
BC/FT :	Blanchiment de capitaux et financement du terrorisme
BCC :	Banque centrale du Congo
BCDC :	Banque Commerciale Du Congo
BCN-INTERPOL :	Bureau central national d'Interpol
BIAC :	Banque Internationale pour l'Afrique au Congo
BOA :	Bank Of Africa
C :	Conforme
CADECO :	Caisse d'Epargne du Congo
CEEAC :	Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale
CEEC :	Centre d'expertise d'évaluation des matières premières et semi précieuses
CEMAC :	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CEN :	Customs Enforcement Network
CENAREF :	Cellule Nationale de Renseignements Financiers
CEPGL :	Communauté Economique des Pays des Grands Lacs

CNCLT :	Comité National de Coordination de Lutte Contre le Terrorisme International
CNSS :	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
COCAM :	Confédération des Cambistes Manuels de RDC
COLUB :	Comité consultatif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
COMESA :	Common Market for Eastern and Southern Africa
COOCEC :	Coopérative Centrale d'Epargne et de Crédit
COOPEC :	Coopérative d'Epargne et de Crédit
CP :	Code pénal
CPI :	Cour Pénale Internationale
CPMF :	Comité Professionnel des Messageries Financières
CPP :	Code de procédure pénale
CRF :	Cellule de Renseignements Financiers
CTIF :	Cellule de Traitement de l'Information Financière
DGDA :	Direction Générale des Douanes et Accises
DGM :	Direction Générale des Migrations
DOS :	Déclaration d'opérations suspectes
DSIF :	Direction de la Surveillance des Intermédiaires Financiers
ENR :	Evaluation Nationale des Risques
EPNFD :	Entreprises et Professions Non Financières Désignées
FIDEF :	Fédération Internationale des Experts- Comptables Francophones
FIU :	Financial Intelligence Unit
FMI :	Fonds Monétaire International
FOLUCCO :	Fonds de Lutte Contre le Crime Organisé
FT :	Financement du Terrorisme
GABAC :	Groupe d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique Centrale
GAFI :	Groupe d'action financière
GIABA :	Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest

ICCN :	Institut Congolais pour la Conservation de la Nature
IF :	Institution financière
IGF :	Inspection Générale des Finances
IMF :	Institution de microfinance
INTOSAI :	Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (<i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i>)
IRC :	Institut des Réviseurs comptables
KFW :	Banque Allemande pour le Développement
LAB/CFT :	Lutte anti-blanchiment et contre le financement du terrorisme
LBC/FT :	Lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme
LC :	Largement conforme
LFT :	Lutte contre le financement du terrorisme
MASAK :	Comité d'enquête sur la criminalité financière en Turquie
MINDUH :	Ministère du Développement Urbain et de l'Habitat
NC :	Non conforme
OBNL :	Organisme à But Non Lucratif
OCC :	Office Congolais des Contrôles
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OHADA :	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OIPC-Interpol	Organisation Internationale de Police Criminelle
OMD :	Organisation Mondiale des Douanes
OMP :	Officier du Ministère Public
ONA :	Ordre National des Avocats
ONEC :	Ordre National des Experts Comptables
ONG :	Organisation Non Gouvernementale
OPJ :	Officier de Police Judiciaire
ORTG :	Organisme régional de type GAFI
OSCEP :	observatoire de surveillance de la corruption et de l'éthique professionnelle

PASMIF :	Programme d'Appui au Secteur de la Microfinance
PC :	Partiellement Conforme
PIB :	Produit Intérieur Brut
PNC :	Police Nationale Congolaise
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPE :	Personnes politiquement exposées
PV :	Procès-verbal
R :	Recommandation
RCCM :	Registre du commerce et du crédit mobilier
RCSNU :	Résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies
RDC :	République Démocratique du Congo
REM :	Rapport d'évaluation mutuelle
RI :	Résultat immédiat
SA :	Société anonyme
SADC :	South African Development and Cooperation
SARL :	Société à responsabilité limitée
SARLU :	Société à responsabilité limitée unipersonnelle
SIC :	Special Investigation Commission
SONAL :	Société Nationale des Loteries
SONAS :	Société nationale d'assurance
TIC :	Technologie de l'Information et de la Communication
TMB :	Trust Merchant Bank
TRACFIN :	Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins de la France
UBA :	United Bank for Africa
UNDCF :	United Nations Capital Development Fund
UNESCO :	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
USD :	Dollar américain
UTRF :	Unité de Traitement du Renseignement Financier du Maroc

PREAMBULE

Le Groupe d'Action Contre le Blanchiment d'Argent en Afrique Centrale (GABAC) est une Institution Spécialisée de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) et un Organisme Régional de Type GAFI (ORTG) qui promeut des politiques afin de protéger le système financier des Etats membres contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive.

Les Etats de la juridiction du GABAC ont formellement reconnu les normes du GAFI comme standards de référence en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive.

Le GABAC a été admis comme ORTG en 2015. Il a pour mission, entre autres, d'évaluer les dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) des Etats de sa juridiction afin d'en apprécier la conformité aux standards internationaux et l'efficacité des mesures prises.

Après avoir conduit avec succès le premier cycle d'évaluations mutuelles de ses Etats membres, le GABAC a entamé son second cycle par l'évaluation du dispositif de la République Démocratique du Congo (RDC).

Le présent Rapport, ainsi que les données et cartes qu'il peut contenir, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Il a été préparé sur la base de la Méthodologie du GAFI de 2013 mise à jour en février 2018 et du manuel de procédures du 2nd cycle du GABAC. Il intègre les nouvelles obligations introduites dans la révision des Recommandations du GAFI faite en 2012 et contient des dispositions relatives à la conformité technique et à l'efficacité.

Le présent Rapport a été examiné par M. FRANCESCO POSITANO, du Secrétariat du GAFI.

Le Rapport de l'évaluation a été adopté, en visioconférence par la 13^{ème} Plénière de la Commission Technique du GABAC, le 16 octobre 2020.

SYNTHESE

1. Cette partie du rapport fournit un résumé des mesures de LBC/FT mises en place en République Démocratique du Congo à la date de la visite sur place, du 13 au 24 août 2018. Il analyse le niveau de conformité aux 40 Recommandations du GAFI et d'efficacité du dispositif de LBC/FT de la RDC, et énonce des recommandations prioritaires en vue de renforcer ledit dispositif.

A-CONCLUSIONS GENERALES

- Les autorités compétentes de la RDC ont globalement une faible compréhension des risques de BC/FT auxquels est exposé le pays. Toutefois, elles ont adopté la loi n°04/016 du 19 juillet 2004 pour encadrer la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Elles ont par ailleurs pris des initiatives institutionnelles visant à renforcer cette lutte, notamment la création de la Cellule Nationale des Renseignements Financiers (CENAREF), du Comité consultatif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLUB), du Comité National de Coordination de Lutte contre le Terrorisme international (CNCLT), du Fonds de Lutte Contre le Crime Organisé (FOLUCCO) et de l'Observatoire de Surveillance de la Corruption et de l'Ethique Professionnelle (OSCEP). Mais ce cadre juridique n'est pas adapté aux Recommandations du GAFI, telles que révisées en 2012, et les ressources mobilisées ne permettent pas au cadre institutionnel de produire les résultats satisfaisants.
- La RDC est particulièrement exposé à des risques de BC liés à l'intégration dans le système financier des produits issus de la corruption, des détournements de deniers publics, de la fraude douanière et fiscale, du braconnage, du trafic d'espèces fauniques et d'essences forestières protégées, du trafic des minéraux. Ces risques sont accentués par des vulnérabilités inhérentes à l'importance du secteur informel, la prépondérance de l'utilisation du cash dans les transactions financières, le faible niveau de l'inclusion financière et l'insuffisance du cadre législatif et réglementaire encadrant les EPNFD et les ASBL.
- Le risque de FT est également important en raison du contexte sécuritaire marqué par l'activisme de groupes et bandes armés, l'instabilité de certains pays voisins dans la partie orientale et la porosité des frontières.
- La RDC n'a pas encore défini des procédures et mécanismes de traitement des listes établies au titre des Résolutions 1267 et 1373 de Nations Unies, d'où la difficulté de mise en œuvre des sanctions financières ciblées contre les personnes listées. Les procédures de gel et confiscation des avoirs et autres

biens des terroristes ne sont ni définies, ni mises en œuvre.

- La RDC dispose d'une cellule de renseignements financiers (CENAREF) qui traite, analyse et dissémine les déclarations qu'elle reçoit des entités déclarantes relatives aux soupçons de BC/FT. Le nombre de DOS reçues par cette cellule reste très faible au regard de la démographie et du potentiel délictuel du pays. Vingt (20) rapports ont été transmis aux autorités judiciaires, mais un seul a donné lieu à un jugement à la suite d'une requalification des faits. La CRF congolaise a une opérationnalité limitée. Elle ne dispose pas de système de sécurisation fiable des informations. La protection des informations transmises à cette structure est souvent remise en cause par certains assujettis qui expliquent ainsi la faiblesse du nombre de DOS transmises malgré la structuration de l'environnement criminel.
- Le dispositif congolais de LBC/FT est fragilisé par la capacité et l'intégrité morale assez limitées des enquêteurs et des magistrats dans le cadre des poursuites judiciaires sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
- Les insuffisances du cadre législatif et réglementaire laissent certaines IF et EPNFD en dehors du champ d'application de l'ensemble des mesures préventives relatives à la LBC/FT. En ce qui concerne le devoir de vigilance relatif à la clientèle, des instructions ont été publiées par la Banque Centrale du Congo (BCC) pour compléter et faciliter l'application de la loi anti-blanchiment, en vue de la mise en œuvre efficace des obligations de vigilance. Celles-ci ne s'appliquent cependant qu'aux Etablissements de crédit (banques, IMF, COOPEC, caisses d'épargne, institutions financières spécialisées, sociétés financières), excluant les autres institutions financières du champ d'application, notamment le secteur des assurances, les établissements de monnaie électronique et les services financiers de la Poste.
- Le secteur bancaire de la RDC a globalement une compréhension basique des risques de BC/FT et met en œuvre les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle et de vigilance constante des opérations, quoique de manière peu satisfaisante. Par contre, les secteurs de la microfinance et des coopératives d'épargne et de crédit, de change manuel, de transfert de fonds et de valeurs, de monnaie électronique ou encore celui des assurances, n'ont aucune compréhension des risques de BC/FT que représentent leurs clients, produits ou services ; ce qui se traduit par une faible mise en œuvre des mesures préventives par les acteurs de ces secteurs dont certains sont pourtant confrontés à des risques élevés de BC/FT. De manière générale, la mise en œuvre satisfaisante de l'obligation de vigilance est confrontée au défaut de pièces d'identification sécurisées en RDC, ce qui rend difficile la connaissance

du client.

- Au niveau de la régulation et du contrôle, la BCC a une certaine compréhension des risques de BC/FT. Elle a mis en place des mécanismes de contrôles prudentiels périodiques qui incluent des contrôles sur place, mais leur efficacité est toutefois limitée. L'approche de cette supervision n'est pas fondée sur les risques de BC/FT étant donné qu'aucune étude visant à établir les risques sectoriels n'a encore été menée et les sanctions prononcées ne concernent pas le volet LBC/FT alors que les IF présentent des défaillances en la matière. L'ARCA, de création récente, ne dispose pas encore de méthodologie et d'outils appropriés pour assurer une supervision de LBC/FT dans le secteur des assurances. Le secteur des EPNFD est dépourvu d'autorités désignées de supervision en matière de LBC/FT, malgré les risques élevés de BC/FT qu'il représente dans une économie marquée par l'informel et une circulation abondante du cash.
- La RDC dispose d'un cadre juridique satisfaisant en matière d'entraide judiciaire et d'extradition. L'effectivité de sa mise en œuvre demeure toutefois très limitée dans le domaine de la LBC/FT du fait de l'inexistence de demandes reçues et de requêtes émises. La coopération des autorités compétentes en matière de LBC/FT est relativement active au niveau de la CENAREF qui, bien que n'étant pas membre du Groupe Egmont, échange des renseignements de manière réactive avec des homologues étrangers avec lesquels elle a signé des protocoles d'entente. Elle est cependant moins perceptible au niveau des autorités de régulation et de contrôle des IF, de la douane et de la police qui pourtant disposent des pouvoirs légaux et réglementaires pour conclure des accords de coopération leur conférant la capacité générale de partager des informations avec des homologues étrangers dans le cadre de leurs missions. En outre, la douane congolaise est membre de l'OMD et la police est membre de l'OIPC-Interpol (Organisation Internationale de Police Criminelle). Ces deux organismes internationaux offrent des plateformes d'échanges d'informations.

B- RISQUES ET SITUATION GENERALE

2. La RDC fait face à un éventail de facteurs qui l'exposent à des activités criminelles de BC/FT. La structuration de son économie avec une prépondérance du secteur informel, la forte utilisation du numéraire du fait du faible niveau d'inclusion financière, la forte dollarisation de l'économie du fait du faible contrôle opérationnel des changes, l'absence d'un système d'identification fiable, la corruption généralisée créent un environnement criminogène propice aux activités de blanchiment de capitaux. Ces risques sont accentués par la perpétration de crimes économiques et

environnementaux générateurs de produits susceptibles d'intégrer le processus de blanchiment tels que : les détournements des deniers publics, la fraude douanière et fiscale, l'exploitation illégale de ressources naturelles, la criminalité faunique et ligneuse.

3. Le pays est également exposé aux menaces du terrorisme et de son financement du fait de la présence de groupes et bandes armés pouvant exploiter divers trafics illicites, de son environnement géographique et sécuritaire immédiat, notamment avec l'instabilité de certains pays voisins accentué par la porosité des frontières.

C- NIVEAU GLOBAL D'EFFICACITE ET DE CONFORMITE TECHNIQUE

4. La RDC a mis en place un système de LBC/FT au niveau d'efficacité encore relativement faible, en dépit de l'engagement sans équivoque des autorités politiques à combattre ces fléaux. On relève des insuffisances notoires dans la mise en œuvre de certains mécanismes essentiels tels que la coordination nationale, la définition d'une politique de lutte mettant en exergue l'approche basée sur les risques et la surveillance des institutions financières et les EPNFD.

5. En ce qui concerne la conformité technique, le cadre juridique élaboré en 2004 n'a pas essentiellement connu des mises à jour pour s'arrimer aux évolutions des normes internationales, notamment aux Recommandations du GAFI de 2012.

C1- Politique et coordination nationale en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (*Chapitre 2 – RI.1; R.1, R.2, R.33*)

6. La RDC présente des risques énormes de BC/FT. Une évaluation nationale des risques a été menée en 2013 mais le rapport y relatif n'a pas été validé, de sorte que l'identification des risques n'est pas issue d'un processus officiel. Un autre exercice d'ENR était en cours au moment de la visite sur place. Néanmoins, quelques autorités compétentes comprennent certains risques de BC/FT auxquels est exposé le pays, notamment ceux liés à la corruption qui affecte tous les domaines d'activités et l'administration publique, l'exploitation illégale des ressources naturelles servant à financer les groupes et bandes armés.

7. La RDC ne dispose pas d'une stratégie globale de LBC/FT. Mais le pays a adopté une politique sectorielle de lutte contre la corruption et créé, à cet effet, un organe stratégique : l'Observatoire de Surveillance de la Corruption et de l'Ethique Professionnel (OSCEP). Toutefois l'efficacité de son action est limitée et ne considère pas le blanchiment des produits de la corruption.

8. En termes de coordination, la RDC a créé le Comité Consultatif de Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLUB), une plateforme regroupant diverses administrations compétentes pouvant établir une synergie d'actions dans le cadre de l'élaboration des politiques nationales de lutte adaptées.

Toutefois, l'insuffisance de moyens de ce Comité constitue une faiblesse qui ne lui permet pas d'organiser des réunions et d'adopter des mesures tendant à affiner une stratégie nationale cohérente de LBC/FT. Le cadre de coordination dans le domaine de la lutte contre le terrorisme est assuré par le Comité National de Coordination de Lutte contre le Terrorisme international (CNCLT). Ce Comité se réunit régulièrement pour échanger et examiner les renseignements et informations sur la menace terroriste. Seulement, les aspects liés au financement du terrorisme n'entrent pas dans ses attributions.

C2- Régime juridique et questions opérationnelles (*Chapitre 3 – RI.6-8 ; R.3, R.4, R.29-32*)

9. La CENAREF est une cellule de renseignements financiers de type administratif instituée par l'article 17 de la loi n°04/016 du 19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

10. Elle analyse et transmet aux autorités judiciaires compétentes les informations pouvant donner lieu à des poursuites pour blanchiment de capitaux et financement du terrorisme. Elle est composée du Conseil et du Secrétariat Exécutif. Les membres du Conseil travaillent à temps partiel.

11. Les autorités de poursuite pénale disposent pour leurs enquêtes d'une grande variété de mesures permettant d'obtenir toutes les informations utiles, afin de saisir des avoirs et d'identifier les auteurs des infractions en vue de leur traduction devant les instances juridictionnelles. Toutefois, elles n'exploitent pas de manière optimale l'ensemble des données mises à leur disposition.

12. Sur le plan opérationnel, l'existence des services du Conseiller spécial du Chef de l'Etat chargé de la bonne gouvernance, la lutte contre la corruption, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme constitue une réponse stratégique majeure et de haut niveau pour lutter contre ces fléaux. Mais, la plupart des dossiers transmis aux autorités judiciaires n'ont malheureusement pas donné lieu à poursuite.

13. Les magistrats et officiers de police judiciaire concentrent leurs actions sur les infractions sous-jacentes, bien que générant des profits. Il n'existe pas de poursuites concomitantes ou parallèles en matière de blanchiment de capitaux, cette infraction étant encore perçue comme relevant de la compétence exclusive de la CENAREF, ce qui pose avec acuité un réel besoin de formation.

14. Le nombre des déclarations d'opérations suspectes (DOS) émanant des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) est absolument insignifiant au regard de la vulnérabilité des secteurs comme l'immobilier, l'exploitation des ressources naturelles ou la circulation de devises. L'action est encore concentrée sur les établissements de crédit dans un pays très peu bancarisé.

15. Par un protocole d'entente signé le 9 septembre 2010 entre la CENAREF et l'Association Congolaise des Banques, les banques sont dispensées de faire des déclarations automatiques à la CENAREF concernant les personnes politiquement exposées, sauf en cas de soupçon de BC/FT ou de demandes expresses de la CENAREF, ce qui réduit l'utilisation des renseignements financiers et n'est pas en cohérence avec le profil de risque du pays.

16. Les mouvements d'espèces transfrontaliers font l'objet de saisies et confiscations par les services douaniers. Il n'existe pas une synergie d'action entre les autorités aux frontières et les autorités judiciaires.

17. Aucune saisie et confiscation n'a été réalisée dans le cadre de la LBC/FT. Il existe pourtant une structure spécialisée pour gérer ces biens, le FOLUCCO, destinataire des ressources et biens confisqués dévolus à l'Etat, mais les autorités de poursuite n'intègrent pas ce volet dans les enquêtes.

18. L'absence de mise en œuvre des dispositions légales prévoyant des sanctions dissuasives par les autorités de poursuite pénale affaiblit substantiellement l'efficacité du dispositif. La poursuite des personnes morales est bien prévue dans la législation et une seule d'entre elles a fait l'objet de sanctions. Les condamnations sont cependant quasiment inexistantes, ce qui contraste avec les risques identifiés.

C3- Enquêtes et poursuites en matière de financement du terrorisme et de la prolifération (*Chapitre 4 – RI. 9-11 ; R. 5-8*)

19. Les autorités du pays se sont résolument engagées sur la question de la menace terroriste qui résulte des actions des groupes et bandes armés opérant sur le territoire en mettant en place le CNCLT, mais restent en retrait sur la problématique du financement du terrorisme dans la mesure où aucune analyse des risques dans ce domaine n'a encore été menée.

20. La RDC n'a pas défini des procédures et mécanismes formels pour la mise en œuvre des résolutions 1267 et 1373 des Nations Unies. Le dispositif de gel formel des fonds et autres actifs des terroristes ciblés n'existe pas encore.

21. La RDC n'a pas encore conduit une étude afin d'identifier les OBNL qui, en raison de leur nature et de leurs activités, sont vulnérables à l'exploitation à des fins de financement du terrorisme. Il n'existe aucun dispositif ni mécanisme de contrôle des OBNL permettant d'empêcher les groupes terroristes d'utiliser ces entités à des fins criminelles en général et de financement du terrorisme en particulier.

22. En ce qui concerne le financement de la prolifération, aucune réglementation n'existe pour donner effet immédiat aux sanctions financières des Nations Unies.

C4- Mesures préventives (*Chapitre 5 – RI. 4 ; R. 9 à 23*)

23. L'approche fondée sur les risques n'est pas une exigence légale pour toutes les catégories d'assujettis dans la gestion de leur clientèle. Aussi, les acteurs du secteur bancaire ont une compréhension assez limitative des risques de BC/FT auxquels leur profession est exposée. Il existe une certaine catégorisation des clients en fonction des risques, mais qui ne résulte d'aucune étude préalable sur les vulnérabilités de produits proposés ou les menaces que représentent certains clients. Pour les clients empiriquement classés à « haut risque », il n'existe pas vraiment de diligences particulières permettant d'atténuer efficacement les menaces et vulnérabilités identifiées.

24. Plusieurs autorités rencontrées au cours de la mission ont clairement remis en cause l'efficacité du système de vigilance mis en place au niveau des banques et de la BCC. Cette dernière ne semble pas avoir pris la pleine mesure de son statut d'assujetti conformément aux dispositions de la loi n°04/016.

25. Les changeurs manuels ont une compréhension très limitée de la notion du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, malgré toutes les vulnérabilités de ce secteur dans une économie fortement dominée par le cash avec une dollarisation généralisée des transactions.

26. Nonobstant les vulnérabilités considérables inhérentes à leurs opérations, les acteurs du secteur des transferts de fonds ne mesurent pas pleinement les risques auxquels ils sont exposés en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

27. S'agissant des EPNFD, la compréhension des risques de BC/FT est encore embryonnaire, malgré le volume énorme des transactions diligentées en espèces et la nature risquée des opérations réalisées.

C5- Contrôle (*Chapitre 6 – RI. 3 ; R. 26-28, 34-35*)

28. La compréhension par la BCC des risques de BC/FT auxquels sont exposés les établissements congolais du secteur financier est très limitée en l'absence d'une analyse sectorielle du risque. Aucune disposition légale ne l'oblige, elle-même, ni les autres institutions financières, à mettre effectivement en place une gestion encadrée par une approche fondée sur les risques en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

29. Les contrôles de la BCC ne mettent pas l'accent sur les volets blanchiment de capitaux et financement du terrorisme en raison de leur portée générale relevant d'une supervision prudentielle. Aussi, le contrôle sur pièce se fait dans ce cadre de supervision prudentielle de manière périodique, les missions de supervision sur place se faisant une fois tous les 3 à 4 ans.

30. L'Autorité de régulation et de contrôle des assurances (ARCA) est le régulateur du secteur des assurances. Elle n'est cependant pas encore opérationnelle.

31. S'agissant des autorités de tutelle des EPNFD (avocats, experts comptables, casinos, marchands de métaux précieux, agents immobiliers), la problématique de la LBC/FT ne constitue pas du tout une priorité dans leurs actions respectives, malgré les risques énormes que représentent certains secteurs dans une économie marquée par l'informel et la circulation du cash. Au moment de la visite sur place, les autorités de supervision en matière de LBC/FT pour ces différents secteurs n'étaient pas encore désignées.

C6- Transparence des personnes morales et constructions juridiques (*Chapitre 7 – RI. 5 ; R. 24-25*)

32. La compréhension des risques liés à l'abus des personnes morales pour le BC/FT par les autorités compétentes est limitée et aucune analyse des risques sectoriels n'a été effectuée.

33. L'adhésion de la RDC à l'OHADA est devenue effective en 2012. Mais le déploiement du logiciel du Registre de Commerce et du Crédit Mobilier (RCCM) de l'OHADA n'y est pas encore effectif. La création des personnes morales, quoique fondée sur des actes uniformes de l'OHADA, ne permet pas d'avoir une idée précise sur le contour des propriétés et bénéficiaires effectifs des sociétés.

34. La législation ne prévoit pas la création de constructions juridiques, mais n'empêche toutefois pas les constructions juridiques d'opérer dans le pays.

35. Le recours aux prête-noms constitue un risque potentiel d'utilisation des personnes morales à des fins de blanchiment des capitaux.

36. L'information de base sur les personnes morales est accessible au public sur le site du Guichet Unique créé par décret n° 14/014 du 08 mai 2014. Toutefois, la vérification et la mise à jour de cette information ne sont pas assurées.

37. Il n'y a aucune obligation d'identifier les bénéficiaires effectifs, soit lors de la création des personnes morales, soit lorsqu'une personne morale entretient une relation avec une institution financière car cette dernière n'a pas l'obligation d'identifier le bénéficiaires effectifs. Egalement, aucun régime de sanctions n'est prévu.

C7- Coopération internationale (*Chapitre 8 – RI. 2 ; R. 36-40*)

38. La législation en vigueur permet, de manière générale, à la RDC de fournir une entraide judiciaire appropriée, mais aucune demande n'a encore été reçue, ni sollicitée en matière de LBC/FT.

39. Les autorités compétentes (Douane, Police, Cour des Comptes, CENAREF) échangent avec leurs homologues étrangers, dans les domaines de leurs compétences

spécifiques, à travers plusieurs canaux, incluant l'adhésion aux organismes internationaux ou la conclusion d'accords de coopération. Seule la CENAREF échange des informations en matière de LBC/FT. Elle n'est néanmoins pas encore membre du Groupe Egmont.

40. L'échange d'informations sur les bénéficiaires effectifs constitue un défi majeur, en raison de la quasi indisponibilité desdites informations tant au niveau du Guichet Unique de Création des Entreprises, qu'auprès des entités déclarantes qui n'ont pas une obligation légale d'identification du bénéficiaire effectif au sens de la définition du GAFI.

D- MESURES PRIORITAIRES

Sur la base de ces conclusions générales, les actions prioritaires recommandées aux autorités de la RDC sont les suivantes :

- i. Adopter une évaluation exhaustive des risques de BC/FT en RDC afin d'améliorer la compréhension des menaces, vulnérabilités et risques de BC/FT dans le pays. L'ENR devrait inclure une évaluation de toutes les menaces qui génèrent le plus de profits en RDC, y compris les détournements de fonds publics, les prises illégales d'intérêts, les trafics de produits miniers, les trafics des espèces sauvages et des produits forestiers. L'ENR devrait être mise à jour régulièrement pour assurer une compréhension en continue des risques et ses conclusions pertinentes devraient être disséminées à l'ensemble des acteurs étatiques et non étatiques de la LBC/FT afin d'assurer une compréhension cohérente des risques ;
- ii. Adopter une stratégie globale de LBC/FT en s'appuyant sur les résultats de l'ENR afin d'établir des politiques coordonnées et cohérentes en priorisant les secteurs à haut risques et établir des plans d'actions sectoriels ;
- iii. Réviser la loi n°04/016 et les autres textes organiques pour les rendre conformes aux normes et standards internationaux en matière de LBC/FT, en particulier concernant les mesures préventives liées à l'identification de la clientèle, la transmission des DOS et les PPE et étendre le champ d'application des obligations à toutes les entités concernées par les standards du GAFI ;
- iv. Révoquer le protocole de 2010 signé entre la CENAREF et l'ACB et adopter des mesures pour exiger des banques qu'elles transmettent à la CENAREF les déclarations automatiques liées aux PPE ;
- v. Améliorer la collaboration au niveau politique, en renforçant la capacité du COLUB à agir en tant que structure de coordination, et au niveau opérationnel, en établissant des plateformes d'échanges d'information formelles entre les parties prenantes ;

- vi. Définir et conduire des programmes de sensibilisation et de formation au profit des assujettis de la LBC/FT afin d'accroître leur compréhension des risques, renforcer l'intégration d'une approche basée sur les risques dans leurs activités et les sensibiliser à leur rôle respectif et obligations au sein du régime LBC/FT ;
- vii. Renforcer les capacités de la BCC et des autres organismes de contrôle afin qu'ils conduisent des évaluations sectorielles des risques et développent une approche basée sur les risques de BC/FT à leurs activités, en particulier pour les contrôles sur pièces et sur place ;
- viii. Identifier et désigner les organes de supervision en matière de LBC/FT pour les secteurs des EPNFD et exiger que toutes les parties concernées intègrent l'approche fondée sur les risques dans leur dispositif de LBC/FT ;
- ix. Renforcer la capacité d'analyse opérationnelle de la CENAREF en offrant la formation nécessaire aux analystes, en la dotant de ressources informatiques et en révisant les processus décisionnels pour permettre une analyse opérationnelle indépendante et autonome ;
- x. Renforcer les capacités des autorités judiciaires et de poursuite pénale en matière de détection, d'enquête et de répression des activités de BC/FT ;
- xi. Mettre en place un mécanisme de collecte d'informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales et constructions juridiques ;
- xii. Elaborer des directives provisoires, sur la base des dispositifs d'identification actuellement en place, pour créer des exigences auxquelles les assujettis doivent se conformer pour l'exécution des mesures de CDD et autres déclarations ;
- xiii. Renforcer les efforts d'inclusion financière en élaborant et mettant en œuvre, avec l'appui des autorités en charge de la LBC/FT, la feuille de route de l'inclusion financière, en prenant les dispositions nécessaires pour faciliter l'identification de la clientèle et la vérification des identités, par exemple par l'instauration de pièces d'identités uniformes en RDC et/ou en s'appuyant sur la digitalisation d'identité et en prévoyant des mesures de vigilance simplifiées et encourageant leur mise en œuvre dans les cas appropriés ;
- xiv. Prendre des mesures afin d'obliger les représentations des sociétés internationales de transfert de fonds à se constituer en entités juridiquement responsables en RDC, soumises à un agrément formel avant toute activité et d'établir une autorité de contrôle en charge d'identifier les prestataires de services de transfert de fonds sans licence, d'élaborer et de mettre en œuvre un régime de sanctions proportionnées, dissuasives et efficaces visant les

- prestataires de services de transfert de fonds sans licence ;
- xv. Créer, au sein du ministère en charge de la justice, un service spécialement chargé de la coopération internationale qui assurerait le lien entre le parquet général près la cour de cassation, le ministère de la justice, le ministère des affaires étrangères et les autorités étrangères destinataires ou émettrices des demandes de coopération ;
- xvi. Intégrer l'aspect FT dans le mandat du CNCLT et dans la stratégie de lutte contre le terrorisme et former les agents opérationnels aux enquêtes financières liées au FT ;
- xvii. Mettre en place des mécanismes formels pour la mise en œuvre des RCSNU 1267 et 1373 ainsi que les RCSNU appliquant les SFC liées au financement de la prolifération des armes de destruction massive et produire des statistiques sur le gel de fonds en application de ces Résolutions ;
- xviii. Mettre en place un système centralisé de production des statistiques sur les enquêtes, condamnations, gel et confiscations en matière de BC/FT.

E- NOTATIONS DE L'EFFICACITE ET DE LA CONFORMITE TECHNIQUE

TABLEAU SUR LE NIVEAU D'EFFICACITE

RI.1- Risque, politique et coordination	RI.2 - Coopération internationale	RI.3 - Contrôle	RI.4 - Mesures préventives	RI.5 - Personnes morales et constructions juridiques	RI.6 - Renseignements financiers
Faible	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible

RI.7- Enquêtes et poursuites en matière de blanchiment de capitaux	RI.8 - Confiscation	RI.9 – Enquêtes et poursuites en matière de financement du terrorisme	RI.10 – Mesures préventives et sanctions financières en matière de financement du terrorisme	RI.11 - Sanctions financières en matière de financement de la prolifération
Faible	Faible	Faible	Faible	Faible

TABLEAU SUR LA CONFORMITE AVEC LES RECOMMANDATIONS DU GAFI¹

¹ C = Conforme ; LC = Largement conforme ; PC = Partiellement conforme et NC = Non conforme

Recommandations	R.1-	R.2	R.3	R.4	R.5	R.6	R.7	R.8	R.9	R.10
Notations	NC	PC	PC	PC	NC	NC	NC	NC	PC	NC
Recommandations	R.11	R.12	R.13	R.14	R.15	R.16	R.17	R.18	R.19	R.20
Notations	PC	PC	PC	PC	NC	NC	NC	LC	NC	PC
Recommandations	R.21	R.22	R.23	R.24	R.25	R.26	R.27	R.28	R.29	R.30
Notations	LC	NC	PC	NC	NC	PC	PC	NC	PC	PC
Recommandations	R.31	R.32	R.33	R.34	R.35	R.36	R.37	R.38	R.39	R.40
Notations	LC	PC	NC	PC	PC	PC	PC	PC	LC	PC

RAPPORT D'EVALUATION MUTUELLE DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

PREAMBULE

Le présent Rapport fait la synthèse des mesures de LBC/FT mises en place en République Démocratique du Congo à la date de la visite sur place, du 13 au 24 août 2018. Il analyse le niveau de conformité aux 40 Recommandations du GAFI et le niveau d'efficacité du dispositif de LBC/FT de la RDC ; enfin, il ressort des recommandations en vue de l'amélioration du système de LBC/FT en RDC.

Cette évaluation a reposé sur les normes du GAFI issues de la révision de 2012 et a été préparée sur la base de la méthodologie 2013 du GAFI et conformément au manuel de procédures d'évaluation du 2^{ème} cycle du GABAC. L'évaluation a reposé sur les informations fournies par les autorités de la RDC avant et pendant la visite sur place du 13 au 24 août 2018.

L'évaluation a été conduite par une équipe d'évaluation composée de : Messieurs Didier Maurice MINLEND NOUMA (Cameroun), Salomon NDJE (Cameroun), AIGONGUE DJINGUEBAYE (Tchad), Anges-Maier LOCKO (Gabon), Selley-Wann THEYOKO-BATA (RCA), Boniface YOMBO (RCA), Arsène SENDE (RCA), MAGENCIO NGUEMA OWONO BINDANG (Guinée Equatoriale), Frank Régis TOUNDA OUAMBA (Congo), Max Henri MONKA (Congo) et Saturnin BITSY (Secrétariat Permanent du GABAC).

Le Rapport a été examiné par M. Francesco POSITANO du Secrétariat du GAFI.

Le dispositif de LBC/FT de la RDC a précédemment été évalué par la Banque Mondiale en 2014. Mais le Rapport produit par la mission d'évaluation de la Banque Mondiale n'a pas été validé par les autorités de la RDC et, par conséquent, non publié.

CHAPITRE 1 : RISQUE ET CONTEXTE EN MATIERE DE BC/FT

1. Pays situé en Afrique Centrale de 2 345 409 km² de superficie, avec une population de plus de 70 millions d'habitants, la RDC est frontalière de neuf (09) pays dont la RCA et le Soudan du sud au nord, l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi et la Tanzanie à l'est, la Zambie au sud, l'Angola au sud- ouest et la République du Congo à l'ouest. Certains de ces pays frontaliers sont en situation de conflit ou de post conflit. La Capitale de la RDC est Kinshasa. C'est un Etat membre de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC) et de la Communauté Economique des Pays des Grands Lacs (CEPGL). La RDC est partie au Traité de Port Louis instituant l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) et au Statut de Rome de la CPI. Elle est membre associé du Groupe d'Action contre le Blanchiment d'argent en Afrique Centrale (GABAC).
2. Au plan politique, la constitution du 18 février 2006 fait de la RDC un Etat de droit, indépendant, souverain, uni et indivisible, social, démocratique et laïc. La RDC est composée de la ville province de Kinshasa et de 25 provinces dotées de la personnalité juridique. Le multipartisme, institué depuis avril 1990, reste en vigueur. Le pouvoir s'exerce par diverses institutions qui sont : le Président de la République, le Parlement, le Gouvernement, les Cours et Tribunaux.
3. Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. Le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée Nationale. Le Parlement est composé de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Les membres du Parlement sont élus pour un mandat de cinq (5) ans renouvelable. Ils jouissent d'une immunité et ne peuvent être poursuivis qu'avec l'autorisation du bureau de la chambre à laquelle ils appartiennent.
4. Le pouvoir judiciaire est indépendant des pouvoirs exécutif et législatif. Les décisions de justice sont rendues au nom du Président de la République. Le système judiciaire est dualiste, comprenant les juridictions de l'ordre judiciaire et celles de l'ordre administratif. A côté de ces juridictions dites de droit commun se trouvent des juridictions militaires. Le contrôle de la constitutionnalité des lois et actes ayant force de loi relève de la compétence de la Cour Constitutionnelle.
5. L'égalité de tous les Congolais devant la loi et l'administration est consacrée par la Constitution et les textes subséquents.
6. Le pays connaît des tensions sporadiques dans l'Est avec récurrence des groupes armés. Une crise politique est née en 2016, suite à la décision de la Cour

Constitutionnelle de repousser la date des élections et de maintenir au pouvoir le Président en exercice jusqu'aux prochaines élections².

7. Avec un produit intérieur brut (PIB) estimé à 24,2 milliards USD en 2017³ et un PIB/habitant établi à 385 USD en 2015, l'économie de la RDC est essentiellement basée sur les ressources minières et forestières. Le taux de bancarisation est très faible et l'informel occupe une place prépondérante dans les activités économiques. Les transactions se font essentiellement en espèces du fait du faible niveau d'inclusion financière, avec une très forte dollarisation de l'économie.

8. Au plan sécuritaire, quelques groupes armés occupent certaines parties du Nord et du Sud Kivu où ils exploitent illégalement les ressources naturelles.

1.1- Risques en matière de BC/FT et identification préliminaire des domaines à risque plus élevé

9. Cette section présente une synthèse de la compréhension que l'équipe de l'évaluation a des risques de blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme en RDC. Cette compréhension résulte des informations recueillies de diverses sources, notamment de la revue documentaire, des interviews et constatations à l'occasion de la visite sur place.

Risques en matière de BC/FT

10. La RDC fait face à divers facteurs de risques en matière de BC/FT, du fait de la structuration de son économie dominée par le secteur informel et une prépondérance à l'utilisation du cash, ce qui constitue une contrainte pour la traçabilité des transactions susceptibles d'alimenter l'économie parallèle.

11. La corruption endémique en RDC génère d'énormes profits illicites qui accentuent le risque de blanchiment de capitaux dans le pays. La valeur des pertes occasionnées au pays par la fraude et la corruption est estimée par le Gouvernement à 9 milliards dollars américains par année, soit près du double du budget national. L'exposition de la RDC au risque de blanchiment de capitaux résulte également de la récurrence d'autres infractions sous-jacentes, notamment les détournements de deniers publics, les prises illégales d'intérêts, les trafics des produits miniers, le braconnage, les trafics des produits fauniques et ligneux.

12. La menace de financement du terrorisme en RDC est liée, d'une part, au contexte sécuritaire marqué par l'activisme de bandes et groupes armés aux sources de financement occultes et, d'autre part, à l'environnement géographique de ce vaste pays partageant neuf frontières, au demeurant poreuses, avec certains pays instables dans la partie orientale.

² Cette situation a connu une évolution significative après l'organisation des élections et le choix du nouveau Président de la République

³ Source : BCC

13. Ces risques sont nuancés suivant le niveau de vulnérabilité du secteur considéré. A cet égard, les secteurs les plus exposés sont le secteur minier, le secteur de l'immobilier et les secteurs du change manuel et de transferts de fonds.

14. Le secteur minier manque de transparence et constitue une vulnérabilité et un facteur de risque de BC/FT. En effet, les mécanismes de contrôle du secteur minier, bien que prévus par des textes nationaux, non seulement ne prennent pas en compte la problématique de blanchiment, mais également ne sont pas mis en œuvre.

15. Le secteur de l'immobilier est florissant en RDC, sans que la licéité de l'origine des fonds à la base des acquisitions immobilières ne soit toujours vérifiée, ce qui fait en sorte que le secteur immobilier reste très vulnérable au BC. Néanmoins, au niveau des recettes domaniales des formalités d'acquisition d'immeubles sont mises en place, lesquelles font intervenir des agents immobiliers et des avocats, assujettis aux diligences prudentielles liées à la prévention et la détection du BC. Mais ces professions n'ont pas encore pris la pleine mesure de leurs obligations en matière de LBC/FT.

16. L'exercice des activités liées aux secteurs de change manuel et de transferts de fonds est assujetti à l'obtention d'un agrément de l'autorité compétente. Il est toutefois à noter la floraison de « points de change », où les opérations de change ne sont subordonnées ni à la présentation d'une pièce d'identité ni à la déclinaison de l'origine des fonds. De plus, l'absence d'une pièce d'identité unique et sécurisée n'est pas de nature à faciliter la mise en œuvre des diligences prudentielles en ces matières. Tous ces aspects constituent des vulnérabilités au BC/FT.

Évaluation des risques par le pays et identification des domaines présentant des risques plus élevés.

17. La RDC a mené une évaluation nationale des risques en 2013, sous la coordination générale de la CENAREF. Cette évaluation a été réalisée suivant une approche méthodologique qualitative avec des éléments quantitatifs, sur la base de l'outil d'évaluation nationale des risques de la Banque Mondiale. Seulement le rapport produit au terme de cette évaluation, qui n'a pas été validé par les autorités, relève des carences majeures en termes d'appréciation de l'ampleur des menaces identifiées et l'importance des vulnérabilités relevées, du fait d'une absence de statistiques permettant d'estimer les impacts réels des problèmes identifiés et des mesures à prendre.

18. Néanmoins, cet exercice a permis d'identifier certaines infractions sous-jacentes, commises en RDC, génératrices de gains illicites susceptibles d'être blanchis : le trafic de drogues, la contrefaçon, la contrebande, la fraude fiscale, la fraude douanière, la traite des personnes, le trafic d'armes, le trafic des biens volés, la corruption, la concussion, la fausse monnaie. Toutefois, des infractions majeures de l'avis des évaluateurs, susceptibles d'être des vecteurs importants de blanchiment en RDC n'ont

pas été rapportées ; on peut citer dans cette catégorie : les détournements de deniers publics, les prises illégales d'intérêts, les trafics des produits miniers, les trafics des produits fauniques et ligneux.

19. Lors de la visite sur place, la mission a pu observer que les autorités congolaises comprennent certains risques et vulnérabilités comme ceux liés à la corruption, aux transactions immobilières, au caractère informel de l'économie, à la faiblesse de l'inclusion financière.

20. L'équipe d'évaluation a identifié, sur la base de l'analyse des informations transmises par les autorités de la RDC, tant sur la conformité technique que sur l'efficacité, les questions préoccupantes énumérées ci-dessous qui ont fait l'objet d'échanges approfondis, lors de la visite sur place, compte tenu de leur impact sur le dispositif congolais de LBC/FT :

- **Identification des risques et application de l'ABR** : une ENR techniquement limitée a été menée en 2013, sans associer toutes les parties prenantes et dont le rapport n'a pas été validé, ni les résultats disséminés. Une autre ENR est en cours tandis que le pays fait face à des menaces réelles de BC/FT. Les évaluateurs ont porté leur attention sur les autres procédés ou mécanismes mis en œuvre par les autorités compétentes pour identifier les risques de BC/FT du pays. Les évaluateurs ont également évalué le niveau de compréhension des risques par les autorités ainsi que la capacité des mesures adoptées ou des actions menées pour leur atténuation.
- **Coordination nationale** : la RDC a créé le Comité consultatif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLUB), une structure de coordination des politiques de LBC/FT, ainsi qu'un Comité National de Coordination de Lutte contre le Terrorisme international (CNCLT). Les évaluateurs ont été préoccupés par l'effectivité de l'action de ces Comités, le niveau quantitatif et qualitatif des ressources qui leur sont allouées ainsi que l'étendue de leurs missions.
- **Devoir de vigilance relatif à la clientèle et supervision des institutions financières** : l'intérêt de l'équipe d'évaluation s'est focalisé sur la mise en œuvre des diligences prudentielles par les IF, notamment celles liées à la relation d'affaires avec les PPE, à la correspondance bancaire et à la coopération avec les pays présentant un risque élevé. Les questions de promotion de la compréhension des risques de BC/FT, de contrôle et d'application de sanctions par les autorités de régulation et de contrôle des IF ont aussi préoccupé les évaluateurs.
- **Contrôle et régulation EPNFD** : compte tenu des risques importants de BC/FT constatés dans les secteurs de l'immobilier et des mines, l'attention des évaluateurs s'est portée sur l'évaluation du niveau de compréhension des risques par les acteurs du secteur des EPNFD en général, et ceux des secteurs suscités identifiés comme les plus vulnérables en particulier. L'accent a été

également mis sur la connaissance de l'encadrement juridique du secteur des EPNFD et l'effectivité des contrôles.

- **Transparence des personnes morales** : l'accent a été mis sur la procédure de création des personnes morales, le recueil des informations sur les bénéficiaires effectifs, la disponibilité desdites informations et leur accessibilité par les autorités compétentes.
- **Renseignements financiers** : compte tenu de l'absence de dossier abouti transmis par la CENAREF aux autorités judiciaires, l'équipe d'évaluation a examiné les questions liées à la composition et aux procédures de traitement des DOS au sein de cette CRF, notamment la disponibilité et la qualité des ressources humaines ainsi que les garanties de confidentialité existantes.
- **Catégorie d'infractions sous-jacentes** : eu égard à l'étendue de l'environnement criminel de la RDC et à la récurrence de certains crimes environnementaux et trafics de tous genres, les évaluateurs ont interrogé le niveau de conformité du cadre juridique répressif en vigueur avec la liste des catégories d'infractions désignées du GAFI.
- **Enquêtes et poursuites** : compte tenu de l'ampleur de la criminalité environnementale et de la corruption identifiées comme répandues dans le pays, les évaluateurs ont mis l'accent sur la manière dont ces infractions et d'autres infractions sous-jacentes récurrentes font l'objet d'enquêtes et de poursuites, en particulier comment sont priorisées les enquêtes pour BC, et la confiscation des produits générés par les crimes sous-jacents.
- **Financement du terrorisme et mise en œuvre des SFC** : les évaluateurs ont vérifié dans quelle mesure les risques de FT sont appréhendés et circonscrits et quelle est la capacité des mesures institutionnelles et juridiques prises pour leur atténuation. Sur ce volet, l'équipe d'évaluation s'est aussi intéressée à l'encadrement juridique des ASBL, à leur niveau de sensibilisation en matière de LFT, à la capacité de leurs autorités de contrôle et surveillance. Enfin, une attention a été portée aux procédures et mécanismes de gel et confiscation des avoirs et autres biens des terroristes en application des RCSNU 1267 et 1373.
- **Entraide judiciaire et extradition** : en dépit d'un cadre juridique propice, le niveau de coopération internationale dans le domaine judiciaire est limité en matière de LBC/FT. L'équipe d'évaluation a mis l'accent sur les statistiques ainsi que les procédures de traitement des demandes reçues et émises pour déterminer les potentiels obstacles à l'octroi d'une coopération satisfaisante et en temps opportun.
- **Autres formes de coopération** : les évaluateurs se sont appesantis sur les conditions requises pour permettre aux autorités compétentes (CENAREF, Douane, Police, Autorités de régulation et de contrôle des entités déclarantes), d'échanger des informations et renseignements avec leurs homologues étrangers, le nombre d'accords conclus et les exemples concrets de coopération fournie.

1.2- Eléments d'importance spécifique (*materiality*)

21. Au plan économique, la RDC possède 2/3 de la forêt tropicale africaine et compte 135 millions ha de forêt avec une grande variété d'écosystèmes et un patrimoine écologique important comprenant des espèces protégées de faune et de flore. On y trouve huit parcs nationaux, 63 réserves dont 5 sites inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO. Le pays dispose de ressources minières abondantes (cuivre, cobalt, diamants, or, étain, uranium, bauxite, etc.) ainsi que d'un important potentiel hydro électrique. La chute du prix des matières premières, notamment du cuivre, a occasionné une crise économique en RDC, qui s'est accentuée avec la dévaluation du Franc Congolais, ayant eu pour conséquence une inflation qui a atteint un taux de 9,72% en 2016.

22. Le PIB du pays est estimé à 24,2 milliards USD en 2017⁴. En 2015, le PIB/habitant est établi à 385 USD. La RDC est classée 176^{ème} pays sur 189 en ce qui concerne l'indice de développement humain (source : http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_fr.pdf), avec 70% de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté.

23. Sur le plan financier, le taux de bancarisation y est très faible. Le secteur informel occupe une large place. L'inclusion financière est assez faible, ce qui occasionne une prépondérance du cash dans les transactions.

24. La principale caractéristique du système financier de la RDC est la dollarisation de l'économie. D'après les responsables de la Banque Centrale du Congo, environ 90% des avoirs détenus par le système bancaire sont libellés en dollars. Cette dollarisation est exacerbée par la promulgation du décret-loi n°004/2001 du 31 janvier 2001 relatif au régime des opérations en monnaies nationale et étrangères en RDC, qui consacre le dénouement des transactions librement en monnaies étrangères.

25. L'un des défis majeurs de la restructuration du système financier est la réduction des activités financières souterraines par une amélioration et une simplification des conditions d'accès aux produits financiers basiques. Cette simplification devrait aussi s'accompagner d'un renforcement de la couverture géographique des offres de services financiers.

26. Au 31 décembre 2017 le système bancaire de la RDC compte 17 banques en activité. A cette date, le total des bilans du compte système bancaire se situait à 5 522,86 millions USD (soit 22,8% du PIB⁵) contre 4 837,93 millions USD en 2016.

⁴ Source : BCC

⁵ PIB RDC en 2017 : 24 185,7 millions USD (source : BCC)

Le taux de progression du total des bilans du système bancaire entre 2012 et 2017 est de 52,12%, traduisant le résultat des différentes réformes entreprises dans le secteur et l'arrivée de nouveaux acteurs.

27. Malgré tout cela, le secteur bancaire reste très embryonnaire au regard des potentialités réelles de développement de l'économie de la RDC, avec un taux de pénétration très faible, se situant à environ 0,5% de la population, une insuffisance de ressources à long terme, ou encore une émergence anarchique d'intermédiaires financiers non bancaires. L'offre des produits et services reste simple. Elle se limite à la gestion des comptes à vue, comptes d'épargne ou comptes à terme, avec la possibilité d'une consultation à distance du solde des comptes. Les produits de la monétique y sont nouveaux et très limités.

28. La performance du secteur bancaire a été affectée par la détérioration depuis fin 2015 de l'activité économique. Bien que les dépôts à la clientèle aient progressé de 10,63 % entre 2016 et 2017, les crédits bruts ont reculé de 33,56 % sur la même période pour s'établir à 2 213,7 millions USD fin 2017. L'incertitude liée à la persistance de la crise politique et sécuritaire a provoqué un recul des crédits à long terme de 34,82 % en fin 2017 par rapport à 2016. Le portefeuille des banques a continué à se dégrader et les crédits nets en souffrance représentaient 241,54 millions USD en fin 2017, soit une progression de 13,15 % par rapport à 2016.

29. Le volume des dépôts de la clientèle est passé de 3 367,73 millions USD en 2016 à 3 725, 27 millions USD en 2017 (soit 15,4 % du PIB). En 2017, 89,84% de ces dépôts, soit 3 346,61 millions USD, étaient libellés en monnaies étrangères. 78,79% des dépôts enregistrés sont à vue, ce qui explique la difficulté des banques à financer effectivement l'économie.

30. Le secteur bancaire reste fragile, malgré des ratios de solvabilité apparemment élevés⁶. Sur 17 banques effectivement en activité, 8 sont surliquides et 9 peu viables compte tenu de la fragilité de leurs bilans. Le niveau d'intermédiation financière est faible : le crédit à la consommation est essentiellement informel et le crédit bancaire formel au secteur privé représente moins de 5% du PIB. Le service aux particuliers est en général peu développé. Les banques ont du mal à transformer les dépôts des clients en crédits à terme, puisque la grande partie des dépôts bancaires sont à vue ; en plus, le portefeuille des crédits commerciaux du système bancaire en RDC est majoritairement alloué au secteur minier

31. En décembre 2017, le taux de bancarisation était de 5,59% d'après les données de la BCC, (contre 4,72% une année auparavant) avec 3,911 millions de comptes bancaires pour une population estimée à 70 millions⁷ d'habitants à la même période.

⁶ FMI, 2014

⁷ Il s'agit de l'effectif de la population de la RDC en 2001

32. Le secteur des assurances de la RDC, avec un taux de pénétration de 0,5% pour un chiffre d'affaires d'environ 75 millions USD en 2017 et une taille de marché estimée à environ 500 millions USD/an, est encore embryonnaire. Le marché des assurances est dominé par une seule société, la SONAS, qui jouit d'un monopole dans le domaine.

33. Au 31 décembre 2017, les IMF en RDC concentrent 813 230 comptes, avec un total des bilans de 140,5 millions USD. Le volume des dépôts de la clientèle à cette date se situait à 71,2 millions USD alors que l'encours des crédits accordés se chiffrait à 88,7 millions USD. Les clients des IMF se comptent dans toutes les classes sociales, ce qui augmente la vulnérabilité de ce secteur en matière de BC/FT. Les dirigeants des IMF ont des connaissances générales sur les menaces en matière de BC/FT. Mais ils n'ont pas une perception réelle des risques liés à leurs activités, et sont peu sensibilisés sur les vulnérabilités que représente leur secteur en matière de BC/FT.

34. Le volume des dépôts des membres des coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC) au 31 décembre 2017 se chiffre à 94,34 millions USD, alors que l'encours des crédits accordés aux membres à cette date est de 32,01 millions USD. Exclusivement ouvert aux membres, les COOPEC proposent les services d'épargne, de crédit, et de transfert de fonds. La compréhension des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme par les acteurs de ce secteur n'est pas totale, et les dispositifs internes de prévention et de détection des opérations suspectes sont encore embryonnaires. Pourtant, les risques de BC/FT ne sont pas négligeables dans cette catégorie d'acteurs du secteur financier ; en effet, on y retrouve des membres actifs dans toutes les strates de la société et les apports de certains sont très importants, sans qu'il y ait un dispositif opérationnel de vérification de l'origine des fonds ; situation qui peut favoriser la constitution des niches de dissimulation des fonds d'origine illicite.

35. S'agissant des activités de change manuel, la BCC estime à environ 110 millions USD, le volume des opérations de vente de devises effectuées par les acteurs agréés de ce secteur en 2017. Dans le même temps, le bureau de la COCAM, l'association de bureaux de change et cambistes agréés, estime le volume des opérations de vente de devises à plus de 2,5 milliards USD⁸ en 2017 par les acteurs dont la majorité exerce dans l'informel. Le poids du secteur informel est accentué par l'offre plus que faible des services financiers classiques dans la plupart des provinces de la RDC ; ainsi, le recours aux opérateurs informels dans ces régions est presque institutionnalisé. Le secteur du change manuel présente un risque assez considérable de BC/FT dans un contexte marqué par la dollarisation généralisée des transactions, un déficit considérable de la présence bancaire dans la plus grande partie du territoire national, la présence de bandes armées et d'exploitants illégaux de pierres et métaux précieux, la

⁸ Les principales devises étant le dollar US suivi de l'euro

libre circulation transfrontalière des personnes avec des pays dans lesquels sévissent des groupes armés.

36. Les sociétés de transfert de fonds et de valeur occupent une place importante dans l'espace financier de la RDC. Au 31 décembre 2017, le volume des transferts internationaux reçus par les acteurs de ce secteur se chiffrait à 1,097 milliards USD (dont environ 86% reçus à travers les représentations des grands groupes internationaux non agréés) ; à la même période, les envois à l'étranger s'établissaient à 209,149 millions USD⁹. Du fait de l'importance du volume des capitaux mobilisés et du déficit d'une surveillance opérationnelle, avec la présence des acteurs non agréés, ce secteur présente des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme très élevés, et qui ne sont pas toujours compris par les acteurs concernés.

37. Quoique nouvelle dans la sphère financière de la RDC, l'émission de la monnaie électronique mérite une attention particulière du fait de son très fort potentiel de pénétration. Il s'agit d'un vecteur d'inclusion financière, disposant d'une marge de progression très élevée, d'où l'urgence d'un encadrement efficace. En effet, la valeur des transactions enregistrées dans ce secteur en août 2018 était de 234,635 millions USD contre 148,1 millions USD en décembre 2016 et 54,8 millions USD en décembre 2015.

38. Au niveau des EPNFD, les avocats et les agents immobiliers occupent une place centrale dans les transactions immobilières. Quoique les données sur la valeur réelle de ces transactions n'aient pas été fournies à l'équipe de la mission, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit des secteurs à très haut risques en matière de BC ; risques exacerbés par la méconnaissance par les acteurs de ces secteurs des diligences et de leurs obligations en matière de LBC.

1.3- Eléments structurels

39. La RDC connaît une période de stabilité relative tout en continuant à se remettre d'une série de conflits qui ont éclaté dans les années 90 ayant causé des répercussions importantes sur la stabilité économique et sociale qui continue à se faire ressentir. On note encore des soulèvements des groupes armés causant d'importantes violences, contribuant à l'instabilité socio-économique et politique et rendant l'accès à certaines parties du territoire nationale difficile pour les autorités congolaises. De plus, UNHCR recensait en juillet 2018 au-delà de 535 726 réfugiés en RDC en provenance de pays voisins vivant en grande majorité dans les zones rurales ainsi que 782 363 réfugiés de la RDC ayant fui vers les autres pays de la région. Le risque de déplacement supplémentaire demeure élevé étant donné les conflits politiques et ethniques affectant la région (source : <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/66130>). La Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en RDC (MONUSCO) continue à opérer dans le pays depuis 1999.

⁹ Source : BCC

40. Selon la Banque mondiale, 77 % de la population vivait en situation d'extrême pauvreté, avec moins de 1,9 dollar par jour en 2012. Les dernières prévisions estiment le taux d'extrême pauvreté à environ 73 % en 2018, plaçant ainsi la RDC parmi les pays d'Afrique subsaharienne avec la plus forte pauvreté. (source : <https://www.banquemondiale.org/fr/country/drc/overview>) L'extrême pauvreté se concentre dans les régions du nord-ouest et des Kasai.

41. L'Etat de droit, bien que consacré par la Constitution et les textes subséquents, est une réalité relative. En effet, malgré la création d'un Comité National de lutte contre l'impunité, l'égalité de tous les citoyens devant la loi et l'administration et l'indépendance du pouvoir judiciaire formellement consacrée par la Constitution du pays, l'action des magistrats se trouve souvent contrariée par des privilèges objectifs et subjectifs dont jouissent certains justiciables. La capacité et l'intégrité morale limitées des enquêteurs, des magistrats dans le cadre des poursuites judiciaires sont des facteurs affaiblissant le dispositif LBC/FT congolais.

42. Le Conseil Supérieur de la Magistrature garantit l'indépendance de la magistrature et exerce le pouvoir disciplinaire au sein de ce corps de métier. L'irrégularité des sessions de cet organe ne permet pas cependant de sanctionner à temps opportun les membres du corps judiciaire coupables de manquements dans l'exercice de la judicature. Aucune donnée statistique sur les sanctions prononcées par cet organe à l'encontre des magistrats n'a été produite à la mission, malgré l'information reçue sur la révocation d'un nombre important de magistrats lors de la visite sur place.

1.4 Autres éléments de contexte

43. La RDC possède un important potentiel de ressources naturelles et minérales dont l'exploitation illégale, favorisée par la persistance d'une situation sécuritaire instable dans le nord et le sud du Kivu, affecte considérablement l'économie nationale. La corruption constitue un phénomène endémique qui touche tous les secteurs d'activités.

44. En dépit de ce tableau, la RDC a fait de la lutte contre la corruption et le détournement de deniers publics une priorité en mettant en place un Observatoire de Surveillance de la Corruption et de l'Ethique Professionnelle (OSCEP) et en désignant un Conseiller Spécial du Chef de l'Etat en matière de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

45. La RDC a rejoint le 05 septembre 2017 le Groupe d'Action contre le Blanchiment d'argent en Afrique Centrale, constituant de facto un autre indice de l'engagement du pays à améliorer sa gouvernance.

Stratégie de la LBC/FT

46. Les autorités de la RDC n'ont pas élaboré une stratégie formelle globale de LBC/FT. Toutefois, avec l'adoption en juillet 2004 de la loi n°04/016 qui institue un régime de prévention, de détection et de répression du BC/FT, le pays s'est inscrit dans la dynamique internationale de LBC/FT en mettant en place un cadre institutionnel

inspiré des standards internationaux. Cette politique de LBC/FT du pays a été réaffirmée avec l'admission de la RDC en tant que membre associé du GABAC et l'entame du processus de son Evaluation Nationale des Risques depuis juin 2018.

47. Une stratégie sectorielle de lutte contre la corruption a été élaborée et a abouti à l'adoption d'un plan d'action de lutte contre la corruption dont la mise en œuvre n'a pas encore permis d'éradiquer, ni d'atténuer ce phénomène très répandu en RDC.

48. Le CNCLT est en train d'élaborer la stratégie nationale de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent en RDC. Celle-ci, pour être complète, devra intégrer le volet spécifique du financement du terrorisme.

Cadre institutionnel

49. Les principales administrations et autorités étatiques responsables de la formulation et de la mise en œuvre des politiques de LBC/FT en RDC sont les suivantes :

- Le Ministère des Finances en charge principalement du dossier LBC/FT au niveau national en tant qu'autorité de tutelle de la CENAREF ;
- Le Ministère de la Justice qui prépare les lois pénales et est chargé de développer la politique criminelle en matière de LBC/FT avec le Gouvernement et le Procureur Général près la Cour de Cassation ;
- Le Ministère des Affaires Etrangères qui s'occupe des communications en matière d'entraide judiciaire et d'extradition ;
- Le COLUB en charge de l'élaboration des stratégies et politiques nationales de LBC/FT ;
- Le CNCLT, institution en charge d'élaborer la politique de lutte contre le terrorisme international et sa répression ;
- La CENAREF, au cœur du dispositif LBC/FT en RDC en charge de recevoir et d'analyser les DOS qu'elle reçoit des assujettis et d'autres dénonciations et de transmettre aux parquets les résultats de ses analyses ;
- La BCC assure la régulation, la réglementation et la supervision des établissements de crédits ;
- Les Autorités d'enquête et de poursuite comprennent les Officiers de Police Judiciaire de la Police Nationale et les Officiers du Ministère Public ayant une compétence générale sur tous les crimes ainsi que des organes de répression spécialisés à savoir : Le Conseiller Spécial du Chef de l'Etat en matière de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ; L'Inspection Générale des Finances ; La Cellule Nationale des Renseignements

Financiers ; La Direction Générale des Douanes et des Accises ; L'Institut Congolais de la Conservation de la Nature ; L'Observatoire de Surveillance de la Corruption et de l'Ethique Professionnelle et La Direction Générale de Migration.

Institutions financières et entreprises et professions non financières désignées

Institutions financières

50. Au passage de l'équipe d'évaluation en août 2018, le secteur financier de la RDC comprend 17 banques commerciales, 19 institutions de microfinance (IMF), 79 Coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC), 78 sociétés de messagerie financière (dont 42 effectuant des opérations internationales), 32 bureaux de change et cambistes personnes physiques agréés, 4 établissements de monnaie électronique, 01 société d'assurance, 01 caisse d'épargne postale, 5 institutions financières spécialisées et un Institut National de Sécurité Sociale (INSS). Le secteur du marché des titres est encore inexistant en RDC.

Banques

51. Le secteur bancaire est encadré en RDC par la loi n°003/2002 du 02 février 2002 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit. Parmi les institutions financières, le secteur bancaire est le secteur le plus important et le mieux structuré en RDC. Ce secteur représente 90% des actifs du système financier de la RDC en août 2018. Sur les 17 banques commerciales que compte la RDC, quatorze (14) sont les filiales ou succursales des banques étrangères, deux (02) banques sont à capitaux privés nationaux et une (01) banque est à capitaux privés étrangers.

52. A la date de la mission, la RDC comptait les dix-sept (17) banques en activité, suivantes: Rawbank, Sofibanque, Bank Of Africa (BOA), Banque Commerciale du Congo (BCDC), Advans Banque, FBN Bank, Equity Bank, Afriland First Bank, United Bank for Africa (UBA), Standard Bank, Ecobank, Trust Merchant Bank (TMB), Access Bank RDC, BGFI Bank RDC SA, Banque Internationale pour l'Afrique au Congo (BIAC), Citi Group et Byblos Bank. En 2016, 49,5% du total de tous les actifs du secteur étaient détenus par trois (3) banques, qui logeaient 50,46% du volume total des dépôts de la clientèle.

53. L'une des principales caractéristiques du secteur bancaire en RDC est sa faible couverture du territoire national. La quasi-majorité de banques sont implantées dans les grandes villes et/ou dans les grands centres miniers. Il existe une multitude d'obstacles à l'implantation des banques dans les provinces, parmi lesquels un déficit dans la fourniture de l'énergie électrique ; situation qui implique des coûts élevés en termes d'équipements aux substituts électriques.

Assurances

54. L'un des faits majeurs de la réforme du système financier engagée par les autorités de la RDC est l'adoption et la promulgation de la loi n°15/005 du 17 mars 2015 portant Code des Assurances. Cette loi abroge les dispositions de l'ordonnance-loi n°240 du 02 juillet 1967, qui avait créé une situation de monopole du marché des assurances et de réassurances en RDC en faisant de la Société Nationale d'Assurances (SONAS) l'unique opérateur du secteur. Ce Code des assurances consacre les branches vie et non vie, non associable au sein d'une même entité juridique (Art. 509). Mais à la date de la mission en août 2018, la SONAS demeurait la seule société d'assurances en activité en RDC, alors qu'elle n'était pas encore agréée par l'ARCA, Autorité de régulation.

55. Conformément aux dispositions antérieures de l'ordonnance-loi n°240, il revenait à la SONAS d'agréer ses courtiers. Ces dispositions ont été amendées par la loi n°15/005, reconnaissant à l'ARCA l'exclusivité des prérogatives d'agrément de tous les acteurs du secteur. Ainsi, au passage de la mission, plusieurs courtiers en activité avaient déjà déposé leurs dossiers de demande d'agrément auprès de l'autorité de régulation.

Microfinance

56. Compte tenu de la faible couverture territoriale des banques, le secteur de la microfinance, régit par la loi n°11/020 du 15 septembre 2011, constitue une bonne alternative au développement de l'inclusion financière, en permettant d'ouvrir des services financiers aux populations résidant hors des trois grands centres urbains que sont Kinshasa, Lubumbashi et Goma. C'est dans ce cadre qu'un Programme d'Appui au Secteur de la Microfinance (PASMIF) a été mis en place en 2006 avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), de l'United Nations Capital Development Fund (UNDCF), avec le partenariat de l'Agence Suédoise de Coopération pour le Développement International (ASDI), la Banque Allemande pour le Développement (KfW), la Banque Mondiale et la Coopération Belge. Le PASMIF vise l'amélioration de l'inclusion financière, avec pour objectif de favoriser l'accès à des services de microfinance viables et pérennes à une majorité des ménages pauvres ou à faibles revenus et à des micro-entrepreneurs sur l'ensemble du territoire de la RDC, grâce à des IMF viables et intégrées.

57. Au passage de la mission en août 2018, le secteur de la microfinance compte dix-neuf (19) institutions agréées en activité, regroupées au sein de l'Association Nationale des Institutions de Microfinance (ANIMF) ; deux ont été liquidées par la BCC en janvier 2018 (i-Finance) et avril 2018 (IMF SOFIGL).

Coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC)

58. Il s'agit, au sens de la loi n°002/2002, « des regroupements de personnes dotées de la personnalité juridique, qui poursuivent principalement un objet social à travers les services rendus à leurs membres ». Elles sont classées en trois niveaux : A la base, il y a les COOPEC primaires ; ensuite il y a les Coopératives Centrales d'Epargne et de Crédit (COOCEC) qui regroupent au moins sept COOPEC primaires ; enfin il y a les Fédérations de COOCEC qui rassemblent au moins deux COOCEC.

59. En août 2018, la RDC compte quatre-vingt (80) COOPEC et deux (2) COOCEC, regroupées au sein de l'Association Professionnelle des Coopératives d'Epargne et de Crédit (APROCEC).

Changeurs manuels

60. Les activités des bureaux de change sont encadrées par les dispositions de l'instruction n°007 du 13 juillet 2006 de la BCC. A la date de la mission, seuls 32 bureaux de change et changeurs manuels agréés par la BCC étaient en activité et essentiellement basés à Kinshasa. Ce qui ne traduit pas le volume réel d'activité de ce secteur marqué par une présence généralisée des acteurs informels non agréés¹⁰. D'après les conclusions des échanges avec les acteurs du secteur, notamment les membres du bureau de la COCAM¹¹, il existe plus de 80 000 individus et structures évoluant dans le secteur informel.

Société de transfert de fonds et valeurs

61. Les activités de messageries financières sont régies par l'Instruction administrative n°006 du 13 juillet 2006. Au 31 décembre 2017, soixante-onze (71) établissements de messageries financières étaient agréés par la BCC. En plus de ces établissements formellement agréés par la BCC, il existe des représentations des sociétés de grands groupes internationaux, non établis formellement en RDC, fonctionnant sur une base contractuelle avec les banques pour l'offre des services de transfert rapide de fonds. N'étant pas agréés par la BCC, ces sociétés qui concentrent plus de la moitié de l'encours des transferts rapides de fonds à l'étranger, ne font pas véritablement l'objet de contrôle, surtout en ce qui concerne les diligences de la LBC/FT. Les banques cocontractantes n'exercent elles-mêmes qu'une surveillance superficielle de ces opérations, car ne disposant pas généralement d'un accès direct et centralisé aux données enregistrées par leurs partenaires.

¹⁰ Cf Rapport 2016 de la BCC

¹¹¹¹ COCAM : Confédération des Cambistes Manuels de RDC

Etablissements de Monnaie Electronique

62. Ce secteur est encadré par l’Instruction n°24 du 11 novembre 2011. Au 31 décembre 2017, quatre établissements de monnaie électronique, orientés spécifiquement dans la mobile money, étaient déjà agréés en RDC.

Banque postale

63. La Caisse d’Epargne du Congo (CADECO) est une institution publique qui n’est soumise ni à l’agrément, ni au contrôle de la BCC. Comme dans la plupart des économies sous bancarisées, la CADECO est un outil de collecte de l’épargne et de l’octroi des crédits à des couches populaires les plus défavorisées. Aucun dispositif spécial de LBC/FT n’est mis en place au sein de cette institution. Toutefois, au regard de la catégorie de sa clientèle et des produits proposés, les risques de blanchiment d’argent et de financement du terrorisme à travers cette institution semblent assez faibles.

Marché financier

64. Le système financier de la RDC ne dispose pas véritablement d’un marché financier ni d’acteurs opérationnels du marché financier, pouvant servir à la mobilisation des capitaux par appel public à l’épargne, à la date de la mission.

Entreprises et professions non financières désignées (EPNFD)

Avocats

65. La profession d’Avocat en RDC est régie par l’ordonnance-loi 79-028 du 28 septembre 1979 portant organisation du barreau, du corps des défenseurs judiciaires et du corps des mandataires de l’Etat. La profession d’avocat est structurée en Ordre National des Avocats et des Barreaux régionaux. L’Ordre National des Avocats gère le processus d’agrément des avocats en RDC. A la date de la mission, il y avait 15 926 avocats inscrits au barreau. Le Conseil National de l’Ordre et les Conseils de l’Ordre dans les provinces veillent à la stricte observation des règles de la profession et des devoirs des avocats. En RDC, les avocats interviennent dans la constitution des sociétés, notamment dans la rédaction de leurs actes constitutifs, et dans les transactions immobilières. Il est clairement apparu au cours des entretiens avec les acteurs de ce secteur que la notion de blanchiment d’argent est peu connue de ceux-ci. Le corollaire direct est l’absence de mise en œuvre de la plupart des diligences requises en matière de LBC/FT, dans un contexte où la majorité des transactions, surtout immobilières, sont dénouées en espèces, hors secteur bancaire. Cette situation fait de cette profession l’une des plus à risque en matière de BC en RDC ; risques non cernés par les principaux acteurs concernés.

Notaires

66. En RDC, les notaires sont des fonctionnaires, relevant du Ministère en charge de la Justice. A ce titre, cette profession ne dispose pas de clientèle au sens du GAFI. Ils sont en charge de la légalisation et de l'authentification des actes.

Comptables

67. L'organisation de la profession d'Expert-Comptable est récente en RDC, à travers l'adoption de la loi n°15/002 du 12 février 2015 portant organisation et fonctionnement de l'Ordre National des Experts Comptables (ONEC). L'exercice de la profession d'Expert-Comptable en RDC est soumis à l'autorisation préalable de l'ONEC. En août 2018, l'ONEC comptait 465 Experts comptables personnes physiques et 36 cabinets.

68. En matière de LBC/FT, l'unique action menée est l'organisation d'un atelier en septembre 2017 par la Fédération Internationale des Experts- Comptables Francophones (FIDEF), sur la divulgation de la loi 04/016.

Agents Immobiliers

69. La profession d'Agent Immobilier est régie en RDC par la loi n°15/025 du 31 décembre 2015 relative aux baux à loyer non professionnels et l'arrêté ministériel n°015/2015 du 10 août 2015 portant organisation des fonctions d'agent immobilier et de courtier immobilier. Les Agents Immobiliers sont regroupés en RDC au sein de l'Association des Agences Immobilières (ASSIMO), créée en 1992 ; c'est l'ASSIMO qui accordait l'agrément aux professionnels de ce secteur avant l'adoption de la loi susvisée, qui a érigé le Ministère en charge de l'Urbanisme et de l'Habitat comme autorité unique d'agrément et de contrôle des activités d'intermédiation immobilière. A la date de la mission, il y avait environ 5000 agents immobiliers et courtiers immobiliers, dont seulement 216 régulièrement agréés par le MINDUH. Au sens de la loi relative aux baux à loyer non professionnels, les Agents, les Agences, les courtiers et autres intermédiaires immobiliers sont au centre des transactions immobilières en RDC. Ils interviennent à cet effet dans la vente, la location, le conseil, la gestion (copropriétés) et l'expertise des biens immobiliers. Ils peuvent intervenir dans le cadre d'un contrat de courtage (mise en contact des parties et arrangement de la transaction) ou d'un contrat de commissionnaire (action pour le compte de tiers).

Casinos

70. Les activités des jeux sont régies en RDC par l'arrêté ministériel n°29 du 15 décembre 2013. En août 2018, cinq (05) casinos agréés étaient en activité, dont trois à Kinshasa et deux à Lubumbashi. En plus de ces établissements formellement établis, il existe plusieurs petits établissements de jeux évoluant dans l'informel. Il ressort des entretiens avec les autorités compétentes et les acteurs que le secteur des casinos reste

au stade purement embryonnaire. Des mises importantes n'y sont pas enregistrées, la mise maximale étant généralement inférieure à 1000 USD.

Négociants en pierres et métaux précieux

71. Le Code Minier encadre les activités de ce secteur en RDC. Ce texte définit les conditions d'attribution des droits miniers de recherche et des droits miniers d'exploitation aux sociétés, ainsi que les modalités d'exploitation artisanale et les conditions d'exercice de la profession de négociant en métaux précieux. La vente locale et l'exportation des substances minérales de l'exploitation artisanale se font par le biais des comptoirs agréés. Les autorisations d'activités des intervenants du secteur minier sont accordées par le Ministère des Mines, alors que le Centre d'Expertise d'Evaluation des Matières Précieuses et Semi-précieuses (CEEC) est chargé d'assurer la traçabilité des substances minérales précieuses et semi-précieuses, y compris leur certification.

72. L'estimation du volume d'activités par nature de métal ou pierre précieuse n'a pas pu être réalisée, du fait du défaut de mise à la disposition de l'équipe de la mission des données globales et consolidées sur les transactions. Cependant, compte tenu de la forte présence des bandes armées dans des zones riches en métaux et pierres précieuses, ce secteur présente des risques considérables en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.

Trustees

73. Il s'agit des prestations fournies en RDC par les avocats et les experts comptables. Seulement, les dispositions de la loi n°04/16 sur la LBC/FT n'intègrent pas cette catégorie de prestations.

Mesures préventives

74. Le principal instrument juridique de la LBC/FT en RDC est la loi n°04/016 du 19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Ce texte définit le champ d'application des normes de LBC/FT à toutes les catégories d'assujettis au sens du GAFI. Il contient des obligations de vigilance en matière de LBC/FT, notamment les dispositions relatives à la connaissance du client, à l'obligation de déclaration des opérations suspectes, ou encore à la tenue et à la conservation de dossiers. Mais il ne contient aucune disposition en ce qui concerne l'évaluation de risques de BC/FT.

75. Au niveau du secteur financier, cette loi est complétée par des instructions de la BCC, qui sont d'application directe par les professions financières concernées conformément aux dispositions de l'article 6 de la loi n°005/2002 du 07 mai 2002 relative à la constitution, à l'organisation et au fonctionnement de la Banque Centrale

du Congo, complétées par l'instruction n°23 relative à l'exercice de pouvoir disciplinaire par la BCC.

76. Ainsi, l'instruction n°15 de la BCC définit les normes relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Elle s'applique aux établissements de crédit, aux sociétés de messagerie financière, aux bureaux de change et aux institutions de microfinance. Elle précise, pour ces professionnels, les obligations de vigilance et de surveillance, les mesures d'identification de la clientèle et de surveillance particulière des opérations, les devoirs de conservation et de mise à jour de la documentation, les dispositions de contrôle interne, l'obligation de déclaration des opérations suspectes, et l'exigence de mise en place d'une approche fondée sur les risques dans la gestion des opérations de la clientèle.

77. L'instruction 15 est complétée par l'instruction n°007 (Art. 12) s'agissant des bureaux de change, et l'instruction 24 (chapitre IV) en ce qui concerne les émetteurs de monnaie électronique, qui définissent certaines diligences en matière de LBC/FT.

78. Mais l'impact de ce cadre réglementaire sur le dispositif préventif de LBC/FT en RDC reste encore mitigé à la date de la mission. Les différents acteurs du secteur financier ne semblent pas encore avoir intégré la LBC/FT comme une priorité dans leur plan de déploiement.

79. S'agissant des EPNFD, il n'existe aucune disposition particulière, en dehors de la loi n°04/016, qui encadre les activités de ces professionnels.

80. Relativement aux diligences spécifiques à la lutte contre le financement du terrorisme, les autorités de la RDC ne semblent pas suffisamment appréhender les risques y afférents en ce qui concerne les transactions financières. Ces risques sont liés aux vastes frontières de la RDC avec des pays où sévissent des groupes et bandes armés, à la dollarisation de l'économie et au déficit de contrôle des mouvements transfrontaliers d'espèces et à l'absence de lignes directrices sur des mesures de vigilances spécifiques par rapport aux opérations pouvant couvrir des cas de financement du terrorisme.

Personnes morales et constructions juridiques

Personnes morales

81. La RDC fait partie des Etats au Traité relatif à l'OHADA qui institue les Actes uniformes, lesquels sont d'application directe dans les États membres. De ce fait, le droit des sociétés est constitué principalement par l'Acte uniforme relatif aux sociétés commerciales et au Groupement d'Intérêt Économique (GIE).

82. En application des dispositions de l'Acte uniforme de l'OHADA, plusieurs types de sociétés peuvent être créées : la société anonyme (SA), la société par action simplifiée, la société en commandite simple, la société à responsabilité limitée (SARL)

unipersonnelle ou pluripersonnelle, les sociétés coopératives, la société en noms collectifs (SNC).

83. Le Guichet Unique de Création d'Entreprise (GUCE) crée par décret n°14 / 014 du 08 mai 2014 est le centre d'accomplissement rapide de toutes les formalités de création d'entreprise ; il facilite le processus d'installation des filiales, représentations ou succursales d'entreprises et de radiation des entreprises ainsi que d'autres opérations relatives à la vie des entreprises .

Constructions juridiques

84. La législation ne prévoit pas la création de constructions juridiques en RDC. Toutefois, aucune législation n'empêche les constructions juridiques créées dans un pays tiers d'être gérées en RDC ou de détenir des avoirs et de les utiliser dans le pays. La législation ne prévoit pas de mesures préventives de LBC/FT à l'égard des constructions juridiques. Aucune information n'a été portée à la connaissance des évaluateurs sur l'existence de fiducie ou de constructions juridiques en conformité avec les définitions et exigences du GAFI.

Dispositifs institutionnels de surveillance et de contrôle

85. En RDC, la réglementation et le contrôle du respect des exigences de LBC/FT par les institutions financières sont assurés par la BCC (lois n°005 et 04/016). La BCC, à travers la DSIF, assure la supervision et le contrôle des établissements de crédit (loi n°003/2002), des institutions de microfinance (loi n°11/020), des coopératives d'épargne et de crédit (loi n°002/2002), des messageries financières (instruction n°006), des changeurs manuels (instruction n°007) et des établissements de monnaie électronique (instruction n°24). L'Autorité de Régulation et de Contrôle des Assurances (ARCA) est l'organe désigné en charge de la régulation et du contrôle du secteur des assurances (décret n°16/001 du 26 janvier 2016 portant création, organisation et fonctionnement de l'ARCA).

Etablissements de crédit

86. Les établissements de crédits sont régis par la loi n°003/2002 du 02 février 2002 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit. Les activités des établissements de crédit sont soumises au contrôle de la DSIF.

Institutions de microfinance

87. Les institutions de microfinance sont soumises à la supervision de la DSIF qui dispose de pouvoirs pour requérir auprès de toute personne physique ou morale, toute information jugée utile pour la bonne fin des contrôles qu'elle effectue.

Coopératives d'épargne et de crédit

88. Conformément aux dispositions des articles 74 et suivants de la loi n°002/2002, la BCC assure la supervision des activités de contrôle des COOPEC. A cet effet, elle peut procéder ou faire procéder, au moins une fois l'an, à l'inspection sur pièces et sur place des COOPEC, des COOCEC et des Fédérations ainsi que de toute entreprise sous le contrôle de ces dernières.

Messageries financières

89. Les dispositions des textes qui confèrent les pouvoirs de supervision à la BCC (loi n°003/2002, loi n°005/2002 et loi n°04/016) et encadrent l'exercice de ces pouvoirs (instruction n°15 modification 2 et instruction 23) lui permettent de s'assurer du respect des obligations de LBC/FT par les entreprises de ce secteur.

Changeurs manuels

90. La loi n°005/2002, la loi n°04/016 et l'instruction n°007 qui encadre l'exercice des activités de change manuel confèrent à la BCC les pouvoirs d'exiger la production par les bureaux de change de toutes informations pertinentes pour les besoins de contrôle du respect de leurs obligations en matière de LBC/FT et les obligations pour la BCC elle-même d'effectuer des contrôles sur pièces et sur place en la matière.

Établissements de monnaie électronique

91. Les dispositions pertinentes de la loi n°003/2002, de la loi n°005/2002 et de l'instruction n°24 donnent à la BCC les pouvoirs de contrôle et de supervision des établissements de monnaie électronique en ce qui concerne leurs obligations en matière de LBC/FT.

Services financiers de la Poste

92. Les services financiers de la Poste ne disposent pas d'autorité de supervision en matière de LBC/FT.

Secteur des assurances

93. La réglementation du secteur des assurances est encadrée par le Code des assurances et le décret n°16/001 du 26 janvier 2016 portant création, organisation et fonctionnement de l'ARCA qui devra en assurer la supervision. Au moment de la visite sur place, l'ARCA n'était pas encore opérationnelle.

EPNFD

94. En RDC, il n'existe pas d'autorités désignées pour la supervision et le contrôle de la mise en œuvre des exigences de LBC/FT par les entreprises et professions non financières désignées.

Coopération internationale

95. La RDC est exposée aux risques de blanchiment de capitaux issus d'infractions sous-jacentes commises à l'étranger du fait qu'elle partage ses frontières avec 9 pays et que les investisseurs étrangers sont attirés par ses exploitations minières, forestières et fauniques. En plus, l'indice de corruption étant très élevé dans le pays, des capitaux générés par cette activité peuvent se retrouver dans les circuits financiers internationaux. La coopération internationale y revêt donc une grande importance.

96. Par ailleurs, la présence de groupes armés dans certains endroits du pays, notamment le Nord KIVU, limitrophe avec des pays voisins instables, constitue un risque dans le domaine du financement du terrorisme dont la lutte sollicite également la mise en œuvre d'une coopération internationale. La RDC en est consciente en étant membre de plusieurs organisations sous régionales. Cependant, les statistiques fournies ne reflètent pas l'ampleur du phénomène identifié et remettent en cause l'efficacité de cette coopération internationale.

97. La RDC ne dispose pas d'un service central dédié au traitement des demandes d'entraide judiciaire et d'extradition. Les dossiers reçus par le Ministère chargé des affaires étrangères sont transmis au Ministère de la Justice qui les achemine au Procureur Général près la Cour de Cassation. Ce dernier les soumet aux parquets généraux près les juridictions compétentes pour exécution. Aucun suivi n'y est consacré.

98. La coopération internationale est dans une moindre mesure active au sein de la Douane congolaise, membre de l'Organisation Mondiale des Douanes, de la Direction Générale des Migrations, de la Cour des comptes, membre de l'INTOSAI, de la Police nationale, membre d'Interpol. De même la CENAREF coopère avec d'autres CRF. Elle n'est toutefois pas encore membre du Groupe Egmont.

99. La RDC est un membre actif du Système de Certification du Processus de Kimberley (SCPK). Il s'agit d'une coopération internationale dans la lutte contre les diamants du sang. La Conférence Internationale des Régions des Grands Lacs (CIRGL) a élaboré en 2010 un mécanisme de certification des minerais concernant les minerais des conflits 3TG (Étain, Tantale, Tungstène, Or). La RDC a été le premier Etat à implémenter ce système dans sa législation. Le Ministère des Mines est en charge d'octroyer les certificats CIRGL pour les 3TG.

CHAPITRE 2 : POLITIQUES ET COORDINATION NATIONALES EN MATIERE DE LBC/FT

2.1 Conclusions principales et recommandations

Principales conclusions

- Globalement, la RDC a un niveau de compréhension faible de ses risques de BC/FT. Certaines autorités compétentes, notamment la CENAREF et l'ICCN présentent un niveau acceptable de la compréhension des risques de BC/FT. En revanche ce niveau est globalement faible auprès des autorités chargées des enquêtes et des poursuites et des autorités de contrôle.
- La RDC a réalisé son Evaluation Nationale des Risques (ENR) de BC/FT en 2013¹², sous la coordination générale de la CENAREF, mais les conclusions de ce travail n'ont pas été validées par les autorités. Il a été indiqué lors de la visite sur place qu'une autre évaluation débutée depuis juin 2018 est en cours de finalisation pour être adoptée et publiée.
- La RDC n'a pas défini de stratégie globale de LBC/FT fondée sur les risques. Elle dispose cependant d'une stratégie sectorielle concernant la lutte contre la corruption élaborée à l'issue d'une enquête-sondage réalisée par l'Observatoire de Surveillance de la Corruption et de l'Ethique Professionnelle (OSCEP). Mais cette stratégie ne contient pas des mesures opérationnelles viables en matière de lutte contre le blanchiment des produits de la corruption.
- S'agissant du FT, les autorités congolaises sont assez conscientes des menaces terroristes dont le pays fait l'objet, notamment dans sa partie orientale. Mais les évaluateurs n'ont pas perçu de la part de ces autorités une compréhension acceptable et une prise de conscience des différents mécanismes de financement des groupes terroristes en RDC. Tout comme aucune action particulière n'est menée pour empêcher que la RDC ne serve de place de transit des fonds destinés aux terroristes ailleurs dans le monde.
- Les autorités n'ont pas communiqué au secteur privé les risques de BC/FT dont elles sont conscientes, et ces risques ne sont pas utilisés pour justifier des dérogations aux mesures de vigilance.
- Il n'existe pas de politique nationale de LBC/FT. Le dispositif de LBC/FT de la RDC est fondé principalement sur la loi n°04/016 du 19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme dont le niveau

¹² Le projet de rapport révèle toutefois des carences majeures en termes d'appréciation des menaces à haut risque (par exemple les détournements de fonds publics, les prises illégales d'intérêts, les trafics des produits miniers, les trafics des produits fauniques et ligneux ne sont pas mentionnés) et de l'importance des vulnérabilités relevées. Ces carences sont dues, entre autres à l'absence des statistiques et à la non-participation de certains professionnels indispensables.

de mise en œuvre n'atteint pas encore les résultats escomptés.

- La RDC dispose d'une structure de coordination en matière de LBC/FT : le Comité consultatif de Lutte contre le Blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLUB) dont l'opérationnalité n'est pas encore effective. La coordination anti-terroriste est dévolue au Comité National de Coordination de Lutte contre le Terrorisme international (CNCLT). Ses attributions ne s'étendent pas au FT. Ces structures viennent d'être opérationnelles et œuvrent encore chacune isolément. Par ailleurs il n'existe aucun mécanisme de coordination et de coopération pour lutter contre le financement de la prolifération.

Recommandations sur les politiques et coordination nationales

Les autorités de la RDC devraient :

- Finaliser et approuver leur ENR de BC/FT afin d'améliorer la compréhension des menaces, vulnérabilités et risques de BC/FT dans le pays. L'ENR devrait inclure une évaluation de toutes les menaces qui génèrent le plus de profits en RDC, y compris les détournements de fonds publics, les prises illégales d'intérêts, les trafics de produits miniers, les trafics des espèces sauvages et des produits forestiers. L'ENR devrait être mise à jour régulièrement pour assurer une compréhension en continue des risques et ses conclusions pertinentes devraient être disséminées à l'ensemble des acteurs étatiques et non étatiques de LBC/FT afin d'assurer une compréhension cohérente des risques ;
- Adopter une stratégie nationale globale de LBC/FT afin d'établir des politiques coordonnées et cohérentes, en s'appuyant sur les risques de BC/FT préalablement identifiés par les rapport des ENR, les études du GABAC, de l'OSCEP ou d'autres institutions majeures, les conclusions des groupes de travail internes, en priorisant les secteurs à risques élevés préalablement identifiés ainsi que la réforme du cadre juridique de LBC/FT en adéquation avec les normes du GAFI ;
- Associer aux travaux d'ENR à venir tous les acteurs étatiques et non étatiques impliqués directement ou indirectement à la LBC/FT et renforcer la méthodologie pour pallier au manque de données quantitatives ;
- Sur la base de l'ENR, développer un plan d'action national et sectoriel et réviser la stratégie nationale afin d'assurer une allocation des ressources efficaces en visant l'atténuation des risques les plus importants ;
- Définir et conduire des programmes de sensibilisation et de formation au profit des acteurs étatiques et non étatiques de LBC/FT afin d'accroître leur compréhension des risques, renforcer l'intégration d'une approche basée sur les risques dans leur activités et les sensibiliser à leur rôle respectif au sein du

régime de LBC/FT ;

- Améliorer la coordination nationale en allouant au COLUB les ressources nécessaires à son opérationnalisation afin d'offrir une plateforme de coordination et d'échange d'information efficace pour la mise en œuvre cohérente des efforts de LBC/FT et un mécanisme d'évaluation de la mise en œuvre des politiques nationales par toutes les parties prenantes ;
- Incorporer dans le mandat du CNCLT le FT, afin d'identifier et analyser ses risques et ses vulnérabilités pour leur prise en compte dans la stratégie nationale et la loi anti-terroriste en cours d'élaboration et promouvoir la coopération entre le CNCLT et la CENAREF ;
- Promouvoir la conclusion de mémorandum d'accord entre autorités compétentes afin d'améliorer la coopération opérationnelle entre elles, notamment en facilitant le partage d'informations et la mise en œuvre d'opérations ou d'enquêtes conjointes ;
- Permettre la mise en œuvre de mesures simplifiées dans les situations évaluées à faible risque afin de promouvoir l'inclusion financière et de contribuer à la réduction de l'économie informelle fondée ;
- Etablir des mécanismes, tenus à jour, de collecte d'informations et de données sur la mise en œuvre des politiques et mesures adoptées, y compris des statistiques relatives aux enquêtes, poursuites, confiscations, inspections des entités règlementées, sanctions, utilisation et dissémination du renseignement financier, afin d'en évaluer l'efficacité et informer la mise à jour de l'évaluation nationale des risques.

100. Le Résultat immédiat pertinent examiné et évalué dans le présent chapitre est le RI.1. Les Recommandations pertinentes pour l'évaluation de la conformité technique au titre du présent chapitre sont : R1, R2 et R33.

2.2 Efficacité : Résultat Immédiat 1 (risque, politique et coordination)

Compréhension des risques de BC/FT par le pays

101. La RDC a réalisé de février 2013 à juin 2014, sous la coordination générale de la CENAREF et avec l'assistance et l'appui des Experts de la Banque Mondiale, son Evaluation Nationale des Risques (ENR) pour identifier, évaluer et comprendre l'intégralité des risques de BC/FT auxquels le pays est exposé. Cette évaluation a été réalisée suivant une approche méthodologique qualitative avec des éléments quantitatifs, sur la base de l'outil d'évaluation nationale des risques de la Banque Mondiale. Seulement le rapport produit au terme de cette évaluation, qui n'a pas été validé par les autorités, relève des carences majeures en termes d'appréciation de l'ampleur des menaces identifiées et l'importance des vulnérabilités relevées, du fait

d'une absence de statistiques permettant d'estimer les impacts réels des problèmes identifiés et des mesures à prendre.

102. La réalisation de cet exercice a connu la contribution de plusieurs acteurs impliqués dans la LBC/FT et relevant tant du secteur étatique : (la Banque Centrale du Congo (BCC), la Direction Générale des Douanes et Accises (DGDA), l'Observatoire de Surveillance de la Corruption et de l'Ethique Professionnelle (OSCEP), la Société Nationale des Loteries (SONAL), l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN), la Police Nationale Congolaise (PNC), l'administration judiciaire, l'Agence Nationale des Renseignements (ANR) que du secteur privé (les Banques Commerciales, la Société Nationale des Assurances (SONAS), les sociétés de messageries financières, les Casinos, les changeurs manuels, certaines associations religieuses.

103. Toutefois, certains professionnels jugés indispensables à l'identification des menaces et à l'évaluation des vulnérabilités au regard du contexte économique et criminogène de la RDC n'ont pas été associés à cette étude. Il s'agit notamment des agents immobiliers, des concessionnaires automobiles, des avocats, des experts comptables, des émetteurs des monnaies électroniques, des vendeurs des métaux et pierres précieuses, et même au niveau étatique, certains acteurs importants en matière d'enquêtes et de poursuites. Leur absence à ces travaux porte les germes de la partialité et du discrédit de leurs conclusions.

104. De par leur participation à l'ENR, les acteurs ci-dessus désignés ont pu partager et conforter leur compréhension individuelle et sectorielle des risques de BC/FT du pays. Cet exercice a permis d'identifier certaines infractions préalables, commises en RDC, génératrices de gains illicites susceptibles d'être blanchis : le trafic de drogues, la contrefaçon, la contrebande, la fraude fiscale, la fraude douanière, la traite des personnes, le trafic d'armes, le trafic des biens volés, la corruption, la concussion, la fausse monnaie. Toutefois, des infractions majeures de l'avis des évaluateurs, susceptibles d'être des vecteurs importants de blanchiment en RDC n'ont pas été consignées dans ce rapport ; on peut citer dans cette catégorie : les détournements de deniers publics, les prises illégales d'intérêts, les trafics des produits miniers, les trafics des produits fauniques et ligneux.

105. Les secteurs assujettis les plus vulnérables identifiés par cette ENR sont notamment les banques, les services de transfert de fonds, les bureaux de change, les agences immobilières, les négociants en métaux et pierres précieuses, les concessionnaires de véhicules d'occasion et les associations religieuses.

106. Abstraction faite de l'ENR, de manière générale au terme des entretiens, les autorités de la RDC appréhendent assez bien les risques de blanchiment de capitaux auxquels leur pays est exposé.

107. S'agissant des risques de financement du terrorisme, au niveau national les menaces terroristes sont assez bien perçues du fait des activités des groupes et bandes armés opérant à l'Est du pays et dont les sources de financement demeurent occultes. Ce qui a conduit les autorités à mettre en place le CNCLT, dotée d'une capacité d'analyse des risques du terrorisme. Mais il convient de relever que la problématique du risque de financement du terrorisme ne constitue pas encore, de l'avis des évaluateurs, une préoccupation de la part des autorités de RDC. Aucune typologie de financement de terrorisme n'est mise en lumière et maîtrisée par ces autorités. Le GABAC a pourtant produit des rapports sur le financement du terrorisme en Afrique Centrale et des ONG ont publié des rapports détaillés sur les modes de financement de groupes terroristes en RDC. Mais les conclusions pertinentes de ces rapports n'ont fait l'objet d'aucune action conséquente en RDC.

Traitement des risques BC/FT par les politiques et activités nationales

108. Les autorités de la RDC n'ont pas encore adopté d'approche fondée sur les risques identifiés, ni dans la conduite des politiques, ni dans celles des activités de LBC/FT. Cela est dû notamment d'une part, au fait que l'ENR, dont les travaux ont commencé en février 2013 et ont pris fin en juin 2014, n'a jamais été validée, ni ses conclusions disséminées, d'autre part, l'ENR en cours n'est pas encore finalisée.

109. Indépendamment de l'ENR, certains risques prédominants ont fait l'objet d'analyses et d'études stratégiques intégrées dans des politiques sectorielles. Il en est ainsi de la stratégie nationale de lutte contre la corruption adoptée et qui vise le renforcement du cadre institutionnel et législatif. A cet effet, des mesures tendant à améliorer l'efficacité de la lutte anti-corruption ont été proposées par l'OSCEP, notamment l'adoption d'une nouvelle loi anti-corruption, la création au sein des juridictions nationales des chambres spécialisées pour la répression des faits de corruption, la mise en œuvre de l'obligation de déclaration du patrimoine.

110. S'agissant du risque lié au terrorisme, un cadre institutionnel a été créé pour concevoir les mesures et politiques de lutte et coordonner leur mise en œuvre : le CNCLT. Les études menées et les mesures prises n'intègrent cependant pas la maîtrise des sources de financement des potentiels terroristes qui, selon les autorités relève de la CENAREF avec laquelle des échanges sont établis. Le CNCLT a élaboré une stratégie nationale et une loi anti-terroriste non encore adoptées par les instances compétentes.

111. La maîtrise des risques de blanchiment liés à l'exploitation illégale des ressources naturelles, notamment fauniques et forestières, relève de l'ICCN qui a développé en interne une stratégie axée, d'une part, sur le succès de la répression judiciaire par la création d'un corps d'agents spécialisés de protection des parcs nationaux en charge des enquêtes et la mise en place des chambres foraines de jugement. D'autre part, l'ICCN s'appuie sur une coopération à travers la *task force*

nationale constituée de la CENAREF, la DGDA, le BCN-INTERPOL, la DGM, l'OCC, les Forces armées et de sécurité. Toutefois les aspects liés à la traçabilité des flux financiers ne sont pas pris en compte.

Exemptions et application de mesures renforcées et simplifiées

112. Aucune dérogation aux mesures de vigilance dans les situations à faible risque ne sont prévues, notamment dû à l'absence d'une évaluation des risques. Les autorités de contrôle appliquent, pour l'heure, le dispositif légal existant sans prendre en compte l'analyse et le niveau de risque associés au secteur relevant de leur compétence.

113. Toutefois, certains établissements de crédit appliquent des mesures de vigilance accrue suivant la catégorie de certains clients identifiés comme étant à risque élevé, notamment les PPE, les sociétés minières, les Ambassades et les ONG étrangères. Cette catégorisation des clients qui résulte de la mise en œuvre des politiques internes desdits établissements est fondée sur la nature de leurs activités ainsi que le volume de leurs transactions.

Objectifs et activités des autorités compétentes

114. Les activités opérationnelles des autorités compétentes de LBC/FT (CENAREF, Police, Justice) et des organismes de supervision (BCC) ne reflètent pas encore la prise en compte effective des risques identifiés à défaut d'un plan d'action national.

115. Indépendamment de cette lacune, la mission a pu relever que de manière sectorielle, les investigations et poursuites des autorités compétentes se focalisent déjà sur certaines infractions sous-jacentes en lien avec les risques de BC/FT auxquels le pays est exposé, sans toutefois intégrer le volet blanchiment de capitaux. C'est le cas, entre autres, de l'OSCEP qui a révélé avoir conduit des enquêtes pour corruption et transmis des dossiers aux instances judiciaires. Les détournements de deniers publics font l'objet d'enquêtes par l'IGF et de transmission à la justice. Les infractions d'exploitation illégale des ressources naturelles sont poursuivies sous la coordination de l'ICCN. D'importantes saisies et confiscations sont régulièrement effectuées par la DGDA et la DGM en lien avec la fraude douanière, le trafic illicite d'espèces protégées, l'exploitation et la vente illicites des minerais. La police Congolaise dispose d'une unité opérationnelle pour lutter contre le trafic de drogues.

116. Même si le niveau de leur succès n'a pas été évalué, faute de données statistiques disponibles, et que les crimes de BC/FT ne sont pas spécifiquement pris en considération, ces poursuites indiquent la volonté des autorités de combattre la criminalité économique et financière, terreau favorable au BC/FT.

117. S'agissant des organismes d'autorégulation, la supervision effectuée par la BCC est générale et ne prend pas suffisamment en compte ni les risques, ni la dimension LBC/FT.

Coopération et coordination nationales

118. La RDC a mis en place un cadre institutionnel pour l'élaboration des politiques nationales et la coordination concernant la LBC/FT par la création du COLUB, suivant Décret n°08/21 du 24 septembre 2008. Ce cadre ne prend pas en compte le volet de la lutte contre le financement de la prolifération. Dans sa composition, le COLUB regroupe un nombre suffisant d'acteurs pertinents de la LBC/FT, ce qui l'érige en plateforme d'échange et de coopération entre autorités compétentes. Cet organe qui n'a tenu qu'une réunion depuis sa création et la nomination récente de ses membres, traîne à affirmer son opérationnalité.

119. Au niveau politique, les missions du COLUB, relatives à l'élaboration des stratégies et politiques nationales de LBC/FT, sont partagées avec les attributions du Conseiller Spécial du Chef de l'Etat en matière de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Ces deux entités qui pourtant partagent des responsabilités communes ne se concertent pas. La mise en œuvre coordonnée de ces politiques relève exclusivement du COLUB.

120. La RDC dispose également d'une institution en charge de l'élaboration de la politique de lutte contre le terrorisme international et sa répression et de la coordination entre les organismes ou services pertinents qui la composent ainsi que ceux dédiés à cette lutte : le CNCLT, créé par Décret n°070/2001 du 26 décembre 2001. Ce Comité qui évalue régulièrement l'état de la menace terroriste en RDC a élaboré une stratégie nationale ainsi qu'une loi anti-terroriste en cours de finalisation et d'adoption. Les questions liées au financement du terrorisme ne sont cependant pas suffisamment considérées par le Comité.

121. Afin de renforcer la coopération et la coordination concernant la LBC/FT certaines autorités compétentes ont conclu des accords formels de coopération et d'échanges d'informations avec la CENAREF. Il s'agit notamment de la DGDA, l'ICCN, la DGM. Toutefois, au plan opérationnel cette collaboration encore embryonnaire devrait être renforcée et diversifiée aux autres acteurs tels que les administrations des impôts, de la police, de la justice, du commerce et celle en charge des ressources minières.

Connaissance des risques par le secteur privé

122. Certains acteurs du secteur privé assujettis à la loi sur la LBC/FT ont été associés à l'exercice de l'ENR réalisé par la RDC en 2013. Il s'agit notamment des représentants des banques commerciales, des casinos, des messageries financières et du secteur associatif, particulièrement les Eglises de réveil. S'agissant de l'ENR en cours, les autorités ont de nouveau associé le secteur privé en vue de recueillir ses contributions.

123. Toutefois, ces études n'ont pas encore fait l'objet de communication ou de diffusion au secteur privé en vue de lui permettre d'avoir une connaissance tant soit peu globale des risques identifiés dans le pays. Les politiques internes fondées sur les risques, définies par certains établissements de crédit, rencontrés par la mission d'évaluation, résultent de leurs initiatives propres.

124. En conclusion, la RDC n'a pas encore menée une ENR finalisée et servant de base à la compréhension globale et commune des risques de BC/FT identifiés. La compréhension des risques par les autorités reste faible, fragmentée et variable. Le pays ne dispose pas d'une stratégie de LBC/FT basée sur les risques. Le cadre de coopération et de coordination des autorités compétentes, récemment opérationnel est encore embryonnaire.

125. Le niveau d'efficacité atteint par la RDC pour le Résultat Immédiat 1 est faible.

3.1 Principales conclusions et recommandations

Principales conclusions

RI 6 : Renseignements financiers :

- La CENAREF reçoit un nombre très limité de DOS dû en partie au manque de connaissance des entités déclarantes envers leurs obligations et l'absence d'une relation de confiance avec la CENAREF.
- La CENAREF produit quelques rapports de dissémination issus de son analyse opérationnelle ; toutefois l'utilisation de cette information par les autorités d'enquête et de poursuite semble limitée et il n'est ainsi pas possible d'évaluer la qualité des disséminations.
- Les autorités compétentes ne sollicitent pas la CENAREF lorsqu'elles entreprennent des investigations. Les enquêteurs se focalisent sur l'infraction d'origine et se préoccupent très peu du blanchiment de ses produits. Elles fonctionnent en vase clos et se contentent de ce qui relève de leurs attributions.
- La CENAREF a les pouvoirs nécessaires pour obtenir des informations des autres administrations et des assujettis. Beaucoup d'entre eux ne disposent pas de base de données informatisées, ce qui rallonge le temps de réponse. La CRF elle-même ne dispose pas d'un système informatique qui pourrait faciliter ses propres recherches. Elle ne reçoit pas de déclarations automatiques, les transactions en espèces, les déclarations automatiques concernant les PPE ou les déclarations de transport transfrontalier de devises.
- Les types d'infractions identifiées dans le cadre des quelques disséminations de la CRF portent sur les transferts illégaux de capitaux, exploitation illégale de bois, le trafic de devises et l'achat illégal des immeubles à l'étranger, ce qui ne semble pas être en péréquation avec les crimes sous-jacents les plus lucratifs en RDC. Aucune DOS ou dissémination en lien avec le FT n'a été transmise.
- Toutes les DOS reçues sont considérées par le Conseil de la CENAREF avant d'être analysées. Cette organisation alourdit les mécanismes de fonctionnement de la CRF en ce que le pouvoir de décision émane non pas d'une collégialité de compétences mais plutôt de structures, les membres du Conseil travaillant à la CENAREF à temps partiel.
- La CENAREF ne produit pas d'analyse stratégique. Les services du Conseiller spécial du Chef de l'Etat en matière de bonne gouvernance, de lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et le Comité Consultatif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, qui ont cette activité dans leurs attributions, n'ont pas encore produit de rapport écrit dans ce domaine.

- Les ressources financières et logistiques insuffisantes et le manque de formation en analyse financière limitent les actions de la CRF.
- La coopération entre la CENAREF et les autorités compétentes est très limitée. Un accord portant sur l'échange d'information a été conclu entre la CENAREF et la Direction Générale des Douanes et Accises, toutefois aucune pratique d'échange d'information n'a été mise en œuvre.
- Des problèmes de confidentialité dans le traitement des DOS ont été portés à l'attention des évaluateurs.

RI 7 : Enquêtes et poursuites en matière de BC :

- Les autorités de la RDC affirment une volonté politique de lutter contre le BC/FT, comme en témoigne l'adoption d'un cadre juridique et institutionnel inspiré des standards internationaux.
- Cependant, il n'existe pas, en proportion avec les risques potentiels, de politique pénale bien définie au niveau national, ni de stratégie d'ensemble des autorités de poursuite pour accorder la priorité et assurer le succès des enquêtes pour blanchiment.
- Dans une moindre mesure, les autorités d'enquêtes et de poursuite ouvrent des dossiers et mènent des investigations pour les infractions sous-jacentes telles que la corruption, la fraude douanière, le trafic des espèces protégées, de stupéfiants et de matières précieuses. Toutefois, elles ne prennent pas en compte le volet relatif au blanchiment des produits de l'infraction. La CENAREF a adressé quelques dossiers au Procureur Général près la Cour de Cassation, pourtant aucune enquête pour BC n'a été menée.
- Les autorités de poursuite pénale de la police et la magistrature ne disposent ni de la formation nécessaire en matière de LBC/FT ni de pouvoirs spéciaux pour enquêter et instruire avec succès les dossiers de BC.
- Une enquête a abouti à une poursuite et une condamnation pour blanchiment de capitaux. Toutefois, l'absence de statistiques empêche l'appréciation de la cohérence entre les activités d'enquêtes et de poursuites et le profil risque du pays.
- Au niveau des instances de poursuite, les obstacles identifiés par les autorités incluent les privilèges et immunités prévues par la loi et dont bénéficient certaines personnes incriminées, l'interdiction de saisine d'office pour le contrôle des régies financières, les difficultés d'accès aux sources d'informations et le manque d'expertise de certains OPJ qui privilégient les amendes transactionnelles au détriment des procédures judiciaires.
- Aucune pratique de recours à des mesures alternatives n'a été identifiée.

Confiscation

- Les autorités compétentes n'ont pas fait de la confiscation du produit et des instruments du crime et des biens d'une valeur équivalente une priorité. Les

autorités de poursuite ne l'intègrent notamment pas dans leurs enquêtes, et donc ne recherchent pas systématiquement l'existence des valeurs patrimoniales associés aux infractions ;

- Aucune donnée statistique n'a été communiquée aux évaluateurs portant sur la confiscation des opérations transfrontalières afin d'apprécier la mise en œuvre des textes en la matière ;
- Les autorités ont établi un Fonds de lutte contre le crime organisé (FOLUCCO), en charge de la gestion des biens confisqués et des instruments du crime. Cependant, le FOLUCCO n'est pas encore opérationnel.

Recommandations sur le régime juridique et les questions opérationnelles

Renseignement financier (RI.6)

Les autorités de la RDC sont invitées à :

- Développer et partager avec les entités déclarantes des études typologiques et des indicateurs de risques de BC/FT pour faciliter la détection des transactions douteuses ;
- Réviser les procédures d'analyse opérationnelle pour permettre l'analyse de chaque DOS reçue de manière indépendante et autonome et établir des critères de priorisation ;
- Veiller à ce que le personnel signe des engagements de confidentialité et renforcer la sécurité des locaux de la CENAREF. Les autorités de l'Etat devraient instaurer des mesures pour garantir la confidentialité et la gestion des informations collectées, en particulier les DOS reçues ;
- Prendre des mesures pour assurer la réception des DOS de manière sécurisée et rapide. Il s'agit notamment de mettre en place un système de dépôt électronique des DOS, de veiller à ce que la CENAREF respecte la confidentialité des DOS, et de faire en sorte que les déclarations transfrontalières d'espèces et d'instruments négociables, ainsi que les transactions supérieures à 10.000 dollars, soient reçues par la CENAREF en temps opportun (directement ou non) ;
- Former le personnel de la CENAREF à l'analyse opérationnelle et stratégique ;
- Doter la CENAREF d'un système informatique lui permettant de stocker des données pour ses analyses et lui ouvrir les bases de données des autres administrations par des conventions de collaboration, incluant les déclarations de transport transfrontalier d'espèces et d'INP et autres infractions et soupçons de BC/FT collectés par les douanes ;
- Renforcer et stabiliser le budget alloué à la CENAREF afin d'assurer un meilleur traitement du personnel et la capacité de mettre en place puis renouveler l'infrastructure informatique sécurisée ;
- Prendre une instruction pour confier les déclarations des opérations en espèces ou par titres au porteur à la CENAREF ;

- Révoquer le protocole d'entente entre la CENAREF et l'Association Congolaise des Banques concernant les déclarations automatiques liées aux PPE et prendre une instruction confiant l'exclusivité de la réception des DOS et DA à la CENAREF, quelle que soit la personnalité des personnes soupçonnées ;
- Créer des mécanismes d'échange d'information entre la CENAREF et les autorités d'enquête et de poursuite ainsi que les douanes afin de renforcer la capacité de la CENAREF à produire le renseignement financier de qualité ;
- Mettre en place des mécanismes de coopération opérationnelle afin de faciliter et promouvoir l'utilisation du renseignement financier par les autorités d'enquête et de poursuite et sensibiliser les autorités compétentes au rôle et attributions de la CENAREF ;
- Former les autorités d'enquête et de poursuite à l'utilisation du renseignement financier dans le cadre de leurs activités.

Enquêtes et poursuites en matière de BC (RI.7)

Il est recommandé aux autorités:

- De renforcer les capacités techniques, humaines, matérielles et financières des autorités de poursuite en matière de détection, d'enquête et de répression des activités de BC, en particulier au moyen de formations sur les enquêtes financières et les poursuites contre le blanchiment d'argent ;
- De définir une politique pénale qui vise le succès de la répression du BC et des infractions sous-jacentes, notamment par l'ouverture d'enquêtes financières parallèles, en mettant l'accent sur les menaces les plus importantes et en s'appuyant sur les résultats de l'ENR ;
- De prendre des mesures législatives et structurelles nécessaires pour éliminer les obstacles au déclenchement de procédures judiciaires par les OPJ ;
- De renforcer la coordination et la coopération entre les différents acteurs de la chaîne pénale pour assurer le succès des enquêtes et poursuites, notamment en instituant des plateformes d'échanges permanents et réguliers et en menant des actions ou activités conjointes ;
- D'élaborer et conserver les données statistiques liées aux enquêtes de BC/FT, notamment le nombre et la nature des enquêtes, poursuites et condamnations, y compris celles des infractions sous-jacentes.

Confiscation (RI.8)

La RDC devrait :

- Faire de la confiscation du produit et des instruments du crime et des biens d'une valeur équivalente une priorité des autorités compétentes, et notamment des autorités de poursuite.

- Former les autorités de poursuites à l'identification, le dépistage et la recherche de l'existence des valeurs patrimoniales associées aux infractions, afin de permettre d'inclure ce volet plus systématiquement lors des enquêtes.
- Opérationnaliser le FOLUCCO afin de lui permettre de remplir sa fonction de gestion des biens confisqués, et sensibiliser les autorités judiciaires sur son existence et ses attributions,
- Adopter des amendements législatifs nécessaires pour permettre la saisie et la confiscation des devises faussement déclarées ou non déclarées à la frontière, fournir la formation nécessaire aux douaniers pour la mise en œuvre des mesures de LBC/FT qui les concernent et établir un dispositif de coordination entre les services intervenant aux frontières ;
- Produire et tenir à jour des statistiques sur les saisies et confiscations.

Les Résultats Immédiats pertinents examinés et évalués dans le présent chapitre sont : RI.6, RI.7 et RI.8. Les Recommandations pertinentes pour l'évaluation de la conformité technique au titre du présent chapitre sont : R3, R4, R29, R30, R31 et R32.

3.2. Efficacité : Résultat Immédiat 6 (renseignements financiers)

Utilisation des renseignements financiers et autres informations

126. Les autorités congolaises disposent d'un large éventail de renseignements financiers pouvant être utilisés dans les enquêtes sur le BC, les infractions sous-jacentes et le financement du terrorisme. Ils sont disponibles auprès de diverses administrations, notamment au niveau de la Direction Générale des Impôts, la Direction Générale des Douanes et Accises, le Guichet Unique de Création d'Entreprises. Les échanges entre diverses administrations peuvent les compléter. L'utilisation de ces renseignements n'est pas optimale.

127. La CENAREF a accès aux renseignements financiers nécessaires à ses analyses. Les membres de son Conseil, qui ne sont pas permanents, font office de facilitateurs dans leurs relations avec les administrations en possession de renseignements dont la CENAREF aura besoin dans le cadre de ses investigations. Le Conseil est en effet composé de personnes provenant de la police nationale qui peut fournir des renseignements sur l'identité des personnes, la Police des frontières qui gère les passeports, la Direction Générale des Impôts qui pourrait renseigner sur les cas de fraude fiscale, la Direction Générale des Douanes et Accises qui renseigne sur les infractions douanières en général, notamment l'importation de marchandises et d'animaux protégés, la Banque Centrale du Congo, l'Inspection Générale des Finances, la Cour des Comptes. Il faudrait y ajouter un haut magistrat et une personnalité indépendante. La CENAREF peut accéder à d'autres renseignements financiers du secteur financier, des EPNFD et de ses homologues étrangers.

128. Par un protocole d'entente signé le 9 septembre 2010 entre la CENAREF et l'Association Congolaise des Banques, les banques sont dispensées de faire des déclarations automatiques à la CENAREF concernant les personnes politiquement exposées, sauf en cas de soupçon avéré de BC/FT ou de demande expresse de la CENAREF, ce qui réduit l'utilisation du renseignement financier.

129. Entre 2014 et 2018, la CENAREF a transmis 20 dossiers au Procureur Général près la Cour de Cassation portant sur de potentielles infractions de blanchiment de capitaux, dont l'incidence financière n'a pas été évaluée, selon le tableau ci-après :

Tableau 3.1 : Rapports transmis au Procureur Général près la Cour de Cassation par la CENAREF (2014-2018) selon les entités déclarantes

Type de déclarant	2014	2015	2016	2017	Total	Infractions d'origine
Institutions financières	1	5	6	3	15	Transfert illégal, origine suspecte des fonds, contrefaçon d'un bordereau de versement, contrefaçon de la monnaie, activité illégale de messagerie financière
EPNFD		1		1	2	Transfert illégal, escroquerie
Autres	1	1			2	Exploitation illégale de bois, détournement d'un chèque
CRF				1	1	Achat d'un immobilier à l'étranger,
Total	2	7	6	5	20	

130. Au moment de la mission, 35 dossiers sont encore en cours de traitement.

Tableau 3.2 : Nombre de DOS en cours de traitement

Année	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Nombre de DOS	7	11	8	9	35

131. Les autorités de poursuite pénale disposent d'un pouvoir étendu pour obtenir des informations financières tant en matière de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme et des infractions sous-jacentes. Elles n'en font pas usage dans le BC/FT du fait d'une formation insuffisante dans ce domaine précis.

132. Il n'a pas été possible de rencontrer les autorités de poursuites pénales pour savoir dans quelle mesure elles recherchent et exploitent les renseignements financiers dans le cadre de leurs enquêtes. De même, aussi bien les services de police que de justice ne disposent de statistiques dédiées uniquement au BC/FT.

133. Les services du Conseiller Spécial du Chef de l'Etat en matière de bonne gouvernance, de lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ont bien utilisé les informations fournies par la CENAREF dans le cadre de leurs enquêtes sur l'unique dossier dont les évaluateurs ont eu

connaissance, et qui a abouti à la confiscation au profit du Trésor de la somme de 2,6 millions de dollars prononcée par la justice contre une banque et à une sanction administrative de USD 50000 appliquée à ladite banque, par la Banque Centrale du Congo, pour des faits de transport transfrontalier de devises et blanchiment. Les services du Procureur Général près la Cour de Cassation n'ont pu indiquer a contrario si les renseignements fournis par la CENAREF dans les dossiers reçus ont bien été utilisés dans les enquêtes et instructions judiciaires du fait de la transmission de ces dossiers aux Procureurs Généraux jouissant de la compétence personnelle et territoriale et d'un manque de suivi. Par ailleurs, des cas de terrorisme ont été instruits et jugés devant le tribunal militaire de Kinshasa à la suite d'enquêtes menées par le Comité National de Coordination de Lutte contre le Terrorisme international, sans que celui-ci s'intéresse à son financement. Une collaboration entre cette structure et la CENAREF serait sans doute bénéfique.

134. Ce constat permet de déduire que les renseignements financiers ne sont pas exploités de manière adéquate et systématique.

Déclarations reçues et demandées par les autorités compétentes

135. La loi anti blanchiment confère à la CENAREF le rôle d'organe central chargé de recevoir, analyser et transmettre les déclarations de soupçon des entreprises et professions assujetties. Elle lui attribue également compétence pour conduire des études stratégiques conformes aux normes du GAFI. La CENAREF peut également recevoir des dénonciations de toutes autres personnes physiques ou morales non assujetties. La CENAREF ne reçoit pas de déclarations automatiques basées sur le seuil. Celles-ci sont plutôt destinées à la BCC à partir de 10 000 dollars.

136. La CENAREF ne détient pas l'exclusivité de la réception des déclarations de soupçon. Cette tâche est aussi dévolue à la BCC qui est assujettie à la déclaration de soupçon. Cette banque ne dispose toutefois pas en son sein de personnel dédié aux analyses des déclarations de soupçon, ce qui suscite des interrogations sur l'efficacité de ce système. L'article 4 de la loi anti blanchiment renferme une liste étendue de professions assujetties à la déclaration de soupçon. Cependant lors de la visite sur place, les experts-comptables ont soutenu n'être pas concernés par cette loi au regard des dispositions des lois supranationales, notamment le Traité OHADA. Ils ont souhaité une réforme de ce Traité pour qu'en interne une directive de leur corporation puisse intégrer ces données. Leurs constatations sur des opérations suspectes sont toutefois dénoncées auprès des instances judiciaires compétentes en application du Traité. Cette situation a un grand impact sur la LBC/FT puisque le Procureur Général près la Cour de Cassation et la CENAREF ne seront pas informés de ces activités douteuses et ne sauront devoir aller chercher l'information auprès des comptables.

137. Les agents immobiliers, négociants en pierres et métaux précieux, bien qu'assujettis à la déclaration de soupçon, ont invoqué une insuffisance de

sensibilisation dans le domaine de LBC/FT, ce qui constitue une lacune majeure, les secteurs de l'immobilier et des pierres et métaux précieux étant identifiés comme particulièrement vulnérables. Les déclarations transfrontalières d'espèces et d'instruments négociables ne sont pas transmises à la CENAREF. Bien qu'il existe un accord de coopération entre la CENAREF et la Direction Générale des douanes et accises, les saisies des espèces sont plutôt déclarées uniquement à la BCC.

138. La CENAREF reçoit des déclarations d'opérations suspectes (DOS) des entreprises et professions assujetties ainsi que toutes autres informations notamment celles émanant des autorités judiciaires. Cette dernière disposition prévue par l'article 17 (3) (2) élargit les personnes susceptibles de faire des dénonciations à cette CRF. Sur cette base, la CENAREF reçoit des dossiers provenant d'autres administrations publiques et même des particuliers, bien que celles-ci soient encore marginales.

139. De 2015 à 2018, la CENAREF a reçu 88 déclarations d'opérations suspectes dont la majorité (63%) émane du secteur bancaire. Les autres administrations publiques et les particuliers, parfois anonymes, représentent 15% des DOS reçues.

Tableau 3.3 : Provenance des Déclarations d'Opérations Suspectes (DOS) reçues par la CENAREF (2015-2018)

Type de déclarant	2015	2016	2017	2018	Total
Institutions financières	16	21	11	8	56
Etablissements et professions non financières désignées	1	1	1	1	4
Partenaires et autres ³			1		1
CRF homologues	7	8	6	6	27
Total	24	30	19	15	88

140. Les demandes d'informations reçues des autres cellules de renseignement financier représentent à elles seules 30% des DOS.

141. La CENAREF ne reçoit pas de déclarations automatiques basées sur le seuil. Celles-ci sont reçues par la Banque Centrale du Congo. Après analyse, la BCC peut faire une DOS à la CENAREF ; de 2015 à 2018, quatre (04) DOS ont été faites.

142. Les déclarations de soupçon portent sur des cas présumés de blanchiment de capitaux, aucun cas sur le financement du terrorisme. La faiblesse du nombre de DOS reçues par la CRF contraste avec la densité démographique du pays et son potentiel délictuel. En effet, comme il a été déjà relevé au tableau précédent, aucune déclaration n'a été reçue en matière de BC portant sur les crimes environnementaux, fraude fiscale, corruption, trafics miniers, alors même que les autorités congolaises les identifient comme courantes. Il en résulte que le chiffre noir reste important.

Adéquation des analyses de la CRF avec les besoins opérationnels des autorités compétentes

143. La CENAREF a le pouvoir de demander toutes informations utiles à toute administration publique ou privée. Elle en demande en effet dans le cadre de ses analyses beaucoup plus aux établissements de crédit rencontrés qu'à certaines administrations publiques comme le Guichet unique de création d'entreprises, les bureaux de change. Ces demandes portent sur les documents pouvant l'aider à analyser l'opération suspecte déclarée. La CENAREF ne dispose pas d'un système informatique relié aux bases de données des autres administrations qui ne sont pas, pour la plupart, informatisées. En tenant compte de l'immensité de la superficie de la RDC, il est difficile d'intervenir à temps réel sur une opération de BC/FT qui se produirait hors de la ville de Kinshasa où se trouvent logés les locaux de la CENAREF.

144. Par ailleurs, un protocole d'accord a été signé le 6 septembre 2013 avec la Direction Générale des douanes et accises pour « échanger des renseignements et informations devant permettre la détection des cas suspects pour faciliter l'accomplissement de leurs missions respectives et la coordination de leurs activités respectives sur le terrain, lutter contre le blanchiment de capitaux issus de la fraude douanière et lutter contre le financement du terrorisme ». Des exemples de cette collaboration n'ont toutefois pas été portés à l'attention de la mission.

145. Les établissements assujettis et les administrations publiques fournissent les informations supplémentaires réclamées par la CENAREF dans un délai raisonnable.

Processus d'analyse opérationnelle

146. Le circuit de traitement des déclarations d'opérations suspectes est assez atypique.

147. Les DOS sont remis personnellement en format papier par l'assujetti au Secrétaire exécutif de la CENAREF. Ce dernier informe immédiatement le Président du Conseil qui convoque le Conseil afin de les examiner et de donner des orientations. Si la décision de mener d'autres investigations est prise, le Conseil instruit le Secrétaire exécutif dans ce sens et un ou plusieurs analystes sont désignés pour enrichir le soupçon. A la fin des investigations, la même procédure est enclenchée pour présenter au Conseil le résultat des analyses. Une décision définitive est prise pour dresser un rapport, classer ou analyser davantage. En cas de décision de dissémination, le Secrétaire exécutif peut transmettre le dossier au Procureur Général près la Cour de cassation. Cette procédure ne permet pas des actions diligentes dans le domaine de la LBC/FT où il peut être nécessaire de bloquer une opération, surtout que selon l'article 12 du décret n°08/20 du 24 septembre 2008 portant organisation et fonctionnement de la CENAREF, le Conseil se réunit au moins une fois par trimestre.

En cas d'urgence, le Secrétaire exécutif peut prendre des mesures idoines sur autorisation de trois membres du Conseil au moins dont le Président, à charge pour celui-ci d'en informer le Conseil dans les cinq jours. Cette organisation alourdit les mécanismes de fonctionnement d'une CRF en ce que le pouvoir de décision émane non pas d'une collégialité de compétences mais plutôt de structures, les membres du Conseil travaillant à la CENAREF à temps partiel. Il n'est pas indiqué en définitive l'examen par chacun des membres du Conseil de tel aspect de l'opération suspecte selon son expertise mais d'un débat général effectué par des personnes ayant des compétences différentes. Cette procédure est d'autant plus lourde qu'en matière de financement du terrorisme, une action urgente est parfois nécessaire. La loi anti blanchiment permet, certes au Secrétaire Exécutif d'agir en cas d'urgence, à charge d'en référer au Conseil, mais il ne s'agit là que d'une dévolution temporaire de compétence.

Les résultats de l'analyse opérationnelle de la CENAREF

148. Lorsque le Conseil approuve les conclusions de l'analyse, il instruit le Secrétaire exécutif de transmettre un rapport au Procureur Général près la Cour de Cassation, auparavant dénommé Procureur Général de la République.

149. L'équipe d'évaluation n'a pas pu examiner un rapport de la CENAREF pour en apprécier la pertinence. Elle n'a pu non plus obtenir cette appréciation des services du Procureur Général près la Cour de Cassation qui ont soutenu que les dossiers sont acheminés auprès des Procureurs Généraux compétents et que le suivi ou l'appréciation devrait s'effectuer à ce niveau. Ce fonctionnement témoigne d'un désintérêt pour la LBC/FT au niveau judiciaire¹³.

150. Au jour de la mission, 35 dossiers sont encore en cours de traitement soit 39% des DOS reçues depuis 2014¹⁴, ce qui dénote d'une lenteur certaine dans la fonction d'analyse.

151. Le personnel (32 au total parmi lesquelles 10 analystes financiers) semble suffisant en nombre pour analyser les DOS reçues. Il manque toutefois de formation en matière d'analyse financière, n'ayant pas encore participé aux nombreux modules de formation dans ce domaine. Par ailleurs, la CENAREF ne dispose pas d'un logiciel de traitement de dossiers qui aurait sans doute facilité la tâche des analystes. Enfin le budget ne permet pas un déploiement optimal du personnel pour compenser l'insuffisance de l'informatisation de l'administration, en vue de rechercher des renseignements pour les besoins d'analyse opérationnelle.

Analyses stratégiques

¹³ Voir supra Tableau récapitulatif 3.1, page 55, paragraphe 128, des rapports transmis au Procureur Général par la CENAREF de 2014 à 218.

¹⁴ Voir supra Tableau récapitulatif 3.2, page 55, paragraphe 129, du nombre des DOS en cours de traitement.

152. La CENAREF n'a pas encore effectué d'analyse stratégique, bien que cette attribution soit prévue dans la loi anti blanchiment. Les responsables ont évoqué un réel besoin de formation dans ce domaine. Les services du Conseiller spécial du Chef de l'Etat en matière de bonne gouvernance, lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, de même que le COLUB comptent bien l'analyse stratégique dans leurs textes organiques respectifs. Des entretiens menés avec les responsables de ces services au cours de la visite sur place, ont permis d'apprécier leur niveau de compétence et de compréhension du sujet. Ils n'ont toutefois pas publié leurs constatations à l'attention des autres administrations et du public.

Besoins opérationnels soutenus par l'analyse et la dissémination de la CRF

153. La mission n'a pas été en mesure d'apprécier le travail d'analyse de la CENAREF en rapport avec les dossiers transmis en justice. Les services du Procureur Général près la Cour de Cassation, destinataire légal des dossiers n'ont pu confirmer le nombre de dossiers reçus de la CENAREF ni le sort qui leur a été réservé. Aucun suivi particulier n'existe sur les dossiers transmis par la CENAREF, le Parquet Général près la Cour de Cassation se contente de diriger les dossiers aux Parquets Généraux inférieurs, sans être en mesure d'en connaître l'aboutissement.

154. La Police Nationale n'a pas honoré la rencontre prévue avec la mission d'évaluation. Ce faisant elle n'a pas donné son appréciation des dossiers éventuellement reçus de la CENAREF via le Procureur Général près la Cour de Cassation. Les services du Conseiller spécial qui ont traité l'unique dossier ayant donné lieu à condamnation ont apprécié le travail de la CENAREF sans que cette appréciation soit jugée objective sur la base d'un seul dossier.

Autonomie et indépendance

155. Le budget de la CENAREF a certes connu une baisse, mais il n'a toutefois jamais pu répondre aux multiples besoins de la CENAREF relatifs notamment à la nécessité d'une prise en charge adéquate du personnel, de l'informatisation de la CRF, de la création d'une base de données et de la dématérialisation de la transmission des déclarations d'opérations suspectes.

Tableau 3.4 : Prévision budgétaire de la CENAREF 2016

	Prévision budgétaire 2016 (en francs Congolais)	
	Dotation 2015	Crédits sollicités 2016
Rémunération	120 000 0000	3 632 000 000
Fonctionnement	1 215 046 281	4 819 361 321
Investissement sur ressources propres	0,00	204 100 000
Total général	2 415 046 281	8 655 461 321

Tableau 3.5 : Préviation budgétaire de la CENAREF 2017

	Préviation budgétaire 2017 (en francs Congolais)	
	Dotation 2016	Crédits sollicités 2017
Rémunération	1 200 000 000	1 900 000 000
Fonctionnement	1 004 188 470	2 321 726 340
Investissement sur ressources propres	0,00	196 700 000
Total général	2 204 188 470	4 418 426 340

156. Les fonds alloués à la CENAREF sont largement inférieurs aux crédits sollicités. Comme toute administration fonctionnant sur la base de subventions de l'Etat, ce mode de financement pourrait être utilisé par les politiques comme moyen de pression. Les dirigeants de la CENAREF n'ont toutefois pas attiré l'attention de la mission sur cet état de choses.

Coopération et échange d'informations et de renseignements financiers ; confidentialité

157. La CENAREF reçoit peu de demandes d'information des autres autorités compétentes. Les services du Conseiller spécial en ont sollicité dans le cadre des enquêtes en tant qu'officier de police judiciaire. Un accord a été conclu entre la Direction générale des douanes et accises et la CENAREF portant sur un échange spontané d'informations ou sur demande en matière de LBC/FT et de la fraude douanière. Sa mise en œuvre n'a pas été démontrée à la mission, aucune statistique n'a été produite. Pourtant cet accord confère à la CENAREF une grande visibilité au niveau des infractions douanières productrices de revenus, des infractions sur l'environnement et même sur la violation de la réglementation des changes. De même les structures spécialisées de lutte contre les infractions d'origine génératrices de revenus pourraient conclure aussi des protocoles d'entente avec la CENAREF en vue d'identifier l'origine des fonds criminels, mais aussi de suivre et éventuellement saisir et confisquer les produits de ceux-ci, même à l'étranger.

Sécurité de l'information

158. La CENAREF occupe un étage dans l'immeuble de la Banque Centrale du Congo. Des gardes assurent l'accès aux locaux tous les jours et un système de vidéo surveillance est mis en place. La CENAREF ne bénéficie toutefois pas d'une garde

propre de ses locaux. Il y a lieu d'en déduire qu'un visiteur ou employé de la Banque Centrale du Congo pourrait accéder facilement aux services de la CRF. La CENAREF n'est pas dotée d'un logiciel de traitement des DOS ni d'un système de protection de données. Il est par conséquent difficile d'identifier les personnes qui auront accédé à un dossier. Il est impérieux de doter la CENAREF d'un véritable système informatique dans son projet de faire partie du Groupe Egmont. La protection de l'information est une donnée capitale dans ce Groupe. Les membres du Conseil de la CENAREF ont signé un engagement de confidentialité prévu dans la loi et le décret organique de la CENAREF. Le personnel est tenu par les engagements des fonctionnaires et agents de l'Etat. Il a toutefois été rapporté à la mission qu'un sérieux problème de confidentialité se pose à la CENAREF. Des assujettis ont subi des pressions diverses du fait des DOS transmises et certains ont même été convoqués pour justifier leurs actions. Les responsables de la CENAREF soutiennent que cette situation date d'avant - l'année 2014 au cours de laquelle des comportements contraires à l'éthique et à la probité des personnels de la CENAREF avaient été relevés. Le gouvernement avait alors pris des mesures pour assainir cette structure administrative en révoquant une vingtaine de personnes parmi lesquelles le Secrétaire Exécutif. Depuis l'installation de la nouvelle équipe, aucun cas de malversation ni de menace n'a été rapporté. Ils rejettent par ailleurs la faute sur les assujettis eux-mêmes qui ne contrôlent pas suffisamment leurs agents et ne font pas preuve de zèle pour dénoncer leurs clients. Toujours est-il qu'il faudrait revoir la sécurité des informations qui n'est pas du tout rassurante et rétablir une relation de confiance voire de complicité entre la CENAREF et les assujettis.

159. En conclusion, la CENAREF et les autorités de poursuite pénale ne reçoivent pas suffisamment d'informations financières pour mener leurs investigations en matière de blanchiment de capitaux et d'infractions sous-jacentes. Une campagne de sensibilisation s'avère indispensable pour rassurer déjà les assujettis, ensuite les former à la détection des opérations atypiques qui devraient donner lieu à déclarations systématiques. Les déclarations des opérations en espèces ou par titres au porteur devraient être faites à la CENAREF, pour lui permettre de constituer sa banque de données, même si une copie est adressée concomitamment à la BCC. Les services du Procureur Général près la Cour de Cassation pourraient prendre plus à cœur les enjeux liés au BC/FT et suivre avec plus d'intérêt les rapports et dénonciations provenant tant de la CENAREF que des autorités de poursuite. Ces dernières pourraient collaborer davantage avec la CENAREF pour suivre le volet blanchiment dans leurs enquêtes. Ceci concerne particulièrement la Douane en ce qui a trait aux déclarations transfrontalières d'espèces, aux services en charge de l'environnement et des métaux et pierres précieuses.

160. De l'avis même des autorités, le risque de terrorisme est de plus en plus élevé à l'est du pays ; cependant l'action se concentre sur l'infraction de terrorisme et non sur son financement. Aucune DOS sur le financement du terrorisme n'a été transmise à la

CENAREF, ce qui implique l'urgence d'une collaboration entre le Comité National de Coordination de Lutte contre le Terrorisme international, les autorités judiciaires et la CENAREF.

161. La procédure de traitement des DOS est particulièrement lourde et explique en partie le nombre élevé de dossiers encore en traitement dont certains datent de 2015. Une réforme pourrait être envisagée dans ce sens d'abord pour accorder plus d'autonomie au personnel permanent.

162. L'insuffisance des moyens financiers accordés à la CENAREF et leur gestion par le personnel non permanent constitue une vulnérabilité pour cette CRF. Il est impérieux en outre d'assurer une formation de tous les acteurs intervenant dans la LBC/FT. Ce besoin a été exprimé par tous les acteurs concernés déjà dans leurs recommandations, mais transparaît aussi dans les constatations de la mission.

163. La CENAREF a malgré tout transmis quelques rapports au Procureur Général près la Cour de Cassation dont un a abouti à une condamnation. L'ancienneté de cette affaire (2015) conforte les évaluateurs sur le fait que le système d'analyse, poursuite et condamnation dans son ensemble ne fonctionne pas encore correctement.

164. L'équipe d'évaluation estime que les renseignements financiers sont insuffisamment utilisés dans les enquêtes pour le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme par les autorités compétentes et que des améliorations majeures doivent être apportées.

165. Le niveau d'efficacité atteint par la RDC pour le Résultat Immédiat 6 est faible.

3.3. Efficacité : Résultat Immédiat 7 (enquêtes et poursuites relatives au BC)

Identification d'affaires de BC et enquêtes

166. Le cadre législatif et réglementaire, en vigueur en RDC, attribue aux organes de répression, notamment aux Officiers de Police Judiciaire (OPJ) et aux Officiers du Ministère Public (OMP), une compétence générale d'enquêtes et de poursuites sur tous les crimes.

167. Les enquêtes et poursuites pour blanchiment des capitaux ainsi que celles des infractions sous-jacentes génératrices des profits, qui lui sont associées, rentrent dans le champ d'action de ces autorités de poursuite.

168. De façon spécifique, mais sans être exclusive, la loi n°04/016 du 19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme fixe le point de départ d'une enquête pour blanchiment dans une communication de la CENAREF et établit une collaboration entre cette Cellule et le ministère public. L'article 23 de la loi précise de manière non équivoque que « *dès qu'apparaissent des indices sérieux de nature à constituer l'infraction de blanchiment, la Cellule de*

Renseignements Financiers transmet un rapport sur les faits, accompagné de son avis, au ministère public qui apprécie la suite à donner... ».

169. Au sein de la Police Nationale Congolaise, les enquêtes pour blanchiment de capitaux sont confiées à des OPJ évoluant au Bureau de lutte contre le blanchiment de capitaux de la Direction de la lutte contre la criminalité économique et financière. Cette Direction dispose également d'autres services en charge d'enquêter sur certaines infractions sous-jacentes au blanchiment, notamment le Département Anti-corruption et détournement et le Département commerce illégal. Une Direction des stupéfiants est dédiée aux enquêtes liées à la criminalité dans ce domaine particulier.

170. D'autres autorités compétentes disposent également d'OPJ à compétence soit générale, soit restreinte pour diligenter des enquêtes sur le blanchiment de capitaux et sur les infractions qui lui sont associées, notamment :

- Le Conseiller Spécial du Chef de l'Etat en matière de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme qui, au terme de l'ordonnance n°16/065 du 14 juillet 2016, est chargé de faire mener toutes les investigations, enquêtes et instructions susceptibles d'identifier, interpellier et sanctionner toute personne ou groupe de personnes, organisations, organismes, entreprises ou autres services impliqués dans les actes de corruption, de blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;
- L'Inspection Générale des Finances (IGF) qui, dans sa mission de vérification et de contrôle dispose d'OPJ à compétence spéciale en matière de fraude fiscale et douanière, conformément à l'article 6 bis de l'ordonnance n°83-323 du 15 septembre 1987, telle que modifiée et complétée par l'ordonnance n°91-018 du 6 mars 1991 ;
- La Direction Générale des Douanes et des Accises (DGDA), créée par Décret du Premier Ministre n°09/43 du 03 décembre 2009, qui a également entre autres missions: la lutte contre la criminalité transfrontière et la lutte contre le blanchiment d'argent, dispose de brigades de lutte contre la fraude disséminées sur l'ensemble du territoire ;
- L'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN) qui assure, par l'entremise des OPJ (éco-gardes) dont elle dispose, la répression des infractions nées de la violation de la législation faunique et forestière. De façon générale la répression de toute violation à la législation sur la protection de l'environnement ;
- L'OSCEP a également pour mission, de recevoir des dénonciations des antivaleurs et plaintes en cas de corruption et autres pratiques connexes, mener des enquêtes y afférentes et collaborer avec les cours et tribunaux dans le suivi

des dossiers transférés. L'OSCEP qui a des pouvoirs d'enquêtes et d'investigations en matière de corruption dispose actuellement de 21 OPJ à compétence générale ;

- La Direction Générale de Migration (DGM), qui a entre autres missions, la collaboration dans la recherche des criminels et malfaiteurs ou des personnes suspectes signalées par l'Organisation Internationale de la police Criminelle ;

171. Les enquêtes et investigations sont menées par les autorités compétentes sur la base des notions générales apprises, dans les différentes écoles de formation, en matière de technique d'enquêtes criminelles. Il n'existe pas des OPJ spécifiquement formés en matière d'enquête pour blanchiment de capitaux.

172. Les acteurs judiciaires rencontrés par la mission ont clairement indiqué l'absence de formation et le défaut d'expertise spécifique dans ce domaine.

173. Le nombre des affaires qui ont fait l'objet d'enquêtes pour blanchiment de capitaux ne reflète en rien l'ampleur du phénomène en RDC. Une seule affaire ayant fait l'objet de saisie et de confiscation et ayant abouti à une condamnation a été mentionnée, au cours des entretiens, par les acteurs rencontrés.

174. Les statistiques partielles, pour la période de janvier 2014 à juin 2018, produites par la Cellule Technique de lutte contre l'Impunité du Ministère de la Justice, font état de quatre (4) dossiers pour faits de corruption enregistrés au parquet de Kinshasa Matete sur un total de 44 738 dossiers et de six (6) dossiers au parquet de Kinshasa Gombe sur un total de 23 843 dossiers. Cependant, aucun de ces dix (10) dossiers n'a fait l'objet d'une poursuite. Ils ont tous été classés sans suite par les Officiers du Ministère Public. Ces dossiers ont été transmis par les unités de police judiciaire du ressort de ces deux importants tribunaux de la capitale.

175. Selon les autorités rencontrées par la mission, une large gamme d'infractions sous-jacentes au blanchiment de capitaux font l'objet d'enquêtes et de poursuites, notamment : le détournement de deniers publics, le trafic de devises, la corruption, la contrefaçon de produits pharmaceutiques, le trafic de drogues et d'espèces protégées, la fraude douanière et fiscale. Mais faute de statistiques disponibles dans les différentes administrations, il n'a pas été possible de recueillir les détails sur l'issue de ces procédures.

176. Néanmoins, de 2017 à 2018, la Direction de la lutte contre la criminalité économique et financière de la PNC a enregistré les infractions à caractère économique et financier reprises dans le tableau ci-dessous.

Tableau 3.6 : Infractions à caractère économique et financière enregistrées par la Direction de la lutte contre la criminalité économique et financière de la PNC.

Infractions	Plaintes en 2017	PV transmis	Plaintes en 2018	PV transmis
-------------	------------------	-------------	------------------	-------------

Blanchiment de capitaux	02	00	01	00
Corruption	07	02	02	01
Détournement de deniers publics	130	32	49	18
Fraude douanière	14	03	03	01
Fraude fiscale	29	06	10	01
TOTAL	182	43	65	11

177. Au regard du contexte démographique et des risques potentiels identifiés dans le pays, ce tableau indique un faible taux des poursuites et de transmission au Parquet des procédures, sans pour autant même indiquer la suite judiciaire qui leur a été réservée.

Cohérence entre les types d'activités de BC qui font l'objet d'enquêtes et de poursuites et les menaces et le profil de risques du pays

178. Le profil global des risques du pays n'ayant pas été déterminé par une ENR complète et validée, et subséquemment aucune politique nationale de LBC/FT n'ayant été ni engagée, ni définie, il n'a pas été possible à la mission, en l'absence de surcroît des cas de procédures judiciaires pour BC abouties, d'établir l'adéquation générale entre les risques et les poursuites.

179. Néanmoins, l'ensemble des données recueillies et fournies indiquent que, d'une certaine façon, les autorités de poursuite ont une connaissance avérée des risques de BC sectoriels identifiés dans le pays ainsi que des infractions sous-jacentes génératrices de profits illicites susceptibles d'intégrer le processus de blanchiment, notamment la corruption, les détournements des deniers publics, la fraude douanière, l'exploitation illégale de ressources naturelles. Toutefois, les actions menées ne semblent pas cibler ou prioriser les infractions jugées à haut risques et le niveau de répression, dans ce domaine, relativement faible entrave la mise en œuvre de la loi sur le blanchiment.

180. Des lacunes importantes dans l'appareil judiciaire amenuisent les efforts des enquêteurs dont les dossiers n'aboutissent pas au jugement. Les magistrats du parquet rencontrés, à ce sujet, ont plutôt invoqués, entre autres obstacles aux poursuites :

- ✓ les privilèges et immunités accordés par la loi à plusieurs hauts fonctionnaires et agent de l'Etat qui généralement sont incriminés dans les enquêtes ;
- ✓ l'interdiction de se saisir d'office pour le contrôle des régies financières ;
- ✓ les difficultés d'accès aux sources d'informations ;

- ✓ et l'indépendance affichée par certains OPJ à compétence restreinte qui privilégient les amendes transactionnelles au détriment des procédures judiciaires.

181. En outre ces magistrats relevant des parquets inférieurs ont souligné la complexité des enquêtes de blanchiment et reconnu les limites de leur expertise et expérience dans la conduite desdites enquêtes. Ils ont enfin indiqué que le partenariat et les échanges avec la CENAREF, qui dispose d'une expertise en la matière, se limitent aux parquets supérieurs et ne profitent qu'à ces autorités.

Types de cas de BC poursuivis

182. En dehors de l'unique cas évoqué, par la quasi-totalité des autorités rencontrées, se rapportant à la condamnation d'une banque pour blanchiment, aucune autre poursuite pour blanchiment de capitaux n'a été portée à la connaissance de la mission. En outre, les faits concernant ce cas n'ont pas été décrits de manière à déterminer la typologie de blanchiment examinée.

Caractère efficace, proportionné et dissuasif des sanctions appliquées pour BC

183. L'unique cas rapporté par les autorités de la RDC concerne la confiscation au profit du Trésor de la somme de 2,6 millions de dollars prononcée par la justice contre une banque et une sanction administrative de USD 50000 appliquée à ladite banque, par la Banque Centrale du Congo, pour des faits de transport transfrontalier de devises et blanchiment.

184. En l'absence de données plus complètes et en raison du nombre de cas, le niveau des peines et leur caractère dissuasif ne peuvent être objectivement appréciés.

Mise en œuvre des mesures alternatives

185. Le code de procédure pénale applicable en RDC permet, sous certaines conditions, aux organes de répression (OPJ et OMP) pour toute infraction de leur compétence de fixer, par voie transactionnelle, des amendes judiciaires et de procéder à la confiscation d'objets, s'ils estiment qu'à raison des circonstances, la juridiction de jugement se bornerait à prononcer une amende et éventuellement une confiscation (art. 9).

186. Les législations douanière et fiscale, en vigueur en RDC, autorisent également les services des douanes et les services fiscaux à conclure des transactions avec les auteurs des infractions douanières ou fiscales ou des personnes ayant organisé une évasion des droits douaniers ou fiscaux.

187. Aucune indication sur la pratique de telles mesures comme alternative à une condamnation pénale pour blanchiment de capitaux n'a été fournie à la mission d'évaluation.

188. Le niveau d'efficacité atteint par la RDC pour le Résultat Immédiat 7 est faible.

3.4. Efficacité : Résultat Immédiat 8 (confiscation)

Priorité donnée à la confiscation du produit et des instruments du crime et des biens d'une valeur équivalente

189. La RDC dispose d'une base juridique adéquate pour procéder à la confiscation du produit du crime et pour appliquer les mesures conservatoires. Les articles 22, 30, 31 et 32 de la loi anti blanchiment de la RDC prévoient des mécanismes de mise en œuvre des mesures provisoires comme le gel et la saisie des opérations financières. Selon l'article 22 par exemple, sur requête de la CENAREF, le ministère public peut saisir des fonds ou comptes pour une durée qui ne peut dépasser huit (8) jours. Quant aux articles 30 et 31, ils accordent la possibilité aux autorités judiciaires et aux fonctionnaires compétents de saisir des biens. Aussi, le Code de procédure prévoit la saisie et la confiscation qui peuvent être ordonnées par les autorités de poursuites pénales. Dans la pratique, ces mesures ne sont pas mises en œuvre. Les poursuites pour BC/F étant quasiment inexistantes.

190. On note toutefois, que certaines structures telles que la Direction Générale des Douanes et Accises (DGDA), la Direction Générale des Migrations (DGM) et l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN) pratiquent des saisies et confiscations au niveau des frontières pour la DGDA et la DGM et dans la forêt pour l'ICCN. Mais ces saisies et confiscations ne sont pas en rapport avec les investigations pour BC/FT.

Confiscations du produit et instruments du crime, et de biens d'une valeur équivalente, en lien avec des infractions sous-jacentes commises dans le pays et à l'étranger et du produit transféré vers d'autres pays

191. La loi anti blanchiment prévoit que le Gouvernement jouit du pouvoir de disposition des biens confisqués. A cet égard, en RDC il n'y a pas de possibilité que les confiscations des produits tirés des infractions commises à l'étranger mais dont les biens en lien se trouveraient en RDC fassent l'objet d'un rapatriement ou d'un partage sauf en cas d'accord avec un Etat tiers. La RDC n'a pas pu mettre à la disposition de l'Equipe d'évaluation des statistiques portant sur les confiscations

Confiscation relative aux mouvements transfrontaliers d'espèces et d'instruments négociables au porteur faisant l'objet de fausses déclarations/non déclarés ou de communications d'informations fausses

192. La loi anti blanchiment de la RDC ne prévoit pas des dispositions relatives à la saisie et confiscation des opérations transfrontalières en devise faussement déclarées ou non déclarées. Toutefois, l'article 5 de la circulaire n°282 de la BCC et la

réglementation de change du 28/03/2014 en RDC en son article 3 alinéas 1 et 2 abordent la question. Selon le dispositif congolais, les personnes possédant plus de 10.000 USD devraient faire l'objet d'une déclaration aux postes frontières des douanes congolaises. Or, aucune statistique portant sur la confiscation des opérations transfrontières n'a été fournie aux évaluateurs afin qu'ils puissent apprécier la mise en œuvre de ces textes, nonobstant le fait que certaines autorités congolaises ont affirmé que ces déclarations se font le plus souvent à l'aéroport de Ndjili. L'immensité du territoire congolais fait que ce système ait du mal à se mettre en place dans les zones de conflits.

Cohérence entre les résultats des confiscations et les politiques et priorités nationales en matière de LBC/FT.

193. L'ENR de 2013 de la RDC n'a pas été adoptée. Ce qui pourrait poser le problème de l'identification des secteurs à risques. Malgré cela, les évaluateurs lors de la visite sur place ont pu relever certains secteurs à risques tels que : les mines, l'environnement, la faune, l'immobilier, etc. Au regard de l'absence de statistiques y relatives, les évaluateurs n'ont pas pu apprécier la cohérence des résultats des confiscations avec les risques de BC/FT ainsi que les politiques et priorités nationales en matière de LBC/FT.

194. Le niveau d'efficacité atteint par la RDC pour le Résultat Immédiat 8 est faible.

CHAPITRE 4 : FINANCEMENT DU TERRORISME ET FINANCEMENT DE LA PROLIFERATION

4.1. Principales conclusions et recommandations

Principales conclusions

RI 9 : Infraction de financement du terrorisme

- Malgré le risque élevé de FT, aucune information n'a été fournie concernant les enquêtes ou poursuites pour FT. Il n'y a pas non plus eu de condamnation pour FT.
- Les autorités de poursuite ne semblent pas prendre en compte les aspects financiers dans les enquêtes relatives au terrorisme.
- Les autorités de la RDC semblent se concentrer uniquement sur l'aspect sécuritaire relatif aux menaces terroristes, et ne prennent pas en considération le risque potentiel de FT.
- L'aspect FT ne fait pas partie de la stratégie contre-terroriste en cours d'élaboration.
- Malgré l'aspect proportionnel des peines prévues par la loi sur le FT, leur efficacité ou caractère dissuasif ne peut être évalué faute de condamnations ;
- Mise à part les activités contre-terroristes qui n'ont pu être évaluées faute de disponibilité d'information, aucune autre mesure pénale ou réglementaire n'est utilisée pour interrompre les activités de FT.

RI 10 : Mesures préventives et sanctions financières en matière de FT

- La RDC est exposée à des risques de financement du terrorisme en raison de la présence sur son territoire de groupes et bandes armés et de la porosité de ses frontières qu'elle partage avec certains pays en proie à un contexte sécuritaire instable.
- La RDC n'a pas mis en place des procédures et mécanismes formels pour la mise en œuvre des Résolutions 1267 et 1373 des Nations Unies.
- Les autorités de la RDC n'ont ni identifié le champ des ASBL et autre entités correspondant à la définition du GAFI, ni déterminé quelles ASBL représentent des risques plus élevés et/ou plus faibles susceptibles de les exposer à une exploitation à des fins de financement du terrorisme.
- L'autorité de tutelle des ASBL n'exerce aucune surveillance ni aucun contrôle sur leurs activités.

RI 11 : Sanctions financières en matière de financement de la prolifération

- La mise en œuvre immédiate des sanctions financières ciblées des Nations Unies en ce qui concerne le financement de la prolifération n'a pas encore fait l'objet d'un encadrement juridique en RDC.
- Les IF et les EPNFD ne mettent pas en œuvre les SFC liées au financement de la prolifération.
- Les autorités de la RDC n'ont pas sensibilisé les IF et les EPNFD sur les obligations relatives aux SFC liées au financement de la prolifération. Seules les IF semblent avoir une certaine connaissance de ces obligations, laquelle découle des initiatives internes.
- Les autorités de supervision n'effectuent pas de contrôle ciblé sur le respect par les IF et EPNFD de leurs obligations relatives à la mise en œuvre des SFC liées au financement de la prolifération.

Recommandations sur le financement du terrorisme et de la prolifération

RI 9 Infraction de financement du terrorisme :

Les autorités de la RDC devraient :

- Mener une analyse des risques de FT auxquels est exposé le pays et en disséminer les résultats à l'ensemble des acteurs de la LBC/FT ;
- Inclure le volet FT dans la stratégie nationale en cours d'élaboration par le CNCLT de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent ;
- Réviser la loi n°04/016 en conformité avec les normes du GAFI, afin d'y inclure la criminalisation du financement d'un terroriste et d'un groupe ou organisation terroriste (même en l'absence de lien avec un ou des actes terroristes spécifiques) et supprimer l'exigence selon laquelle un acte de terrorisme est caractérisé en fonction de l'obtention d'un résultat qui « trouble gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur » ;
- Renforcer les capacités techniques, humaines, matérielles et financières des autorités de poursuite en matière de détection, d'enquête et de répression des activités de FT ;
- Améliorer la coopération opérationnelle entre les autorités de poursuite par le renforcement du partage d'information et la mise en œuvre de mécanismes d'opérations ou d'enquêtes conjointes ;
- Prendre les actions de mise en œuvre nécessaires afin d'engager des poursuites contre les faits de FT et appliquer des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives ;
- Produire des statistiques sur les enquêtes, condamnations et confiscations en matière de FT.

RI 10 : Mesures préventives et sanctions financières en matière de FT

Les autorités de la RDC sont invitées à :

- Mettre en place des mécanismes formels pour la mise en œuvre des RCSNU 1267 et 1373 ;
- Produire des statistiques sur le gel de fonds en application des RCSNU 1267 et 1373 ;
- Mener une étude aux fins d'identifier les ASBL qui du fait de leurs caractéristiques et de leurs activités, sont susceptibles de faire l'objet d'une exploitation à des fins de financement du terrorisme et les protéger en leur appliquant des mesures ciblées et proportionnées ;
- Sensibiliser les ASBL sur les risques de leur utilisation à des fins de financement du terrorisme ;
- Renforcer les capacités des autorités de contrôle et de surveillance des ASBL afin de les doter d'outils adéquats pour l'accomplissement effectif de leur mission ;

RI 11 : Sanctions financières en matière de financement de la prolifération

Les Autorités de la RDC devraient :

- Définir le cadre juridique relatif à la prévention, la répression et l'interruption de la prolifération des armes de destruction massive et de son financement pour la mise en œuvre effective de toutes les RCSNU en vigueur qui appliquent des sanctions financières ciblées liées au financement de la prolifération ;

195. Les Résultats immédiats pertinents examinés et évalués dans le présent chapitre sont : le RI.9, RI.10 et RI.11. Les Recommandations pertinentes pour l'évaluation de la conformité technique au titre du présent chapitre sont : R5, R6, R7 et R8.

4.2 Efficacité : Résultat Immédiat 9 (enquêtes et poursuites en matière de FT)

Types d'activités de FT poursuivis et condamnations ; cohérence avec le profil de risques du pays

196. Aucun cas de poursuite ni de condamnation pour financement du terrorisme n'a été rapporté par les autorités congolaises à la mission.

197. Pourtant, du fait de la présence et des actions des groupes et bandes armés disséminés sur le territoire national, il existe des risques terroristes et des potentielles vulnérabilités de financement des activités terroristes, notamment par l'exploitation illégale de ressources naturelles en RDC.

198. Les autorités ont pris la mesure de la menace terroriste et manifestent, par des contre-mesures, un engagement à lutter contre le terrorisme. La création par décret n°070/2001 du 26 décembre 2001 du CNCLT, organe en charge de la conception et de

la mise en œuvre des stratégies et mesures de lutte contre le terrorisme, constitue une réponse non négligeable. Cependant, cette structure n'intègre pas les aspects de FT.

199. En outre, il n'existe pas une synergie d'actions avec les autres organes œuvrant dans le dispositif de lutte contre le financement du terrorisme en RDC tels que la CENAREF, les Services du Conseiller Spécial du Chef de l'Etat en matière de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, la Police Nationale et de façon générale les autorités d'enquêtes et de poursuites.

Identification d'affaires de Financement du Terrorisme et enquêtes

200. La RDC dispose d'un cadre légal et, à tous les niveaux, des services et autorités compétents pour lutter contre la criminalité en général. Ceux-ci ne disposent cependant d'aucune expérience, ni d'expertise suffisante pour la détection et la répression du financement du terrorisme.

201. Le CNCLT, service spécialisé dédié à la lutte contre le terrorisme, a indiqué que des enquêtes ont été ouvertes contre des terroristes du groupe ADF-Nalu, sans faire la preuve de la prise en compte du volet financement du terrorisme.

Intégration des enquêtes relatives au Financement du Terrorisme dans les stratégies et enquêtes nationales de lutte contre le terrorisme

202. Le CNCLT a élaboré un projet de stratégie nationale de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, non encore finalisé, ni adopté par les autorités nationales et qui ne prend pas en compte le volet financement du terrorisme.

203. En attendant, l'action pour la répression du terrorisme relève de l'Auditorat militaire, juridiction compétente en la matière qui, selon les autorités du CNCLT rencontrées, a déjà jugé 42 cas avérés de terrorisme et d'autres procédures similaires sont en cours de jugement.

204. Cependant, la mission sur place n'a pu rencontrer l'Auditorat militaire pour, d'une part, confirmer ses allégations et, d'autre part, vérifier la prise en compte du volet financement dans ces procédures pour terrorisme.

Caractère efficace, proportionné et dissuasif des sanctions appliquées au FT

205. L'article 41 de la loi n°04/016 du 19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, punit d'une servitude pénale, de 5 à 10 ans et d'une amende en franc congolais équivalentes à 50.000 USD, toute personne physique auteur, co-auteur ou complice de l'infraction de FT. Ces peines identiques à celles appliquées pour les infractions graves, sont, au regard de la gravité des faits de FT, proportionnées. Cependant, en l'absence de cas de condamnations avérés, leur caractère efficace et dissuasif ne peut être objectivement apprécié.

Mise en œuvre des mesures alternatives pour interrompre le FT lorsqu'aucune condamnation ne peut être obtenue

206. La réalité des activités et de l'infraction de financement du terrorisme n'est pas encore appréhendée par les autorités congolaises qui n'ont d'ailleurs entrepris aucune enquête pénale en répression, ni mis en œuvre d'autres moyens alternatifs de sanctions.

207. En conclusion, alors que le risque potentiel de financement du terrorisme en RDC ne semble pas inexistant, aucune mesure n'a été mise en œuvre par les autorités pour détecter et sanctionner efficacement les faits de financement du terrorisme.

208. Le niveau d'efficacité atteint par la RDC pour le Résultat Immédiat 9 est faible.

4.3 Efficacité : Résultat Immédiat 10 (mesures préventives et sanctions financières en matière de FT)

Mise en œuvre sans délai des sanctions financières ciblées pertinentes

209. Les dispositions combinées des articles 28 et 46, de la loi n°04/016 du 19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, prévoient le gel, aussitôt que possible, des fonds et autres ressources financières appartenant à toute personne physique ou morale, à toute entité ou à tout organisme dont le nom ou la dénomination figure sur la liste établie conformément à la Résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies 1267 et des Résolutions qui lui ont succédé.

210. Toutefois, les autorités de la RDC n'ont édicté aucune mesure, ni adopté un quelconque mécanisme formel ou cadre juridique pour mettre en œuvre ces sanctions financières. Il en est de même pour l'application du gel des fonds sur la base de la RCSNU 1373.

211. Certains responsables des banques, rencontrés par la mission sur place, ont indiqué que leurs établissements disposent d'applications ou de logiciels intégrant directement les listes du Conseil de Sécurité des Nations Unies ainsi que les listes américaines et européennes.

212. En application de ce mécanisme une banque a procédé au gel des fonds d'un montant d'un million USD, appartenant à une personne physique faisant l'objet de sanctions financières sur la base d'une liste des Nations Unies.

213. Par ailleurs, un mécanisme empirique de diffusion des listes a été décrit par les responsables du Ministère des Affaires Etrangères. Selon ces derniers, les listes des sanctions financières ciblées parviennent à ce Ministère, par le truchement de la Mission Permanente de la RDC auprès des Nations Unies. Ces listes sont acheminées au Ministère des Finances, ayant compétence pour faire procéder au gel des avoirs,

avec information à la Direction Générale des Migrations. En pratique, c'est généralement le Parquet Général près la Cour de Cassation qui adresse des réquisitions aux fins de gel aux établissements financiers.

214. Toutefois, cette procédure, peu claire, non seulement n'a pas été formalisée mais telle que décrite elle ne permet pas une mise en œuvre sans délais des sanctions financières. D'ailleurs, aucune donnée statistique portant sur les réquisitions déjà adressées et les gels de fonds pratiqués n'a été communiquée à la mission d'évaluation pour apprécier l'effectivité de ce mécanisme.

215. En outre, la RDC n'a pas encore, à la date de la visite sur place, ni proposé de désignation sur la base de la Résolution 1267 et des Résolutions subséquentes, ni effectué au niveau national de désignation conformément à la Résolution 1373.

Approche ciblée, actions de sensibilisation et surveillance vis-à-vis des OBNL qui présentent un risque d'utilisation par des terroristes

216. L'encadrement juridique des OBNL en RDC est assuré par la loi n°004/2001 du 20 juillet 2001, portant dispositions générales applicables aux Associations Sans But Lucratif et aux Etablissements d'utilité publique. Cette loi définit les types et catégories d'Associations, détermine les conditions et modalités de leur création, de leur accréditation et de leur fonctionnement, ainsi que les procédures de surveillance et de contrôle qui leur sont applicables.

217. Cependant, la RDC n'a conduit aucune étude spécifique du secteur des ASBL afin de mesurer leur vulnérabilité aux risques de financement du terrorisme. Les autorités compétentes rencontrées appréhendent pourtant ce risque potentiel mais n'entreprennent aucune action de sensibilisation et de formation en vue de permettre la prise de conscience par les associations des risques de leur utilisation aux fins de financement du terrorisme ainsi que des moyens et mesures disponibles pour s'en défendre.

218. En dépit des prévisions de la loi, aucune action de surveillance ni de contrôle pour détecter les abus et certaines activités potentielles de financement du terrorisme impliquant les ASBL n'a été mise en œuvre.

219. Il n'existe pas de base des données informatisée sur les ASBL. Le Ministère de la Justice qui accorde l'agrément ne vérifie pas l'origine des fonds destinés à financer les ASBL en RDC. Seul a été engagé, le recensement partiel des associations œuvrant à Kinshasa et dans quelques autres grandes villes pour en dresser l'inventaire.

Privation des biens et des instruments liés aux activités de Financement du Terrorisme

220. Aucune indication statistique d'enquête de police ou de procédure judiciaire initiée ou aboutie, ni de mesures administratives prises dans le cadre de la privation des biens et des instruments liés aux activités de financement du terrorisme n'a été rapportée, à la mission d'évaluation, par les autorités congolaises.

Cohérence des mesures avec le profil de risques global de Financement du Terrorisme

221. Le contexte sécuritaire interne de la RDC marqué par la présence de groupes et bandes armés ainsi que son environnement géographique, du fait de l'instabilité de certains pays voisins et de la porosité des frontières, constituent des facteurs de risques de financement du terrorisme pour ce pays.

222. La loi anti-blanchiment et contre le financement du terrorisme adoptée par la RDC prévoient des mesures de gel en application des Résolutions onusiennes relatives aux sanctions financières ciblées en matière de financement du terrorisme. Toutefois, ce cadre juridique est incomplet car les mécanismes formels de diffusion des listes aux entités assujetties n'ont pas été définis de sorte qu'aucune mesure concrète de gel de fonds des terroristes n'a encore été appliquée en RDC. Cette insuffisance contraste avec le profil de risques global de financement du terrorisme auquel le pays est exposé.

223. En conclusion, la RDC ne dispose pas d'un mécanisme formel permettant la mise en œuvre des sanctions financières ciblées en matière de financement du terrorisme, sur la base de la Résolution 1267 ainsi que des Résolutions subséquentes et de la Résolution 1373 du Conseil de Sécurité des Nations Unies. En matière de mesures préventives pour assurer l'intégrité des ASBL et les prémunir contre les risques liés à leur utilisation à des fins de financement du terrorisme, aucune étude n'a été menée par les autorités congolaises afin d'identifier et d'appréhender les risques du secteur. Les actions de sensibilisation, de contrôle et de surveillance du secteur des ASBL sont également inexistantes.

224. Le niveau d'efficacité atteint par la RDC pour le Résultat Immédiat 10 est faible

4.4 Efficacité : Résultat Immédiat 11 (sanctions financières en matière de financement de la prolifération)

Mise en œuvre sans délai des sanctions financières ciblées pertinentes

225. A l'instar du dispositif relatif à la mise en œuvre des RCSNU 1267 ainsi que des Résolutions subséquentes et 1373, la RDC ne dispose pas d'un système pouvant donner effet immédiat aux sanctions financières ciblées décidées par le Conseil de Sécurité des Nations Unies en matière de lutte contre le financement de la prolifération des armes de destruction massive.

Identification des fonds ou autres biens de personnes et entités désignées ; mesures prises à l'égard de ces personnes et entités

226. Il résulte des entretiens avec les intermédiaires financiers que certaines banques disposent de logiciels de filtrage permettant d'identifier et de bloquer automatiquement les avoirs ou toute transaction de potentiels clients, objet de désignation par le Conseil

de Sécurité des Nations Unies dans le cadre de la lutte contre le financement de la prolifération. Cependant, aucune donnée statistique de mise en œuvre de ce mécanisme sectoriel n'a été indiquée à la mission d'évaluation.

Respect et compréhension des obligations par les institutions financières et les EPNFD

227. La connaissance et la compréhension de leurs obligations relatives à la lutte contre le financement de la prolifération découlent, notamment pour les institutions financières, des initiatives internes.

Surveillance et vérification du respect des obligations

228. Dans le cadre de la lutte contre le financement de la prolifération en RDC, le respect, par les institutions concernées, de leurs obligations liées aux sanctions financières ciblées ne font pas l'objet d'un contrôle ou d'une surveillance particulière en dehors des contrôles généraux et ordinaires du respect des normes prudentielles.

229. En conclusion, aucune réglementation ni mécanisme ne permet à la RDC de mettre en œuvre les Résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies concernant les sanctions financières ciblées en matière de lutte contre le financement de la prolifération.

230. Le niveau d'efficacité atteint par la RDC pour le Résultat Immédiat 11 est faible.

CHAPITRE 5 : MESURES PREVENTIVES

5.1. Principales conclusions et recommandations

Conclusions principales

- Les insuffisances au niveau du cadre législatif et réglementaire laissent une majorité d'institutions financières et d'EPNFD en dehors du champ d'application de l'ensemble des mesures préventives de la LBC/FT. Malgré que la loi n° 04/16 assujettisse la grande majorité des institutions financières et des EPNFD, la plupart des obligations fixées ne visent que les établissements de crédit. La réglementation adoptée subséquemment élargit le champ d'assujettis, mais reste toutefois grandement insuffisante.
- Les banques de la RDC ont chacune défini une catégorisation des clients, mais qui ne découle pas d'une évaluation objective des risques que représentent ceux-ci ou leurs opérations ; ce classement se fonde beaucoup plus sur les différents rapports produits par des institutions spécialisées (GAFI) sur les opérations et produits à haut risque. En conséquence, les mesures particulières prises pour la gestion des clients classés à haut risque sont soit insuffisantes, soit inexistantes.
- Les secteurs de la microfinance et des coopératives d'épargne et de crédit, de change manuel, de transfert de fonds et valeurs ou encore celui des assurances, n'ont aucune compréhension des risques de BC/FT que représentent leurs clients, produits ou services. En ce qui concerne les nouveaux produits, l'émission de la monnaie électronique n'a pas fait l'objet d'une étude préalable par les autorités compétentes pour mesurer l'étendue et la profondeur des risques y afférents.
- Si au niveau des banques, les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle et de vigilance constante des opérations paraissent être comprises même si leur mise en œuvre n'est pas satisfaisante, les autres institutions financières n'ont pas encore pris la pleine mesure de leurs obligations en la matière. Il se pose par ailleurs, pour toutes les catégories d'institutions financières, le problème de la définition et de l'application de mesures renforcées de vigilance sur certaines catégories de clients ou d'opérations à risque comme les PPE ou les virements électroniques. Les obligations de vigilance sont, de manière générale, confrontées au problème de l'absence d'une carte nationale d'identité unique en RDC. Il en résulte des difficultés relatives à l'identification des clients, même si certains documents alternatifs sont acceptés.
- S'agissant des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD), il est avéré que les risques de blanchiment d'argent et de financement du

terrorisme ne sont pas compris par ces acteurs. Aucune obligation légale, ni aucune mesure particulière n'est prise pour évaluer, comprendre et gérer les risques de BC/FT dans les activités des secteurs concernés.

- La mise en application des mesures basiques de vigilance est très insatisfaisante au niveau des EPNFD. Les obligations de base d'identification des clients, des donneurs d'ordre, des bénéficiaires effectifs ne sont ni comprises, ni mises en application par des professionnels qui sont pourtant au cœur des transactions de valeurs importantes et en espèces comme les agents immobiliers.
- Les banques comprennent parfaitement leurs obligations en matière de déclarations des opérations suspectes. Au niveau des bureaux de change et des sociétés de transfert de fonds, les instructions de la BCC exigent de ces acteurs la transmission des déclarations d'opérations suspectes à celle-ci, en plus de la CENAREF. Par ailleurs, s'agissant du financement du terrorisme, la loi impose aux assujettis de transmettre les déclarations conjointement à la CENAREF et au Ministère Public. Au niveau des EPNFD, quoique la loi n°04/016 les oblige, beaucoup d'acteurs de ce secteur ne sont pas du tout au courant de leurs obligations de déclarer à la CENAREF les opérations jugées suspectes ou atypiques. Enfin, et de manière générale pour tous les assujettis, il apparaît une confusion entre les obligations de vigilance sur les opérations dont les montants dépassent certains seuils et la détection des opérations suspectes fondées sur la connaissance que ces professionnels ont de leurs clients.
- L'article 2 du Protocole d'Accord signé en 2010 entre l'ACB et la CENAREF lève toute obligation légale (Instruction 15 Bis Modification 2) faite aux banques de déclarer automatiquement à la CENAREF toutes les opérations en espèces supérieures à 10 000 USD, en ce qui concerne les PPE.

Recommandations sur les mesures préventives

Les recommandations suivantes sont formulées aux autorités de la RDC :

- Réviser la loi n°04/16 pour : (i) combler les lacunes concernant la conformité technique des mesures préventives avec les normes du GAFI, en particulier en ce qui concerne l'identification de la clientèle, les mesures relatives aux PPE et la transmission des DOS à la CENAREF ; (ii) étendre le champ des obligations de vigilance au-delà des établissements de crédit, en couvrant toutes les catégories d'institutions financières
- Adopter des textes réglementaires ou des lignes directrices nécessaires et renforcer les efforts de formation et de sensibilisation, afin d'améliorer la compréhension des exigences des institutions financières et les EPNFD en matière de LBC/FT, en priorisant les entités les plus à risque telles que : les sociétés de messagerie financière, les changes manuels, les vendeurs de métaux et

pierres précieuses, les avocats et les agents immobiliers.

- Renforcer le niveau de compréhension des risques de BC/FT des entités assujetties en disséminant les résultats de l'ENR, en menant des formations et des activités de sensibilisation et en publiant des rapports de typologies et des indicateurs de risques de BC/FT afin d'améliorer les dispositifs de détection des transactions douteuses.
- Prendre des mesures adéquates afin de renforcer la confiance des assujettis avec la CENAREF en mettant en place des canaux sécurisés pour le transfert par les professions assujetties à la LBC/FT, des DOS à la CENAREF et clarifier l'obligation de déclaration de transactions suspectes, quel que soit le montant de l'opération.
- Privilégier la CENAREF comme point de contact unique pour l'ensemble des assujettis en ce qui concerne la transmission des DOS, à charge pour la CENAREF d'en transmettre immédiatement après réception une copie, le cas échéant, au Ministère Public ou à la BCC.
- Prendre des mesures appropriées pour renforcer la compréhension par les entités assujetties des exigences de vigilance simplifiée et encourager leur mise en œuvre dans les cas appropriés, afin de promouvoir l'inclusion financière.
- Mettre en place des mesures, notamment réglementaires et de formation continue, pour assurer que les contrôles internes requis sont établis dans les entités assujetties aux obligations LBC/FT et prévoir la publication de directives ainsi que l'organisation des formations sur la présentation des DOS et la fourniture d'un retour d'information sur la qualité des DOS aux entités déclarantes..
- Faire de la gestion de la clientèle selon une approche fondée sur les risques une obligation légale pour toutes les catégories d'assujettis et appliquer des mesures proportionnées afin d'atténuer les risques identifiés.
- Clarifier la notion de bénéficiaire effectif conformément aux standards requis et prendre des mesures nécessaires obligeant son identification dans la gestion des relations des assujettis avec la clientèle, y compris ceux relevant du secteur des assurances.
- Préciser à travers des dispositions réglementaires, les modalités d'exécution et de traitement des virements électroniques assortis des diligences et procédures spécifiques d'identification des donneurs d'ordre et des bénéficiaires effectifs.
- Prendre des mesures réglementaires appropriées afin que la BCC, de concert avec les autres acteurs impliqués du secteur financier, conduisent une étude nationale

sur les vulnérabilités et les menaces inhérentes aux produits financiers nouveaux, notamment la monnaie électronique dont la pénétration est très importante dans le marché de la RDC.

- Définir de manière formelle et publier à l'attention de tous les acteurs concernés, les documents officiels sécurisés pouvant être considérés par les assujettis comme pièce d'identification des clients en l'absence d'une carte nationale d'identité uniformisée.

231. Le Résultat immédiat pertinent examiné et évalué dans le présent chapitre est le RI.4. Les Recommandations pertinentes pour l'évaluation de la conformité technique au titre du présent chapitre sont : R.9 à R.23.

5.2. Efficacité : Résultat Immédiat 4 (mesures préventives)

232. Le Poids des différents secteurs (Pondération des risques) au regard du volume des flux financiers, de la nature des produits et des canaux de distribution se présente comme suit: Très important : Banques ; sociétés de messagerie financière ; Change manuel ; Vendeurs de métaux et pierres précieuses ; Avocats ; Agents immobiliers. Significatif : Etablissements de microfinance ; Etablissements de monnaie électronique ; Experts comptables. Faible : Assurances ; Marché financier ; Casinos.

233. La RDC dispose d'un cadre légal qui régit la LBC/FT. Il s'agit notamment de la loi n°04/016 du 19 juillet 2004 portant sur la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, qui est un texte de portée générale. Cette loi est complétée par les instructions de la BCC numéros 006, 007, 008, 15, 17 et 24 pour les institutions financières. Les EPNFD ne disposent pas de normes règlementaires spécifiques en matière de LBC/FT.

234. En matière de prévention, la loi n°04/016 ne fait pas obligation aux acteurs concernés de mettre en place une approche fondée sur les risques dans la gestion de leur clientèle. Tous les acteurs financiers désignés par le GAFI sont couverts par cette loi n°04/016. Mais la majorité des obligations de mesures préventives s'appliquent uniquement aux établissements de crédit ; les autres institutions financières n'étant concernées que pour une petite partie des diligences. S'agissant des EPNFD, les casinos, les agents immobiliers, les avocats, les notaires, les comptables, les négociants en métaux et pierres précieuses sont désignés comme assujettis dans la loi n°04/16, qui par contre, ne leur impose pas une définition claire des modalités de mise en application des mesures particulières de vigilance. Seule l'obligation de déclarer les opérations suspectes à la CENAREF leur est faite, sans se préoccuper de la manière dont ces opérations dites suspectes pourraient être comprises et détectées.

Compréhension des risques de BC/FT et des obligations pertinentes par les IF et les EPNFD

235. Les banques en RDC ont une compréhension des risques de BC/FT, mais qui ne résulte d'aucune évaluation préalable sur les vulnérabilités de produits proposés ou les menaces que représentent certains clients. Il transparaît ainsi des différents entretiens avec les responsables de ce secteur, les mêmes catégories d'opérations ou de clients dits à « haut risque » (PPE, virements électroniques), qui de toute évidence, sont inspirées uniquement des différents rapports des études menées par des organismes compétents (GAFI, GABAC, etc.) et non d'une analyse effective de l'environnement économique de la RDC ainsi que des vulnérabilités et menaces scientifiquement établies. Les personnes politiquement exposées, par exemple, sont classées de fait comme clients à « haut risque » par toutes les banques visitées. Mais les procédures d'établissement et de mise à jour des listes de cette catégorie de clients ne sont pas clairement établies. De même, les mesures de vigilance renforcée mise en place par les banques pour gérer les risques inhérents aux opérations de cette catégorie de client sont pour le moins lacunaires. Les autres acteurs non bancaires du secteur financier n'ont aucune compréhension des risques de BC/FT inhérents à leur clientèle, à leurs produits et services. En général, en matière de prévention, le dispositif réglementaire en vigueur en RDC ne fait pas obligation aux acteurs concernés de mettre en place une approche fondée sur les risques dans la gestion de leur clientèle.

236. En ce qui concerne les EPNFD, ces professionnels ont, de manière générale, une compréhension limitée des risques de BC/FT relatifs à leurs activités. Les casinos, les agents immobiliers, les avocats, les notaires, les comptables, les négociants en métaux et pierres précieuses sont désignés comme assujettis dans la loi n°04/16, qui par contre, ne leur impose pas une définition claire des modalités de mise en application des mesures particulières de vigilance. Les avocats et les agents immobiliers, qui sont pourtant au centre des risques de blanchiment d'argent dans le secteur immobilier, ne semblent pas enclins à mener les diligences nécessaires en matière de LBC/FT. Les négociants en métaux et pierres précieuses et casinos n'ont qu'une connaissance superficielle de la notion de blanchiment de capitaux et des diligences qui sont les leurs en la matière. Ils n'ont mené aucune action propre ni bénéficié d'aucune assistance d'une autorité leur permettant de comprendre les risques de BC/FT inhérents à leurs secteurs d'activités.

237. La RDC a engagé, en collaboration avec la Banque Mondiale, une évaluation Nationale des Risques (ENR) qui devait permettre de définir une cartographie des risques de BC/FT dans le pays. Mais le rapport de cette évaluation n'a pas été validé par les autorités publiques. Par ailleurs, il est apparu au cours des entretiens une connaissance limitée des risques de BC/FT inhérents à leurs secteurs respectifs par les différents acteurs du secteur privé rencontrés. Ces derniers ne sont pas informés des conclusions de l'ENR menée par la RDC, ce qui limite leur compréhension des risques de BC/FT auxquels ils sont exposés.

Mise en œuvre de mesures proportionnées visant à atténuer les risques

238. En l'absence d'une cartographie des risques découlant d'une étude préalablement menée au niveau des institutions bancaires, des autres acteurs du secteur financier et des EPNFD, la définition de mesures proportionnées de gestion et d'atténuation des risques n'est pas possible pour toutes les catégories d'assujettis.

239. Banques : L'équipe de la mission a rencontré un panel d'acteurs du secteur financier et diverses autorités auxquelles des questions variées sur l'ensemble des obligations de la LBC/FT et le niveau de compréhension des risques ont été posées. Les réponses obtenues établissent que les banques mènent des diligences basiques en matière de compréhension des risques liés aux clients ou aux produits et opérations. Aucune des banques rencontrées n'avait mené formellement une évaluation interne des risques liées à ses activités, assortie des mesures appropriées y afférentes. Donc la catégorisation des clients et opérations par niveau de risque est fonction ici des conclusions des différentes études menées par des institutions spécialisées, comme le GAFI.

240. Assurances : A la date de la mission, le secteur des assurances de la RDC était encore constitué d'une seule société à capitaux publics, la SONAS et de quelques courtiers agréés par la même SONAS. Aucune diligence n'est menée par ces acteurs pour avoir une compréhension des risques qui entourent leurs activités. Or les responsables du secteur ont signalé aux évaluateurs la présence sur le marché d'acteurs clandestins, qui collectent des primes pour le compte d'entreprises étrangères. Il s'agit d'un marché embryonnaire, dans lequel aucune mesure particulière de gestion des risques n'est prise.

241. Microfinance et COOPEC : Le secteur de la microfinance et les coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC) constituent des alternatives idoines d'inclusion financière, dans un contexte de faible couverture du secteur bancaire. Au cours des entretiens avec les responsables de ces secteurs, il est apparu une connaissance très limitée par les responsables de ces secteurs des risques de BC/FT auxquels ils sont exposés, alors qu'ils ont dans leurs portefeuilles des clients à fort potentiel de risques, issus de toutes les classes sociales. Avec un total des bilans de plus de 140 millions USD en 2017 et environ 813 230 comptes, la microfinance présente des vulnérabilités non négligeables au BC/FT, alors qu'aucune mesure spécifique n'est prise pour la gestion des risques.

242. Changeurs manuels agréés : La RDC compte au passage de la mission 32 bureaux de change agréés et plus de 80 000 personnes physiques et morales non agréées offrant les mêmes services. Avec un volume de 2,5 milliards USD de vente de devises en 2017 d'après la COCAM, l'activité de change manuel présente des risques considérables de BC en RDC, dans un contexte de dollarisation généralisée de l'économie, une couverture bancaire très insuffisante, une présence marquée des bandes armées sur une partie du territoire et l'exploitation illégale des métaux et

pierres précieuses. Seulement, les acteurs de ce secteur ne disposent d'aucun cadre d'évaluation des risques ni de procédures internes d'appréciations des risques liés à leurs activités. Il en résulte une compréhension très limitée de leurs exigences en matière de LBC/FT.

243. Sociétés de messagerie financière : Les prestataires de services de transfert de fonds et valeurs semblent avoir une compréhension basique de leurs obligations en matière de LBC/FT. Avec 71 établissements en activité au 31 décembre 2017, le volume des transferts reçus s'est chiffré d'après la BCC à 1, 09 milliards USD alors que les envois se situaient à 209,015 millions USD. Il ressort des entretiens avec les responsables du CPMF une compréhension très limitée des risques de BC/FT relatifs à leurs activités, ayant pour conséquence une absence totale d'une politique de gestion des risques.

244. Etablissements de monnaie électronique : Au passage de la mission, quatre opérateurs étaient actifs dans ce secteur, sur agrément de la BCC. Les EME constituent aussi des vecteurs évidents d'inclusion financière, dont les activités présentent des risques certains de BC/FT, avec un volume de transaction de 234,64 millions USD en août 2018, d'après la BCC. Toutefois, il ressort des entretiens avec les acteurs du secteur une absence d'un cadrage des risques de BC/FT auxquels ils sont exposés, d'où un défaut de procédures internes de gestion des risques.

245. Marché financier : Au moment de la visite sur place, le système financier de la RDC ne disposait pas d'acteurs opérationnels de marché financier.

246. EPNFD : En ce qui concerne le secteur non financier, les acteurs concernés ont, de manière générale, une compréhension très limitée des risques de BC/FT auxquels sont exposés leurs secteurs, et ne mettent pas en œuvre les obligations primaires de vigilance. Il n'existe aucun cadre de gestion des risques inhérents à la clientèle ou aux produits.

Mise en œuvre de mesures de vigilance relatives à la clientèle et de conservation des informations

247. Les obligations de vigilance au niveau du secteur financier sont pour le moins non satisfaisantes. L'efficacité du dispositif de vigilance est gravement atténuée par les problèmes relatifs à l'identification des clients. En l'absence d'un document d'identification unique (pas de carte nationale d'identité en RDC) et d'une instruction de la Banque Centrale du Congo, chaque banque définit en interne ce qu'elle entend considérer comme pièce d'identification. Dans un environnement marqué par une corruption généralisée et systémique, la fiabilité de ces documents d'identification, dont la contrefaçon est très aisée, suscite d'énormes soucis. Au cours d'une rencontre avec une banque par exemple, les responsables n'étaient pas en mesure de donner avec précision la liste des documents d'identification requis à l'entrée en relation pour les

nouveaux clients. Certains acteurs du secteur bancaire ont même affirmé à la mission accepter d'effectuer des opérations pour le compte des clients sur la base de la présentation de la simple carte de visite professionnelle. Le permis de conduire est aussi accepté dans plusieurs banques, alors que cette pièce est loin d'être sécurisée dans le contexte de la RDC.

248. Lorsque les clients agissent pour le compte des tiers, les diligences requises pour l'identification du bénéficiaire effectif ou du donneur d'ordre ne sont pas mises en œuvre de manière satisfaisante au niveau des banques et des autres acteurs du secteur financier. Certains responsables rencontrés ont d'ailleurs fait valoir les risques pour leur sécurité en cas de vérification très poussée de l'origine des fonds ou de l'identification de certains clients pour le compte desquels un tiers exécute l'opération. Au niveau des EPNFD, aucune diligence n'est mise en œuvre pour l'identification des bénéficiaires effectifs des transactions quand un client, personne physique ou morale, agit pour un tiers.

249. Aucune modalité n'est définie pour permettre aux assujettis ayant recours à des tiers de se rassurer de la disponibilité effective des documents d'identification. Tout comme aucune précision n'est donnée sur la nature et la forme de la remontée pratique des données et documents du tiers vers l'assujetti. De même, aucune précision n'est donnée sur les critères applicables pour déterminer si le tiers est conforme aux standards en matière d'identification lorsqu'il fait partie d'un groupe.

250. Bien que les délais de conservation des documents soient définis par les textes, la nature des documents à conserver n'est pas définie, et les modalités de transmission de ces documents en cas de demande formulée par une autorité ne sont pas précisées. On note par exemple l'étendue très vaste de la RDC et les difficultés de communication entre les principales villes et les autres cités à l'intérieur du pays. Il se pose ainsi un défi énorme pour l'acheminement des documents des agences bancaires situées à l'intérieur du pays vers les autorités à Kinshasa. Aucune des banques rencontrées et disposant des agences dans le pays n'a été en mesure de renseigner l'équipe de la mission avec exactitude sur les modalités d'acheminement des documents sollicités des agences vers Kinshasa en cas de demande des autorités et au cas où les comptes des clients visés sont logés à l'intérieur du pays.

251. Plusieurs autorités rencontrées au cours de la mission ont clairement remis en cause l'efficacité du système de vigilance mis en place au niveau des banques et de la BCC. A l'analyse des déclarations de ces responsables, les mesures prises par les banques et la BCC sont insuffisantes et ne permettent pas d'empêcher l'utilisation en toute quiétude du système financier de la RDC pour recycler les produits de la corruption et des détournements de deniers publics.

252. La BCC en tant que Banque Centrale, ne semble pas avoir pris la pleine mesure de son statut d'établissement assujetti conformément aux dispositions de la loi

n°04/016. Un responsable dit « chargé de la LBC/FT » venait d'être désigné au moment du passage de la mission. Mais ses diligences et actions quotidiennes en matière de vigilance sur les opérations et de déclaration à la CENAREF ne semblaient pas parfaitement comprises.

253. Pour les EPNFD, malgré la sensibilité de leurs missions, certaines professions sensibles comme les agents immobiliers ne disposent pas d'un système d'archivage fiable et de reconstitution des liasses de documents en cas de demande formulée par une autorité.

Mise en œuvre de mesures renforcées ou spécifiques

254. Les mesures de vigilance renforcée s'agissant des opérations exécutées pour le compte des PPE ne sont pas clairement établies et mises en place par les IF et les EPNFD. Si au niveau des banques on classe les PPE comme client à haut risque, même comme il n'existe pas de procédures clairement établies de mise à jour des listes y relatives, les diligences particulières à mettre en place ne sont pas explicitées. Pour les autres institutions financières et les EPNFD, il n'y a pas formellement de mesures renforcées de vigilance pour ces clients.

255. En ce qui concerne la gestion des correspondances bancaires, seule l'Instruction 15 en son article 21 définit les modalités y relatives. Mais cette disposition n'impose pas aux institutions financières de s'assurer que l'établissement correspondant a bien vérifié l'identité des clients ayant un accès direct à ses comptes et mis en œuvre à leur égard des mesures de vigilance appropriées. Il n'existe pas une interdiction formelle d'exécuter une opération, d'établir ou de poursuivre la relation d'affaires lorsque les diligences d'identification n'ont pu être accomplies par le correspondant.

256. S'agissant des nouvelles technologies, ni les autorités de la RDC, ni les institutions financières n'ont engagé aucune étude pour identifier et évaluer les risques de BC/FT pouvant résulter du développement de nouveaux produits et de l'utilisation de nouvelles technologies ; ce qui aurait permis de définir les mesures de vigilance spécifiques relatives à leur utilisation.

257. Pour ce qui est des virements électroniques, aucun texte ne définit les modalités d'exécution et de traitement des virements électroniques, avec des exigences détaillées d'identification des donneurs d'ordre et des bénéficiaires effectifs. L'article 11 de la loi n°04/16 indique uniquement qu'une vigilance particulière doit être exercée à l'égard des transferts électroniques des fonds, internationaux ou domestiques. Quant à l'instruction 15, elle requiert des assujettis à l'article 22 d'obtenir et de conserver les renseignements sur le donneur d'ordre. Les professionnels rencontrés ont des notions assez limitées sur les mesures de vigilance basiques à mettre en place en ce qui concerne cette catégorie d'opération, sans avoir la pleine connaissance des risques y relatifs.

258. La mise en œuvre des sanctions ciblées relatives au financement du terrorisme par les institutions financières en RDC reste très insatisfaisante. Il n'existe aucun mécanisme de diffusion des listes des sanctions. Les filiales des groupes internationaux disposent des listes communiquées par les maisons mères, sans procédures spécifiques pour leur implémentation locale. Les autres institutions semblent ne pas disposer de sources fiables de collecte des listes.

259. En ce qui concerne les devoirs de vigilance par rapport aux pays présentant un risque élevé identifié par le GAFI, les banques rencontrées ont chacune en interne une liste de pays jugés à haut risque, sans que ce soit forcément sur la base des analyses du GAFI. Toutefois, il n'existe pas de dispositions contraignantes spécifiques pour la mise en place des mesures de vigilance renforcées dans les relations avec ces pays.

Respect des obligations de déclaration en cas de suspicion ; prévention du « tipping-off »

260. De 2015 à 2018, la CENAREF a reçu 88 déclarations de soupçons, dont environ 63% provenaient du secteur bancaire. Seulement, la notion de « soupçon » à déclarer à la CENAREF au niveau des banques et des autres acteurs du secteur financier ne semble pas être clairement comprise. Alors que certains professionnels prennent les déclarations automatiques à transmettre à la CENAREF pour les opérations en espèces supérieures au seuil de 10 000 USD pour des déclarations de soupçon, d'autres estiment devoir d'abord mener toutes les investigations financières et de ne communiquer que des preuves des faits de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme à la CENAREF. Ce qui entraîne comme conséquence que beaucoup d'opérations financières atypiques ou douteuses ne sont pas communiquées à la cellule de renseignement financier.

261. Du fait d'un défaut de confiance vis-à-vis de la CENAREF (cas déclarés de fuites d'informations), les responsables des banques ont avoué avoir de la peine à transmettre toutes les déclarations d'opérations suspectes à la CRF, ce qui traduit une faiblesse du dispositif national de LBC/FT. Lors de la rencontre avec le bureau de l'ACB par exemple, les responsables rencontrés ont fait état de leurs réserves quant au degré de confiance accordé à la CENAREF sur la gestion et la confidentialité des DOS.

262. De manière générale, le dispositif de détection et de déclaration des opérations suspectes en RDC comporte certaines faiblesses. A titre d'illustration, à la date de la mission, seules les banques et la BCC avaient déjà souscrit des DOS et transmis à la CENAREF, alors que les autres acteurs des secteurs financiers et non financiers (tels que les IMF, les COOPEC, les sociétés de transfert de fonds, les agents immobiliers, etc.) qui captent une part importante des flux financiers dont l'origine licite n'est pas certaine, n'en ont déclaré aucune.

263. Par ailleurs, le dispositif congolais consacre plusieurs destinataires des DOS. Pour les bureaux de change et les sociétés de transfert de fonds et valeurs, leurs DOS doivent être transmises à la fois à la BCC et à la CENAREF. Pour les cas de financement du terrorisme, le Ministère Public et la CENAREF sont tous les deux destinataires des DOS. Cette situation est génératrice de confusion au niveau des acteurs concernés, qui ont avoué à l'équipe de la mission ne plus savoir exactement quelle mesure prendre pour être conforme à l'exigence de déclaration. Par ailleurs, cette multiplicité des destinations, si elle n'est pas bien maîtrisée, pourrait fragiliser la confidentialité qui doit entourer les DOS. Enfin, il se pose des questions sur la dévolution ultime des DOS dont est destinataire la BCC.

264. Le système déclaratif comporte aussi une faiblesse certaine du fait de certaines dispositions du Protocole d'accord signé le 09 septembre 2010 entre l'ACB et la CENAREF. Selon ce Protocole, les banques ne peuvent pas communiquer à la CENAREF les opérations en espèces ou par titre au porteur pour un montant supérieur à 10 000 USD effectuées par les PPE, en violation des dispositions de l'Instruction 15 Bis (Modification 2) ; ce qui, de l'avis des évaluateurs, constitue une vulnérabilité importante du dispositif de LBC/FT de la RDC. Par ailleurs, au cours des entretiens avec les experts-comptables, ces professionnels ont soutenu n'être pas concernés par les obligations de la LBC/FT, notamment l'exigence de déclaration des opérations suspectes, au regard des dispositions des lois supranationales, notamment le traité OHADA, soutiennent-ils.

Mise en œuvre de contrôles internes et de procédures afin d'assurer le respect des obligations de LBC/FT ; obstacles légaux ou réglementaires.

265. La réglementation encadrant les activités du secteur financier (Instruction 17 pour les établissements de crédit et instruction 008 pour les COOPEC et les IMF) fait obligation aux institutions concernées de mettre en place des contrôles et procédures internes. Seulement, l'étendue du champ des prérogatives de ce contrôle interne dans ses interventions et son indépendance d'actions ne sont pas clairement définies au niveau des banques et des autres acteurs du secteur financier. Les responsables des institutions financières rencontrés ont déclaré disposer de politiques et procédures de contrôle interne ; ces procédures, surtout s'agissant du secteur bancaire, correspondent globalement aux orientations de l'instruction 17. Toutefois, les entretiens avec certains dirigeants de ces IF n'ont pas permis de mettre en évidence les procédures de contrôle interne surtout en matière de profilage des clients, de gestion des risques clientèle ou encore de mise en application des sanctions ciblées.

266. Au niveau des banques, la BCC a transmis à l'équipe de la mission les copies de quelques lettres d'observation sur les défaillances constatées dans les dispositifs de contrôle interne, sans pour autant que les mesures correctives soient clairement spécifiées.

267. S'agissant des autres acteurs du secteur financier non bancaires, l'effectivité des procédures et mécanismes de contrôle interne n'est pas établie, et même pas une lettre d'observation n'a été adressée à un acteur par la BCC, alors que l'effectivité des dispositifs de contrôle interne au sein de ces institutions présente des faiblesses majeures.

268. S'agissant des EPNFD, ces dispositifs sont quasi inexistantes.

269. Le niveau d'efficacité atteint par la RDC pour le Résultat Immédiat 4 est faible.

CHAPITRE 6 : CONTROLE

6.1. Principales conclusions et recommandations

Conclusions principales

- La BCC a, dans une certaine mesure, mis en place des mécanismes tendant à empêcher les criminels et leurs complices de participer à la propriété, au contrôle ou à la gestion des institutions financières. Toutefois, ces mesures restent insuffisantes, notamment du fait qu'elles n'impliquent pas la vérification des bénéficiaires effectifs, et limitent, au plan opérationnel, l'efficacité des mesures pour empêcher les criminels d'accéder à la propriété ou au management des institutions financières.
- Les EPNFD (avocats, experts comptables, casinos, marchands de métaux et pierres précieuses, agents immobiliers) n'ont pas d'autorité désignée de supervision en matière de LBC/FT malgré les risques élevés qu'ils représentent dans une économie marquée par l'informel et une circulation abondante du cash. Les procédures d'octroi de leur agrément ou autorisation sont mises en œuvre par les autorités de tutelle ou les organismes d'autorégulation sans tenir compte des aspects de LBC/FT afin de mettre efficacement ces professions à l'abri du contrôle ou de la gestion par des criminels et leurs complices.
- La BCC établit périodiquement un plan de supervision des institutions sous son contrôle qui inclut des contrôles sur place. Cependant, l'approche de cette supervision n'est pas fondée sur les risques de BC/FT étant donné qu'elle n'a pas encore conduit des études visant à établir les risques sectoriels et à déterminer lesquelles de ces institutions présenteraient des risques plus élevés. En outre, le volet LBC/FT ne fait pas l'objet des contrôles suffisants de sorte que les sanctions prononcées n'ont été faites essentiellement qu'à la suite des contrôles de portée générale alors que les IF présentent des défaillances. De plus, les quelques missions diligentées sur place se rapportant à la problématique de LBC/FT sont intervenues à la suite d'une soumission d'une DOS par l'établissement de crédit ; ce qui constitue un frein important pour l'efficacité du mécanisme de déclarations.
- Les contrôles de la BCC ne couvrent pas la totalité des agences bancaires dispersées sur tout le territoire national, de sorte que celles établies en zones de conflit et/ou à proximité des frontières, susceptibles de présenter de hauts risques échappent en général à toute forme de contrôle. Certaines IF sont faiblement soumises au contrôle de la BCC tandis que d'autres ne sont pas du tout couvertes (services financiers de la Poste).
- La BCC a élaboré un « *vadémécum* » de portée générale traitant la problématique de LBC/FT, mais qui nécessite des mises à jour de sorte à intégrer les développements récents afin de mieux informer les assujettis. Par ailleurs, les obligations des assujetties reprises dans ce « *vadémécum* » ne sont pas suivies d'actions de contrôle effectif de leur mise en œuvre.

- Bien que les textes concèdent de larges pouvoirs de sanctions à la BCC pour les entités soumises à son contrôle, la mise en œuvre insuffisante des contrôles en matière de BC/FT et la carence des statistiques sur les sanctions prononcées ne permettent pas de démontrer le caractère dissuasif et proportionné de celles-ci.
- Quoique le secteur des assurances semble présenter des risques limités, il fonctionne sans régulateur ; l'ARCA étant encore au stade de mise en place.

Recommandations sur le Contrôle

Les autorités congolaises sont invitées à mettre en œuvre les actions suivantes :

- Développer et documenter une méthodologie d'analyse des risques de BC/FT, en priorité pour les secteurs à haut risque tel que les banques, les sociétés de messagerie financière et les changes manuels, et mener des études de portée sectorielle pour cartographier les risques de BC/FT par secteur, établissements assujettis ou produits ;
- Etablir un manuel de supervision LBC/FT basée sur les risques pour les contrôles sur pièces et sur place ainsi qu'un guide de contrôles pour les inspecteurs en priorisant les secteurs à haut risque ;
- Reconsidérer l'utilité et la cohérence avec les objectifs LBC/FT de la pratique de la BCC de diligenter des missions d'inspection auprès des banques ayant soumis des DOS afin d'éviter de décourager la transmission de DOS par le secteur privé ;
- Désigner les autorités compétentes de supervision en matière de LBC/FT des EPNFD, les doter de pouvoirs suffisants de contrôle et de sanctions et mettre en œuvre un programme de supervision basée sur les risques ;
- Doter les autorités de contrôle de moyens suffisants, renforcer leurs capacités en ressources humaines et améliorer leur compréhension des obligations provenant des législations LBC/FT, pour assurer une supervision efficace des assujettis aux exigences de la LBC/FT ;
- Edicter des lignes directrices thématiques pour davantage expliquer aux entités assujetties les obligations de LBC/FT et les diligences qui leurs incombent ;
- Renforcer les contrôles au niveau des agréments des institutions financières et des EPNFD afin de s'assurer que l'information fournie et les analyses effectuées permettent d'empêcher les criminels et leurs complices de détenir ou de devenir les bénéficiaires effectifs d'une participation significative ou de contrôle d'institutions financières ou d'EPNFD ;
- Rendre l'ARCA effectivement opérationnelle ;
- Mettre en place des diligences spécifiques pour le contrôle de nouveaux produits utilisant les TIC, comme la monnaie électronique, au regard des vulnérabilités

qu'ils représentent en matière de BC/FT ;

- Etendre le périmètre de surveillance en matière de LBC/FT aux services financiers de la Poste.

270. Le Résultat immédiat pertinent examiné et évalué dans le présent chapitre est le RI.3. Les Recommandations pertinentes pour l'évaluation de la conformité technique au titre du présent chapitre sont les recommandations 26, 27, 28, 34 et 35.

6.2. Efficacité : Résultat Immédiat 3 (contrôle)

Mise en œuvre de mesures empêchant les criminels et leurs complices de détenir ou de devenir les bénéficiaires effectifs d'une participation significative ou de contrôle d'institutions financières ou d'entreprises et professions non financières désignées, ou d'y occuper un poste de direction

271. L'exercice de l'activité financière en RDC est soumis, dans la majorité des cas, à l'obtention d'un agrément de la BCC. Les textes de loi et réglementaires, notamment la loi LBC n°04/016 (art. 16 et 55 alinéa 2), la loi n°002/2002 en ce qui concerne les COOPEC (art. 14 à 19), la loi n°003/2002 pour ce qui est des établissements de crédit (art. 10 à 16), l'instruction administrative n°006 modification n°1 s'agissant des messageries financières (art. 3 à 8), l'instruction administrative n°007 pour les bureaux de change (art. 3 à 7), l'instruction n°1 aux institutions de micro finance suivant modification n°1 (art. 12 à 15), l'instruction n°18 aux banques (art. 2 à 9), et l'instruction n°24 relative à l'émission de monnaie électronique et aux établissements de monnaie électronique (art. 5 à 13), soumettent les différentes catégories d'assujettis visées à l'obtention préalable d'un agrément avant tout exercice d'activité financière. Les dossiers de demande d'agrément sont transmis à la Direction de la Surveillance des Intermédiaires Financiers (DSIF) pour examen. La DSIF reçoit et examine également les demandes d'agrément des institutions de microfinance, des sociétés de messagerie financière, et des bureaux de change et cambistes personnes physiques. Ces dossiers, instruits par son Service Agrément et Réglementation, comportent des informations pouvant permettre à la BCC d'apprécier l'honorabilité et l'expérience des dirigeants et des commissaires aux comptes. Une liste des actionnaires est également fournie à la BCC. Dans le processus d'examen de ces demandes, la BCC à travers ses services compétents, vérifie le profil et les activités des apporteurs de capitaux. Pour les investisseurs étrangers, elle se renseigne auprès de ses homologues. Cependant, les dispositions relatives à l'accès au marché ne sont pas satisfaisantes car ne permettant pas de s'assurer tout au long de l'activité des institutions financières qu'elles ne sont pas détenues, contrôlées ou dirigées par des criminels ou leurs complices. En outre, lors de la demande d'agrément ou des transferts significatifs de propriété, aucune disposition ne prévoit l'examen des bénéficiaires effectifs.

272. Néanmoins, et en pratique, l'exploitation documentaire à elle seule ne peut valablement suffire pour garantir que les criminels et leurs complices ne puissent prendre le contrôle, de quelle que manière que ce soit, des IF, surtout en l'absence d'un système d'identification nationale unique. L'analyse des documents soumis à l'examen pour la demande d'agrément est complétée par la recherche et la collecte d'informations complémentaires sur internet. La BCC n'a pas fait mention de l'effectivité ou non des enquêtes de moralité qu'elle aurait menée sur les dirigeants de ces institutions et/ou des bénéficiaires effectifs de celles-ci. Dans ces conditions, il devient difficile d'apprécier l'efficacité du processus.

273. S'agissant du change manuel en particulier, nombre de cambistes personnes physiques échappent à l'exigence d'affiliation/d'obtention d'agrément avant l'exercice de toute activité. En effet, la COCAM, organe d'autorégulation des changeurs manuels, est en train d'organiser les cambistes personnes physiques par des actions de sensibilisation et d'identification en vue de les regrouper aux fins de se conformer aux dispositions en vigueur, notamment en ce qui concerne l'obtention d'agrément. Cette situation révèle l'existence d'un nombre important d'acteurs du secteur qui ne sont pas agréés à ce jour mais qui continuent d'exercer des activités de change manuel. En plus, l'origine des fonds investis dans le change manuel ne fait pas toujours l'objet de préoccupation pendant le processus de constitution d'un bureau de change.

274. Pour les assurances, l'ARCA n'a accordé aucun agrément à ce jour et n'a pas de visibilité sur le secteur pour le moment. Créée en 2016, l'ARCA est encore dans la phase d'opérationnalisation. La SONAS détient le monopole du marché des assurances jusqu'à présent bien que d'autres acteurs commencent à manifester leur intérêt à entrer sur le marché congolais des assurances. Les courtiers en assurances étaient par ailleurs agréés par la SONAS sans une surveillance particulière en matière de LBC/FT.

275. En ce qui concerne les EPNFD, quand bien même l'accès à certaines de ces professions est bien règlementé de sorte que les procédures mises en place peuvent empêcher les criminels d'y accéder, il est tout de même utile de souligner que des lacunes majeures¹⁵ demeurent, d'où le besoin de légiférer dans ce secteur. Ce besoin est d'autant plus pressant que la plupart des professionnels du secteur ne se sentent pas concernés par la problématique du BC/FT, une situation exacerbée par la méconnaissance des textes en matière de LBC/FT. La mission n'a pas pu obtenir des informations satisfaisantes démontrant que le processus d'octroi des agréments dans certaines branches du secteur (à l'exemple des agences immobilières et des casinos) les met à l'abri des criminels et de leurs complices.

¹⁵ Constituent les lacunes majeures, entre autres, l'absence d'autorités de supervision en matière de LBC/FT, l'absence de prise en compte des exigences de LBC/FT dans le processus d'autorisation ou d'agrément, l'existence (pour certaines de ces professions) des acteurs qui ne sont pas reconnus soit par leurs corporations soit par les autorités de tutelles.

276. Les experts comptables sont tenus d'être agréés par l'Ordre national des experts comptables (ONEC). Cependant, les procédures d'octroi d'agrément ne tiennent pas compte des exigences de LBC/FT de sorte à mettre cette profession de manière efficace à l'abri du contrôle ou de la gestion par les criminels et/ou leurs complices.

Vérification d'une compréhension continue des risques de BC/FT dans les secteurs financiers et l'ensemble des autres secteurs

277. La BCC assure une supervision de portée générale à l'égard des IF relevant de sa sphère de contrôle de sorte que la surveillance est beaucoup plus orientée vers le respect des normes prudentielles plutôt qu'une appréciation du niveau de compréhension des risques de BC/FT auxquels ces institutions sont exposées. L'absence d'études visant à établir les risques sectoriels, à déterminer lesquelles des institutions assujetties sont les plus exposées et quels sont les instruments et/ou produits à hauts risques, explique en grande partie l'insuffisance d'une stratégie adéquate de contrôle du respect par les IF de leurs obligations de BC/FT en fonction de leurs risques. De ce qui précède, il est à relever que la BCC ne dispose pas d'éléments suffisants pour vérifier et s'assurer que les institutions qui lui sont assujetties comprennent les risques auxquels elles sont exposées.

278. Plus généralement, le défaut d'identification des risques de BC/FT auxquels sont exposées les catégories d'institutions ou les institutions prises individuellement a pour conséquence l'absence de la mise en œuvre d'une approche fondée sur les risques.

279. La problématique du BC/FT n'est guère perceptible dans le processus de contrôle de la BCC, elle ne fait pas l'objet de préoccupations majeures. En outre, l'absence d'un contrôle systématique des archives lors des inspections sur place, pour les confronter aux informations régulièrement communiquées à la BCC par les assujettis peut être susceptible de conduire ces derniers à être complaisants dans la collecte des documents exigés avant l'exécution de toute opération, à l'exemple de la prise de copie de document d'identification. Cette situation amène à s'interroger sur les capacités des inspecteurs à bien comprendre et maîtriser la problématique de BC/FT.

280. Pour le secteur des assurances, l'autorité de supervision (ARCA) n'étant pas encore opérationnelle, les risques de blanchiment de capitaux ne peuvent être appréhendés. Par conséquent, aucune étude n'est menée pour identifier les risques et déterminer leur niveau. L'ARCA n'a donc aucune perception des risques de BC/FT dans le secteur des assurances.

281. Concernant les EPNFD, la plupart des autorités de contrôle et d'autorégulation méconnaissent totalement la loi portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, de sorte qu'elles ne comprennent pas les risques de BC/FT auxquels les acteurs de leurs secteurs respectifs, pris dans leurs catégories ou individuellement, pourraient être exposés. Par conséquent, le dispositif de LBC/FT, demeurant presque inexistant, n'est pas mis en œuvre par les EPNFD et les acteurs de

ces secteurs ne comprennent pas leurs risques en matière de BC/FT. Pourtant, au regard du contexte du pays, les risques de BC sont importants et avérés pour certaines catégories, à l'exemple des agents immobiliers, les avocats, les négociants en métaux et pierres précieuses.

Contrôle, en fonction des risques, du degré de respect par les institutions financières et les EPNFD de leurs obligations de LBC/FT

282. La DSIF examine les déclarations comptables, financières ainsi que les déclarations se rapportant au respect des normes réglementaires et prudentielles qui lui sont transmises régulièrement et périodiquement par les établissements assujettis à la BCC. Cependant, ces contrôles dits permanents, sont de portée générale et ne sont pas spécifiques à la problématique de LBC/FT. Les contrôles sur pièces couvrent l'ensemble des intermédiaires financiers avec des services dédiés au contrôle permanent des banques (9 inspecteurs), des autres intermédiaires financiers (10 inspecteurs), des COOPEC (10 inspecteurs) et enfin des IMF (8 inspecteurs). Ces contrôles sur pièces portent davantage sur le respect des normes prudentielles que sur les aspects liés au BC/FT. En outre, on note l'absence de programmes de contrôle thématique portant sur cette matière.

283. Les inspections sur place conduites par la BCC ne portent pas sur le volet LBC/FT, elles ont une portée générale. La BCC a informé les évaluateurs qu'elle exerce à l'égard des institutions relevant de sa sphère de supervision, en moyenne une inspection sur place de portée générale tous les 3 ou 4 ans. Mais aucune information documentaire ni des statistiques sur les inspections effectuées n'a été communiquée aux évaluateurs pour étayer ces affirmations, et ce, malgré toutes les relances faites à l'égard de la BCC. Il ressort des échanges que ces inspections ne mettent pas l'accent sur la mise en œuvre des diligences en matière de LBC/FT. De surcroît, le corps dédié à ces inspections est constitué de 21 inspecteurs polyvalents qui n'ont pas de connaissances avérées sur la problématique de LBC/FT.

284. Pour le secteur des assurances, il faut relever l'absence d'effectivité de contrôle du fait que l'ARCA n'est pas encore opérationnelle.

285. Quant aux EPNFD, le contrôle en fonction des risques du degré de respect de leurs obligations de LBC/FT ne fait pas encore partie des préoccupations des autorités de contrôle ou d'autorégulation des différentes corporations. D'une manière générale, les EPNFD n'ont pas d'autorité de contrôle désignée, raison pour laquelle il ne peut y avoir de supervision en matière de LBC/FT basée sur les risques.

Caractère efficace, proportionné et dissuasif des actions correctrices et/ou des sanctions appliquées

286. La BCC est dotée de larges pouvoirs de sanctions disciplinaires à l'encontre de l'ensemble des assujettis relevant de sa compétence de supervision en matière de LBC/FT

287. Pour les banques, les sanctions prononcées par la BCC suite à ses missions d'investigation consécutives aux déclarations d'opérations suspectes sont essentiellement pécuniaires, consistant en une amende de cinquante mille (50 000) USD. En effet, les contrôles ayant conduit à ces sanctions ont été diligentés à la suite des déclarations de soupçons soumises par les institutions financières. Les actions correctrices recommandées à la suite de ces contrôles sont déclinées dans des termes génériques et uniformes à toutes les banques sanctionnées. De 2016 à juin 2018, la BCC a infligé au total 3 sanctions à 3 banques dont une pécuniaire et administrative (2016) et deux pécuniaires (2016 et 2018). La déclinaison générique et vague des actions correctrices recommandées n'est pas de nature à permettre une compréhension précise des actions à entreprendre en vue de corriger les défaillances identifiées. La BCC n'a pas fourni à la mission des preuves qui attestent qu'elle assure le bon suivi de la mise en œuvre des actions correctrices recommandées. Les actions et sanctions appliquées par la BCC ne sont pas efficaces, proportionnées ou dissuasives.

Encadre 6.1 – Cas de sanctions relatives aux défaillances du dispositif de LBC/FT

En 2016, deux banques congolaises ont fait l'objet de sanctions suite aux manquements constatés dans leurs dispositifs de LBC/FT.

Pour le premier cas, il a été constaté que les services d'une banque B1 ont exécuté un ordre de transfert des fonds nonobstant des irrégularités élevées à partir d'un compte ouvert dans ses livres par une société A non résidente.

Quant au second cas, il s'agit d'une société B en constitution qui a ouvert un compte dans une banque B2. Il est apparu que les services de la banque B2 ont procédé au paiement d'un avis de crédit en compensation, en dépit des manquements ci-après : (1) la banque et son client (ici la société B) n'ont pas encore signé la fiche KYC (le service conformité de la banque ayant décelé des incohérences et irrégularités relevées dans les documents administratifs et juridiques apportés par ladite société) ; (2) la non fourniture de la copie du contrat de bail pour justifier l'origine des fonds ; et (3) la réalisation, précédemment, de deux paiements précipités et en urgence à des heures non ouvrées.

Dans les deux cas, la Banque Centrale du Congo (BCC), dans l'exercice de son pouvoir disciplinaire, a procédé par débit d'office dans ses livres d'une somme de USD 50 000 conformément à la matrice des sanctions des établissements de crédit et a appelé les établissements mis en cause à prendre des actions correctrices, notamment :

- *respecter strictement les textes légaux et réglementaires régissant la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme en vigueur ;*
- *accroître la vigilance vis-à-vis des opérations atypiques ;*
- *mettre en place des procédures internes de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et d'en réserver copie à la Banque Centrale du Congo ;*
- *prendre de sanction disciplinaire à l'encontre de vos agents impliqués dans la mauvaise gestion de ce dossier notamment ceux des segments opérations et la conformité et d'en faire rapport à la Banque Centrale du Congo dans un délai précis ;*
- *organiser des formations en matière de lutte anti-blanchiment et contre le financement du terrorisme en faveur de l'ensemble du personnel de la banque, en particulier des*

commerciaux et opérationnels ;

- *et pour la banque B1, de rapatrier les fonds transférés.*

En 2018, la BCC a sanctionné une banque congolaise (Banque B3) suite à une mission de collecte des informations sur réquisitions du Parquet Général de la République ayant révélé de graves déficiences et l'inefficacité de son dispositif de LBC/FT. En effet, les services de la banque B3 ont exécuté différentes transactions d'une société C de gestion de fonds non agréée par la BCC et de la Dame X après avoir préalablement basculé cette dernière dans la catégorie « privilège ». Comme dans les cas précédents, la BCC a procédé par débit d'office dans ses livres d'une somme de 50 000 dollars américains conformément à la matrice des sanctions des établissements de crédit et a appelé cette banque à prendre les mêmes actions correctrices que précédemment.

288. Pour les autres assujettis relevant de la compétence de la BCC, aucune sanction relative aux défaillances dans la mise en œuvre des dispositifs de LBC/FT n'est prise. Cette situation en dit suffisamment long sur la faiblesse des contrôles en matière de LBC/FT au regard des défaillances constatées.

289. Pour le secteur des assurances et les EPNFD, aucune sanction n'est appliquée dans le cadre de la LBC/FT, principalement à cause de non opérationnalité du dispositif de surveillance et de contrôle en matière de LBC/FT.

Impact des actions des autorités de contrôle sur le niveau de conformité des institutions financières et des EPNFD

290. L'impact des actions de supervision en matière de LBC/FT dans le secteur des IF reste très mitigé. La RDC n'a pas pu produire à l'attention des évaluateurs des éléments pertinents de mesure des améliorations dans le dispositif national de LBC/FT qui résulteraient des actions de contrôles menées par les autorités compétentes, surtout que les contrôles thématiques portant sur cette problématique ne sont pas encore réalisés.

291. Néanmoins, la mission a noté une volonté au niveau des banques d'améliorer leur niveau de conformité par l'acquisition des systèmes informatiques pour migrer vers des solutions les plus récentes en vue de se conformer aux standards internationaux.

292. Les autres institutions financières et les EPNFD n'ont pas véritablement été soumises à une supervision en matière de LBC/FT proprement dite, les autorités de contrôle ou d'autorégulation n'ont pas fait d'efforts pour intégrer le volet LBC/FT dans leurs actions de supervision. Il est à observer que ces professions continuent de se soustraire aux obligations de LBC/FT alors que d'importantes opérations susceptibles d'induire des actes de blanchiment de capitaux se dénouent avec leurs concours et parfois, en violation de la réglementation en matière de LBC/FT.

Promotion d'une bonne compréhension par les institutions financières et les EPNFD de leurs obligations en matière de LBC/FT et des risques de BC/FT

293. La mission d'évaluation a constaté lors de la visite sur place que les acteurs impliqués dans la LBC/FT, notamment la CENAREF, les autorités de supervision ou

les organes d'autorégulation, n'ont pas édicté des lignes directrices à l'attention des assujettis en vue de promouvoir et de s'assurer d'une bonne compréhension de leurs obligations en la matière et des risques de BC/FT auxquels ils sont exposés.

294. De plus, la mission a noté une faiblesse dans le partage d'informations, d'actions de sensibilisations et d'échanges autour de la problématique de la LBC/FT entre les différents assujettis et les autorités compétentes. Au moment de la visite sur place, le séminaire qui précédait l'évaluation nationale des risques demeure l'activité majeure de sensibilisation accomplie.

295. Toutefois, un début de collaboration semble se dessiner avec un nouvel exercice d'évaluation nationale des risques. Il y a un besoin réel d'une assistance technique à tous les niveaux pour amener les différents acteurs à comprendre la problématique et les enjeux de BC/FT afin de prendre des mesures adéquates de lutte pour atténuer ce phénomène. Il y a nécessité de renforcer les capacités techniques, financières et humaines des organes de supervision ou d'autorégulation afin de leur permettre d'assumer avec efficacité les rôles qui leur sont dévolus.

296. Le niveau d'efficacité atteint par la RDC pour le Résultat Immédiat 3 est faible.

CHAPITRE 7 : PERSONNES MORALES ET CONSTRUCTIONS JURIDIQUES

7.1. Principales conclusions et recommandations

Principales conclusions

- Toutes les sociétés de droit congolais ont l'obligation de se faire immatriculer au Registre du Commerce et du Crédit Mobilier (RCCM).
- Les Autorités congolaises n'ont pas une large compréhension des vulnérabilités de BC/FT inhérentes aux personnes morales et aux constructions juridiques.
- La RDC ne dispose pas de cadre légal applicable aux trusts, mais rien n'empêche la gestion de ces constructions juridiques dans le pays.
- Aucune sanction applicable au non-respect des obligations par les personnes morales n'est prévue.
- Les renseignements sur l'identification des bénéficiaires effectifs ne sont pas disponibles. Il n'existe pas de mécanisme de collecte systématique d'informations sur les bénéficiaires effectifs.

Recommandations sur les personnes morales et les constructions juridiques

Les autorités de la RDC devraient :

- Intégrer, dans l'ENR en cours, une analyse sur les risques de BC/FT associés à tous les types de personnes morales et constructions juridiques opérant en RDC, en diffuser les résultats et appliquer les mesures adaptées pour atténuer les risques identifiés ;
- Utiliser l'analyse des risques des personnes morales et des constructions juridiques afin de déterminer les mécanismes les plus appropriés pour collecter des informations sur la propriété effective et empêcher l'utilisation abusive des personnes morales et des constructions juridiques aux fins de BC/FT.
- Sensibiliser les autorités compétentes, notamment celles impliquées dans les actes relatifs à la vie des personnes morales et constructions juridiques, à la problématique des risques de BC/FT qui leurs sont associés et renforcer leur capacité à obtenir la gamme la plus complète des informations conformément à la R.24 ;
- Entreprendre une réforme du cadre juridique applicable aux personnes morales et constructions juridiques aux fins d'étendre le champ des informations recueillies en intégrant l'obligation de fournir des informations complètes et vérifiées sur leurs bénéficiaires effectifs ;

- Déterminer, sur le plan national, les sanctions pénales afin d'assurer la mise en œuvre des Actes Uniformes de l'OHADA prévoyant les infractions pénales en cas de manquement aux obligations d'information ;
- Mettre en place des mécanismes permettant aux autorités compétentes un accès rapide à des informations adéquates, précises, et actualisées sur la propriété effective de toutes les personnes morales et de toutes les constructions juridiques. Le RCCM, en tant que mécanisme existant, devrait être amélioré et utilisé conjointement avec une approche par société et/ou une approche par registre, selon le risque particulier et les caractéristiques juridiques, réglementaires, économiques et culturelles de la RDC.

297. Le Résultat immédiat pertinent examiné et évalué dans le présent chapitre est le RI.5. Les Recommandations pertinentes pour l'évaluation de la conformité technique au titre du présent chapitre sont les recommandations 24 et 25.

7.2. Efficacité : Résultat Immédiat 5 (personnes morales et constructions juridiques)

Accessibilité au public des informations sur la création et les types de personnes morales et de constructions juridiques¹⁶

298. Les sociétés en RDC sont créées, selon l'Acte uniforme OHADA, par acte notarié. Dans ce cas précis, les formalités relatives à la création des sociétés sont accomplies au Guichet unique de création des entreprises conformément aux dispositions du décret n°12/045 du 1^{er} novembre 2012 ; toutefois, se pose le problème de fiabilité des données collectées et leur mise à jour. En outre, la législation ne prévoit pas la création des constructions juridiques.

299. Etant membre de l'OHADA, la publication des informations relatives aux sociétés est également faite au journal officiel de l'OHADA. Aussi, une fois les textes relatifs à la création de sociétés publiés au journal officiel de la RDC, toutes personnes voulant s'enquérir des informations sur ces dernières peuvent en avoir auprès de ce service public. C'est à travers ces canaux que les informations relatives à la création des sociétés sont accessibles au public.

300. Outre les informations que l'on peut retrouver au guichet unique qui est notamment chargé de la gestion du RCCM, il est également possible d'obtenir les informations au sujet des différentes formes de sociétés qui se trouvent en province auprès des greffes des tribunaux du commerce.

¹⁶ La disponibilité d'informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs, exactes et à jour, est également évaluée par le Forum Mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales de l'OCDE. Dans certains cas, les conclusions peuvent être différentes en raison de différences entre les méthodologies, objectifs et champs des standards respectifs du GAFI et du Forum Mondial.

301. L'inscription au RCCM est faite par le remplissage d'un formulaire auprès du Guichet Unique ou du Greffe des tribunaux du commerce, ceci dans l'optique de mieux conserver les informations obtenues des différentes formes de sociétés en RDC (personnes physiques, personne morale et groupement d'intérêt économique). Ainsi, le public peut obtenir les informations des sociétés via les avis de publication faite sur le site internet guichet unique (<https://guichetunique.cd>). Cet avis met en exergue toutes les informations nécessaires d'une société de même que son statut.

302. Pour ce qui est des constructions juridiques, le dispositif législatif et réglementaire de la RDC ne prend pas encore en compte cette forme de société.

Identification, évaluation et compréhension des vulnérabilités et de la mesure dans laquelle les personnes morales créées dans le pays peuvent être ou sont détournées à des fins de BC/FT

303. Les Actes uniformes de l'OHADA dont fait partie la RDC ne prennent pas en compte l'obligation d'identification du bénéficiaire effectif des personnes morales et constructions juridiques. Le RCCM qui centralise les informations sur les personnes morales et autres, consignées dans le registre du Greffier du Tribunal du commerce, ne permet pas de déterminer l'identité du bénéficiaire effectif de ces personnes morales.

304. Aucune évaluation de risques n'a permis aux autorités congolaises de comprendre les vulnérabilités de BC/FT inhérentes aux personnes morales et constructions juridiques. Nonobstant l'absence d'une ENR, les autorités rencontrées notamment au niveau du Guichet Unique n'ont pas une véritable connaissance des vulnérabilités des personnes morales en matière de BC/FT. En effet, ni au niveau du Guichet unique ni au niveau du RCCM, aussi bien qu'au niveau des autorités compétentes, il n'est pas possible de se rendre compte de ce que les personnes morales créées dans le pays peuvent être détournées à des fins de BC/FT.

Mise en œuvre de mesures visant à empêcher l'utilisation des personnes morales et des constructions juridiques à des fins de BC/FT

305. En RDC, il est tenu au greffe de chaque tribunal de commerce ou à défaut au greffe de chaque tribunal de Grande Instance, un Registre de Commerce et du Crédit Mobilier (RCCM) en lieu et place du Nouveau Registre de Commerce (NRC). Le RCCM contient des informations sur la situation des commerçants¹⁷.

306. En RDC le RCCM est accessible facilement au niveau de chacun de ses trois échelons : le Registre local (tenu au greffe de chaque tribunal compétent, que ce soient des tribunaux en tenant lieu), le Registre national qui centralise les renseignements consignés dans chaque Registre du Commerce et du Crédit Mobilier (RCCM) et le Registre régional dont le siège se trouve à la CCJA à Abidjan qui centralise les

¹⁷ Définition du commerçant tel que perçu par l'Acte Uniforme OHADA sur le droit des sociétés et GIE

renseignements consignés dans chaque fichier national sur l'ensemble des opérateurs économiques opérant dans l'espace OHADA.

307. Les informations figurant dans les formulaires remis au greffe ou à l'organe compétent sont destinées à l'information du public. Tout entrepreneur national ou étranger souhaitant investir dans une société basée en RDC peut obtenir auprès du RCCM, à l'un des trois niveaux (local, national, régional), des informations sur la situation juridique et financière de son partenaire.

308. Il convient de préciser que l'immatriculation donne lieu à l'ouverture d'un dossier ou est regroupé l'essentiel des informations concernant une entreprise : dénomination sociale, le sigle ou l'enseigne, le siège social, la forme de la société, sa durée de vie, etc. La RDC dispose d'un site web (www.guichetunique.cd) et d'un dispositif d'appel et de SMS aux requérants et de suivi des dossiers en ligne (e-guce) guce@guichetunique.cd guichetuniquelubumbashi@gmail.com

Capacité des autorités compétentes à obtenir des informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs satisfaisantes, exactes et à jour, et en temps opportun sur tous les types de personnes morales et constructions juridiques créées dans le pays

309. Il n'existe pas de dispositif juridique et institutionnel en RDC, pour identifier et gérer la liste des bénéficiaires effectifs des personnes morales et des constructions juridiques. L'accès à ce type d'information nécessite la mise à contribution de diverses sources et paraît fastidieux, ce qui n'est pas le cas pour les informations élémentaires.

310. En effet, dans la réalité, les assujettis rencontrés n'exigent pas l'identification du bénéficiaire effectif pour l'entrée en relation ou le maintien de celle-ci.

311. L'ordre juridique ne prend pas en compte tout ce qui se rattache à l'identification des bénéficiaires effectifs des dites constructions juridiques. De ce fait, les autorités compétentes ne sont pas en mesure d'obtenir des informations sur les bénéficiaires effectifs.

Caractère efficace, proportionné et dissuasif des sanctions appliquées

312. La RDC n'a entrepris aucune mesure relative aux sanctions applicables aux infractions prévues par les Actes Uniformes de l'OHADA. De ce fait, aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect des obligations d'enregistrement, d'informations, de non conservation des documents, ni en cas de non mise à jour des informations ou de refus de communiquer les informations aux autorités compétentes. En pratique, lors de l'enregistrement, en cas de manquement de pièces, les dossiers sont rejetés.

313. Le niveau d'efficacité atteint par la RDC pour le Résultat Immédiat 5 est faible.

8.1. Principales conclusions et recommandations

Principales conclusions

- Malgré le caractère transnational des crimes en RDC, la coopération internationale dans le domaine de la lutte contre le BC/FT est limitée. Il n'y a pas encore eu des demandes sollicitées ou reçues de coopération judiciaire en matière de LBC/FT.
- Le cadre juridique de l'entraide et l'extradition est prévu dans la législation nationale et les différentes Conventions internationales ratifiées par la RDC ainsi qu'un nombre limité d'accords bilatéraux. Toutefois, le faible taux de mise en œuvre et l'absence de mécanismes et procédures formels ne permettent pas d'évaluer le niveau de convenance du cadre juridique.
- La RDC n'a pas un système centralisé de gestion des dossiers provenant de l'étranger. Il en résulte une absence de suivi qui aurait permis de renseigner sur les délais de traitement.
- D'autres formes de coopération sont utilisées mais de manière limitée. La CENAREF partage des informations avec un nombre limité de CRF étrangères dans un délai raisonnable. D'autres autorités compétentes, tel que les douanes, la Cour des comptes, la BCC et la Direction Générale des Migrations ont des canaux de coopération avec des autorités étrangères, mais les échanges sur la LBC/FT sont limités ou inexistantes. Le recours à la coopération internationale ne fait pas partie des pratiques des autorités compétentes dans le cadre de leurs activités.
- Il n'existe pas de mécanisme formel d'échange d'informations pour l'identification des bénéficiaires effectifs, ni en matière de LBC/FT entre les superviseurs congolais et leurs homologues étrangers. La BCC utilise uniquement la voie informelle.

Recommandations sur la coopération internationale

- Les autorités congolaises devraient renforcer la capacité des autorités compétentes, en fournissant les ressources et les formations nécessaires, afin de les outiller à faire un meilleur usage de la coopération internationale.
- Les autorités congolaises devraient élaborer un manuel de procédures pour la coopération internationale afin de définir les processus, les priorités, les délais et l'aspect confidentiel des demandes.
- Les autorités congolaises devraient créer auprès de Procureur Général près la Cour de Cassation, un service de suivi des dossiers de coopération internationale et particulièrement de LBC/FT. Une Direction de la coopération au sein du Ministère en charge de la Justice pourrait assurer les relances auprès de cette autorité

judiciaire, de même que les formations, la tenue des statistiques et les rapports avec l'extérieur ;

- La RDC devrait conclure d'autres accords bilatéraux et formaliser la coopération internationale avec les pays dont elle a des échanges informels, en priorisant les pays où le risque de BC/FT est élevé ;
- Les autorités congolaises devraient améliorer les mécanismes de collaboration et d'échange d'informations entre les douanes et l'OMD ainsi qu'entre la Cour des Comptes et l'INTOSAI.
- Les autorités d'enquête et de poursuite devraient recourir davantage à l'entraide judiciaire internationale et aux autres formes de coopération internationale pour poursuivre les infractions de BC, les infractions sous-jacentes et le FT ayant un aspect transnational ;
- Les Autorités de contrôle et de supervision devraient recourir davantage à la coopération internationale dans le cadre de leur mission, en particulier auprès des pays avec lesquels les échanges financiers ou commerciaux sont les plus à risque ;
- Les administrations congolaises devraient établir des mécanismes de gestion des statistiques concernant leurs échanges internationaux.
- Les autorités de RDC devraient revoir la loi anti blanchiment en y ajoutant le partage des biens confisqués avec les Etats tiers ;
- La RDC devrait s'assurer que les informations sur les bénéficiaires effectifs portant sur les personnes morales sont mises à disposition des autorités compétentes étrangères sur demande et que les autorités compétentes prennent les mesures nécessaires pour identifier les bénéficiaires effectifs des personnes morales étrangères dans le cadre de leur mission de LBC/FT.

314. Le Résultat immédiat pertinent examiné et évalué dans le présent chapitre est le RI.2. Les Recommandations pertinentes pour l'évaluation de la conformité technique au titre du présent chapitre sont les recommandations 36 à 40.

8.2. Efficacité : Résultat Immédiat 2 (coopération internationale)

Octroi d'entraide judiciaire et d'extradition constructives et en temps opportun

315. La RDC ne dispose pas d'un service central dédié à la coopération judiciaire internationale en matière de LBC/FT au Ministère de la Justice. En effet, les demandes arrivent au Cabinet du Ministre qui les transmet pour compétence aux juridictions. Aussi, aucune priorité n'est donnée au traitement des dossiers de coopération internationale en matière de BC/FT. Celui-ci se fait de manière ordinaire.

316. La RDC peut accorder l'entraide judiciaire et l'extradition en matière de LBC/FT mais aucune demande n'a encore été faite dans ce domaine. Entre 2016 et 2018, 42 demandes de coopération judiciaire ont été reçues par les autorités congolaises. Elles sont relatives aux infractions de droit commun peu en rapport avec la matière financière. Aucune information n'a été fournie à la mission pour constater la pertinence ou la rapidité des réponses aux sollicitations de pays étrangers

317. Le cadre juridique de l'entraide et de l'extradition repose sur la loi anti blanchiment en son titre V intitulé « de la coopération internationale » et ses articles 51 à 62. Les critères juridiques de l'entraide judiciaire sont en grande partie définis, sauf pour l'extradition. Dans ce dernier cas, tout en affirmant péremptoirement à l'article 60 (7) que l'extradition peut être refusée lorsque le sujet est un ressortissant de la RDC, la loi prévoit que des poursuites puissent être exercées localement (article 61). La RDC n'a pas fourni de statistiques de cas d'extradition.

318. La RDC a signé des conventions bilatérales avec plusieurs pays et l'accord de coopération et d'entraide judiciaire entre les pays de la CEEAC du 18 mars 2006, mais les autorités ne les ont pas produits à la mission. Elle a aussi adhéré à plusieurs conventions internationales, notamment :

- Convention de Vienne : signée le 20/12/1988, ratifiée le 28/10/2005 ;
- Convention des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme, signée le 28 octobre 2005, entrée en vigueur le 27 novembre 2005
- Convention de Palerme : acceptée le 28/10/2005 ;
- Convention de Merida : acceptée le 23/9/2010 ;

319. La RDC est aussi membre de plusieurs organisations sous régionales, en l'occurrence la CEEAC, le COMESA et la SADC (South African Development and Cooperation). Dans ce dernier cadre, la RDC a signé des protocoles, notamment :

- Le protocole relatif aux affaires légales qui met en place une structure tripartite chargée de faciliter l'adoption des politiques appropriées de coopération en matière pénale entre les Etats membres ;
- Le protocole contre la corruption adopté le 14 août 2001 qui incrimine des actes précis de corruption et prévoit des modalités de collaboration judiciaire pénale en vue d'y mettre fin ;
- Le protocole sur l'extradition adopté le 3 octobre 2002 qui constitue le traité général d'extradition entre les Etats membres ;
- Le protocole relatif à l'assistance mutuelle en matière criminelle adopté le même jour.

- Dans le cadre de la CEEAC, le protocole relatif au Conseil de paix et de sécurité de l’Afrique Centrale adopté le 24 février 2000 qui veille au renforcement de la coopération dans les secteurs de la lutte contre les crimes transfrontaliers, le terrorisme international, le trafic illicite d’armes et tous les éléments connexes. La RDC n’a pas présenté des cas y relatifs.

Sollicitation d’entraide judiciaire et d’extradition de manière satisfaisante et en temps opportun en matière de BC, d’infractions sous-jacentes associées et de FT

320. La RDC n’a pas fourni les statistiques portant sur les commissions rogatoires adressées aux pays étrangers. Elle a soutenu n’avoir adressé aucune commission rogatoire dans le domaine du BC/FT.

Sollicitation d’autres formes de coopération internationale en matière de BC, d’infractions sous-jacentes associées et de FT

321. La CENAREF a conclu des accords internationaux avec trois CRF : l’ANIF du Congo, la CTIF de Belgique, l’UTRF du Maroc.

322. Des demandes de renseignements ont été transmises aux CRF étrangères incluant des CRF où des protocoles d’ententes n’ont pas été établis.

Tableau 8.1 : Demandes de renseignements envoyées à des CRF homologues en 2015, 2016 et 2018

CRF Homologues	Nombres de demandes envoyées			
	2015	2016	2017	2018
CTIF	5	6		1
TRACFIN	1	7		0
ANIF CONGO	1	1		0
FIU NIGERIA	0	1		0
Total	7	15		1

323. Les demandes de renseignement faites par la CENAREF, entre 2015 et 2018, à ses homologues étrangers sont en rapport avec des transactions financières suspectes effectuées en RDC. Ainsi, lors de la visite in situ, la CENAREF disait que les réponses de ses homologues tardent souvent à arriver, ce qui bloque parfois les différentes investigations. Face à cette situation, la CENAREF affirme ne pas connaître les raisons des lenteurs occasionnées par ses homologues. Toutefois, la CENAREF n’a pas fourni à l’équipe d’évaluation des cas dans lesquels elle aurait reçue des réponses favorables. Aussi, de 2015 à 2018, la CENAREF n’a envoyé que 23 demandes de renseignements. Au regard des menaces auxquelles le pays fait face, la coopération internationale de la CENAREF est limitée.

324. La douane congolaise fait partie de l’Organisation Mondiale des Douanes (OMD) et à ce titre coopère dans ce domaine particulier. Il en est de même de la Direction

Générale des Migrations, de la Cour des Comptes membre de l'INTOSAI. Toutefois aucun mécanisme de collaboration n'a été établi en matière de LBC/FT.

325. Il n'existe pas de stratégie globale de coopération. Chaque agence travaille avec ses propres partenaires internationaux ; cependant l'existence des services du conseiller spécial du Chef de l'Etat en matière de bonne gouvernance, de lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, au sein duquel tous les organismes intervenant dans ces domaines sont représentés, constitue une opportunité d'échanges entre ces différents services. Un rapport n'a pas encore été publié par ces services sur l'état de la coopération internationale en RDC dans leur domaine de compétence.

Octroi d'autres formes de coopération internationale en matière de BC, d'infractions sous-jacentes associées et de FT

326. La CENAREF a reçu des demandes de renseignement des autres CRF entre 2016 et 2018, selon le tableau ci-dessous. Elle a déclaré que la durée moyenne des réponses est de deux semaines, en conformité avec les standards internationaux qui la fixe à un mois. La mission n'a pas pu examiner des dossiers pour confirmer cette assertion.

Tableau 8.2 : Demandes reçues par des CRF étrangères en 2015, 2016, 2017 et 2018

CRF étrangères	Nombres de demandes reçues			
	2015	2016	2017	2018
CTIF	1	5	5	4
TRACFIN	3	0	0	1
ANIF Cameroun	0	1	0	0
AMLO-THAILANDE	0	1	0	0
SIC-LEBANON	0	0	1	0
MASAK-TURQUIE	0	0	0	1
Total	4	7	6	6

327. La BCC est le seul superviseur actif en RDC. Elle a signalé une coopération avec le Trésor américain en ce qui concerne le secteur bancaire. La coopération internationale en matière de supervision LBC/FT est par conséquent très réduite.

Coopération en matière d'identification et d'échange d'informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs relatives à des personnes morales et des constructions juridiques

328. Il est difficile d'échanger des informations sur l'identification et les bénéficiaires effectifs en RDC, les citoyens ne disposant pas déjà d'une carte nationale d'identité. Ils utilisent la carte d'électeur, le permis de conduire et le passeport pour certains d'entre eux. Le Guichet unique de création d'entreprises ne contient pas toutes les informations relatives aux actionnaires effectifs d'une entreprise.

329. Le niveau d'efficacité atteint par la RDC pour le Résultat Immédiat 2 est faible.

ANNEXE SUR LA CONFORMITE TECHNIQUE

INTRODUCTION

Cette annexe fournit une analyse détaillée du niveau de conformité de la République Démocratique du Congo avec *les 40 Recommandations du GAFI*. Elle ne décrit pas la situation du pays ou des risques, mais se concentre sur l'analyse des critères techniques pour chaque Recommandation. Elle doit être lue conjointement avec le Rapport d'évaluation mutuelle (REM).

Recommandation 1 : Evaluation des risques et application d'une approche fondée sur les risques

Obligations et décisions des pays

Evaluation des risques

Critère 1.1 : La RDC a conduit une ENR en 2013. Cette évaluation qui a été réalisée grâce à l'outil d'ENR de la Banque Mondiale qui, dans sa méthodologie, combine une approche qualitative avec des éléments quantitatifs, a connu la présence de certains acteurs publics et privés de la LBC/FT de la RDC Il s'agissait notamment de : la Banque Centrale du Congo (BCC), la Direction Générale des Douanes et Accises (DGDA), l'Observatoire de Surveillance de la Corruption et de l'Ethique Professionnelle (OSCEP), la Société Nationale des Loteries (SONAL), l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN), la Police Nationale Congolaise (PNC), l'administration judiciaire, l'Agence Nationale des Renseignements (ANR)) que du secteur privé (les Banques Commerciales, la Société Nationale des Assurances (SONAS), les sociétés de messageries financières, les Casinos, les changeurs manuels, certaines associations religieuses. Seulement, les évaluateurs ont constaté une absence des données statistiques dans le rapport issu de cette évaluation ; ce qui suscite des interrogations quant à la pertinence et la portée des menaces relevées et des vulnérabilités mises en avant, et partant, de l'objectivité des recommandations qui en ont découlé. Par ailleurs, plusieurs acteurs majeurs relevant des secteurs publics et privés n'ont pas pris part à cet exercice ; on peut citer dans cette catégorie des absents : les agents immobiliers, les concessionnaires automobiles, les avocats, les experts comptables, des émetteurs des monnaies électroniques, des vendeurs des métaux et pierres précieuses, et même au niveau étatique, certains acteurs importants en matière d'enquêtes et de poursuites. Leur absence est source d'interrogations sur la globalité des données objet de l'analyse contenue dans le rapport de l'ENR. Le rapport d'ENR produit au terme de ces travaux n'a pas été validé par les autorités. Toutefois, les autorités ont affirmé qu'une ENR est en cours. Par ailleurs, les évaluateurs n'ont pas eu connaissance d'un autre cadre de réflexion, en dehors du groupe de travail de l'ENR, qui puisse permettre aux autorités de RDC d'améliorer leur compréhension des

risques de BC/FT auxquels le pays est soumis. S'agissant du volet du financement du terrorisme, les autorités de RDC n'ont pas encore identifié et évalué les risques y afférents.

Critère 1.2 : La CENAREF a coordonné l'ENR de la RDC menée en 2013. Cependant cette désignation n'est pas formelle, puisqu'aucun mécanisme n'est défini au plan national.

Critère 1.3 : L'ENR conduite en 2013, non seulement n'a pas été validée ni son rapport publié, mais également n'a pas été actualisée et mise à jour. De sorte que les autorités Congolaises n'ont pas une approche évolutive fondée sur les risques. Il en résulte que l'adéquation entre les risques actuels et les mesures et moyens à mobiliser ne peut être faite. Toutefois, l'ENR en cours pourrait s'inscrire dans un cycle de mise à jour après son adoption.

Critère 1.4 : La RDC ne dispose pas d'un mécanisme pour fournir des informations sur les résultats de la ou des évaluations des risques. En effet aucun acte administratif ou juridique n'a été pris par les autorités Congolaises pour fixer la procédure de l'évaluation des risques et les conditions d'exploitation des résultats des évaluations des risques. La première ENR conduite en 2013 a produit des résultats non validés ni publiés, de sorte que leur exploitation officielle est compromise.

Mesures visant à atténuer les risques

Critère 1.5 : Les autorités de la RDC n'ont pas adopté une approche fondée sur les risques. En effet, bien qu'ayant créé l'observatoire contre la corruption et un bureau du conseiller spécial du Chef de l'Etat pour lutter contre les anti valeurs comme la corruption, la fraude, le BC, il convient de relever une inappropriation des résultats de l'ENR, puisque les mesures prises subséquemment à cette ENR et les ressources mobilisées en quantité et en qualité ne permettent pas de déduire une approche fondée sur les risques.

Critère 1.6 : Le rapport de l'ENR n'ayant pas été validé, il est impossible d'identifier les secteurs présentant un faible risque de BC/FT. Dès lors, la mission ayant identifié un risque élevé dans la plupart des secteurs d'activité en RDC, il est peu probable que les autorités Congolaises prennent la décision de ne pas appliquer aux EPNFD et IF certaines recommandations du GAFI.

Critère 1.7 : Les autorités de la RDC n'ont pas adopté une approche fondée sur le risque. En effet, bien qu'ayant pris conscience du risque élevé de BC que représentent la corruption, le transfert de fonds, le change manuel et autres, la RDC n'a pas adapté ses mesures et ressources à l'ampleur des risques identifiés. Par exemple, aucune mesure n'est prise pour vulgariser le dispositif LBC/FT et dissuader ainsi les éventuels candidats à la délinquance économique, alors qu'il est avéré que le déficit de mise en

œuvre du dispositif n'est que le corollaire de la non maîtrise de la problématique de LBC/FT par les acteurs à divers niveaux.

Critère 1.8 : L'absence d'une approche fondée sur le risque a pour corollaire l'improbabilité voire l'impossibilité pour les autorités Congolaises de décider d'autoriser des mesures simplifiées pour certaines Recommandations du GAFI au regard du risque jugé faible.

Critère 1.9 : La RDC n'a pu démontrer que l'organe de régulation du secteur des assurances, ARCA, qui, d'ailleurs n'est pas encore pleinement opérationnelle et n'a pas encore effectué de contrôle, de sorte que la RDC n'a pas offert à la mission les moyens de constater si l'exigence de l'approche fondée sur le risque par la SONAS, l'unique société d'assurance du pays, était prise en compte lors des contrôles ou non. Quant aux EPNFD, l'Ordre National des Experts Comptables (ONEC) et l'Ordre National des Avocats (ONA), qui se sont montrés seuls disponibles à rencontrer la mission, n'ont pris aucune mesure dans ce sens. D'ailleurs, la problématique de LBC/FT et les diligences qui s'y rapportent en matière de prévention de BC/FT ne sont pas connues. D'où une faible implication des acteurs de ces secteurs.

Obligations et décisions des IF et des EPNFD

Evaluation des risques

Critère 1.10 : L'instruction 15 (bis) de la BCC, en ses articles 13 et 23, fait obligation aux professions concernées, notamment les établissements de crédit, les sociétés de messagerie financière, les bureaux de change, les IMF, de définir des politiques et procédures claires d'acceptation de nouveaux clients comprenant la description des différents types de clients susceptibles de représenter un risque significatif, notamment en terme des opérations antérieures, les pays d'origine, l'origine des fonds, ou encore les liens entre comptes.

- (a) Aucune disposition ne fait obligation aux institutions financières de documenter leurs évaluations des risques ;
- (b) Des facteurs sont définis dans l'instruction 15 bis pour déterminer le niveau de risques global relatifs aux opérations des professions qui lui sont assujetties. Mais certains facteurs importants tels que les canaux de distribution, la nature des opérations, ou la qualité des produits et services ne sont pas pris en compte dans cette Instruction 15 Bis ;
- (c) Aucune obligation n'est faite aux institutions financières de tenir à jour leurs évaluations des risques ;
- (d) Aucune obligation n'est faite aux Institutions financières de disposer de mécanismes appropriés pour communiquer aux autorités compétentes et aux organismes d'autorégulation des informations sur leur évaluation des risques.

Enfin, aucune obligation légale n'est faite aux autres institutions financières non couvertes par l'Instruction 15 Bis (notamment les émetteurs de monnaie électronique, les sociétés d'assurance, les institutions financières spécialisées, les services financiers de la Poste) en matière d'évaluation des risques. S'agissant des EPNFD, il n'existe au moment de la mission aucune disposition juridique en matière de conduite des évaluations de risques.

Mesures visant à atténuer les risques

Critère 1.11 : S'il est acquis que la plupart des établissements de crédit relevant de grands groupes disposent de politiques et procédures écrites incluant l'identification des risques sectoriels et prévoyant des mécanismes de contrôle interne, il n'en est pas le cas pour les autres institutions financières et les EPNFD. En effet, ni le secteur des assurances, ni celui du chiffre (experts comptables) encore moins l'ordre national des Avocats n'ont mis en place des politiques, procédures et mécanismes de contrôle permettant de gérer et atténuer les risques identifiés dans leurs secteurs respectifs.

- a) Quoique certains articles du Titre IV de l'Instruction 15 exigent des établissements de crédit, des messageries financières, des bureaux de change et des institutions de micro finance la mise en place de procédures écrites d'identification et de gestion des risques, aucune disposition pertinente n'oblige ces institutions de disposer de politiques, contrôles et procédures approuvés par la haute direction, leur permettant de gérer ou d'atténuer les risques identifiés. Aucune disposition n'est prévue pour les autres IF et les EPNFD en la matière.
- b) Aucune disposition n'oblige les assujettis (IF et EPNFD) à prévoir la surveillance de la mise en œuvre des contrôles approuvés par la haute direction et leur renforcement si nécessaire.
- c) Aucune disposition n'oblige formellement et expressément les assujettis à prendre des mesures renforcées pour gérer et atténuer les risques les plus élevés identifiés.

Critère 1.12 : Les IF autres que les Etablissements de crédit et les EPNFD de la RDC n'ont pas mené d'évaluation sectorielle de risques. Il en résulte que ce critère ne peut être considéré comme rempli.

Pondération et conclusion : Une ENR a été menée en 2013 mais d'importantes lacunes quant au caractère inclusif du processus et la rigueur de la méthodologie ont été notées. De plus, le rapport y relatif n'a pas été validé. Aucune évaluation sectorielle des risques n'a été menée, d'où l'absence d'approche fondée sur les risques incluant la prise des mesures et la mobilisation des ressources proportionnelles. Les autorités de contrôle ne disposent pas de mécanismes leur permettant de s'assurer que les structures qui leur sont assujetties mettent en œuvre une approche fondée sur les risques. Il n'existe pas de mécanisme d'accès des résultats des ENR au public et personnes impliquées dans la LBC/FT. **La RDC est non conforme à la Recommandation 1.**

Recommandation 2 : Coopération et coordination nationales

Critère 2.1 : La RDC ne dispose pas de politiques nationales de LBC/FT et d'une approche basée sur le risque. Ce qui ne lui permet pas d'adapter ses moyens et mesures aux risques quoique ceux-ci soient réels.

Critère 2.2 : La RDC a créé par décret 08/21 du 24 septembre 2008 le COLUB, organe chargé de la définition et de la mise en œuvre de la politique nationale de LBC/FT. Cependant, à la lecture de l'ordonnance n°16/065, on relève un chevauchement des compétences entre le COLUB et le Conseiller Spécial du Chef de l'Etat en matière de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

Critère 2.3 : Le COLUB, est composé des représentants des principales structures étatiques et non étatiques impliquées dans la LBC/FT, entre autres, la CENAREF, les autorités de poursuites et d'enquête, les organes de supervision. Mais depuis sa création, le COLUB n'a tenu qu'une seule réunion. Cette structure manque visiblement de moyens financiers et matériels lui permettant d'assurer son ministère et proposer en temps utile au gouvernants des solutions tendant à prévenir les faits de BC/FT ou d'atténuer les effets de ces phénomènes.

Sur le plan opérationnel, certaines autorités compétentes ont conclu des accords formels de coopération et d'échanges d'informations avec la CENAREF. Il s'agit notamment de la DGDA, l'ICCN, la DGM. Toutefois, cette collaboration encore embryonnaire devrait être renforcée et diversifiée aux autres acteurs tels que les administrations des impôts, de la police, de la justice, du commerce et celle en charge des ressources minières.

Critère 2.4 : Il n'existe pas une réelle politique de coordination entre les acteurs impliqués dans la LBC/FT. De même, il n'existe pas de mécanisme de coopération et de coordination de la lutte contre le financement de la prolifération des armes de destruction massive.

Pondération et conclusion : Le COLUB est l'institution nationale qui devrait être chargée de la coordination des politiques de LBC/FT. Cependant, il n'existe pas une réelle politique de coordination entre les acteurs impliqués dans la LBC/FT. De même, il n'existe pas de mécanisme de coopération et de coordination de la lutte contre le financement de la prolifération des armes de destruction massive. **La RDC est partiellement conforme à la Recommandation 2.**

Recommandation 3 : Infraction de blanchiment d'argent

Critère 3. : La RDC s'est dotée d'une loi N°04/016 du 19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Cette loi prévoit des diligences en matière de prévention, de détection et de répression du blanchiment de capitaux. L'incrimination de blanchiment de capitaux y est faite sur la base des

dispositions pertinentes des Conventions de Vienne et de Palerme. Au nombre des éléments matériels du BC énumérés par cette loi figurent à l'article 1^{er} : la conversion, le transfert, la dissimulation, le déguisement, l'acquisition, la détention ou l'utilisation.

Critère 3.2 : Le BC s'applique à tout bien provenant d'une infraction sous-jacente prévue par la loi. La plupart, sinon toutes les infractions sous-jacentes sont punies d'au moins un an de servitude pénale et constituent de ce fait des infractions graves. Le trafic illicite des migrants, le trafic des stupéfiants, le trafic d'armes (sauf exportation), la piraterie et les délits boursiers ne sont cependant pas incriminés en RDC et ne constituent de ce fait pas des infractions sous-jacentes au blanchiment.

Critère 3.3 : La RDC n'applique pas la méthode du seuil.

Critère 3.4 : L'article 3 de la loi congolaise inclut dans son champ répressif tous types de biens.

Critère 3.5 : La loi Congolaise n'exige pas, pour que soit établi le BC, que la personne auteur de l'infraction sous-jacente ait été condamnée.

Critère 3.6 : Par combinaison des articles 1^{ers} et 3 (5), la loi congolaise précise que les faits peuvent avoir été commis à l'étranger.

Critère 3.7 : La loi n'a pas exclu l'auto blanchiment.

Critère 3.8 : Le dernier alinéa de l'article 1^{er} dispose que l'intention, la connaissance et la motivation peuvent être déduites des circonstances factuelles objectives.

Critère 3.9 : L'article 34 de la loi susvisée punit de 5 à 10 ans de servitude pénale et d'une amende dont le maximum est égal à six fois le montant de la somme blanchie, l'auteur d'actes de blanchiment tandis que l'article 43 de la même loi prévoit, en l'existence d'un élément d'aggravation, des peines pouvant aller à 20 années de servitude pénale et une amende en francs congolais équivalente à 100.000 dollars américains. Ces peines sont proportionnées et dissuasives.

Critère 3.10 : L'article 36 prévoit que les personnes morales auteurs de blanchiment sont responsables et peuvent être condamnées au quintuple des amendes prévues pour les personnes physiques, sans préjudice de la condamnation de leurs représentants personnes physiques. Ces peines sont proportionnées et dissuasives.

Critère 3.11 : La complicité (article 34), la participation, l'association et l'entente (article 35) sont bien prévues par la loi. La tentative, l'aide et l'assistance sont prévues par les dispositions générales du code pénal congolais sur la tentative, la coaction et la complicité

Pondération et conclusion : Le trafic illicite des migrants, le trafic des stupéfiants, le trafic d'armes (sauf exportation), la piraterie et les délits boursiers ne sont pas incriminés en RDC et ne constituent pas de ce fait, des infractions sous-jacentes au blanchiment des capitaux. **La RDC est partiellement conforme à la Recommandation 3.**

Recommandation 4 : Confiscation et mesures provisoires

Critère 4.1 : Le dispositif juridique congolais prévoit la confiscation et autres mesures par rapport aux produits de l'infraction de blanchiment de capitaux. En effet, c'est l'article 47 de la loi anti blanchiment qui encadre la confiscation des biens en cas de condamnation pour infraction de blanchiment des capitaux. Cette disposition prévoit également la possibilité de confisquer les biens appartenant directement ou indirectement à une personne condamnée pour fait de blanchiment. Ainsi, si le condamné aurait partagé les biens blanchis à une tierce personne, la législation congolaise donne la possibilité de confisquer les biens issus des produits du crime, mais qui seraient en possession d'une autre personne que le condamné proprement dit, à moins que celui qui détient lesdits biens ne prouve la provenance licite de ses biens.

La confiscation de bien de valeur équivalente est également prévue (article 47).

Autant la loi anti blanchiment est précise sur la confiscation des :

- biens blanchis ;
- revenus et autres avantages qui en sont tirés ;
- produits ou biens destinés à être utilisés en vue du blanchiment de capitaux ; et
- biens d'une valeur équivalente.

Cependant, elle n'évoque pas la confiscation des biens liés au financement du terrorisme. A cet égard, les autorités congolaises évoquent que cette question est prise en compte par l'article 14 du code pénal, qui prévoit de manière générale la confiscation des biens issus d'une infraction. Or, ni cet art 14 du code pénal ni toute autre disposition de ce code ne prévoit de confiscation de biens de valeur équivalente requise par la R 4. Cette imprécision dans la loi pénale qui est d'interprétation stricte, ne favorise nécessairement la prise en compte de la confiscation des biens liés au financement du terrorisme, aux actes terroristes ou aux organisations terroristes.

Critère 4.2 : Les articles 22, 30, 31 et 32 de la loi anti blanchiment de la RDC prévoient des mécanismes de mise en œuvre des mesures provisoires comme le gel et la saisie des opérations financières. Ainsi, selon l'article 22, sur requête de la CENAREF, le ministère public peut saisir des fonds ou comptes pour une durée qui ne peut dépasser huit (8) jours. Quant aux articles 30 et 31, ils accordent la possibilité aux autorités judiciaires et aux fonctionnaires compétents de saisir des biens. Aussi, le

Code de procédure prévoit la saisie et la confiscation qui peuvent être ordonnées par les autorités de poursuites pénales.

Critère 4.3 : Le dispositif législatif congolais prévoit la protection des droits de tiers de bonne foi. En effet, l'article 50 de la loi anti blanchiment dispose en substance que les biens confisqués appartiennent à l'Etat. Ces biens demeurent grevés, à concurrence de leur valeur, aux droits des tiers qui auraient prouvé la licéité de leurs biens.

Critère 4.4 : La RDC a créé une autorité pour la gestion des biens confisqués. Celle-ci trouve son fondement dans la loi anti blanchiment en son article 50. Cette création est confortée par le décret n°008/22 du 24 septembre 2008 portant création du fonds de lutte contre le crime organisé (FOLUCCO). L'article 3 de ce décret dispose que : « le fonds de lutte contre le crime organisé est alimenté par les ressources et biens confisqués, dévolus à l'Etat, suivant les modalités fixées par un arrêté interministériel des ministres ayant les finances et la justice dans leurs attributions ». Ledit article énonce clairement que le FOLUCCO n'a que la gestion des biens confisqués. L'équipe d'évaluation a tout de même constaté lors de la visite sur place que le FOLUCCO n'était pas encore effectivement opérationnel et qu'il ne remplissait pas encore pleinement ses missions, car tous les textes relatifs à son opérationnalisation étaient en cours d'adoption.

La gestion des espèces saisis ou confisqués, notamment par les services des douanes et accises, relève encore des attributions de la Banque Centrale du Congo. L'absence d'opérationnalité du FOLUCCO explique en partie le maintien de cette pratique.

Pondération et conclusion : La RDC n'a pas pris des mesures relatives à la confiscation des biens liés au financement du terrorisme, ni des mesures législatives permettant d'identifier, de dépister et d'estimer les biens faisant l'objet de confiscation, ni de mesures pour empêcher ou annuler les actions qui compromettent la capacité du pays à geler, saisir ou recouvrer les biens faisant l'objet d'une mesure de confiscation. Il est également à relever l'absence d'opérationnalité de l'autorité en charge de la gestion des biens saisis et gelés. **La RDC est partiellement conforme à la Recommandation 4.**

Recommandation 5 : Infraction de financement du terrorisme

Critère 5.1 : Le financement du terrorisme en RDC est défini à l'article 2 de la loi n°04/016 du 19 juillet 2004, portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

Cette définition recouvre l'élément intentionnel et certains éléments matériels exigés par l'article 2 de la CFT. Cependant, l'approche adoptée par le législateur congolais quant à l'énumération des actes dont le financement caractérise l'infraction de financement du terrorisme est quelque peu réductrice et n'intègre pas totalement le champ des actes constitutifs de ladite infraction au regard et selon la définition des

traités en annexe de la CFT. De plus la caractérisation de l'acte de terrorisme pour le législateur congolais repose sur la réalisation d'un résultat : « ...troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur ». Cette condition n'est pas conforme au but visé par la CFT.

L'incrimination de financement du terrorisme en droit positif congolais ne couvre pas également les exigences des paragraphes 4 et 5 de l'article 2 de la CFT relatives au fait d'organiser la commission de l'infraction de financement du terrorisme, au fait de donner l'ordre à d'autres personnes de la commettre et au fait de contribuer à la commission de cette infraction par un groupe de personnes agissant de concert.

Critère 5.2 : L'infraction de FT, selon la loi congolaise sur la LBC/FT, ne s'applique qu'à toute personne qui réunit l'élément intentionnel et certains éléments matériels, notamment la collecte des fonds

(a) en vue de commettre un acte de terrorisme ;

(b) Cette loi n'incrimine cependant pas ni le fait de financer un groupe ou organisation terroriste, ni le financement d'un terroriste agissant seul (même en l'absence de lien avec un ou des actes terroristes spécifiques).

Critère 5.2 bis : La loi n°04/016 du 19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme n'incrimine pas le fait de financer les voyages de personnes qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité, dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme.

Critère 5.3 : La définition des fonds visés par l'infraction de FT en droit congolais correspond à celle du glossaire du GAFI. L'expression « acquis par quelque moyen que ce soit » utilisée rend indifférent la provenance des sources de financement, qu'elle soit légitime ou non.

Critère 5.4 : Selon la loi congolaise, le FT est constitué « indépendamment de la survenance d'un tel acte » dès lors que les fonds collectés sont, en connaissance de cause, destinés à le commettre.

Critère 5.5 : Les dispositions de la loi congolaise sur le FT ne mentionnent pas expressément que la preuve de l'élément intentionnel peut résulter de circonstances de fait objectives. Cependant en usant des termes « dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés », l'article 2 de cette loi indique que les actes matériels de FT doivent être commis en connaissance de cause.

Critère 5.6 : L'article 41 de la loi n°04/016 du 19 juillet 2004, portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, punit d'une servitude pénale de cinq à dix ans et d'une amende en francs congolais équivalente à 50.000 dollars américains, toute personne physique auteur, co-auteur ou complice de l'infraction de

FT. Ces sanctions appliquées aux personnes physiques, au regard de la nomenclature générale des peines prévues dans le code pénal pour les infractions graves, sont proportionnées et dissuasives.

Critère 5.7 : Le législateur congolais a prévu la responsabilité pénale des personnes morales pour FT. La peine encourue est une amende en francs congolais pouvant aller de l'équivalent de 100.000 à 500.000 USD (art. 42). Le gel de tous les fonds et autres ressources financières appartenant à ces personnes morales ou toute entité ou tout organisme assujetti est également prononcé (art. 46). Cette responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas la responsabilité pénale individuelle des dirigeants ou agents éventuellement impliqués dans la commission de l'infraction. Ces sanctions appliquées aux personnes morales sont proportionnées et dissuasives.

Critère 5.8 : La tentative de financement du terrorisme est couverte en droit répressif congolais par la définition générale de la notion de tentative telle qu'elle résulte du code pénal. La loi congolaise prévoit et réprime la participation en tant que complice à l'infraction de FT en ce qui concerne les personnes physiques (art.41). Cependant, elle ne considère pas les autres infractions connexes au FT notamment organiser la commission ou donner des instructions à d'autres de commettre une infraction ou une tentative d'infraction de FT et contribuer à la commission d'une ou de plusieurs infractions, ou tentatives d'infraction de FT par un groupe de personnes agissant de concert.

Critère 5.9 : Le FT constitue en droit positif congolais une infraction sous-jacente au BC dans la mesure où la définition de cette infraction intègre tous les produits issus de toute infraction pénale.

Critère 5.10 : De façon générale, les juridictions congolaises sont compétentes pour toute infraction commise sur le territoire par toute personne, ressortissant ou étranger, et pour toute infraction commise à l'étranger contre un congolais ou les intérêts de la RDC ou par un congolais si le fait constitue également une infraction en droit congolais. Peu importe donc, s'agissant de l'infraction de FT, la localisation des terroristes, des organisations terroristes ou des actes terroristes.

Pondération et conclusion : L'incrimination de FT sur la base de la CFT présente en droit congolais des lacunes majeures, notamment: le champ limité des actes terroristes dont le financement est incriminé, l'absence d'incrimination du financement d'un terroriste ou d'une organisation terroriste, l'absence d'incrimination d'autres infractions connexes au FT. **La RDC est non conforme à la Recommandation 5.**

Recommandation 6 : Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme

Identification et désignation

Critère 6.1 : La RDC ne dispose d'aucun mécanisme permettant la mise en œuvre des régimes des sanctions relatifs aux RCSNU 1267/1989 (Al-Qaïda) et 1988, notamment en ce qui concerne :

- (a) l'identification d'une autorité compétente ayant la responsabilité de proposer la désignation de personnes ou d'entités au Comité 1267/1989 et de proposer la désignation de personnes ou d'entités au Comité 1988 ;
- (b) l'identification des cibles des désignations ;
- (c) les critères de preuve applicables ;
- (d) les procédures à suivre et
- (e) les informations à fournir.

Critère 6.2 : La RDC ne dispose d'aucun mécanisme permettant l'application des exigences de la RCSNU 1373, notamment en ce qui concerne :

- (a) l'identification d'une autorité compétente ayant la responsabilité de proposer la désignation de personnes ou d'entités qui remplissent les critères spécifiques de désignation tels que décrits dans la RCSNU 1373 ;
- (b) l'identification des cibles des désignations sur la base des critères de désignation établis dans la RCSNU 1373 ;
- (c) la vérification des motifs justifiant la décision de désignation en fonction des critères applicables ;
- (d) l'énoncé des procédures à suivre ;
- (e) les informations d'identification à fournir pour étayer la décision.

Critère 6.3 : La RDC n'a pas désigné d'autorités compétentes, ni défini leurs pouvoirs et procédures permettant

- (a) de recueillir ou solliciter des informations afin d'identifier les personnes ou entités qui remplissent les critères de désignation, et
- (b) d'intervenir ex parte à l'encontre d'une personne ou entité ayant été identifiée et dont la désignation ou proposition de désignation est examinée.

Gel

Critère 6.4 : La combinaison des dispositions des articles 28 et 46, de la loi n°04/016 du 19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, permettent de mettre en œuvre, « aussitôt que possible » donc sans délai, la mesure de gel contre les fonds et autres ressources des terroristes ou des personnes ou entités associées, en application des Résolutions 1267 et 1373 du Conseil de Sécurité des Nations Unies et des autres Résolutions qui lui ont succédé.

Critère 6.5 : La RDC ne dispose pas d'autorités nationales compétentes responsables de la mise en œuvre et de l'application des sanctions financières ciblées aux fins de :

- (a) obliger toutes les personnes physiques ou morales dans le pays à geler, sans délai et sans notification préalable, les fonds et autres biens des personnes et entités désignées ;
- (b) étendre l'obligation de gel à tous les fonds ou autres biens possédés ou contrôlés par l'entité ou la personne désignée, aux actifs engendrés par ces fonds, et aux actifs détenus au nom des personnes sanctionnées ;
- (c) interdire la mise à disposition des fonds et autres biens, ressources économiques ou services financiers et autres services liés au profit des personnes ou entités concernées ;
- (d) disposer de mécanismes de communication des désignations aux institutions financières et aux EPNFD et de leur fournir des instructions claires quant à leurs obligations dans le cadre des mécanismes de gel ;
- (e) obliger les institutions financières et les EPNFD à déclarer aux autorités compétentes tous les biens gelés et les mesures prises conformément aux interdictions des RCSNU pertinentes, y compris les tentatives d'opérations ;
- (f) adopter des mesures pour protéger les droits des tiers de bonne foi.

Radiation des listes, débloccage et accès aux fonds et autres biens gelés

Critère 6.6 : La RDC n'a pas développé, ni mis en œuvre des procédures connues du public relatives au retrait des listes et au dégel des fonds et autres biens des personnes et entités qui ne remplissent pas ou plus les critères de désignation

- (a) conformément aux procédures et critères adoptés par le Comité 1267/1989 ou le Comité 1988, en fonction du cas ;
- (b) conformément à la RCSNU 1373 ;
- (c) en permettant un recours judiciaire ou administratif pour faire examiner les décisions de désignation pour la RCSNU 1373 ;
- (d) en facilitant l'examen par le Comité 1988 pour les désignations en application de la RCSNU 1988 ;
- (e) en informant les personnes et entités inscrites sur la liste des sanctions Al-Qaïda de la possibilité de saisir le Bureau du Médiateur des Nations Unies ;
- (f) en offrant cette possibilité à des personnes ou des entités portant un nom identique ou similaire à celui des personnes ou entités désignées, qui sont affectés par inadvertance par un mécanisme de gel et
- (g) en communiquant les décisions de radiations au secteur financier et aux EPNFD.

Critère 6.7 : La RDC ne dispose pas de mécanismes ni procédures autorisant l'accès aux fonds et autres biens gelés considérés comme nécessaires pour couvrir des dépenses de base, le paiement de certains types de charges, de frais et de rémunérations de services ou des dépenses extraordinaires, conformément aux procédures de la RCSNU 1452 et de toute Résolution subséquente. Il en est de même pour la désignation effectuée conformément à la RSCNU 1373.

Pondération et conclusion : Le cadre normatif de LBC/FT de la RDC ne renferme pas de dispositions pertinentes permettant la mise en œuvre des sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme en application des RCSNU y relatives. **La RDC est non conforme à la Recommandation 6.**

Recommandation 7 : Sanctions financières ciblées liées à la prolifération

Critère 7.1 : La RDC ne dispose d'aucun cadre normatif pour assurer la mise en œuvre des RCSNU relatives à la prévention, la répression et l'interruption de la prolifération des armes de destruction massive et de son financement.

Critère 7.2 : La RDC n'a pas établi des pouvoirs nécessaires, ni désigné d'autorités nationales compétentes responsables de la mise en œuvre et de l'application des sanctions financières ciblées aux fins de :

- (a) obliger toutes les personnes physiques ou morales dans le pays à geler, sans délai et sans notification préalable, les fonds et autres biens des personnes et entités désignées ;
- (b) étendre l'obligation de gel à tous les fonds ou autres biens possédés ou contrôlés par l'entité ou la personne désignée, aux actifs engendrés par ces fonds, et aux actifs détenus au nom des personnes sanctionnées ;
- (c) interdire la mise à disposition des fonds et autres biens, ressources économiques ou services financiers et autres services liés au profit des personnes ou entités concernées ;
- (d) disposer de mécanismes de communication des désignations aux institutions financières et aux EPNFD et de leur fournir des instructions claires quant à leurs obligations dans le cadre des mécanismes de gel ;
- (e) obliger les institutions financières et les EPNFD à déclarer aux autorités compétentes tous les biens gelés et les mesures prises conformément aux interdictions des RCSNU pertinentes, y compris les tentatives d'opérations ;
- (f) adopter des mesures pour protéger les droits des tiers de bonne foi.

Critère 7.3 : La RDC n'a adopté aucune mesure pour surveiller et assurer le respect par les institutions financières et les EPNFD des lois et moyens contraignants applicables pour la mise en œuvre des obligations en ce qui concerne les sanctions

financières ciblées liées à la prolifération. Aucune sanction pour non-respect de ces lois n'est prévue.

Critère 7.4 : La RDC n'a pas développé, ni mis en œuvre des procédures connues du public relatives au retrait des listes des personnes et entités désignées qui ne répondent pas ou plus aux critères de désignation afin de :

- (a) offrir aux personnes et entités listées, la possibilité d'adresser leur demande de retrait au Point focal institué conformément à la RCSNU 1730, les informer qu'elles peuvent s'adresser directement au Point focal ;
- (b) informer le public de la possibilité de dégel des fonds offerte à des personnes ou des entités portant un nom identique ou similaire à celui des personnes ou entités désignées, qui sont affectés par inadvertance par un mécanisme de gel ;
- (c) autoriser l'accès aux fonds ou autres biens lorsque les conditions de dérogations établies par les RCSNU 1718 et 1737 sont remplies ; et
- (d) en communiquant les décisions de retrait des listes et de dégel au secteur financier et aux EPNFD.

Critère 7.5 : La RDC n'a adopté aucune réglementation concernant les contrats, accords ou obligations établis avant une mesure de sanctions financières ciblées pour :

- (a) permettre l'ajout aux comptes gelés conformément aux RCSNU 1718 ou 1737 et sous les réserves prévues, des intérêts ou autres revenus dus sur ces comptes ou paiements dus au titre des contrats, accords ou obligations à la date à laquelle lesdits comptes ont été soumis aux dispositions de ces Résolutions et
- (b) ne pas empêcher une personne ou entité désignée, objet de mesures de gel prises conformément à la RCSNU 1737 et dans les conditions prévues, de procéder à tout paiement dû au titre d'un contrat conclu avant l'inscription sur la liste.

Pondération et conclusion : La RDC ne dispose d'aucun cadre normatif permettant d'assurer la mise en œuvre des sanctions financières ciblées liées à la prolifération. **La RDC est non conforme à la Recommandation 7.**

Recommandation 8 : Organismes à but non lucratif

Adopter une approche fondée sur les risques

Critère 8.1 : Le secteur des OBNL est régi en RDC par la loi n°004 du 20 juillet 2001 portant dispositions applicables aux Associations Sans But Lucratif (ASBL) et aux Etablissements d'utilité publique. Cependant :

- (a) La RDC n'a pas encore entrepris l'identification et le recensement formels des ASBL afin de déterminer celles correspondant à la définition retenue par le GAFI ainsi que celles qui, du fait de leurs activités ou de leurs caractéristiques, sont susceptibles de faire l'objet d'une exploitation à des fins de financement du terrorisme.

- (b) Aucune identification, de la nature des menaces posées par les entités terroristes sur les ASBL qui présentent des risques ainsi que celle de la manière dont les acteurs du terrorisme exploitent ces ASBL, n'a été réalisée par les autorités de la RDC.
- (c) Aucune revue du cadre juridique, ni de la pertinence des mesures n'a encore été entreprise concernant les ASBL susceptibles d'être exploitées à des fins de FT afin de pouvoir prendre des mesures proportionnées et efficaces pour traiter les risques identifiés.
- (d) La RDC ne procède pas à la réévaluation périodique du secteur des ASBL en examinant les nouvelles informations relatives à ses vulnérabilités potentielles face aux activités terroristes, afin de garantir une mise en œuvre efficace des mesures.

Sensibilisation continue aux questions relatives au FT

Critère 8.2 :

(a) L'établissement des ASBL en RDC est soumis à des formalités administratives régies par la loi n°004 du 20 juillet 2001 portant dispositions applicables aux Associations Sans But Lucratif et aux Etablissements d'utilité publique. Cette loi prévoit certaines obligations qui participent à promouvoir la transparence, l'intégrité et la confiance du public dans la gestion et le fonctionnement des ASBL. Il s'agit en général de mentionner dans les statuts notamment :

- la dénomination, le siège, l'objet, le lieu d'exercice des activités ;
- les diverses catégories de membres, les conditions d'adhésion, de sortie ou d'exclusion des membres ;
- l'organisation de l'administration ou de la direction ;
- le mode de nomination et de révocation des personnes chargées de l'administration, la durée de leur mandat, l'étendue de leurs pouvoirs, la manière dont l'association est représentée à l'égard des tiers ;
- le mode d'établissement des comptes annuels ;
- les règles à suivre pour la modification des statuts, l'affectation du patrimoine en cas de dissolution.

Tous ces renseignements doivent être accessibles au public par l'insertion au Journal Officiel car les statuts ne sont opposables aux tiers qu'à partir de leur publication au Journal Officiel. En outre ces statuts ne peuvent contenir aucune disposition contraire aux lois, aux bonnes mœurs ou à l'ordre public.

- (b) La RDC n'a entrepris à ce jour aucune campagne de sensibilisation et d'éducation pour encourager et approfondir les connaissances au sein des ASBL et

de la communauté des donateurs sur les vulnérabilités potentielles des ASBL face à l'exploitation à des fins de FT et aux risques de financement du terrorisme, et sur les mesures que les ASBL peuvent prendre pour se protéger d'une telle exploitation ;

(c) Aucune initiative de travail n'a été entreprise avec les ASBL pour mettre au point les meilleures pratiques qui permettent de répondre aux risques de FT et aux vulnérabilités, et de les protéger ainsi contre toute exploitation à des fins de financement du terrorisme ;

(d) Les ASBL établies en RDC sont tenues par la loi et encouragées à effectuer leurs opérations par l'intermédiaire de circuits financiers réglementés chaque fois qu'ils le peuvent.

Surveillance et contrôle ciblés des OBNL basés sur les risques

Critère 8.3 : Les dispositions législatives en vigueur confèrent aux autorités compétentes assurant la tutelle des ASBL, des pouvoirs de surveillance et de contrôle du respect, par ces entités, des obligations résultant de la loi et de sanction pour irrégularités ou violations desdites obligations. Cependant, ce contrôle ne prend pas en compte l'application des mesures fondées sur les risques.

Critère 8.4 :

- (a) La surveillance des ASBL en RDC ne prend pas en compte les exigences de la présente Recommandation 8, y compris les mesures basées sur les risques ;
- (b) La gamme des sanctions administratives est large et variable : refus d'agrément, suspension, amendes, dissolution. Elles sont appliquées sans préjudice des procédures et sanctions judiciaires.

Enquêtes et collectes d'informations efficaces

Critère 8.5 :

- (a) Le Ministère de la Justice, les Ministères ayant dans leurs attributions les domaines d'activités des ASBL, les Administrations locales des lieux d'implantation, l'Administration fiscale et toute autre Administration en RDC destinataires des informations à l'occasion de la création et de l'exercice des activités des ASBL, collaborent et peuvent échanger au niveau national lesdites informations à la requête des autorités d'enquêtes et de poursuite agissant dans le cadre d'une enquête. Il n'existe cependant pas de coordination formelle permanente.
- (b) Les autorités d'enquête établies en RDC ont le pouvoir d'investigation sur toute ASBL suspectée d'être exploitée à des fins de financement du terrorisme ou par des organisations terroristes ou de soutenir activement des activités ou organisations terroristes ;

(c) En vertu des pouvoirs généraux dont ils disposent dans la conduite des investigations, les autorités d'enquête et de poursuite de la RDC peuvent accéder directement aux informations relatives à l'administration et à la gestion d'une ASBL quelconque, y compris les informations financières ainsi que celles relatives aux programmes.

(d) En dehors de l'obligation générale qui incombe à toute personne ou à toute administration de dénoncer aux autorités compétentes, toute infraction pénale de sa connaissance, il n'existe pas en RDC de mécanismes spécifiques permettant de s'assurer que les informations pertinentes sur les ASBL sont rapidement communiquées aux autorités compétentes afin de prendre des mesures de prévention ou déclencher des enquêtes dans les situations de suspicions ou d'activités avérées liées au FT impliquant une ASBL quelconque.

Capacité effective à répondre à des demandes étrangères portant sur un OBNL suspect

Critère 8.6 : La RDC n'a pas désigné ou établi un point de contact spécifique et n'a pas défini des procédures appropriées pour répondre aux demandes d'informations internationales concernant toute ASBL suspectée de financer le terrorisme ou de le soutenir par tout autre moyen. Pour répondre aux demandes des pays tiers, dans ce domaine spécifique, la RDC a recours aux mécanismes classiques de la coopération internationale.

Pondération et conclusion : Le régime juridique applicable aux ASBL en RDC ne prend pas en compte l'approche fondée sur les risques pour identifier les ASBL vulnérables à des fins de FT et leur garantir une protection suffisante et appropriée contre les abus par les terroristes ou organisations terroristes à des fins de FT. Des manquements significatifs sont constatés aussi sur la sensibilisation des ASBL à la problématique de FT. **La RDC est non conforme à la Recommandation 8.**

Recommandation 9 : Lois sur le secret professionnel des IF

Critère 9.1 : L'article 27 de la loi n°04/016 traite de la levée du secret professionnel dans le cadre des procédures sur la LBC/FT. Cet article dispose que « *le secret professionnel ne peut être invoqué pour refuser d'une part, de fournir des informations...dans le cadre d'une enquête portant sur des faits de blanchiment ou de financement du terrorisme ordonnée par, ou effectuée sous le contrôle de l'autorité judiciaire et d'autre part, de procéder aux déclarations de soupçons prévues par la loi* ». Ainsi, le secret professionnel ne peut pas être opposé aux autorités judiciaires dans le cadre de leurs missions en matière de LBC/FT.

Par ailleurs, l'article 73 de la loi n°003/2002 du 02 février 2002 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit habilite l'autorité de supervision à avoir accès à toutes informations auprès des établissements de crédit. Dans le secteur des assurances, l'article 6 du décret n°16/001 du 26 janvier 2016 confère à l'ARCA des pouvoirs nécessaires pour avoir accès aux informations dans le cadre de la LBC/FT. En ce

qui concerne les services financiers de la Poste, aucune disposition réglementaire spécifique n'encadre la levée du secret professionnel dans le cadre de la LBC/FT.

Sur le fondement des dispositions de l'article 17 de la loi n°04/016 sus évoquée, la CENAREF a accès, sur sa demande, à toutes informations détenues par les institutions financières dans le cadre de ses investigations. De même, les dispositions de l'article 13 de cette même loi fait de la CENAREF l'un des destinataires des documents collectés par les établissements de crédit ; mais cet article 13 ne vise pas les autres catégories d'institutions financières.

S'agissant des échanges entre autorités, la CENAREF peut être destinataire de certaines informations détenues par les autorités judiciaires conformément à l'article 17 de la loi n°04/016. Mais cet article ne précise pas explicitement que la CENAREF peut obtenir sur sa demande, toutes informations utiles détenues par les autorités judiciaires. Par contre, elle a accès, sur sa demande, aux informations détenues par les autorités publiques.

De même, la BCC ne peut opposer le secret professionnel à l'autorité judiciaire dans le cadre d'une procédure pénale, conformément aux dispositions de l'article 45 de la loi n°005/2002.

En ce qui concerne la BCC, sa collaboration avec la CENAREF reste très ambiguë. Au sens de l'article 4 de la loi n°04/016, la BCC est assujettie à l'obligation de déclaration des opérations suspectes. Seulement, la BCC est aussi destinataire des DOS des bureaux de change (Art. 12 de l'Instruction 007) et en rapport avec des soupçons de financement du terrorisme (Art. 28 de la loi n°04/016). Cette situation semble réduire dans les faits, les droits d'accès de la CENAREF aux informations détenues par la BCC.

En outre, il n'existe aucun cadre réglementaire de partage des informations et renseignements entre les autorités de supervision, de tutelle ou d'autorégulation des institutions financières dans le cadre de la LBC/FT. Ce vide juridique concerne aussi la coopération et le partage d'information entre les autorités de supervision nationale et leurs homologues à l'étranger, dans le cadre de la LBC/FT.

Au niveau de la CENAREF, l'article 18 de la loi n°04/016 dispose qu'elle peut échanger des informations avec les CRF homologues, sous réserve de réciprocité.

Enfin, aucune disposition réglementaire ne permet spécifiquement les échanges d'informations entre les institutions financières dans le cadre de leurs obligations de vigilances sur certaines opérations ou une catégorie de clients, au niveau national ou dans le cadre des groupes internationaux.

Pondération et conclusion : Quoique la levée de secret professionnel soit intégrée dans la loi sur la LAB/CFT, il apparaît des manquements non négligeables dans l'accès effectif aux informations des acteurs de la LBC/FT. **La RDC est partiellement conforme à la recommandation 9.**

Recommandation 10 : Devoir de vigilance relatif à la clientèle

Critère 10.1 : La loi n°04/016 prescrit l'obligation générale d'identification des clients en ses articles 8 à 10, sans toutefois interdire explicitement la tenue de comptes anonymes ou de comptes sous des noms fictifs. Mais l'instruction n°15 à son article 8 prescrit aux établissements de crédit, aux messageries financières, aux bureaux de change et aux institutions de microfinance de prendre toute mesures appropriées pour interdire aux clients l'ouverture des comptes anonymes ou sous de faux noms ou pseudonymes. Il ressort de ce qui précède que les coopératives d'épargne et de crédit, les services financiers de la poste, ainsi que les sociétés d'assurance ne sont pas soumis à l'interdiction d'entretenir des relations avec des clients fictifs ou sous de noms d'emprunt ou à ouvrir des comptes anonymes.

Application du devoir de vigilance relatif à la clientèle

Critère 10.2 : Le devoir de vigilance relatif à la clientèle pour les établissements de crédit, est encadré par la loi n°04/016. Le champ d'application de ces obligations est étendu aux messageries financières, aux bureaux de change et aux institutions de microfinance par l'Instruction 15. Plus précisément, la loi n°04/016 et l'instruction 15 contiennent les dispositions suivantes :

- (a) L'article 8 de la loi n°04/016 précise les conditions et les modalités de mise en œuvre des obligations de vigilance particulière au moment de l'établissement de la relation d'affaires avec les personnes physiques et morales ; ces obligations sont reprises et détaillées par l'article 6, s'agissant des personnes physiques, et l'article 7 de l'instruction 15, pour les personnes morales ;
- (b) Les obligations de vigilance, lorsque les clients effectuent des transactions occasionnelles supérieures à 10 000 USD, sont contenues dans l'article 9 de la loi n°04/016. Ces obligations s'appliquent aussi en cas de répétition d'opérations distinctes au cours d'une période rapprochée, de montants unitaires inférieurs à ce seuil, mais pour un volume total supérieur à 10 000 USD ;
- (c) L'article 22 de l'instruction 15 prescrit l'obtention des renseignements sur le donneur d'ordre en ce qui concerne les virements électroniques de manière générale, sans distinguer le cas où l'opération est occasionnelle et sans précision sur les renseignements à collecter. L'article 15 de la même instruction prescrit aux IF concernés de faire des rapports écrits au cas où des renseignements fournis dans le cadre d'un virement s'avèrent inexacts ; il n'est pas fait obligation aux IF de faire directement une DOS à la CENAREF ;
- (d) Il n'existe pas d'obligations spécifiques de vigilance lorsqu'il existe un soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, indépendamment de toute exemption ou seuil ;

- (e) Il n'existe aucune disposition spécifique en cas de doutes sur la véracité et la pertinence des données d'identification précédemment obtenues.

Enfin, le secteur des assurances et les services financiers de la Poste ne disposent pas d'obligations réglementaires encadrant le devoir de vigilance relatif à la clientèle.

Mesures de vigilance requises pour tous les clients

Critère 10.3 : Les obligations d'identification des clients personnes physiques, personnes morales ou autres constructions juridiques, sont clairement contenues dans la loi n°04/016 et l'instruction 15, en ce qui concerne les établissements de crédit, les institutions de microfinance, les sociétés de messagerie financière et les bureaux de change. Mais ces dispositions ne précisent pas explicitement l'exigence de la fiabilité et de l'indépendance des sources d'informations. L'instruction 24 applicable aux établissements de monnaie électronique exige que la monnaie électronique ne soit incorporée que dans des instruments permettant l'identification du porteur. Par ailleurs, toutes les institutions financières ne sont pas couvertes par ces textes, le secteur des assurances et les services financiers de la Poste étant non couverts.

Critère 10.4 : L'article 10 de la loi n°04/016 et l'article 9 de l'instruction 15 posent le principe général de l'identification des personnes agissant pour le compte des tiers. Cet article dispose que lorsque le client agit pour le compte d'un tiers, l'établissement de crédit « a l'obligation de se renseigner par tout moyen sur l'identité véritable de l'ayant droit économique ». Seulement, l'obligation de « se renseigner » ne signifie pas explicitement l'identification et la vérification de l'identité de la personne ; de même, il n'existe pas d'exigences de se rassurer que les personnes agissant pour le compte de tiers disposent des autorisations appropriées pour le faire. Enfin, ces dispositions ne s'appliquent qu'aux établissements de crédit, les autres institutions financières, notamment les acteurs du secteur des assurances et les services financiers de la Poste n'étant pas concernés.

Critère 10.5 : Les institutions financières ne sont pas tenues d'identifier le bénéficiaire effectif des transactions. La notion de bénéficiaire effectif n'est pas clairement définie et comprise au sens du GAFI. L'article 7 de l'instruction 15 impose aux établissements de crédit, aux IMF, aux messageries financières et aux bureaux de change de disposer des informations nécessaires pour déterminer l'identité des personnes physiques qui contrôlent ou possèdent les personnes morales ou les constructions juridiques. Mais aucune précision n'est fournie sur les sources d'information à consulter ni les procédures de collecte de ces informations, ni sur l'identification du bénéficiaire effectif réel qui peut ne pas être la personne identifiée comme ayant des parts auprès d'une personne morale.

Critère 10.6 : Aucun texte ne contraint les institutions financières à comprendre et à obtenir des informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires.

Critère 10.7 : En ce qui concerne la vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires :

(a) La loi n°04/016 n'établit pas une obligation de vigilance permanente à l'égard de la clientèle, ni des contraintes de vérification particulière des opérations exécutées ; elle se limite, en ses articles 5, 6, 9 et 11, à l'exigence d'une surveillance à l'égard de certaines opérations. Par contre, l'instruction 15 en ses articles 12 à 15 et 26, prescrit aux établissements de crédit, aux IMF, aux messageries financières et aux bureaux de change une obligation générale de vigilance constante à l'égard de la clientèle et un examen attentif des opérations effectuées pendant toute la durée de la relation d'affaires. Aucune disposition en matière de vigilance constante à l'égard de la clientèle en ce qui concerne le secteur des assurances et les services financiers de la Poste ;

(b) Aucune disposition réglementaire ne contraint les institutions financières de s'assurer que les documents, données ou informations obtenus dans l'exercice du devoir de vigilance restent à jour et pertinents.

Aucune disposition en matière de vigilance constante à l'égard de la clientèle en ce qui concerne le secteur des assurances et les services financiers de la Poste.

Mesures spécifiques de vigilance requises pour les personnes morales et les constructions juridiques

Critère 10.8 : Il n'existe pas d'obligations formelles et expresses dans la loi n°04/016 contraignant les institutions financières de comprendre la nature des activités et la structure de propriété et de contrôle des clients personnes morales ou constructions juridiques. Par contre le dernier alinéa de l'article 7 de l'instruction 15 dispose que les établissements de crédit, les IMF, les messageries financières et les bureaux de change doivent disposer d'informations nécessaires pour comprendre la propriété et la structure de contrôle des personnes morales et des autres structures juridiques et déterminer l'identité des personnes physiques qui les possèdent et contrôlent. Ces dispositions ne s'appliquent pas toutefois au secteur des assurances et aux services financiers de la Poste.

Critères 10.9 : Au sens de l'article 8 de la loi n°04/016, l'identification des clients personnes morales est effectuée au niveau des établissements de crédit, sur la base de la production des statuts et tout document établissant qu'elle a été légalement constituée. L'article 7 de l'instruction 15 complète ces dispositions, en obligeant les IF à exiger la production par leur client de tout acte constatant sa dénomination, sa forme juridique, son siège social, ainsi que les pouvoirs des personnes agissant à son nom. Aucune disposition ne prévoit l'identification des personnes occupant les fonctions de direction. De même, plusieurs IF ne sont pas couvertes par ces obligations.

Critères 10.10: L'article 7 de l'instruction 15 astreint les IF assujetties à l'identification des personnes physiques qui, in fine, possèdent ou contrôlent la personne morale. Toutefois, aucune disposition en vigueur n'encadre :

- (a) les diligences requises au cas où il y a des doutes que les personnes ayant des participations ne soient pas les véritables bénéficiaires effectifs ;
- (b) l'application par d'autres moyens de l'identification de la ou des personne(s) physique(s), si elle(s) existe(nt), exerçant le contrôle de la personne morale ou de la construction juridique ;
- (c) l'identification de la personne physique pertinente qui occupe la position de dirigeant principal.

Par ailleurs, les dispositions susvisées de l'instruction 15 ne s'appliquent pas au secteur des assurances et aux services financiers de la Poste.

Critères 10.11: Il n'existe aucune obligation d'identification des bénéficiaires effectifs des constructions juridiques au sens du GAFI, les IF étant simplement tenues de requérir l'identité des personnes physiques qui contrôlent ou détiennent des participations, sans pour autant se rassurer qu'elles sont effectivement les bénéficiaires effectifs.

Devoir de vigilance pour les bénéficiaires de contrats d'assurance vie

Critères 10.12: Aucune disposition légale particulière n'encadre les diligences à mettre en œuvre par les IF pour les bénéficiaires des contrats d'assurance et d'autres produits d'investissement en lien avec une assurance. L'article 4 de la loi n°04/016 vise bien les acteurs du secteur des assurances comme assujettis. Mais les mesures de vigilance relatives aux institutions financières ne couvrent pas les sociétés d'assurance. Ainsi, aucune diligence spécifique applicable aux bénéficiaires des contrats d'assurance vie n'est prévue par les textes, la loi n°15/005 portant Code des assurances étant non explicite à ce propos.

Critères 10.13: Aucune obligation n'est faite aux institutions financières de la RDC de prendre en compte le bénéficiaire d'un contrat d'assurance vie comme facteur de risque pertinent pour la détermination des mesures de vigilance renforcées, encore moins de mettre en œuvre des mesures raisonnables pour identifier et vérifier l'identité du bénéficiaire effectif du bénéficiaire.

Moment de la vérification

Critères 10.14: L'article 8 et 9 de la loi n°04/016 et les articles 5 et 7 de l'instruction 15 exigent des assujettis concernés la complétude des éléments d'identification de leurs clients et de leurs ayants droits économiques avant de nouer une relation contractuelle ou de réaliser une opération pour le cas des clients occasionnels. L'article 5 de l'instruction 15 prescrit l'identification des clients existants « dès que possible »,

sans aucune autre précision sur les délais. Par ailleurs, l'article 9 de la loi n°04/016 prescrit une obligation d'identification des clients occasionnels, sans fournir les précisions sur le moment où doit intervenir cette vérification. En outre, ni les dispositions de la loi n°04/016, ni celles de l'instruction 15, ne couvrent les bénéficiaires effectifs. Enfin, les acteurs du secteur des assurances et les services financiers de la Poste ne sont pas couverts par ces dispositions.

Critères 10.15 : Aucune disposition ne permet aux IF d'entrer en relation d'affaires sans vérification. Aussi, il n'est pas envisager d'adopter des procédures de gestion des risques en ce qui concerne les conditions dans lesquelles un client peut entrer en relation d'affaires avant vérification.

Clients existants

Critère 10.16 : Il n'existe aucune disposition spécifique sur les mesures de vigilance relatives à la clientèle, en ce qui concerne les clients existants selon l'importance des risques qu'ils représentent

Approche fondée sur les risques

Critères 10.17: L'instruction 22 impose aux établissements de crédit d'adapter leur système de gestion des risques à la nature, au volume et au degré de complexité des activités et opérations de l'établissement ; mais aucun élément pertinent ne permet de considérer que la mise en œuvre de cette obligation intègre réellement la gestion des risques de BC/FT. S'agissant de l'instruction 15, il requiert à son article 17 la mise œuvre d'une attention particulière aux opérations effectuées pour le compte de leurs clients par les avocats, les notaires, les comptables, etc. L'article 18 requiert une vigilance renforcée pour les clients dont le courrier est domicilié chez un tiers. Mais de manière générale et au regard du silence de la loi n°04/016 en matière d'approche fondée sur les risques, aucune mesure de vigilance additionnelle n'est explicitée dans les textes de sorte que le renforcement des vigilances dépend uniquement de la libre appréciation du risque par les assujettis.

Critères 10.18: Il n'existe pas de dispositions légales encadrant spécifiquement les mesures de vigilance simplifiées lorsque des risques plus faibles ont été identifiés par les IF.

Impossibilité de satisfaire aux obligations liées au devoir de vigilance relatif à la clientèle

Critère 10.19 :

- (a) L'article 16 de l'instruction 15 dispose que les établissements de crédit, les IMF, les messageries financières et les bureaux de change ne peuvent nouer ni maintenir une relation d'affaires lorsqu'ils n'ont pas pu accomplir leur devoir de vigilance à l'égard d'une contrepartie. Cette disposition ne couvre pas l'interdiction

d'effectuer une opération dans les mêmes circonstances pour les clients occasionnels ;

(b) Aucune disposition de la loi n°04/016 ne prescrit formellement l'exigence de la souscription d'une DOS lorsque les IF ne peuvent pas respecter les obligations relatives aux mesures de vigilance. L'article 16 de l'instruction 15 prescrit aux établissements de crédit, les IMF, les messageries financières et les bureaux de change « d'apprécier », au cas où il n'est possible d'effectuer les diligences de vigilance, la nécessité de faire une DOS. Cette rédaction n'obéit pas exactement à l'esprit de ce critère, car la souscription de la DOS n'est pas une obligation ici, mais elle est laissée à l'appréciation de l'institution concernée.

Aucune disposition n'est prévue dans ce sens en ce qui concerne le secteur des assurances et les services financiers de la Poste.

Devoir de vigilance relatif à la clientèle et divulgation

Critère 10.20 : Il n'existe pas de dispositions spécifiques prévoyant la possibilité pour un assujetti de ne pas mettre en œuvre les diligences de vigilance pour des opérations potentiellement en rapport avec la BC/FT, au risque d'alerter le client concerné, et de faire directement une déclaration de soupçon.

Pondération et conclusion : Des lacunes importantes existent au vue de la conformité technique du cadre législatif et dans la mise en œuvre des exigences de la Recommandation 10, notamment celles relatives à l'approche fondée sur les risques. Les obligations de vigilance sont confrontées de manière générale au problème relatif à l'absence d'un document d'identification unique et fiable en RDC. En l'absence de toute directive des autorités compétentes, les assujettis déterminent librement la nature des documents qualifiés comme pièces d'identification ; certains professionnels vont jusqu'à considérer et accepter des cartes de visite professionnelles comme pièces d'identité. Par ailleurs, ces obligations de vigilance, contenues dans les articles 8 et suivants de la loi n°04/016, sont limitées aux établissements de crédit, les organismes d'assurance et les services financiers de la poste n'étant pas concernés. Aucune disposition particulière n'y est contenue pour les bénéficiaires de contrat d'assurance vie. L'identification du bénéficiaire effectif au sens du GAFI n'est pas intégrée dans les textes réglementaires, ni bien comprise par tous les acteurs du secteur financier. Aussi, les professionnels définissent librement en interne la profondeur des diligences à effectuer. Sur un plan général, le panel d'informations requises sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires n'est pas clairement défini. Ni l'obligation de vigilance permanente de relation d'affaire, ni les modalités d'examen attentif des opérations exécutées, encore moins le moment de la vérification ne sont pas explicitement contenues dans la loi n°04/016. Enfin, les modalités de renforcement de la surveillance de certaines opérations lorsque la vigilance accrue est requise ne sont définies clairement par aucune autorité, ce qui laisse aux institutions financières la

liberté de l'appréciation du risque et des mesures correctives y afférentes. **La RDC est non conforme à la recommandation 10.**

Recommandation 11 : Conservation de documents

Critère 11.1 : L'article 12 de la loi n°04/016 prescrit l'obligation de conservation des documents pendant au moins 10 ans aux établissements de crédit, après la clôture des comptes ou la cessation des relations pour ceux relatifs à l'identification et après l'exécution de l'opération pour ceux se rapportant aux opérations du client ; l'article 15 de la même loi définit cette obligation pour les changeurs manuels. L'instruction 15 en ses articles 24 et 25 réitère cette obligation de conservation des documents pour la même durée, aux établissements de crédit, aux IMF, aux messageries financières et aux bureaux de change. Toutefois, ces exigences ne concernent pas les services financiers de la poste et le secteur des assurances.

Critère 11.2 : *L'article 12* (alinéa 2) prévoit, pour les établissements de crédit uniquement, pour 10 ans le délai de conservation des rapports effectués dans le cadre des obligations de vigilance renforcée. Mais cet alinéa définit des conditions dérogatoires de conservation des documents sans en préciser les motivations. S'agissant des établissements de monnaie électronique, l'article 26 de l'instruction 24 définit un délai de 10 ans de conservation des documents permettant d'établir la traçabilité des opérations, sans préciser la nature des éléments à conserver. Aucune disposition réglementaire n'encadre cette obligation en ce qui concerne les services financiers de la Poste et le secteur des Assurances.

Aucune disposition légale n'oblige la conservation des livres de comptes, ou des correspondances commerciales.

Critère 11.3 : L'article 13 de la loi n°04/016 dispose que les renseignements et documents collectés soient communiqués à la demande de la CENAREF et des autorités judiciaires compétentes. En plus, l'article 31 du même texte prévoit que l'établissement de crédit domiciliataire des documents saisis, en qualité de gardienne de la chose, peut se voir confier la responsabilité de la conservation des pièces et documents pendant une durée qui se trouve indirectement prolongée, même si cette prolongation n'est pas expressément prévue dans les textes. L'article 25 de l'instruction 15 semble plus en adéquation avec les standards, en précisant, pour les établissements de crédit, IMF, messageries financières et bureaux de change, que les documents conservés doivent permettre de reconstituer les transactions individuelles, le montant et la nature des opérations. Seulement, les services financiers de la poste, le secteur des assurances et les établissements de monnaie électronique ne sont pas concernés par ces dispositions.

Critère 11.4 : L'article 13 de la loi n°04/016 prévoit que les documents collectés doivent être mis à la disposition de la CENAREF et des autres autorités chargées de la

répression des infractions de BC/FT. L'article 25 de l'instruction 15 reprend ces mêmes dispositions en y introduisant l'astreinte du respect des « délais requis » aux établissements de crédit, aux IMF, aux messageries financières et aux bureaux de change. Aucune disposition légale ne prévoit expressément que les assujettis doivent rendre les documents et informations collectés « rapidement » disponibles pour les autorités habilités en cas de besoin.

Pondération et conclusion : La loi n°04/016 fixe à 10 ans le délai de conservation par les établissements de crédit, des documents relatifs à l'identité de la clientèle et aux opérations effectuées par celle-ci. Ces dispositions sont explicitées dans l'instruction n°15 de la BCC. Seulement, aucune obligation n'est faite la communication rapide de ces documents aux autorités compétentes. Enfin, il n'existe aucune disposition légale de conservation des documents pour les acteurs du secteur des assurances et des services financiers de la poste. **La RDC est partiellement conforme à la Recommandation 11.**

Recommandation 12 : Personnes politiquement exposées

Critère 12.1 : Si la loi n°04/016 est muette sur cette question, l'instruction 15, qui s'applique aux établissements de crédit, aux IMF, aux bureaux de change et aux messageries financières, définit en son article 19 la notion de PPE et prévoit des diligences spécifiques dans la gestion de cette catégorie de clients. Les dispositions de cet article, qui concernent indifféremment les PPE nationales et étrangères, ne sont pas conformes à l'entendement du GAFI de la notion de PPE, car elles ne couvrent pas les magistrats et les militaires de haut rang, ni les personnes exerçant ou ayant exercé d'importantes fonctions au sein d'une organisation internationale.

- (a) L'alinéa premier de cet article stipule que les IF doivent être dotées de systèmes de gestion des risques leur permettant de déterminer si un client potentiel, un client existant ou un ayant droit économique est une PPE. Il n'est pas fait allusion ici au bénéficiaire effectif ;
- (b) Seulement, l'autorisation de la Haute direction n'est pas explicitement requise pour l'entrée en relation avec cette catégorie de clients.
- (c) Le deuxième alinéa de cet article 19 requiert des IF la prise des mesures pour identifier l'origine du patrimoine et l'origine des fonds des clients et ayants droits économiques PPE. Mais il n'existe aucune disposition légale obligeant les institutions financières à déterminer l'origine des fonds dont les bénéficiaires effectifs sont des PPE étrangères ou même nationales.
- (d) Les IF doivent alors mettre en œuvre des mesures de vigilance renforcée pour les opérations en rapport avec cette catégorie de clients. Mais les contours de cette vigilance renforcée ne sont pas précisés.

Ces dispositions ne s'appliquent pas aux IMF, aux sociétés d'assurances et aux services financiers de la Poste.

Critère 12.2 : L'article 19 de l'instruction 19 oblige les institutions financières à prendre des dispositions nécessaires pour déterminer si un client potentiel ou existant est une PPE. Par contre, il n'existe aucune disposition spécifique contraignant les institutions financières à se rassurer que le bénéficiaire effectif d'une transaction est une PPE, et cette exigence ne couvre pas les personnes exerçant ou ayant exercé d'importantes fonctions au sein d'une organisation internationale. Par ailleurs, ces dispositions ne concernent pas les IMF, le secteur des assurances et les services financiers de la Poste.

Critère 12.3 : Le dernier alinéa de l'article 19 de l'instruction 15 est assez vague et ne précise pas expressément que les membres des familles des PPE et les autres personnes qui leur sont associées sont-elles mêmes soumises aux mêmes mesures de vigilance renforcée que les PPE. Il est simplement énoncé que ces personnes présentent, sur le plan de la réputation, des risques similaires à ceux liés aux PPE, sans préciser clairement qu'elles sont soumises aux mêmes mesures de vigilance renforcée que les PPE.

Critère 12.4 : Il n'existe pas de dispositions expresses obligeant les institutions financières à prendre des mesures adéquates visant à déterminer si le client ou le bénéficiaire effectif de contrat d'assurance est une PPE.

Pondération et conclusion : La loi n°04/016 ne contient aucune disposition spécifique sur l'identification et la gestion particulière des clients personnes politiquement exposées. Par contre, l'article 19 de l'instruction n°15 impose aux établissements de crédit de se doter de systèmes de gestion des risques adéquats leur permettant de détecter les PPE comme clients potentiels ou anciens clients. Mais cette vigilance ne va pas plus loin pour exiger de reconnaître une PPE comme bénéficiaire effectif. Par ailleurs ce texte ne précise par l'éventail des mesures à mettre en œuvre pour cette catégorie de clients, comme l'autorisation expresse de la haute direction pour entrer ou poursuivre la relation ou les diligences particulières pour déterminer l'origine des fonds. Aucune disposition n'est précisée en ce qui concerne les contrats d'assurance vie, ni les opérations effectuées auprès des services financiers de la Poste en rapport avec les PPE. **La RDC est partiellement conforme à la recommandation 12.**

Recommandation 13 : Correspondance bancaire

Critère 13.1 : La loi n°04/016 est muette sur les relations de correspondance bancaire. Par contre, l'article 21 de l'instruction 15 prescrit aux établissements de crédit de prendre des mesures adéquates préalablement à l'entrée en relation de correspondance bancaire.

- (a) A ce titre, les établissements de crédit doivent rassembler suffisamment d'informations sur le correspondant afin de cerner parfaitement la nature de ses activités et d'évaluer sa réputation et la qualité de la surveillance réalisée par les autorités compétentes, de vérifier si l'institution en question fait l'objet d'une enquête ou d'une intervention de l'autorité de surveillance ayant trait au BC/FT ;
- (b) L'alinéa 2 de l'article 21 de cette instruction impose d'évaluer les contrôles mis en place par les correspondants en matière de LBC/FT. Mais les documents à recueillir à cet effet par l'assujetti ne sont pas précisés ;
- (c) L'alinéa 3 de cet article précise que l'autorisation de la Haute Direction est « nécessaire » avant de nouer une relation de correspondance ; l'expression enlève le caractère contraignant à cette autorisation préalable de la haute direction ;
- (d) Aucune disposition ne contraint les institutions financière à comprendre les responsabilités respectives de chaque institution en matière de LBC/FT.

Critère 13.2 : Aucune disposition n'interdit à l'établissement de crédit, lorsqu'il n'a pas pu s'assurer de la vérification de l'identité par le correspondant, d'exécuter toute opération quelles qu'en soient les modalités, et d'établir ou de poursuivre la relation d'affaires. Aucune disposition n'impose à un établissement de crédit accueillant des comptes de correspondant qui sont utilisés directement par des tiers indépendants pour exécuter des opérations pour leur propre compte, de s'assurer que le correspondant bancaire a vérifié l'identité des clients ayant un accès direct à ses comptes et mis en œuvre à leur égard des mesures de vigilance adéquates.

Critère 13.3 : L'article 21 interdit aux établissements de crédit de nouer ou de poursuivre des relations de correspondance bancaire avec des banques fictives qui sont constituées et agréées dans des pays et territoires où elles n'ont aucune surveillance effective sur base consolidée en matière de BC/FT. Cette formulation revient à permettre aux banques de la RDC d'avoir des relations de correspondance avec des banques fictives constituées dans des juridictions où il y a une surveillance effective en matière de LBC/FT. Enfin, le texte est muet sur l'obligation de s'assurer que les correspondants n'autorisent pas des banques fictives à utiliser leurs comptes.

Pondération et conclusion : Ni la loi régissant le fonctionnement des établissements de crédit, ni celle portant sur le blanchiment d'argent, encore moins les différentes

instructions d'application ne contiennent aucune disposition particulière sur la gestion des relations de correspondance. L'article 21 de l'instruction n°15 définit quant à lui les modalités de base de la relation de correspondance bancaire. Seulement, cette disposition n'impose pas aux institutions financières de s'assurer que l'établissement correspondant a bien vérifié l'identité des clients ayant un accès direct à ses comptes et mis en œuvre à leur égard des mesures de vigilance appropriées. Il n'existe pas une interdiction formelle d'exécuter une opération, d'établir ou de poursuivre la relation d'affaires lorsque les diligences d'identification n'ont pu être accomplies par le correspondant. Enfin, Il n'existe aucune interdiction formelle aux correspondants d'autoriser les banques fictives à utiliser leurs comptes. **La RDC est partiellement conforme à la recommandation 13.**

Recommandation 14 : Services de transfert de fonds ou de valeurs

Critère 14.1 : Les services de transfert de fonds et valeurs sont fournis en RDC par les établissements de crédit et les établissements de monnaie électronique. Au sens de l'article 1^{er} la loi n°003/2002, les établissements de crédit, qui regroupent les banques, les COOPEC, les IMF, les sociétés financières et les institutions financières spécialisées, sont habilitées à réaliser, entre autres, les opérations de gestion des moyens de paiement. L'article 8 de cette loi précise que sont considérés comme moyens de paiement « tous les instruments qui, quel que soit le support ou le procédé technique utilisé, permettent à toute personne de transférer des fonds ». Au sens des articles 10 et suivants de la loi n°003/2002, l'exercice des activités d'établissement de crédit est soumis à l'agrément de la BCC. C'est sur la base de cet agrément de la BCC que les établissements de crédit peuvent fournir les prestations de transfert de fonds au regard des articles 1^{er} et 8 de la loi sus-évoquée. En marge des dispositions de cette loi n°003/2002, les sociétés de messagerie financière sont aussi habilitées à réaliser les opérations de transfert de fonds. L'article 1^{er} de l'instruction 006 définit les messageries financières comme « des personnes morales autres que les établissements de crédit qui effectuent en l'état, à titre de profession habituelle, sans déplacement physique des fonds du donneur d'ordre, des opérations de transfert ». Ces sociétés sont classées en RDC en deux catégories : la catégorie A opérant sur le territoire national et la catégorie B opérant à la fois sur le territoire national et à l'étranger. Conformément à l'article 3 de l'instruction n°006, toute personne morale de « droit congolais » désireuse d'effectuer les opérations de transfert de fonds est tenue de se faire agréer par la BCC. La précision de cette disposition des personnes morales de « droit congolais » crée un vide juridique pour le cas des représentations de grandes sociétés internationales de transfert de fonds, qui sont actives en RDC et contrôlent une grande part du marché des transferts de fonds. Ces représentations sont établies sur des bases contractuelles avec des partenaires en RDC, sans être constituées en sociétés de droit congolais.

Critère 14.2 : Il n'existe aucune disposition légale ou réglementaire désignant une autorité chargée d'identifier les prestataires de service de transfert de fonds qui exerceraient sans agrément en RDC. En plus, ni la loi n°003/2002, ni l'instruction 006 ne prévoient expressément des sanctions pour les personnes physiques ou morales qui fournissent des services de transfert de fonds ou valeurs sans être agréées ou enregistrées.

Critère 14.3 : Conformément aux dispositions de l'article 6 de la loi n°005/2002, la BCC est chargée, entre autres « *d'élaborer la réglementation et de contrôler les établissements de crédit, les institutions de microfinance et les autres intermédiaires financiers* ». Ainsi, les prestataires de service de transferts de fonds sont soumis à la surveillance de la BCC.

Critère 14.4 : Il n'y a pas de dispositions réglementaires expresses autorisant les messageries financières à recourir à des agents ou sous-agents, ni de tenir une liste à jour de leurs agents à la disposition des autorités compétentes. Toutefois, l'article 9 de l'instruction 006 ouvre la voie aux messageries financières de signer des contrats de collaboration avec d'autres sociétés pour l'exercice de l'activité de transfert de fonds, sous réserve de l'obtention d'une autorisation de la BCC ; dans ce cas, la société partenaire est préalablement agréé. Par contre, les établissements de crédit peuvent faire exécuter des opérations par des intermédiaires ; la réglementation en vigueur ne soumet pas l'activité de ces intermédiaires des établissements de crédit à un agrément préalable.

Critère 14.5 : Il n'y a pas de dispositions légales précisant les conditions ou les modalités de mise en œuvre par les partenaires des sociétés de messagerie financière, des obligations en matière de BC/FT.

Pondération et conclusion : Les activités de transfert de fonds et valeurs sont encadrées par la loi n°04/016, l'instruction administrative n°006 et l'instruction n°15. Au sens de ces textes, les acteurs de ce secteur sont agréés et leurs activités sont contrôlées par la BCC. Seulement, il y a un vide juridique sur le statut local des représentations des grandes sociétés internationales de transfert de fonds, qui ne sont soumises à aucun agrément en RDC, car n'étant pas constituées en sociétés de droit congolais. Elles disposent seulement de simples contrats de partenariat avec des établissements de crédit alors qu'elles contrôlent une grande partie du marché congolais des transferts. En outre, si la réglementation ne vise pas expressément le recours à des agents, elle dispose tout de même en son article 9 (al.3) que les services de transferts de fonds peuvent signer des contrats de collaboration avec d'autres services et en informer la BCC. Mais cette disposition ne contient aucune contrainte pour le cocontractant de mettre en œuvre les diligences de LBC/FT. **La RDC est partiellement conforme à la recommandation 14.**

Recommandation 15 : Nouvelles technologies

Critère 15.1 : Des réflexions, non conclues par des rapports formels, avaient été engagées par les autorités de la RDC sur les risques inhérents au développement et à l'utilisation de nouvelles technologies, notamment les services financiers par les réseaux de téléphonie mobile. Aucun texte n'impose les institutions financières de se doter de politiques ou de prendre des mesures nécessaires pour identifier et évaluer les risques de BC/FT pouvant résulter du développement de nouveaux produits ou circuits de distribution. Ces institutions ne sont pas par conséquent obligées d'évaluer les risques avant le lancement de nouveaux produits, pratiques ou technologies, ni de prendre des mesures appropriées pour prévenir l'utilisation abusive des nouvelles technologies à des fins de BC/FT.

Critère 15.2 : L'instruction 24 prévoit en ses articles 27 et 35 une exigence pour les établissements de monnaie électronique de se doter d'un système automatisé de surveillance des transactions inhabituelles ayant comme support la monnaie électronique et de se rassurer que leurs agents se conforment au dispositif de contrôle interne. En dehors de ce texte, il n'existe aucune autre disposition qui oblige les institutions financières à évaluer au préalable les risques liés au développement ou à l'utilisation de certains produits avant leur lancement.

Pondération et conclusion : Les autorités de la RDC, ni les institutions financières n'ont engagé aucune étude pour identifier et évaluer les risques de BC/FT pouvant résulter du développement de nouveaux produits et de l'utilisation de nouvelles technologies. A la date de la mission, bien que des établissements de monnaie électronique aient déjà été agréés, aucune évaluation des risques n'avait été réalisée avant le lancement de ces produits nouveaux. L'article 28 de l'instruction n°24 stipule que les émetteurs de monnaie électronique doivent mettre en œuvre des procédures permettant d'évaluer et de suivre les risques financiers et non financiers dont ils sont exposés. Mais cette exigence n'est pas une conditionnalité bloquante au démarrage des activités ; de même, aucune disposition ne contraint les autorités publiques à évaluer les risques relatifs à l'utilisation de ces nouveaux produits financiers avant leur mise en commercialisation. **La RDC est non conforme à la recommandation 15.**

Recommandation 16 : Virements électroniques

Institutions financières du donneur d'ordre

Critère 16.1 :

- (a) L'article 22 de l'instruction 15 dispose que les établissements de crédit, les IMF, les messageries financières et les bureaux de change doivent tenir et conserver les renseignements relatifs au donneur d'ordre d'un virement électronique et vérifier l'exactitude de ces renseignements ; ils doivent par

ailleurs faire figurer l'ensemble de ces renseignements dans le message ou le formulaire de paiement accompagnant un virement électronique. Il n'existe aucun seuil pour ces obligations de vigilance, ce qui élargit le champ d'application de ces dispositions par rapport aux standards internationaux. Seulement, ce texte ne contient aucune précision sur la nature des informations à collecter sur le donneur d'ordre, notamment le nom, l'adresse, ou encore les références bancaires ;

(b) Aucune disposition n'intègre la collecte des informations sur le bénéficiaire effectif du virement électronique.

Critères 16.2, 16.3, 16.4, 16.5, 16.6, 16.7, 16.13, 16.14, 16.15, 16.16, 16.17 & 16.18 : Aucun texte en vigueur en RDC ne traite de ces obligations.

Critère 16.8 : L'article 11 de la loi n°04/016 dispose que les institutions financières exercent une vigilance particulière à l'égard des transferts électroniques, internationaux ou domestiques, provenant d'établissements qui ne sont pas soumis à des obligations suffisantes en matière d'identification des clients ou de contrôle des transactions. Seulement, aucune disposition ne précise les procédures de traitement des virements électroniques lorsque les renseignements requis sur le donneur d'ordre sont insuffisants.

Institutions financières intermédiaires

Critère 16.9 : Aucune disposition ne contraint les institutions financières agissant comme intermédiaires à s'assurer que toutes les informations sur le donneur d'ordre et le bénéficiaire qui accompagnent un virement électronique transfrontalier y sont attachées.

Critère 16.10 : Les textes en vigueur en RDC ne fixent pas un délai de conservation des informations reçues sur le donneur d'ordre lorsque des limites d'ordre technique font obstacle à ce que ces informations requises sur le donneur d'ordre ou le bénéficiaire soient transmises avec le virement national correspondant.

Critère 16.11 : Il n'existe aucune obligation faite aux institutions financières de prendre des mesures raisonnables pour identifier les virements électroniques transfrontaliers pour lesquels il manque des informations requises sur le donneur d'ordre ou le bénéficiaire.

Critère 16.12 : Aucune obligation n'est faite aux institutions financières de disposer d'une approche fondée sur les risques pour décider quand exécuter, rejeter ou suspendre des virements électroniques qui ne comportent pas les informations requises sur le donneur d'ordre ou le bénéficiaire.

Pondération et conclusion : L'article 11 de la loi n°04/016 indique uniquement qu'une vigilance particulière doit être exercée à l'égard des transferts électroniques des fonds, internationaux ou domestiques. Quant à l'instruction 15, il requiert des

établissements de crédit, des IMF, des messageries financières et des bureaux de change, à l'article 22 d'obtenir et de conserver les renseignements sur le donneur d'ordre. Hormis ces deux dispositions, aucun texte ne définit les modalités d'exécution et de traitement des virements électroniques, assorties des exigences détaillées d'identification des donneurs d'ordre et des bénéficiaires effectifs. **La RDC est non conforme à la recommandation 16.**

Recommandation 17 : Recours à des tiers

Critère 17.1 : L'article 11 de l'instruction n°15 autorise les établissements de crédit, les IMF, les messageries financières et les bureaux de change à recourir à des tiers pour l'identification de leurs clients, tout en leur laissant la responsabilité de l'exécution desdites diligences.

- (a) Cet article fait obligation aux institutions financières d'être en mesure de recueillir *immédiatement* des tiers les éléments d'information relatifs à l'identification de chaque client et ayant droit économique, à l'objet de la nature de chaque relation d'affaires. Mais il n'est pas expressément précisé si la collecte des éléments d'identité doit s'accompagner de leur vérification au moyen des sources indépendantes et fiables. Par ailleurs, l'obligation d'effectuer des diligences sur le bénéficiaire effectif n'est pas prévue par les textes en vigueur, et ne s'impose donc pas aux tiers ;
- (b) Ce même article 11 requiert de l'institution financière de se rassurer que le tiers peut fournir, sur demande et dans les délais les plus brefs, des copies des données d'identification et autres documents pertinents liés au devoir de vigilance relatif à la clientèle. La notion de « délai les plus brefs » ne répond pas exactement aux standards qui parlent de « sans délais » ;
- (c) Enfin, le dernier alinéa de cet article 11 fait obligation aux institutions financières de s'assurer que le tiers est soumis à une réglementation et une surveillance en matière de LBC/FT au moins équivalente à la sienne ; mais un vide subsiste en ce qui concerne la conservation des documents.

Critères 17.2 & 17.3 : Les textes en vigueur en RDC ne traitent pas de ces obligations.

Pondération et conclusion : L'article 11 de l'instruction 15 encadre les procédures d'identification lorsqu'un assujetti a recours au tiers. Seulement, aucune modalité n'est définie pour permettre aux assujettis ayant recours à des tiers de se rassurer de la disponibilité effective des documents d'identification. Tout comme aucune précision n'est donnée sur la nature et la forme de la remontée pratique des données et documents du tiers vers l'assujetti. De même, aucune précision n'est donnée sur les critères applicables pour déterminer si le tiers est conforme aux standards en matière d'identification lorsqu'il fait partie d'un groupe. Le secteur des assurances n'est pas

couverte pas les dispositions de l'instruction 15. **La RDC est non conforme à la recommandation 17.**

Recommandation 18 : Contrôles internes et succursales et filiales à l'étranger

Critère 18.1.

- (a) Conformément aux dispositions de l'article 27 de l'instruction 15 et l'article 2 de l'instruction 17, les établissements de crédit, les bureaux de change, les sociétés de messagerie financière et les IMF sont tenus de se doter d'un dispositif de contrôle interne adapté à la nature et au volume de leurs activités, à leur taille, à leur implantation et aux différents risques auxquels ils s'exposent. L'article 33 de l'instruction 15 fait obligation aux assujettis de désigner des personnes chargées de veiller à l'efficacité du dispositif de prévention du BC/FT. L'article 23 de l'instruction 15 impose aux assujettis de prévoir dans leurs politiques et procédures au niveau du groupe, des dispositions permettant de communiquer au siège les informations nécessaires à la prévention du BC/FT. En complément, l'instruction 17 en son article 4 énonce que la structuration du dispositif de contrôle interne des établissements de crédit doit comprendre un contrôle de dernier niveau réalisé par l'audit interne. En son article 62, l'instruction 17 énonce par ailleurs que la fonction de conformité doit être responsable de la centralisation des informations sur les problèmes et dysfonctionnement dans le « groupe d'intérêts » auquel appartient un établissement de crédit ; quant à l'article 63 de la même instruction, il prévoit que les activités doivent être incluses dans le champ d'intervention de l'audit interne. En son article 60, l'instruction 17 garantit aux responsables de la conformité dans les établissements de crédit une séparation des fonctions incompatibles, en énonçant que la fonction de conformité doit être exclusive de l'exercice toute autre fonction au sein de l'établissement. Mais aucune précision n'est donnée dans ce texte sur le positionnement du responsable de la conformité au niveau de la direction de l'institution financière. En dehors des établissements de crédit, les dispositions encadrant les autres institutions financières, au cas où elles existent, ne sont pas conformes aux standards requis ;
- (b) Les établissements de crédit ne sont pas tenus de disposer des procédures pour se rassurer que leurs futurs employés satisfont à un degré élevé d'honorabilité lors des recrutements. Par ailleurs, aucune disposition n'est prévue pour les institutions financières autres que les établissements de crédit ;
- (c) L'article 14 de la loi n°04/016 prescrit la formation continue du personnel dans le cadre des programmes internes de LBC/FT. L'instruction 15 en ses articles 35 et 36 précise le champ d'application de cette obligation. Le secteur des

assurances et les services financiers de la poste sont non compris par ces obligations ;

- (d) L'instruction 15 en son article 32 stipule que toutes les composantes du dispositif de prévention du BC/FT doivent faire l'objet d'audits indépendants et réguliers. L'indépendance opérationnelle de l'audit interne est énoncée par plusieurs textes ; mais ceux-ci n'imposent cependant pas que les responsables du contrôle interne disposent d'un positionnement adéquat pour exercer leur mission en toute indépendance et de manière efficace. A l'article 23 de l'instruction 17, il est dit que l'audit interne doit être rattaché à l'organe délibérant qui en désigne le responsable, sans préciser l'étendue des prérogatives dont doit jouir l'audit interne pour remplir efficacement sa mission.

Critère 18.2 : L'instruction 15 en son article 23 prescrit de mettre en place des politiques et procédures au niveau de la maison mère garantissant que toutes les filiales et succursales se prémunissent efficacement contre le risque de BC/FT.

- (a) S'agissant du partage d'informations, seule l'instruction 17 en son article 62, définit les modalités du partage d'informations sur les problèmes et dysfonctionnements observés par les fonctions de conformité. En dehors de cet article qui ne répond même pas aux exigences du critère 18.2(a), aucun texte ne définit les éléments d'information à échanger sur les clients ou sur les opérations, nécessaire pour le fonctionnement effectif d'un dispositif de LBC/FT au niveau du groupe.
- (b) Il n'existe aucune disposition réglementaire sur la mise à disposition d'informations provenant des succursales et filiales relatives aux clients, aux comptes et aux opérations, lorsqu'elles sont nécessaires aux fins de la LBC/FT, aux fonctions d'audit au niveau du groupe.
- (c) Enfin, les textes sont silencieux sur les garanties que devraient contenir le programme de LBC/FT en matière de confidentialité et d'utilisation des informations échangées au sein du groupe financier.

Critère 18.3 : L'article 23 de l'instruction 15 stipule que lorsque les normes minimales de LBC/FT des pays d'accueil et d'origine diffèrent, les succursales et filiales dans le pays d'accueil devraient être tenues d'appliquer la norme la plus rigoureuse. Ces politiques et procédures font l'objet d'adaptations, afin de tenir compte des spécificités propres à chaque entité. Les succursales et filiales implantées à l'étranger communiquent à leur siège (qui en informe la BCC) les dispositions du pays d'accueil qui s'opposent à la mise en œuvre de tout ou partie des recommandations formulées par le siège. Il s'est dégagé que les autres opérateurs du secteur financier, notamment les acteurs du secteur des assurances, ne sont pas tenus d'informer leurs autorités de

surveillance si l'une de leurs implantations étrangères se trouve dans l'incapacité de respecter les mesures appropriées de LBC/FT.

Pondération et conclusion : Les articles 23, 27 et 28 de l'instruction 15, appuyés par l'article 14 (Al. 4) de la loi n°04/016, encadrent respectivement les relations avec les succursales et filiales à l'étranger et le contrôle interne des établissements de crédit. En outre, les obligations de formation et d'information sont contenues dans l'article 35 de l'instruction 15. Seulement, aucune disposition n'est prévue s'agissant du secteur des assurances. **La RDC est Largement conforme à la recommandation 18.**

Recommandation 19 : Pays présentant un risque plus élevé

Critères 19.1, 19.2 & 19.3 : La législation de la RDC ne prévoit pas expressément l'application de contre-mesures appropriées et conformes aux standards à un pays qui persiste à ne pas adopter de manière satisfaisante les recommandations du GAFI. Par ailleurs, il n'existe aucun dispositif, ni aucune procédure opérationnelle de diffusion aux institutions financières des préoccupations suscitées par les défaillances des pays tiers en matière de LBC/FT.

Pondération et conclusion : Les textes en vigueur en RDC ne contiennent pas des dispositions permettant d'appliquer des contre-mesures adaptées aux pays qui n'appliquent pas de manière satisfaisante les recommandations du GAFI. Il n'existe aucun dispositif de diffusion des informations sur les défaillances des pays tiers en matière de LAB/CFT au niveau des autorités de RDC. **La RDC est non conforme à la recommandation 19.**

Recommandation 20 : Déclaration des opérations suspectes

Critère 20.1 : L'article 20 de la loi n°04/016 stipule que tous les assujettis sont tenus de déclarer à la CENAREF les opérations qui portent sur des fonds suspectés de provenir de l'accomplissement d'une ou de plusieurs infractions ou d'être liés au financement du terrorisme. Mais il n'est pas explicitement précisé dans ce texte que la déclaration d'opération suspecte doit être faite « immédiatement ». Par ailleurs, le Protocole signé en 2010 entre l'ACB et la CENAREF fait de la BCC le destinataire des DOS en rapport avec les PPE, sans aucune précision sur leur traitement.

Critère 20.2 : L'obligation de déclarer les tentatives d'opérations suspecte n'est pas clairement contenue dans les textes en vigueur en RDC.

Pondération et conclusion : Les articles 20 et 21 de la loi n°04/016 encadrent les obligations de déclaration des opérations suspectes auxquelles sont astreints les assujettis en RDC, sans en préciser l'immédiateté. En outre, il existe un vide juridique sur l'obligation de déclaration des tentatives d'opérations. **La RDC est partiellement conforme à la recommandation 20.**

Recommandation 21 : Divulgence et confidentialité

Critère 21.1 : La loi n°04/016, en son article 24, répond de manière satisfaisante à ce critère.

Critère 21.2 : L'article 38 de la loi n°04/016 punit de peines privatives de liberté de 2 à 5 ans les personnes et les dirigeants ou préposés des organismes désignés à l'article 4 qui auront sciemment fait au propriétaire des sommes ou à l'auteur des infractions visées audit article, des révélations sur la déclaration qu'ils sont tenus de faire ou sur les suites qui lui ont été réservées. Tel que libellé, l'interdiction concerne seulement les personnes visées par la déclaration ; ce qui laisse croire que le fait de communiquer ces informations à d'autres personnes autres que celles faisant l'objet des investigations n'est pas interdit. Par ailleurs, aucune dérogation légale ou réglementaire ne permet spécifiquement le partage d'informations au sein d'un groupe portant sur les activités inhabituelles ou suspectes, ou les DOS.

Pondération et conclusion : Les exigences de divulgation et de confidentialité sont encadrées par la loi n°04/016 ; au sens de cette loi, aucune action ne peut être engagée, contre les dirigeants et employés, en responsabilité pénale ou civile lorsqu'ils déclarent en toute bonne foi des opérations suspectes à la CENAREF. Cette loi interdit aussi l'information des personnes faisant l'objet de soupçons qu'une déclaration a été transmise à la CENAREF. Par contre, il n'existe pas une interdiction expresse faite aux institutions financières de divulguer à toute autre personne que celle faisant l'objet des investigations, le fait qu'une déclaration d'opérations suspectes a été transmise à la CENAREF. Enfin, le partage des informations au titre de la recommandation 18 n'est pas autorisé. **La RDC est largement conforme à la recommandation 21.**

Recommandation 22 : EPNFD : Devoir de vigilance relatif à la clientèle

Critère 22.1 :

- (a) L'article 16 de la loi n°04/016 encadre les obligations de vigilance auxquelles sont astreints les casinos. Seulement, l'obligation de s'assurer de l'identité du client se limite aux joueurs qui achètent, apportent ou opèrent des échanges de jetons pour toutes les opérations supérieures à 2 000 USD ;
- (b) Aucune disposition spécifique n'encadre les activités des agents immobiliers lorsqu'ils sont impliqués dans des opérations d'achat et de vente de biens immobiliers ;
- (c) S'agissant des négociants en métaux et pierres précieuses, la note circulaire n°00009/CAB.MINES/01/2008 du 23 décembre 2008 dispose qu'à la fin de chaque mois, le comptoir d'achat des substances minérales doit transmettre au Ministère des Mines des rapports comportant, entre autres, les noms et adresses des clients. Si ces dispositions constituent des ébauches de mesures

d'identification des clients, elles sont encore loin d'être conforme aux critères de la R.10 ;

(d) L'ordonnance loi n°66-334 prescrit aux notaires, en son article 6, de vérifier l'identité et la qualité des comparants de tout acte notarié. S'agissant des avocats, l'ordonnance-loi n°79-028 du 28 septembre 1979 portant organisation du barreau, du corps des défenseurs judiciaires et du corps des mandataires de l'État ne contient aucune obligation de vigilance en ce qui concerne leurs relations avec la clientèle ;

(e) Les Prestataires de services aux trusts ne sont soumis à aucune obligation légale en matière d'identification des clients ou de vigilance.

Critère 22.2 : Les casinos sont tenus de conserver pendant au moins 10 ans les documents relatifs à la comptabilité, les caractéristiques des transactions de montant supérieur à 2 000 USD avec la mention des noms des joueurs. En dehors de cette disposition superficielle, les EPNFD ne sont soumises à aucune obligation de conservation des documents telle que mentionnée à la R.11.

Critère 22.3 : Il n'existe aucune obligation faite aux EPNFD en ce qui concerne les PPE.

Critère 22.4 : Il n'existe aucune obligation faite aux EPNFD en ce qui concerne les nouvelles technologies.

Critère 22.5 : Il n'existe aucune obligation faite aux EPNFD en ce qui concerne le recours à des tiers.

Pondération et conclusion : En dehors des casinos pour lesquels les diligences règlementaires sont contenues à l'article 16 de la loi n°04/016, il n'y a aucune disposition relative à l'obligation de vigilance à la clientèle à l'égard des autres catégories des EPNFD. Aucune obligation relative à la conservation de documents n'est imposée aux agents immobiliers, aux négociants en métaux et pierres précieuses, aux avocats, notaires et autres professions juridiques ou aux comptables. Aucune obligation n'est imposée aux EPNFD en ce qui concerne les PPE, les nouvelles technologies, ou encore le recours à des tiers. Il n'existe pas d'obligations spécifiques sur l'examen attentif de certaines opérations atypiques, la mise en œuvre des mesures de vigilance renforcées si les risques de BC/FT sont élevés, ou encore le devoir de se rassurer que les informations obtenues peuvent être mises sans délai à la disposition des autorités. **La RDC est non conforme à la recommandation 22.**

Recommandation 23 : EPNFD : Autres mesures

Critère 23.1 : Conformément l'article 20 de la loi n°04/016, les obligations de déclaration des opérations suspectes s'appliquent à toutes les catégories des assujettis, y compris les EPNFD. Mais comme pour les IF, il se pose un problème de non

exigence de l'immédiateté de la DOS et de la déclaration des tentatives d'opérations suspectes.

Par ailleurs, il est apparu au cours des entretiens une réticence des Experts comptables à l'application des obligations des DOS à la CENAREF dans leur corps de métier, ce qui cause un réel problème d'effectivité de ce critère.

Critère 23.2 : Il n'existe aucune obligation applicable aux EPNFD en matière de contrôle interne, succursales et filiales à l'étranger.

Critère 23.3 : Il n'existe aucune obligation applicable aux EPNFD relative aux mesures de vigilance renforcée pour les pays présentant un risque plus élevé.

Critère 23.4 : Conformément à l'article 24 de la loi n°04/016, aucune action civile ou pénale ne peut être engagée à l'encontre des EPNFD visées à l'article 4 de la même loi, lorsque ceux-ci procèdent à la transmission de bonne foi d'une déclaration de soupçon. L'article 38 de la loi n°04/016 fait interdiction aux EPNFD d'informer les clients concernés des déclarations de soupçons transmises à la CENAREF ou de la suite qui leur a été réservée. Mais cette disposition ne couvre que les déclarations émises par la même EPNFD et ne concerne pas les informations sur les autres déclarations dont ces assujettis pourraient avoir connaissance, notamment par le biais du droit de communication de la CENAREF pendant l'exploitation d'une DOS souscrite par un autre assujetti.

Pondération et conclusion : La réglementation en vigueur en RDC n'intègre pas les prestataires des services aux trusts et aux sociétés comme assujettis donc ils ne sont pas soumis à l'obligation de déclaration des opérations suspectes. S'agissant des négociants en métaux et pierres précieuses, la loi ne fixe pas le seuil pour la vigilance particulière. Aucune disposition n'est prévue pour les EPNFD en matière de respect des obligations de contrôles internes, ni de respect des obligations relatives aux pays présentant un risque élevé, ni de divulgation et de confidentialité. **La RDC est partiellement conforme à la recommandation 23.**

Recommandation 24 : Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales

Critère 24.1 La RDC fait partie des Etats membres de l'OHADA. Ainsi les personnes morales en l'occurrence les sociétés, entre autres les sociétés en nom collectif (SNC), les sociétés en commandite simple (SCS), les sociétés à responsabilité limitée (SARL), les sociétés anonyme (SA) et les Groupements d'Intérêt Economique (GIE) sont soumis aux dispositions pertinentes de l'acte uniforme relatif aux sociétés commerciales et GIE

Ces sociétés sont créées, selon l'acte uniforme précité, par acte notarié. Dans le cas précis de la République Démocratique du Congo, les formalités relatives à la création

des sociétés sont accomplies au Guichet Unique de ce pays conformément aux dispositions du décret n°12/045 du 1er novembre 2012.

Aussi il convient de souligner que toutes les informations portant sur les personnes morales, sont publiées sur le site C-guce.guichetunique.cd lequel dispose également d'autres antennes dans les villes de Kinshasa, ressort de Matete et Lubumbashi dans le Haut Katanga. Mais nous devons relever qu'en République Démocratique du Congo, l'exercice des activités commerciales ne permet pas de déterminer le bénéficiaire effectif de celles-ci au sens de la définition donnée par le GAFI.

Critère 24.2 : La RDC n'a pas adoptée l'évaluation nationale des risques conduite par la Banque Mondiale. Les autorités de poursuite pénale ont exprimé des inquiétudes quant à l'utilisation de personnes morales dans des schémas de blanchiment, notamment à travers le recours aux prête-noms. Ces inquiétudes n'ont toutefois pas mené à une analyse de risques spécifiques.

Informations élémentaires

Critère 24.3 : : Au sens de l'article 1^{er} de l'acte uniforme relatif au droit des sociétés et du groupement d'intérêt économique du 17 octobre 1997, toute société commerciale, y compris celle dans laquelle un Etat ou une personne morale de droit public est associé, dont le siège social est situé sur le territoire de l'un des Etats parties au Traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (ci-après désignés « les Etats parties ») est soumise aux dispositions du présent Acte uniforme. Tout groupement d'intérêt économique est également soumis aux dispositions du présent Acte uniforme. En outre, les sociétés commerciales et les groupements d'intérêt économique demeurent soumis aux lois non contraires au présent Acte uniforme qui sont applicables dans l'Etat partie où se situe leur siège social. En vertu des dispositions de l'acte uniforme que le registre du commerce et des sociétés est tenu par le greffe de chaque tribunal de grande instance. Il existe également auprès du Ministère de la Justice un registre national qui reprend les informations contenues dans les registres locaux et dispose d'un logiciel sécurisé comprenant les informations suivantes : forme juridique et, le cas échéant, le statut légal particulier, la raison sociale ou la dénomination sociale, la nature de l'activité exercée, l'adresse du siège social et, si ce siège n'est pas situé dans le ressort du tribunal, celui du principal établissement dans le ressort, le capital, le nom des associés des sociétés de personnes et celui des responsables sociaux. Pour les groupements d'intérêt économique et les autres personnes morales, les informations suivantes sont enregistrées : la dénomination, l'objet et l'adresse du siège. L'acte dispose que les inscriptions sont faites au registre pour être portées à la connaissance du public. De plus, toute immatriculation donne lieu dans un délai d'un mois à une publication dans un quotidien par le déclarant. Le registre national est accessible sur internet. L'accès à certaines informations est payant.

Critère 24.4 : Les sociétés n'ont pas l'obligation de conserver les informations telles que la dénomination sociale ; la preuve de leur constitution en société, leur forme juridique et leur état, l'adresse de leur siège social, leurs règles de fonctionnement ainsi que la liste des membres du conseil d'administration. Concernant leurs actionnaires ou membres, l'acte uniforme fait référence à un registre des actions nominatives d'une société anonyme, mais aucune obligation de tenue de registre n'est imposée.

Critère 24.5 : Le texte de l'OHADA impose aux personnes morales de demander dans un délai d'un mois à compter de leur survenue l'inscription de tout acte ou fait modifiant une inscription préalable. Il prévoit que la personne morale doit fournir les pièces justificatives nécessaires à l'appui de sa demande. En vertu des dispositions de l'acte le greffe en charge du registre du commerce et des sociétés vérifie que les demandes sont complètes ainsi que leur conformité. De plus, le greffe peut, en application des dispositions de l'acte sur le registre du commerce des sociétés et la publicité du crédit mobilier vérifier à tout moment la permanence de l'exactitude des informations. Toute fausse déclaration, information inexacte ou incomplète en vue de l'immatriculation, la radiation ou la modification d'une inscription est sanctionnée d'une amende. Aucune obligation ne pèse sur le registre quant au respect des délais.

Informations sur les bénéficiaires effectifs

Critère 24.6 : Il n'existe pas de mécanisme de collecte d'informations sur les bénéficiaires effectifs des activités des personnes morales.

Critère 24.7 : Il n'existe donc aucun document relatif à la mise à jour des informations sur les bénéficiaires effectifs des activités de ces sociétés alors que l'acte uniforme sur le droit commercial général fait obligation aux sociétés de communiquer au RCCM toutes les informations portant sur leur situation en vue de leur mise à jour.

Critère 24.8 : Au Guichet unique de la RDC, les formalités sont réduites à trois (3) jours et pour un montant de 120 USD pour les entreprises et 40 USD pour les établissements alors qu'auparavant il fallait 3 500 USD.

La RDC n'a communiqué aucun document relatif à la coopération entre les autorités compétentes pour identifier le bénéficiaire effectif.

Critère 24.9 : La RDC n'a pas mis à disposition les textes spécifiques sur les personnes morales pour la conservation des pièces justificatives et enregistrements consistant en des documents originaux ou des copies ayant force probante similaire.

Autres exigences

Critère 24.10 : Les dispositions du code de procédure pénale relatives aux pouvoirs des OPJ (articles 3 et suivants) et celles de l'article 25 de la loi LBC confèrent aux

autorités de poursuite pénale des pouvoirs d'investigations leur permettant d'accéder à toutes informations dans le cadre d'une enquête.

Critère 24.11 : Le droit Congolais autorise les actions au porteur. Toutefois, l'article 5 de la loi LBC interdit les titres au porteur d'un montant supérieur à 10000 USD des dérogations à cette interdiction peuvent être admises.

Critères 24.12 : Aucune information n'a été communiquée à la mission concernant les actions inscrites au nom de prête-noms ou les administrateurs agissant pour le compte d'une autre personne alors que cette pratique existe en RDC.

Critère 24.13 : Aucune sanction n'est prévue en cas de non conservation des documents, ni en cas de non mise à jour des informations.

Critère 24.14 : Les mécanismes de coopération et d'échange d'information internationaux (administratifs et judiciaires) sont applicables aux informations relatives aux sociétés commerciales. Toutefois aucune information n'a été communiquée à la mission d'évaluation sur la mise en œuvre de cette coopération internationale et sa qualité.

Critère 24.15 : La RDC n'a communiqué à la mission aucun document relatif au contrôle de la qualité d'assistance qu'elle reçoit d'autres pays en réponse à la demande d'informations élémentaires sur les bénéficiaires effectifs afin de les localiser.

Pondération et conclusion : Toutes les sociétés de droit congolais sont immatriculées au registre du commerce et des sociétés dans le système du Registre du Commerce et du Crédit Mobilier (RCCM). Le rapport d'évaluation nationale des risques n'a pas été adopté par les autorités de la RDC. Le registre du commerce et des sociétés ne comprend aucune information sur les bénéficiaires effectifs. Les sociétés ne sont pas tenues de tenir un registre des informations de base et des bénéficiaires effectifs de la société. Aucune sanction applicable en cas de fausse déclaration ou de déclaration incomplète. **La RDC est non conforme à la recommandation 24.**

Recommandation 25 : Transparence et bénéficiaires effectifs des constructions juridiques

Critères 25.1 :

(a) : Non applicable

(b) : Non applicable

(c) : Aucune obligation légale de conservation d'information n'est faite aux trustees professionnels qui pourraient s'installer en RDC.

Critère 25.2 :

Critères 25.3 : Il n'y a pas d'obligation pour les trustees (de trusts de droit étranger) de déclarer leur statut aux institutions financières et aux entreprises et professions non

financières désignées lorsqu'ils établissent une relation d'affaires ou réalisent une opération occasionnelle.

Critère 25.4 : Aucune loi ne semble empêcher aux trustees (de trusts de droit étranger) de fournir aux autorités compétentes ou aux institutions financières et aux entreprises et professions non financières désignées des informations sur les bénéficiaires effectifs et les avoirs du trust.

Critère 25.5 : En l'absence d'obligation spécifique pour les trustees de déclarer leur statut aux institutions financières et EPNFD, les informations sur les bénéficiaires effectifs, la résidence du trustee et tout actif détenu ou géré par l'institution financière ou l'entreprise ou profession non financière désignée peuvent être obtenues dans le cadre d'une enquête, si les autorités de poursuite pénale découvrent l'existence du trust, et en utilisant leurs pouvoirs d'investigation usuels (Cf. Recommandation 31, *supra*).

Critère 25.6 : La RDC ne connaissant pas les trusts dans son droit interne, les demandes de transmission d'information formulées par les autorités étrangères ne concerneront par hypothèse que des trusts étrangers actifs en RDC. Dans ce cadre, les autorités Congolaises seront en mesure de transmettre les informations qu'elles détiennent, mais celles-ci pourront être limitées voire inexistantes compte tenu de l'absence d'obligation spécifique de déclaration relative à l'existence de trust étranger.

Critère 25.7 : Aucune disposition ne prévoit la responsabilité juridique des trustees (de trusts de droit étranger). En l'absence d'obligations, aucune sanction n'est applicable aux trustees.

Critère 25.8 : Il n'y a aucune sanction applicable aux trustees (de trusts de droit étranger) en cas de non-respect de l'obligation de mise à disposition des autorités compétentes des informations sur les trusts.

Pondération et conclusion : La RDC ne dispose pas de cadre légal applicable aux trusts car ces constructions juridiques ne sont pas connues. Or, en l'absence d'interdiction expresse, des trusts de droit étrangers peuvent néanmoins opérer au Congo. Ces situations ne font l'objet d'aucune régulation, afin, entre autres, d'identifier les bénéficiaires effectifs et d'assurer la transparence des transactions. **La RDC est non conforme à la recommandation 25.**

Recommandation 26 : Réglementation et contrôle des institutions financières

Critère 26.1 : En République Démocratique du Congo, les textes législatifs et réglementaires instituent deux autorités (BCC et ARCA) chargées du contrôle de la réglementation et de la surveillance des institutions financières définies par les recommandations du GAFI à l'exception des services financiers de la Poste. Ils leur confèrent également les pouvoirs de contrôle du respect des exigences relatives à la LBC/FT. La BCC est l'organe responsable de la réglementation et du contrôle du

respect des exigences de LBC/FT par les institutions financières relevant de sa sphère de compétence (Loi n°005 relative à la constitution, l'organisation et le fonctionnement de la BCC, loi n°04/016 du 19 juillet 2004 portant LBC/FT et instruction n°23 aux établissements de crédit relative à l'exercice du pouvoir disciplinaire de la BCC). A cet effet, elle est en charge de la supervision et du contrôle des établissements de crédit (loi n°003/2002 du 02 février 2002 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit), des banques (instruction n°18), des institutions de microfinance (loi n°11/020 du 15 septembre 2011 fixant les règles relatives à l'activité de la microfinance en RDC et instruction n°1 aux IMF), des coopératives d'épargne et de crédit (loi n°002/2002 portant dispositions applicables aux COOPEC), des messageries financières (instruction administrative n°006), des bureaux de change (instruction administrative n°007) et des établissements de monnaie électronique (instruction n°24). L'ARCA est l'organe désigné en charge de la régulation et du contrôle du secteur des assurances (décret n°16/001 du 26 janvier 2016 portant création, organisation et fonctionnement de l'ARCA). Elle a la responsabilité de s'assurer du respect, par les entreprises soumises à son contrôle, de la législation portant LBC/FT. Les services financiers de la Poste sont soumis à aucune autorité de supervision en matière de LBC/FT.

Entrée sur le marché

Critère 26.2 : Les institutions financières soumises aux Principes Fondamentaux doivent être agréées avant d'exercer leurs activités en RDC. Pour les établissements de crédit, la loi n°003/2002 et l'instruction n°18 désignent la BCC comme la seule autorité habilitée à délivrer l'agrément des établissements de crédit, de leurs dirigeants et commissaires aux comptes. Les établissements de crédit doivent, avant d'exercer leur activité sur le territoire national de la RDC, obtenir l'agrément de la BCC (article 10 de la loi n°003/2002). De même, la BCC est la seule autorité compétente à délivrer l'agrément aux Coopératives d'Epargne et de Crédit (loi n°002/2002 du 2 février 2002), aux institutions de microfinance (loi n°11/020 du 15 septembre 2011 et instruction n°1 sur les IMF), aux messageries financières (instruction n°6), aux changeurs manuels (instruction n°7) et aux établissements de monnaie électronique (instruction n°24). Cependant, les sociétés internationales de transfert qui opèrent en République Démocratique du Congo ne sont pas agréées en RDC. L'ARCA est l'organe habilité à délivrer l'agrément aux entreprises d'assurance et de réassurance ainsi que leurs dirigeants (décret n°16/001 du 26 janvier 2016). La loi n°04/016 du 19 juillet 2004 prévoit que l'Etat doit organiser le cadre juridique de manière à assurer la transparence des relations économiques, notamment en assurant que le droit des sociétés et les mécanismes juridiques de protection des biens ne permettent pas la constitution d'entités fictives ou de façade en RDC. On note l'absence d'un autre texte légal ou réglementaire qui interdit formellement la constitution ou l'existence de banques fictives en RDC.

Critère 26.3 : Les textes régissant les activités de diverses institutions financières font mention liminaire d'une exigence de communication de la liste des actionnaires et des dirigeants au moment d'introduire le dossier de demande d'agrément à la BCC. L'interdiction est donnée d'administrer, de diriger ou de gérer, directement ou indirectement, ces institutions lorsqu'on a été condamné pour un certain nombre de crimes et infractions. Toutefois, il convient de relever que la réglementation ne prévoit pas l'examen des bénéficiaires effectifs lors de la demande d'agrément et/ou des transferts significatifs de propriété. Après la délivrance d'agrément, la BCC ne dispose d'aucun mécanisme pour assurer en temps opportun le suivi des modifications affectant les dirigeants, les administrateurs ou les actionnaires des personnes morales. La communication de la seule liste dans un contexte où il y a absence d'un système fiable et sécurisé d'identification des personnes ne saurait permettre l'identification des bénéficiaires effectifs et ainsi empêcher que les criminels et leurs complices ne contrôlent les institutions financières. Les diligences existantes sont limitées. S'agissant du secteur des assurances, le code des assurances mentionne comme l'un des critères que l'ARCA doit prendre en compte pour donner son avis favorable ou non sur l'octroi d'agrément, l'honorabilité des personnes chargées de conduire l'entreprise d'assurances ou de réassurances. Ce code a fixé des conditions d'honorabilités en son article 463 qui excluent de l'exercice de profession d'agent général ou de courtier d'assurances ou de réassurances des personnes ayant fait l'objet (i) d'une condamnation irrévocable à une peine de servitude pénale principale pour infraction intentionnelle ; (ii) d'une mesure de faillite personnelle ou autre mesure d'interdiction relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises ; (iii) d'une mesure de destitution des fonctions d'officier du ministère public en vertu d'une décision de justice. Les textes en vigueur ne mentionnent nullement les conditions d'intégrité et de professionnalisme, encore que l'ARCA n'est pas opérationnelle dans son rôle de contrôle du secteur des assurances à la date de la visite sur place.

Approche fondée sur les risques en matière de contrôle et de surveillance

Critère. 26.4

(a) Les établissements de crédit font l'objet d'une réglementation et d'une supervision en matière de LBC/FT en accord avec les principes fondamentaux. Néanmoins, l'application d'une surveillance consolidée au niveau du groupe à des fins de LBC/FT n'est pas établie. En outre, aucune approche qui tienne compte des risques de BC/FT, que ce soit dans la réglementation ou dans la supervision, n'est prévue par les textes. Quant au secteur des assurances, il faut relever l'absence de supervision en matière de LBC/FT au moment de la visite sur place du fait que l'ARCA soit encore dans sa phase de mise en place et aucune disposition légale ou réglementaire n'impose une surveillance fondée sur les risques ou encore en lien avec les principes fondamentaux ;

(b) Les autres types d'institutions financières, notamment les changeurs manuels, les messageries financières, les compagnies financières, les institutions de microfinance et les COOPEC font l'objet d'une réglementation en matière de LBC/FT (la loi 04/016). Toutefois, l'effectivité de la supervision en matière de LBC/FT par la BCC de ces autres institutions financières n'est pas certaine. Les inspections sur place qui ont eu lieu sont de portées générales et leur intérêt à la problématique de la LBC/FT n'est pas certain. Il y a, à ce jour, absence d'une approche de surveillance fondée sur les risques de BC/FT ; lesquels risques ne sont malheureusement pas encore identifiés.

Critère 26.5 : Au moment de la visite sur place, la BCC n'exerce pas sur les institutions financières assujetties à son contrôle sur place et sur pièces, une surveillance en matière de LBC/FT basée sur les risques. Il y a absence d'évaluation des risques ni l'établissement de profils risques pouvant guider les actions de contrôle.

Critère 26.6 : Il n'y a aucune disposition relative au profilage de risque de BC/FT des institutions financières ou des groupes financiers, et donc pas de possibilité de révision de l'évaluation du profil de risque de BC/FT de ces mêmes institutions et groupes.

Pondération et conclusion : Les dispositions relatives à l'accès au marché ne sont pas satisfaisantes car ne permettant pas de s'assurer tout au long de l'activité des institutions financières qu'elles ne sont pas détenues, contrôlées ou dirigées par des criminels ou leurs complices. La supervision en matière de LBC/FT n'est pas basée sur une approche fondée sur les risques de BC/FT. Par ailleurs, en dehors des institutions bancaires, il y a insuffisance d'effectivité de mise en œuvre de contrôle sur place des dispositifs de LBC/FT des autres institutions financières soumises à la supervision par la BCC. Le secteur des assurances ne fait pas encore l'objet d'une supervision en matière de LBC/FT du fait de l'inopérationalité de l'ARCA au moment de la visite sur place. En plus, les services financiers de la poste ne sont soumis à aucun contrôle en la matière. **La RDC est partiellement conforme à la recommandation 26.**

Recommandation 27 : Pouvoirs des autorités de contrôle

Critère 27.1 : La supervision en matière de LBC/FT est confiée à la BCC en ce qui concerne les institutions relevant de sa sphère de compétence (article 19 de la loi n°04/016). La BCC dispose ainsi sur les institutions qui lui sont assujetties (établissements de crédit, institutions de microfinance, messageries financières et bureaux de change), des pouvoirs étendus de contrôle et de surveillance dans les matières qui lui sont reconnues, y compris la LBC/FT. S'agissant du secteur des assurances, le Décret n°16/001 du 26 janvier 2016 portant création, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation et de Contrôle des Assurances confère à l'ARCA des pouvoirs de s'assurer du respect, par les entreprises soumises à son contrôle, de la législation portant lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (article 6). Ce qui n'est pas le cas pour les services financiers de la Poste qui ne disposent pas de superviseur en matière de LBC/FT.

Critère 27.2 : La loi n°04/016 portant LBC/FT en RDC confère à la BCC la charge de la supervision en matière de LBC/FT dans la sphère de sa compétence. Cette supervision est assurée plus spécifiquement par la Direction de la Surveillance des Intermédiaires Financiers (DSIF). L'ordre de service n°122/09 du 30 septembre 2009 portant organigramme de la DSIF institue en son sein un Corps des Superviseurs Polyvalents chargé de procéder aux contrôles sur place dans les établissements de crédit, les institutions de microfinance, les bureaux de change et les messageries financières. S'agissant du secteur des assurances, même si aucune disposition des textes ne mentionne explicitement le contrôle sur place et sur pièces, il est admis que dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, l'ARCA serait amenée à effectuer des contrôles sur place et sur pièces. L'article 488 du code des assurances, en parlant du rapport contradictoire, mentionne la possibilité de tels contrôles.

Critère 27.3 : Etablissements **de crédit** - L'article 38 de la loi n°003/2002 du 02 février 2002 fait obligation aux établissements de crédit de fournir aux inspecteurs mandatés par la BCC pour le contrôle, toutes les informations et explications qui lui paraissent nécessaires. Ces établissements sont tenus de leur soumettre leurs encaisses, titres et valeurs en portefeuille ainsi que leurs livres, procès-verbaux, comptes, reçus et autres documents. La BCC est destinataire des copies des rapports annuels des commissaires aux comptes sur les comptes annuels de l'établissement de crédit conformément aux normes professionnelles en la matière (article 55 de la loi n°003/2002). La BCC fait, régulièrement ou à chaque fois qu'elle le juge nécessaire, procéder par une ou plusieurs personnes mandatées par elle à cet effet, au contrôle sur pièces et sur place de tout établissement de crédit en vue d'établir si cette dernière est saine et si elle respecte les dispositions légales et réglementaires régissant l'activité et le contrôle des Etablissements de crédit (article 37).

Institutions de Microfinance – Dans son rôle de supervision, la BCC peut procéder aux contrôles sur pièces et sur place des institutions de Microfinance. Elle a le pouvoir de requérir, auprès de toute personne physique ou morale, toute information jugée utile pour la bonne fin des contrôles qu'elle effectue (article 33 de la loi n°11/020 du 15 septembre 2011 fixant les règles relatives à l'activité de la Microfinance en RDC).

Messagerie Financière – L'instruction n°006 portant réglementation de l'activité de la Messagerie Financière n'a pas pris en compte des dispositions relatives aux pouvoirs de contrôle de sorte qu'il n'est pas aisé de se prononcer sur quelques possibilités à conférer ou non à la BCC d'exiger la production d'informations pertinentes pour le contrôle du respect des obligations de LBC/FT.

Changeurs manuels – Aucune disposition, qu'elle soit légale ou réglementaire, ne confère expressément à la BCC le pouvoir d'exiger la production par les bureaux de change de toutes informations pertinentes pour les besoins de contrôle du respect de

leurs obligations en matière de LBC/FT. Il y a également absence d'obligation pour la BCC d'effectuer des contrôles sur pièces et sur place en la matière.

Secteur des assurances – A la date de la visite sur place, l'ARCA étant encore dans sa phase de mise en place, n'a pas pu produire des textes organisant les activités de contrôle sur pièces et sur place des entreprises d'assurance et de réassurance de sorte que l'on puisse valablement apprécier la prise en compte ou non des pouvoirs à lui conférer pour exiger auprès de ses assujettis la production de toutes informations pertinentes pour contrôler le respect des obligations de LBC/FT.

Critère 27.4 : La BCC a le pouvoir d'imposer des sanctions allant jusqu'au retrait d'agrément pour les institutions placées sous sa supervision. Mais on notera qu'en l'absence d'autorité de supervision des services financiers de la Poste, il n'existe pas de sanctions qui leur sont applicables au moment de la visite sur place. Tout comme la BCC, l'autorité de supervision du secteur des assurances (ARCA) a également le pouvoir d'imposer des sanctions allant jusqu'au retrait d'agrément. (Voir Recommandation 35 ci-dessous).

Pondération et conclusion : Globalement, la BCC dispose de larges pouvoirs pour assurer le contrôle des assujettis relevant de sa sphère de compétence. Elle a le pouvoir de contrôle sur pièces et sur place avec la possibilité d'exiger de ses assujettis la production de toute information jugée pertinente dans la plupart des cas. Elle a aussi le pouvoir d'imposer toute une gamme de sanctions disciplinaires et financières. L'ARCA est l'autorité désignée pour assurer le contrôle des activités relevant du secteur des assurances mais étant encore dans sa phase de mise en place, les textes devant organiser ses activités de contrôle ne sont pas encore produits dont la difficulté pour la mission, lors de la visite sur place, d'apprécier la prise en compte ou non de certains critères, notamment le pouvoir d'exiger la production de toute information pertinente au moment d'un contrôle. Néanmoins, l'ARCA dispose de pouvoirs d'imposer toute une gamme de sanctions disciplinaires et financières. Quant aux services financiers de la Poste, en l'absence d'autorité de supervision et des dispositions explicitement écrites en la matière, il n'a pas été possible à la mission d'apprécier un quelconque pouvoir de contrôle du secteur. **La RDC est partiellement conforme à la recommandation 27.**

Recommandation 28 : Réglementation et contrôle des entreprises et professions non financières désignées

Casinos

Critère 28.1 :

- (a) En RDC, les dispositions de l'article 16 de la loi n°04/016 du 19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme fait obligation aux casinos, avant de commencer leur activité, d'adresser une demande

d'agrément au Ministère ayant l'économie dans ses attributions avec copie à la BCC aux fins d'obtenir l'autorisation d'ouverture et de fonctionnement prévue par la loi en vigueur ;

(b) Les dispositions ci-dessus rappelées obligent les casinos, au moment d'introduire la demande d'agrément, de justifier dans cette demande, de l'origine licite des fonds nécessaires à la création de l'établissement. Aucune autre mesure ni procédures claires permettant de s'assurer que les criminels ou leurs complices ne puissent pas prendre le contrôle de ces établissements de jeux ne sont prescrites ;

(c) Aucune autorité de contrôle des casinos en matière de LBC/FT n'est désignée de sorte que les casinos ne font pas l'objet d'un contrôle du respect de leurs obligations en matière de LBC/FT.

Entreprises et professions non financières désignées autre que les casinos

Critère 28.2 : Les avocats, les notaires, les experts-comptables, les agents immobiliers ou les négociants en métaux et pierres précieuses sont respectivement régulés par l'Ordre national des avocats, le Ministère en charge de la Justice, l'Ordre national des experts comptables, l'Association des agences immobilières du Congo ou le Centre d'expertise, d'évaluation et de certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses. Toutefois, aucune de ces autorités ou organismes d'autorégulation n'assure le respect par les entreprises et professions relevant de sa compétence, de leurs obligations en matière de LBC/FT. On note l'absence de dispositions légales ou réglementaires conférant à ces autorités ou organismes d'autorégulation, le mandat de s'assurer du respect par les professions placées sous leur supervision de leurs obligations en matière de LBC/FT.

Critères 28.3 : Les EPNFD autres que les casinos ne sont aucunement soumises à des dispositifs de surveillance permettant d'assurer qu'elles respectent leurs obligations en matière de LBC/FT.

Critères 28.4 : Les professions d'avocat ou expert-comptable sont réglementées de sorte à limiter l'accès à ces professions aux criminels et à leurs complices. Les autorités et organismes d'autorégulation y afférentes disposent également de pouvoir de sanction conformément aux textes qui régissent leur profession. Cependant, il y a lieu de souligner que ces pouvoirs ne s'exercent pas dans le cadre de la LBC/FT en absence d'obligations particulières relatives au respect des diligences à mettre en œuvre en la matière. Les agents immobiliers et les négociants en métaux et pierres précieuses ne sont pas soumis aux exigences sous examen.

Toutes les entreprises et professions non financières désignées

Critère 28.5 : Les EPNFD ne font pas l'objet d'une surveillance en fonction des risques de BC/FT.

Pondération et conclusion : En général, les entreprises et professions non financières désignées ne sont pas soumises à des dispositifs de surveillance pouvant permettre de s'assurer qu'elles respectent leurs obligations en matière de LBC/FT. **La RDC est non conforme à la recommandation 28.**

Recommandation 29 : Cellule de renseignements financiers (CRF)

Critère 29.1 : L'article 17 de la loi n°04/016 du 19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme crée une cellule de renseignement financier placée sous la tutelle du Ministre des Finances dénommée CENAREF. Elle a pour rôle de recevoir, d'analyser et de traiter les déclarations des personnes et organismes assujettis et de faire rapport au Ministère Public.

Critère 29.2 :

- (a) L'article 20 de la loi anti blanchiment fait de la CENAREF l'unique destinataire des déclarations de soupçon en matière de BC. Dans le cas de financement du terrorisme, l'article 28 fait du Ministère Public le co-destinataire des DOS, en même temps qu'une copie de celles-ci doit être transmise par les établissements de crédit et autres intermédiaires financiers à la BCC ;
- (b) La CENAREF ne reçoit pas les déclarations fondées sur le seuil. Celles-ci sont destinées à la BCC. La BCC n'a pas fourni d'indication sur la transmission ultérieure de ces données à la CENAREF.

Critère 29.3 :

- (a) L'article 17 de la loi anti blanchiment permet à la CENAREF d'obtenir sur sa demande des informations et documents supplémentaires auprès des entités déclarantes ;
- (b) Le même texte en son alinéa 2 permet à la CENAREF de recevoir de toute autorité publique, toute personne physique ou morale, la communication des informations et documents dans le cadre de ses investigations. L'article précise que le secret professionnel ne peut lui être opposé.

Critère 29.4 : L'article 17 de la loi anti blanchiment permet à la CENAREF de pratiquer des analyses opérationnelles et stratégiques. Ainsi, la CENAREF reçoit et analyse les dossiers qui lui sont soumis. Cette analyse se fait au niveau opérationnel, c'est-à-dire du Secrétariat Exécutif de la CENAREF à travers des analystes recrutés à cet égard et suivant les orientations du Conseil. Le rapport est ensuite transmis au Procureur Général près la Cour de Cassation en cas de soupçon avéré. La CENAREF n'a pas encore mené des analyses stratégiques.

Critère 29.5 : La transmission des dossiers par la CENAREF au Procureur Général près la Cour de Cassation ou de manière générale aux autorités de poursuite se fait par dossier physique par le truchement des agents dédiés à cet effet. Lors de la

transmission du dossier aux administrations, la CENAREF s'assure que ces dernières déchargent sur la copie de la lettre de transmission. Ainsi, la dissémination telle que faite par la CENAREF ne peut garantir le niveau de confidentialité, car le circuit utilisé par la CENAREF n'est pas sécurisé et protégé.

L'article 17 permet à la CENAREF de recevoir également toutes autres informations utiles communiquées par les autorités judiciaires. En son dernier alinéa, cet article confère au personnel de la CENAREF la qualité d'agents et d'officiers de police judiciaire, ce qui oblige de disséminer sur simple requête des autorités judiciaires compétentes.

Critère 29.6 :

- (a) La CENAREF ne dispose pas d'un manuel de procédures de traitement des dossiers. Dans la pratique, le traitement est fait par un analyste désigné par le Secrétaire exécutif qui suit les orientations du Conseil. Plusieurs personnes ont donc accès aux dossiers, d'abord le Secrétaire exécutif qui les reçoit, les membres du conseil qui en discutent et l'analyste qui les traite. Par ailleurs, aucune procédure n'existe pour l'accès du personnel aux dossiers. La dissémination telle que pratiquée par elle n'est pas vraiment sécurisée, car il n'existe pas des canaux véritablement protégés pour la transmission des DOS aux autorités de poursuites ;
- (b) L'article 17 alinéa 5 de la loi anti blanchiment soumet les agents de la CENAREF au secret professionnel. Cette disposition est également reprise par le décret n°08/24 du 24 septembre 2008 portant organisation et fonctionnement d'une cellule nationale de renseignements financiers ;
- (c) La CENAREF est actuellement logée dans les locaux de la BCC. Ces locaux sont sécurisés. En effet, pour y accéder il faut avoir une carte d'accès. Néanmoins, aucune autre disposition n'existe à l'intérieur des locaux de la Banque Centrale du Congo pour sécuriser les propres installations de la CENAREF. Cette structure ne dispose pas d'installations et matériels informatiques qui mériteraient d'être sécurisés.

Critère 29.7 :

- (a) L'article 17 de la loi anti blanchiment prévoit la création d'une CENAREF, sous tutelle du Ministre des Finances, dotée de l'autonomie financière et d'un pouvoir de décision propre. Ledit article prévoit également que la CENAREF traite et dissémine toutes les DOS qu'elle reçoit. Le décret 08/20 du 24 septembre 2008 portant organisation et fonctionnement de la CENAREF confirme en son article 1er que cette CRF est indépendante dans l'accomplissement de ses missions ;

- (b) L'article 18 de la loi anti blanchiment repris dans le décret portant création de la CENAREF en son article 22 permet à la CENAREF de coopérer avec ses homologues étrangers. C'est ainsi qu'elle a signé des accords de coopération avec ses homologues de Belgique, du Maroc et du Congo Brazzaville. Cette collaboration se fait également avec les administrations nationales impliquées dans la LBC/FT. Des accords de coopération ont ainsi été signés avec la Direction Générale des Douanes et Accises d'une part et avec l'Association Congolaise des Banques d'autre part ;
- (c) La CENAREF n'est pas instituée au sein d'une autre autorité. Elle est placée sous la tutelle administrative du Ministre des Finances mais jouit d'une autonomie de décision sur le plan opérationnel. L'organisation fonctionnelle de la CENAREF est bicéphale, on y retrouve un Conseil et un Secrétariat Exécutif. Le Conseil est l'organe décisionnel. Ses membres proviennent d'administrations différentes et exercent à temps partiel à la CENAREF. Le Secrétariat Exécutif est l'organe opérationnel de la CENAREF. Son personnel y travaille d'une manière permanente. Le traitement des dossiers est dévolu à l'organe opérationnel qui suit les orientations du Conseil lequel décide aussi de la dissémination du rapport.
- (d) L'article 5 du décret 08/20 du 24 septembre 2008 prévoit que les ressources de la CENAREF proviennent des subventions, emprunts, dons et legs. A ce jour, seules les subventions accordées par le Ministre des Finances lui permettent de fonctionner.

Critère 29.8 : La RDC n'est pas membre du Groupe Egmont et la CENAREF n'a pas encore formulé une demande d'admission. Elle affirme toutefois avoir obtenu le parrainage de la Belgique dans ce processus.

Pondération et conclusion : La CENAREF remplit les fonctions ordinaires dévolues aux CRF. On relève toutefois que l'absence d'adhésion au Groupe Egmont, l'absence d'analyse stratégique et de mesures idoines pour sécuriser et protéger la dissémination des informations limitent quelque peu son déploiement. **La RDC est partiellement conforme à la Recommandation 29.**

Recommandation 30 : Responsabilités des autorités de poursuites pénales et des autorités chargées des enquêtes

Critère 30.1 : Le Ministère Public est chargé de la recherche et de la poursuite de toute infraction pénale commise sur l'étendue du territoire de la RDC, en ce y compris le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (article 67 Code Judiciaire et Chapitre II du Code de Procédure Pénale). Il peut déléguer son pouvoir aux officiers de police judiciaire dont ceux de la CENAREF (article 17 in fine de la loi anti blanchiment). Le CNCLT, service spécialisé dédié à la lutte contre le terrorisme,

dispose des attributions de police judiciaire lui permettant d'enquêter dans des faits liés au terrorisme. Des prérogatives d'investigations sont également attribuées au Conseiller Spécial du Chef de l'Etat en matière de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Critère 30.2 : Aucune disposition n'existe en ce qui concerne les enquêtes financières parallèles.

Critère 30.3 : La recherche des biens saisissables, dans le contexte de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, relève en principe de la compétence générale de la police (art. 3 CPP). Le ministère public est chargé d'initier la procédure pénale et de requérir la confiscation, qui doit toujours être prononcée par une juridiction pénale (art. 53 CPP). Outre son rôle assumé de police judiciaire, la CENAREF joue aussi un rôle dans la détection et le gel des biens suspectés d'être liés au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme par ses activités d'analyse des déclarations de soupçon et son pouvoir d'opposition (art. 22 de la loi LBC/FT).

Critère 30.4 : La législation applicable en RDC confère à d'autres autorités, qui ne sont pas des autorités de poursuite classiques, des pouvoirs d'enquêter sur les infractions sous-jacentes constatées à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions et de pratiquer des saisies sur les produits en lien avec lesdites infractions. C'est le cas des agents relevant de l'administration des douanes pour les infractions liées au contrôle de la réglementation de change, des agents de l'administration fiscale pour les fraudes fiscales et ceux de l'ICCN en ce qui concerne l'exploitation illégale des produits de la faune et de la flore.

Critère 30.5 : L'Ordonnance n°16/065 du 14 juillet 2016 portant Organisation et fonctionnement des services du Conseiller spécial du Chef de l'Etat en matière de bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme vise bien la lutte contre la corruption. Cet organe dispose des pouvoirs d'enquête suffisants lui permettant d'identifier, de dépister et de saisir les biens ou instruments du crime. Des pouvoirs identiques sont également attribués à l'OSCEP, organe en charge de la réception des dénonciations sur les antivaleurs et plaintes en cas de corruption et autres pratiques connexes.

Pondération et conclusion : Des autorités de poursuite pénale sont désignées par la loi pour s'assurer que le blanchiment de capitaux, les infractions sous-jacentes et le financement du terrorisme font l'objet d'enquêtes satisfaisantes, dans le cadre des politiques nationales de LBC/FT. La CENAREF dans ses attributions possède des pouvoirs de déclencher le gel ou la saisie des biens. D'autres autorités non judiciaires ont également ces attributions. Cependant aucune disposition légale n'existe pour encadrer les enquêtes financières parallèles. **La RDC est partiellement conforme à la Recommandation 30.**

Recommandation 31 : Pouvoirs des autorités de poursuites pénales et des autorités chargées des enquêtes

Critère 31.1 : Le code de procédure pénale en vigueur en RDC (articles 3 et suivants) ainsi que la loi sur la LBC/FT (article 25) confèrent aux autorités compétentes en charge d'enquêtes sur le BC/FT et sur les infractions sous-jacentes qui leurs sont associées, des pouvoirs étendus pour accéder aux documents et informations nécessaires afin de les utiliser dans le cadre de leurs enquêtes ou actions s'y rapportant. Ces pouvoirs permettent :

- (a) d'obtenir, même par des moyens contraignants, la production de documents détenus par toute personne physique ou morale, y compris les institutions financières et les EPNFD ;
- (b) de procéder à la fouille de personnes ou de locaux au moyen des perquisitions ;
- (c) de procéder aux interrogatoires et de recueillir des témoignages ;
- (d) de procéder aux saisies et d'obtenir tout autre élément de preuve.

Critère 31.2 : L'article 25 de la loi sur la LBC/FT permet aux autorités judiciaires compétentes de recourir, dans le cadre des enquêtes sur les infractions de BC/FT, à une large gamme de techniques particulières d'investigation. Les dispositions de cet article n'incorporent pas : a) les opérations sur couverture. En revanche, ces dispositions intègrent b) l'interception de communications et c) l'accès à des systèmes, réseaux et serveurs informatiques. Enfin, c) l'utilisation de la technique de la livraison surveillée, prévue dans le code des douanes, est limitée aux enquêteurs douaniers.

Critère 31.3 :

- (a) La loi LBC/FT fait obligation aux établissements de crédit de communiquer les renseignements et documents relatifs à leurs clients et aux opérations financières, sur demande, à la CENAREF, aux fonctionnaires chargés de la détection et de la répression du blanchiment et des infractions liées, agissant dans le cadre d'un mandat judiciaire et aux autorités judiciaires (art. 8 à 13) ; afin de lui permettre d'identifier les comptes détenus ou contrôlés par des personnes physiques ou morales, ainsi que leurs actifs, la CENAREF peut obtenir, dans le cadre de ses investigations et sur demande, de toute entité déclarante les informations et documents y relatifs (art. 17 § 2 loi LBC/FT). Le ministère public peut également accéder aux informations bancaires sur Ordonnance motivée d'un juge (art. 25 § 5 loi LBC/FT). Les délais d'accès à ces informations ne sont pas précisés et peuvent être tributaires de la durée de traitement de la demande et de la nature de celle-ci ;

(b) Aucune disposition légale n'impose aux autorités compétentes une notification ou information préalable au propriétaire avant de procéder à toute identification de biens ou d'actifs dans le cadre d'une enquête.

Critère 31.4 : L'accès, par les autorités de poursuite pénale et les autorités chargées des enquêtes, aux informations détenues par la CENAREF, lors de la conduite des enquêtes sur le blanchiment de capitaux, les infractions sous-jacentes associées et le financement du terrorisme n'est pas expressément prévu par la législation congolaise. Toutefois, la loi sur la LBC/FT, qui astreint les agents de la CENAREF à l'obligation de confidentialité, n'exclut pas la possibilité de partager les informations recueillies si la demande s'inscrit dans le cadre ou dans le processus de la LBC/FT (art. 17 loi LBC/FT). Il faut ajouter que les agents de la CENAREF ont la qualité d'agents et d'officiers de police judiciaire et peuvent dans ce cadre échanger avec les autres autorités d'enquêtes.

Pondération et conclusion : Les principales exigences de la R.31 sont remplies, mais certaines lacunes mineures peuvent être observées, notamment concernant le non-recours aux opérations sous couverture et l'utilisation limitée de la technique de la livraison surveillée. **La RDC est largement conforme à la Recommandation 31.**

Recommandation 32 : Passeurs de fonds

Critère 32.1 : La réglementation de change du 28/03/2014 en RDC à son article 3 alinéa 1 et 2 et la circulaire n°282 de Banque Centrale du Congo en son article 5 posent le fondement juridique de la déclaration pour le transport transfrontalier entrant et sortant des espèces et des instruments négociables au porteur (INP).

Critère 32.2 : La réglementation de la BCC exige une déclaration des fonds à la sortie à partir d'un seuil dépassant 10.000 USD. La réglementation de change du 28 mars 2014 en RDC en son article 3 alinéas 1 et 2 posent le fondement juridique de la déclaration pour le transport transfrontalier entrant et sortant des espèces et des instruments négociables au porteur (INP).

Critère 32.3 : Le système congolais prévoit une déclaration écrite.

Critère 32.4 : Dans le système juridique de la RDC, il n'existe aucune disposition relative à la fausse déclaration/communication d'espèces ou des INP.

Critère 32.5 : La répression de fausses déclarations/communications n'est pas prévue dans l'arsenal juridique congolais.

Critère 32.6 : La RDC ne prévoit pas de dispositions permettant de mettre à la disposition de la CENAREF les informations recueillies dans le cadre du système de déclaration /communication. Les services aux frontières (douanes migration) ne transmettent pas directement les informations à la CENAREF dans ce type d'affaires.

Critère 32.7 : Malgré le fait que les services douaniers et ceux de l'immigration soit représentés à la CENAREF, il n'existe pas de manière formelle une coordination entre ces services et la CENAREF. Ce problème de coordination est également constaté avec tous les autres acteurs de la LBC/FT, malgré la création du COLUB qui n'est pas encore effectivement opérationnel.

Critère 32.8 : Les dispositions des articles 3 du code de procédure pénale, 30 et 31 de la loi anti-blanchiment n°04/016 confèrent aux OPJ, aux autorités judiciaires et aux autorités compétentes les pouvoirs de saisir les biens en relation avec l'infraction objet de l'enquête, ainsi que de tout élément de nature à permettre de les identifier.

Critère 32.9 : Les autorités congolaises affirment que les services aux frontières (Douanes et DGM) coopère et utilise l'assistance internationale dans le cadre de leurs missions et que des accords d'assistance mutuelle et administrative ont été signés avec tous les pays frontaliers. Cependant, aucun document sur les accords ni aucune statistique portant sur les échanges d'informations n'ont été communiqués à l'équipe d'évaluation.

Critère 32.10 : En RDC aucune disposition n'est prise pour s'assurer que des précautions strictes existent afin de garantir le bon usage des informations collectées au travers des systèmes de déclaration/communication et de ne limiter en aucune façon.

Critère 32.11 : La loi anti blanchiment de la RDC permet de considérer dans la prévention de BC/FT et de sanctionner comme telle, les personnes qui effectuent le transport physique transfrontalier d'espèces ou d'INP en rapport avec le BC/FT et d'appliquer les mesures conservatoires de saisie et la confiscation.

Pondération et conclusion : L'absence de coordination entre les différents services aux frontières est une vulnérabilité dans la LBC/FT. L'absence de disposition légale prévoyant et sanctionnant toute fausse déclaration ou fausse communication en matière de transport physique transfrontalier d'espèces ou d'INP constitue une lacune juridique qui fragilise le dispositif congolais en cette matière. **La RDC est notée partiellement conforme pour la Recommandation 32.**

Recommandation 33 : Statistiques

Critère 33.1 :

- (a) La CENAREF tient de façon empirique des statistiques sur les DOS reçues et disséminées ainsi que sur la coopération avec ses homologues étrangers. Les informations qu'elle délivre sont cependant limitées et ne renseignent pas notamment sur les montants en cause, les infractions sous-jacentes, le suivi des transmissions en justice ;

(b) Les données concernant les enquêtes, poursuites et condamnations liées au BC/FT sont inexistantes ;

(c) Celles relatives aux biens gelés, saisis ou confisqués sont parcellaires et peu fiables. (d) Enfin, les données statistiques concernant l'entraide judiciaire ainsi que les autres demandes internationales de coopération sont imprécises.

Pondération et conclusion : La RDC ne dispose pas d'un système de production de données statistiques consolidées, complètes et fiables sur les questions relatives à l'efficacité et l'effectivité de son dispositif de LBC/FT. **Le pays est non conforme à la Recommandation 33.**

Recommandation 34 : Lignes directrices et retour d'informations

Critère 34.1 : Dans le cadre de la sensibilisation des intermédiaires financiers aux risques de BC/FT auxquels ils pourraient être exposés, la BCC a publié dans un numéro spécial du Journal Officiel de la République Démocratique du Congo en date du 20 janvier 2013, un « *Vadémécum* » de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme à l'attention des institutions financières relevant de sa sphère de supervision. En effet, ce « *Vadémécum* » recense les diligences minimales à mettre en œuvre pour prévenir et détecter des actes constitutifs de BC/FT en vue de leur aider à assurer leurs obligations de déclarations d'opérations suspectes. On note l'absence de dispositif de retour d'informations qui puisse aider les assujettis dans l'application des mesures de LBC/FT en RDC.

L'ARCA, n'étant pas encore opérationnelle en ce qui concerne la supervision en matière de LBC/FT, n'a pas émis des lignes directrices à l'attention des professionnels du secteur des assurances. Il n'existe, à ce stade, aucun dispositif de retour d'information tendant à aider les entreprises et autres professionnels d'assurances et de réassurances dans l'application des mesures de LBC/FT, notamment en ce qui concerne la détection et la déclaration d'opérations suspectes.

Pour les EPNFD, aucune autorité compétente désignée ou organisme d'autorégulation des professionnels du secteur n'a émis de lignes directrices. Il n'existe, lors de la visite sur place, aucune disposition relative au retour d'information pour les EPNFD qui ne sont d'ailleurs pas impliquées dans la politique nationale de LBC/FT tendant à détecter et déclarer les opérations suspectes.

Pondération et conclusion : En dehors du « *Vadémécum* » qui a juste mis l'accent sur les exigences minimales en matière de LBC/FT, les autorités compétentes, les autorités de contrôles et les organismes d'autorégulation de la RDC n'ont pas mis en œuvre de lignes directrices en direction des institutions financières, et des entreprises et professions non financières désignées, ni assurer un retour d'information visant à les aider dans l'application des mesures nationales de LBC/FT et, en particulier, à détecter

et déclarer les opérations suspectes. **La RDC est partiellement conforme à la recommandation 34.**

Recommandation 35 : Sanctions

Critère 35.1 : La loi n°04/016 portant LBC/FT prévoit dans son article 37 que : *« lorsque, par suite soit d'un grave défaut de vigilance, soit d'une carence dans l'organisation des procédures internes de prévention du blanchiment, un établissement de crédit, tout autre intermédiaire financier ou toute autre personne physique ou morale visée à l'article 4 aura méconnu l'une des obligations qui lui sont assignées par la présente loi, l'autorité disciplinaire ou de contrôle peut agir, d'office, dans les conditions prévues par les règlements professionnels et administratifs. »*

Etablissements de crédit : La loi n°003/2002 du 02 février 2002 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit met à la disposition de la BCC toute une gamme de sanctions applicables aux établissements de crédit ayant enfreint une disposition légale ou réglementaire afférente à leur activité, n'obtempérant pas à une injonction ou ne tenant pas compte d'une mise en garde. Le premier pallier de sanctions permet à la BCC, entre autres, de (article 38) : (i) adresser une mise en garde, après avoir mis les dirigeants en demeure de présenter leurs explications ; (ii) adresser une injonction à l'effet notamment de prendre, dans un délai déterminé, toutes mesures correctives appropriées ; (iii) prendre toute mesure de sauvegarde jugée nécessaire, notamment la désignation, pour une durée n'excédant pas six mois, d'un Représentant Provisoire de la Banque Centrale du Congo ; (iv) nommer un Administrateur Provisoire ou un Gérant Provisoire à la tête de l'Etablissement de crédit ; (v) retirer l'agrément. La BCC peut également prononcer des sanctions disciplinaires suivant l'ordre d'importance ci-après : avertissement, blâme, interdiction d'effectuer certaines opérations ou activités, suspension ou démission d'office des dirigeants responsables, révocation du ou des commissaires aux comptes, retrait d'agrément (article 77). En sus de ces sanctions, la BCC peut également infliger des amendes administratives conformément aux Tarifs et Conditions de la Banque Centrale du Congo (article 78). Les établissements de crédit encourent également des sanctions pénales conformément aux dispositions des articles 88 et suivants de la loi n°003/2002. En dépit de disposer d'une gamme de sanction, il est à observer que la faiblesse de mise en œuvre effective de la supervision en matière de LBC/FT n'a pas permis de s'assurer du caractère dissuasif et proportionné des sanctions contenues dans les dispositions de la réglementation congolaise.

Institutions de Microfinance : Selon les dispositions des articles 62 et 63 de la loi n°11/020 du 15 septembre 2011 fixant les règles relatives à l'activité de la Microfinance en RDC, les IMF encourent, dans les mêmes conditions, les mêmes sanctions administratives prévues par la loi bancaire (loi n°003/2002). Des peines de

servitude pénale allant d'un an à deux ans et d'une amende de 500 000 à 5 millions de francs congolais sont également applicables.

Messagerie financière : Conformément aux dispositions de l'instruction administrative n°006 portant réglementation de l'activité des messageries financières, la BCC peut prononcer à l'égard des MF ayant enfreint aux dispositions réglementant leur activité, l'une des sanctions disciplinaires suivantes : le rappel à l'ordre, le blâme, la suspension des activités, le retrait d'agrément (alinéa 1^{er} de l'article 19). Elle peut, en outre, prononcer soit à la place soit en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire conformément aux Tarifs et Conditions de la Banque Centrale du Congo (article 19, alinéa 2). Il y a absence de dispositions complémentaires qui permettent à ces sanctions de produire des effets dissuasifs, à l'exemple d'une procédure de publicité de celles-ci. Par ailleurs, les messageries financières s'exposent également à des sanctions pénales conformément aux dispositions des articles 88 et suivants de la loi n°003/2002 du 02 février 2002 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

Changeurs manuels : L'alinéa 1 de l'article 17 de l'instruction administrative n°007 portant réglementation de l'activité des bureaux de change prévoit que si un bureau de change enfreint une de ses dispositions, la BCC peut prononcer à son encontre, l'une des sanctions disciplinaires suivantes : le rappel à l'ordre, le blâme, la suspension des activités, le retrait d'agrément. De plus, la BCC peut prononcer soit à la place soit en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire conformément aux Tarifs et Conditions de la Banque Centrale du Congo (article 17, alinéa 2). Comme pour les MF, on relève encore ici l'absence de dispositions complémentaires qui permettent à ces sanctions de produire des effets dissuasifs. Les changeurs manuels encourent également des sanctions pénales conformément aux dispositions des articles 88 et suivants de la loi n°003/2002 du 02 février 2002 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

Coopératives d'épargne et de crédit : Aux termes des dispositions des articles 97 et suivants de la loi n°002/2002 du 02 février 2002 portant dispositions applicables aux coopératives d'épargne et de crédit, une gamme de sanctions disciplinaires est prévue à l'encontre des COOPEC ayant enfreint une disposition légale ou réglementaire afférente à leur activité. A cet effet, la BCC peut prononcer à l'égard de toute COOPEC s'étant mise dans cette posture, des sanctions disciplinaires suivantes : l'avertissement ; le blâme ; l'interdiction d'effectuer certaines opérations ou activités ; la suspension ou la démission d'office des dirigeants responsables ; la révocation du commissaire aux comptes ; ou le retrait d'agrément. Ces sanctions disciplinaires sont prises sans préjudice des sanctions pénales de droit commun et la BCC pourrait être amenée à imposer également une amende administrative.

Etablissements de monnaie électronique : Conformément aux dispositions de l'article 36 de l'instruction n°24 relatives à l'émission de monnaie électronique et aux

établissements de monnaie électronique, tout manquement aux dispositifs entraîne l'application des sanctions prévues aux articles 77 et suivants de la loi n°003/2002 du 02 février 2002 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit. Aux termes de ces dernières dispositions, la BCC peut prononcer des sanctions administratives et disciplinaires à l'égard des établissements de monnaie électronique ayant enfreint une disposition légale ou réglementaire afférente à leur activité, n'obtempérant pas une injonction ou ne tenant pas compte d'une mise en garde. La BCC peut en outre leur infliger des amendes administratives.

Services financiers de la Poste : Il n'existe aucune disposition légale ou réglementaire qui sanctionnerait les assujettis du secteur en cas d'infractions à la réglementation en matière de LBC/FT.

Secteur des assurances : Le décret n°16/001 portant création, organisation et fonctionnement de l'ARCA institue en son article 32 une « *Commission de discipline* » qui a pour mission de connaître les manquements aux dispositions de la loi n°15/005 du 17 mars 2015 portant Code des assurances et des textes réglementaires qui en découlent, d'étudier et de proposer à l'encontre des entreprises du secteur des assurances des sanctions qui relèvent des missions dévolues à l'ARCA. Cette Commission peut proposer à l'égard des entreprises du secteur des assurances ayant enfreint aux dispositions des textes réglementant leur activité, des sanctions disciplinaires suivantes : l'avertissement, le blâme, la limitation ou l'interdiction de tout ou partie des opérations, toutes autres limitations dans l'exercice de la profession, la suspension ou la démission d'office des dirigeants responsables, le retrait d'agrément. La loi n°15/005 prévoit dans ses articles 444 à 456 une gamme de sanctions pour les diverses violations des dispositions légales contenues dans le code des assurances. Ces sanctions vont, suivant les cas, de huit jours à 5 ans de servitude pénale principale pour les dirigeants et d'une amende de 300 000 à 15 millions de francs congolais ou de l'une de ces peines seulement. L'article 449 prévoit la publicité des arrêts et jugements rendus par voie d'affichage et de publication au Journal Officiel, ceci ayant un effet dissuasif.

EPNFD : Lors de la visite sur place, il n'existe pas encore de sanctions disciplinaires à l'égard des EPNFD pour la simple raison qu'aucune disposition ni légale ni réglementaire ne désigne des autorités de contrôle des exigences de LBC/FT pour les différentes professions assujetties. C'est pourquoi, il y a absence de sanctions applicables en cas d'éventuels manquements aux obligations de LBC/FT.

Critère 35.2 : Pour les sanctions prévues et relevées précédemment, qu'il s'agisse des établissements de crédit, des IMF, des MF, des Changeurs manuels ou des entreprises du secteur des assurances, ni la loi bancaire, ni les instructions, ni le code des assurances ne prévoient que les sanctions appliquées devraient s'étendre aussi bien à la direction, au conseil d'administration et aux personnes qui les composent. Les EPNFD

ne sont pas soumises aux sanctions pour d'éventuels manquements aux obligations en matière de LBC/FT.

Pondération et conclusion : La BCC dispose de large pouvoir de sanctions à l'égard des institutions financières relevant de sa sphère de compétence. Cependant, l'effet dissuasif de ces sanctions n'est pas perceptible. Nonobstant l'absence d'effectivité de contrôle des exigences en matière de LBC/FT par l'ARCA, le Code des assurances prévoit une gamme de sanctions proportionnées et dissuasives applicables aux entreprises du secteur des assurances. Toutefois, ces sanctions ne s'étendent pas aux membres du conseil d'administration ni à la haute direction des institutions financières. Les EPNFD ne sont pas soumises aux sanctions pour d'éventuels manquements aux obligations en matière de LBC/FT. **La RDC est partiellement conforme à la recommandation 35.**

Recommandation 36 : Instruments internationaux

Critère 36.1 : La RDC a signé la Convention de Vienne le 20 décembre 1988 et l'a ratifiée le 28 octobre 2005. Cette ratification fait de la RDC un Etat partie à ladite Convention. Le 11 novembre 2001, la RDC a signé la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et l'a ratifiée le 28 octobre 2005. Concernant la Convention de Palerme, elle a fait l'objet de l'acceptation par la RDC le 23 septembre 2010 ; cette acceptation vaut ratification selon la Convention sur les droits des traités. Ce qui signifie que la RDC est partie à la Convention de Palerme. La Convention de Mérida a aussi fait l'objet d'acceptation par la RDC la 28 octobre 2005.

Critère 36.2 : La RDC n'a pas encore pris des dispositions relatives à la mise en œuvre desdites Conventions. Les autorités de la RDC ont précisé tout de même qu'une fois ratifiée, une Convention est directement applicable dans son ordonnancement juridique. Toutefois, aucune mesure concrète n'est actuellement prise par les autorités de la RDC pour la mise en œuvre de ces Conventions.

Pondération et conclusion : La RDC a ratifiée les conventions de Palerme, de Mérida, de Vienne et la Convention sur la répression du financement du terrorisme. Mais elle n'a pas encore effectivement mise en œuvre lesdites Conventions. **La RDC est partiellement conforme à la Recommandation 36.**

Recommandation 37 : Entraide judiciaire

Critère 37.1 : La RDC a un fondement juridique en matière d'entraide judiciaire. En effet, les articles 51 à 56 de la loi anti blanchiment sont consacrés à l'entraide judiciaire. Elle porte sur les enquêtes et poursuites se rapportant aux infractions au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme, de même qu'aux infractions sous-jacentes. Toutefois, la loi ne précise pas les délais de traitement des demandes d'extradition.

Critère 37.2 : D'après la législation congolaise, le ministère de la Justice serait l'autorité centrale en charge de l'exécution des demandes d'entraide judiciaire. Toutefois, il n'existe pas un service dédié à la centralisation de ces demandes. Les demandes arrivent au cabinet du ministre, qui par la suite les transmet au Parquet général. Aucune procédure claire n'est mise en place afin de permettre une gestion efficace des demandes d'entraide judiciaire.

Critère 37.3 : L'article 52 de la loi anti blanchiment énumère une large gamme de motifs de refus d'entraide judiciaire et de fourniture d'assistance assortie de conditions. Les conditions prévues par la législation congolaise pour les cas de refus d'une entraide ne semblent pas globalement restrictives et déraisonnables. Toutefois la loi ne précise pas expressément si les questions fiscales constituent également des restrictions à l'entraide judiciaire.

Critère 37.4 : L'article 52 de la loi anti blanchiment énumère également que les règles de confidentialité d'une institution bancaire ou financière ne peuvent être alléguées pour refuser une demande d'entraide judiciaire. Il n'en est pas le cas pour les questions fiscales

Critère 37.5 : L'article 67 de la loi anti blanchiment prend dans une moindre mesure la question relative à la confidentialité des demandes d'entraide judiciaire.

Critère 37.6 : L'article 52 point 4 de la loi anti blanchiment indique expressément que si une demande d'entraide judiciaire est faite sur une infraction qui n'existe pas dans sa législation, cela constitue un motif de refus d'entraide judiciaire même si la demande n'implique pas d'actions coercitives.

Critère 37.7 : La législation de la RDC prend en compte l'exigence de la double incrimination pour les demandes d'entraide judiciaire. En effet, l'article 52.4 de la loi LBC/FT dispose que « La demande d'entraide ne peut être refusée que : si l'infraction visée dans la demande n'est pas prévue par la loi ». Cette disposition met en exergue le fait que l'entraide judiciaire ne peut être accordée que si l'acte incriminé est prévu et puni par l'Etat requérant et la RDC.

Critère 37.8 : La loi anti blanchiment de la RDC octroie les pouvoirs et les techniques d'enquête aux autorités d'enquêtes dans le cadre d'une demande d'entraide judiciaire (article 53 de la loi anti blanchiment). En effet, dans le cadre des enquêtes liées au BC/FT et des infractions sous-jacentes les autorités de poursuite pénale et les autorités chargées des enquêtes de la RDC peuvent obtenir de toute personne physique ou morale, y compris des institutions financières et des EPNFD, la production de documents ou de tout autre élément de preuve au moyen de perquisitions, de fouille de locaux, de saisies ou d'ordonnance motivée du juge compétent, à la demande du ministère public. La fouille corporelle de personnes, des interrogatoires et le recours aux témoignages sont également autorisées par la législation congolaise. (Article 25 du Code de procédure Pénale).

Aussi, l'article 53 de la loi anti blanchiment dispose en substance qu'en matière d'entraide judiciaire, les mesures d'enquêtes et d'instruction sont exécutées conformément à la loi.

Pondération et conclusion : La RDC ne dispose pas d'un service de centralisation des demandes d'entraide judiciaire malgré le fait que le Ministère de la justice en assure l'exécution. Aussi, aucune mesure n'est prise pour s'assurer de la confidentialité des demandes d'entraide judiciaires et de leur traitement. **La RDC est partiellement conforme à la Recommandation 37.**

Recommandation 38 : Entraide judiciaire: gel et confiscation

Critère 38.1 : Les articles 54 et 55 de la loi anti blanchiment prévoient que les autorités congolaises peuvent donner des réponses rapides aux demandes de pays étrangers d'identifier, de geler, de saisir ou de confisquer les biens et les produit blanchis, d'identifier les instruments utilisés ou destinés à être utilisés à des fins de BC/FT. Il en est de même pour les biens d'une valeur équivalente. L'alinéa 1^{er} de l'article 55 de la loi anti blanchiment dispose que « Dans le cas d'une demande d'entraide judiciaire à l'effet de prononcer une décision de confiscation, la juridiction statue sur saisine du ministère public. La décision de confiscation doit viser un bien constituant le produit ou l'instrument d'une infraction, et se trouvant sur le territoire de la République Démocratique du Congo, ou consister en l'obligation de payer une somme d'argent correspondant à la valeur de ce bien ».

Critère 38.2 : L'article 62 de la loi anti blanchiment de la RDC prévoit des procédures de confiscation sans condamnation préalable et des mesures provisoires associées en cas de demande de coopération. En cas de sollicitation par un Etat, les biens peuvent être remis même si l'entraide n'est pas accordée. Aussi, lorsque ces biens sont susceptibles d'être saisis ou confisqués par la RDC, les autorités congolaises les conservent temporairement.

Critère 38.3 : Le système juridique de la RDC ne dispose pas des accords avec d'autres pays permettant de coordonner les actions de saisies et de confiscations. Aussi, une structure de gestion des biens confisqués a été créée, le FOLUCCO. Mais celle-ci n'est pas encore effectivement opérationnelle malgré les deux (2) réunions qu'elle a tenu en avril 2018. Tous les textes relatifs à son opérationnalisation effective étaient encore en projet lors de la visite sur place. A cet égard, les mécanismes de gestion de gel, de saisies et de confiscation des biens ne sont pas encore bien établis. Toutes les confiscations, au moment de la visite in situ, sont logées à la BCC. Toutefois, la mission n'a pas pu obtenir des autorités congolaises des informations relatives à la gestion desdits biens par la BCC.

Critère 38.4 : La législation congolaise ne prévoit pas de mécanismes permettant de partager avec d'autres pays les biens.

Pondération et conclusion : La législation congolaise dispose d'une base juridique qui semble en phase avec les questions relatives à l'entraide judiciaire en matière de gel et confiscation. Toutefois, le cadre de mise en œuvre, c'est-à-dire, la coordination des actions de saisie et de confiscation avec d'autres pays, la gestion des biens gelés, saisis ou confisqués et le partage des avoirs confisqués avec d'autres pays ne sont pas en place. **La RDC est partiellement conforme à la Recommandation 38.**

Recommandation 39 : Extradition

Critère 39.1 : Le système juridique congolais ne prévoit pas de procédures claires pour l'exécution en temps opportun des demandes déterminant l'établissement de priorités en matière d'extradition.

- (a) Les infractions liées au BC/FT font partie de la gamme des infractions qui peuvent donner lieu à condamnation. L'article 57 le prévoit en faisant référence aux articles 1^{er}, 2, 34 et 35 de la loi LBC/FT qui déterminent les infractions qui font l'objet d'extradition, dont fait partie les biens blanchis ;
- (b) Autant la procédure d'extradition est prévue par la législation de la RDC, mais elle ne détermine pas des procédures claires pour l'exécution en temps opportun des demandes d'extradition ;
- (c) Les conditions déterminées par la RDC pour ne pas accorder ou refuser une extradition ne sont pas déraisonnables ou restrictives. Les articles 59 et 60 de la loi LBC/FT énumère toutes ces conditions.

Critère 39.2 : La législation congolaise ne prévoit pas la possibilité d'extrader un ressortissant congolais.

- (a) L'article 60 prévoit que la demande d'extradition peut être refusée si elle concerne un ressortissant de la RDC ;
- (b) Le dispositif congolais (article 31 de la loi LBC/FT) prévoit en cas de refus d'extradition, la possibilité de soumettre l'affaire aux autorités compétentes pour que les poursuites soient engagées ;

Critère 39.3 : L'article 58 de la loi anti blanchiment prévoit la double incrimination comme principe absolu en matière d'extradition. En effet, l'article 58 dispose que « Aux termes de la présente loi, l'extradition ne sera exécutée que si l'infraction concernée est à la fois prévue et punie par la loi de l'Etat requérant et dans celle de la République Démocratique du Congo ».

Critère 39.4 : Conformément à l'article 63 de la loi anti blanchiment, les demandes d'extradition doivent être transmises par voie diplomatique. Toutefois, la même disposition prévoit également des mécanismes simplifiés en matière d'extradition dans le cas où cette demande est revêtue du sceau de l'urgence, elle peut se faire par INTERPOL ou via la CENAREF.

Pondération et conclusion : Le traitement des demandes d'extradition n'est pas établi de telle sorte que l'on arrive à déterminer que ladite extradition peut être exécutée en temps opportun. **La RDC est largement conforme à la Recommandation 39.**

Recommandation 40 : Autres formes de coopération internationale

Principes généraux

Critère 40.1 : La loi anti blanchiment prévoit la possibilité pour la CENAREF de pouvoir coopérer avec ses homologues étrangers à travers des échanges d'informations (article 18). Aussi, ladite loi a prévu en son article 53, alinéa 2 une situation d'urgence pour le traitement des demandes de coopération judiciaire dans le cas express des accords particuliers. La loi anti blanchiment contient également la procédure d'exécution d'une demande de coopération judiciaire en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (article 63). La législation congolaise est muette sur les questions relatives aux informations spontanées.

Critère 40.2 :

- (a) La RDC dispose d'une base légale relative à la coopération, les articles 18, 53 et 63 à 71 de la loi anti blanchiment permettent aux autorités congolaises de pouvoir coopérer avec leurs homologues étrangers. Dans le cas d'urgence, la CENAREF a la possibilité de communiquer directement avec ses homologues étrangers ;
- (b) L'article 53 de la loi anti blanchiment permet qu'en matière d'entraide judiciaire, les mesures d'enquêtes et d'instruction sont exécutées conformément à la loi. En plus, l'article 25 du Code de Procédure Pénale autorise les autorités d'enquêtes à coopérer efficacement avec l'Etat requérant ;
- (c) La Police congolaise est membre d'Interpol. Cet organisme dispose d'un mécanisme de communication sécurisée qui permet à toutes les polices des Etats membres de pouvoir transmettre et exécuter efficacement les différentes demandes d'informations. La Douane congolaise est membre de l'OMD et communique sur le réseau de cette institution dédié aux échanges d'informations. La CENAREF n'étant pas membre du Groupe Egmont, elle ne dispose pas d'un canal sécurisé d'échange d'informations ;
- (d) La RDC ne dispose pas de procédures claires pour l'établissement et le traitement des priorités en temps opportun en cas de demandes ;
- (e) Aucun mécanisme n'est établi pour s'assurer de la protection des informations des différentes demandes de coopération.

Critère 40.3 : La CENAREF est habilitée à échanger des renseignements avec des homologues étrangers, sur demande ou de son propre gré, sous réserve de réciprocité ou d'accord mutuel. La CENAREF a signé 4 protocoles d'accord avec des homologues étrangers aux fins de coopération. En ce qui concerne le secteur d'assurance, l'ARCA qui est le régulateur du secteur d'assurance, nouvellement mis en place, a signé un protocole d'accord avec son homologue marocain. La RDC est Etat Partie à la Convention sur l'assistance administrative mutuelle qui permet au pays d'adopter un mécanisme d'échange d'informations visant à réduire l'évasion fiscale. Dans le domaine douanier, la RDC est membre de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD). Les autorités douanières de la RDC échangent régulièrement des informations avec leurs homologues étrangers via le canal de l'OMD.

Critère 40.4 : Aucune disposition légale n'oblige les autorités compétentes de la RDC d'assurer un retour d'information, sur demande des autorités compétentes desquelles elles ont reçu l'entraide, quant à l'usage et à l'utilité des informations obtenues.

Critère 40.5 : L'article 52 de la loi anti blanchiment de la RDC prévoit des conditions de refus en matière d'entraide judiciaire. Ces conditions sont en phase avec les standards internationaux, que l'on retrouve dans la plupart des conventions de coopération judiciaire. Pour ce qui concerne les échanges d'informations, la CENAREF le fait sous réserve de réciprocité.

Critère 40.6 : La RDC n'a pas un système de contrôle et de mesures de protection qui permettent de s'assurer que les informations échangées par les autorités compétentes ne sont utilisées qu'aux fins et par les autorités auxquelles elles ont été sollicitées.

Critère 40.7 : Le système juridique congolais ne prévoit pas des dispositions permettant aux autorités de maintenir la confidentialité dans les demandes de coopération tant sur l'entraide judiciaire que sur les échanges d'informations.

Critère 40.8 : Aucune disposition légale ne permet aux autorités compétentes de la RDC de formuler des demandes au nom d'un homologue étranger et d'échanger avec leurs homologues étrangers toutes les informations qui pourraient être obtenues si ces demandes étaient effectuées au niveau interne.

Echange d'informations entre CRF

Critère 40.9 : La CENAREF coopère avec ses homologues étrangers et leur fournit des informations en cas de demande sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Cette coopération se fonde sur l'article 18 de la loi anti blanchiment et de l'article 22 du décret n° 08/20 du 24 septembre 2008 portant organisation et fonctionnement d'une Cellule Nationale des Renseignements Financiers.

Critère 40.10 : Aucune disposition légale n'oblige la CENAREF d'assurer un retour d'information, sur demande des CRF homologues, quant à l'usage des informations fournies et des résultats de l'analyse conduite sur la base de ces informations.

Critère 40.11 :

- (a) L'article 17 point 2 de la loi anti blanchiment permet à la CENAREF de consulter toutes les informations dans le cadre des investigations entreprises à la suite d'une déclaration de soupçon ;
- (b) Selon l'article 18 de la loi anti blanchiment, la CENAREF a le pouvoir d'échanger tous les renseignements en sa possession, en se fondant sur le principe de réciprocité.

Echange d'informations entre autorités de contrôle du secteur financier

Critère 40.12 : La loi N°005/2002 relative à la constitution, à l'organisation et au fonctionnement de la BCC ne contient aucune disposition spécifique en matière de coopération avec ses homologues étrangers sur les échanges d'informations relatives aux contrôles aux fins de LBC/FT. Dans le secteur des assurances par contre, l'article 4 du Décret 16/001 du 26 janvier 2016 portant création, organisation et fonctionnement de l'ARCA permet à cette institution de coopérer avec ses homologues étrangers.

Critère 40.13 : Le dispositif juridique congolais prévoit de mécanismes d'échanges d'informations entre les autorités de contrôles et leurs homologues étrangers. En effet, la BCC peut signer des accords de coopération avec ses homologues étrangers. Tel est le cas des accords qu'elle a signé avec la Banque Centrale du Nigéria, la Banque Centrale de la République de Guinée, la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale (COBAC) et la Commission Bancaire de l'Union Monétaire Ouest Africaine. Mais, ces accords ne contiennent pas de dispositions spécifiques en matière d'échanges d'informations obtenues au niveau national auprès du système financier. Ce manquement est aussi constaté en ce qui concerne le secteur des assurances.

Critère 40.14 : Aucune disposition légale ne permet aux autorités de contrôle du secteur financier d'échanger, en particulier avec d'autres autorités de contrôle concernées partageant une responsabilité commune vis-à-vis des institutions financières qui opèrent au sein du même groupe tous types d'informations pertinentes dans le cadre de la LBC/FT, notamment :

- (a) Les informations réglementaires, telles que les informations sur la réglementation nationale et les informations générales sur le secteur financier ;
- (b) Les informations prudentielles, en particulier pour les autorités de contrôle appliquant les principes fondamentaux, telles que les informations sur les activités des institutions financières, leurs bénéficiaires effectifs, leur gestion et leur compétence et honorabilité ;

- (c) Les informations relatives à la LBC/FT, telles que les informations sur les procédures et politiques internes de LBC/FT des institutions financières, sur la vigilance relative à la clientèle, sur les dossiers clients.

Critère 40.15 : Aucune disposition légale ne permet aux autorités de contrôle du secteur financier de rechercher des informations pour le compte de leurs homologues étrangers et, le cas échéant, d'autoriser leurs homologues étrangers à rechercher eux-mêmes des informations dans le pays, ou de leur faciliter cette tâche de manière à favoriser le contrôle efficace des groupes.

Critère 40.16 : Aucune disposition légale ou réglementaire ne permet aux autorités de contrôle du secteur financier de s'assurer qu'elles disposent de l'autorisation préalable de l'autorité de contrôle du secteur financier requise pour toute dissémination des informations échangées ou toute utilisation de ces informations à des fins de contrôle ou à d'autres fins.

Échange d'informations entre autorités de poursuite pénale.

Critère 40.17 : La Police congolaise est membre d'Interpol et échange régulièrement des informations avec ses homologues policiers étrangers via ce canal. La RDC dispose d'un Bureau National d'Interpol dont la principale mission est la coopération policière. Cette coopération se fait au plan régional, la RDC étant signataire de l'accord de coopération en matière de police criminelle entre les Etats de l'Afrique Centrale.

Critère 40.18 : L'article 53 de la loi anti blanchiment est en phase avec le critère 40.18. Ledit article dispose que : « les mesures d'enquêtes et d'instructions sont exécutées conformément à la loi, à moins que les autorités compétentes étrangères n'aient demandé qu'il soit procédé selon une forme particulière compatible avec la loi ». Cette disposition de la loi anti blanchiment permet aux autorités de poursuite pénale d'utiliser des pouvoirs requis dans le cadre de leurs enquêtes.

Critère 40.19 : L'Accord de coopération en matière de police criminelle entre les Etats de l'Afrique Centrale auquel est partie la RDC, prévoit la possibilité pour les autorités de poursuite pénale de constituer des équipes d'enquêtes conjointes afin de conduire des enquêtes de manière coopérative.

Echange d'informations entre autorités non homologues

Critère 40.20 : La RDC ne dispose pas de mécanismes d'échanges d'informations des autorités compétentes avec les autorités non homologues.

Pondération et conclusion : L'arsenal juridique de la RDC prévoit un cadre général de coopération des autorités compétentes avec leurs homologues étrangers. Il n'en demeure pas moins que des insuffisances sont à relever. On peut ainsi souligner que le dispositif congolais n'a pas prévu des mécanismes :

- pour le traitement en temps opportun des demandes de coopération ;
- permettant à la CENAREF de mener des enquêtes pour le compte de ses homologues étrangers ;
- clairs d'échanges d'informations liées au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme entre la BCC et ses homologues étrangers ;
- d'échanges d'informations entre autorités compétentes avec des autorités non homologues.

En outre, aucune disposition légale ne permet aux autorités congolaises de contrôle du secteur financier :

- d'obtenir l'autorisation de ses homologues avant toute dissémination des informations échangées ou toute utilisation de ces informations à des fins de contrôle ou à d'autres fins ;
- d'échanger les informations réglementaires, les informations prudentielles, les informations relatives à la LBC/FT.

Enfin, aucune disposition n'est prévue pour la confidentialité du traitement des dossiers de demande de coopération judiciaire. **La RDC est partiellement conforme à la Recommandation 40.**

ANNEXE

Tableau résumant la conformité avec les Recommandations du GAFI

Conformité avec les Recommandations du GAFI		
Recommandation	Notation	Facteur(s) justifiant la notation
1. Évaluation des risques et application d'une approche fondée sur les risques	NC	<ul style="list-style-type: none"> • D'importantes lacunes ont été relevées quant au caractère inclusif du processus et la rigueur de la méthodologie utilisée dans l'ENR menée en 2013. De plus le rapport y relatif n'a pas été validé ; • Absence d'évaluations sectorielles des risques ; • Stratégie de LBC/FT ne tenant pas compte des multiples menaces et vulnérabilités ; • Non existence d'un mécanisme de diffusion des résultats de l'ENR ; • Absence d'une approche fondée sur les risques en matière de LBC/FT ; • Non prise en compte des risques de BC/FT au niveau des EPNFD
2. Coopération et coordination nationales	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'une politique de coordination entre les acteurs impliqués dans la LBC/FT ; • Absence de politique nationale de prévention et de gestion des risques de BC/FT.
3. Infraction de blanchiment de capitaux	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Le trafic illicite des migrants, le trafic des stupéfiants, le trafic d'armes (sauf exportation), la piraterie et les délits boursiers ne sont pas des infractions sous-jacentes au BC.
4. Confiscation et mesures provisoires	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de dispositions relatives à la confiscation des biens liés au financement du terrorisme • Non opérationnalisation du FOLUCCO
5. Infraction de financement du terrorisme	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Non incrimination du fait d'organiser la commission d'une infraction de financement du terrorisme, du fait de donner l'ordre à d'autres personnes de la commettre et du fait de contribuer à la commission de cette infraction par un groupe de personnes agissant de concert. • Non incrimination du financement d'un groupe ou d'une organisation terroriste ou d'un individu terroriste même en l'absence de lien avec un ou des actes terroristes spécifiques. • Non incrimination du financement des combattants terroristes étrangers. • Non incrimination de certaines infractions connexes au FT, notamment le fait d'organiser la commission ou de donner des instructions à d'autres de commettre une infraction de FT ou une tentative d'infraction de FT et de contribuer à la commission d'une ou de plusieurs infractions, ou tentatives d'infraction de FT par un groupe de personnes agissant de concert.
6. Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de mécanismes permettant la mise en œuvre des régimes des sanctions relatifs aux RCSNU 1267/1989 (Al-Qaïda) et 1988 ; • Absence de mécanismes permettant l'application des

Conformité avec les Recommandations du GAFI		
Recommandation	Notation	Facteur(s) justifiant la notation
terrorisme		<p>exigences de la RCSNU 1373 ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Non désignation d'autorités compétentes, ni défini leurs pouvoirs et procédures permettant a) de recueillir ou solliciter des informations afin d'identifier les personnes ou entités qui remplissent les critères de désignation, et b) d'intervenir ex parte à l'encontre d'une personne ou entité ayant été identifiée et dont la désignation ou proposition de désignation est examinée ; • Absence de procédures permettant l'application sans délais des sanctions financières ciblées ; • Non désignation d'autorités nationales compétentes responsables de la mise en œuvre et de l'application des sanctions financières ciblées aux fins de la LFT ; • Absence de mécanismes et de procédures de retrait des listes et de dégel ; • Absence de mécanismes ni procédures autorisant l'accès aux fonds et autres biens gelés considérés comme nécessaires pour couvrir des dépenses de base.
7. Sanctions financières ciblées liées à la prolifération	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de cadre normatif pour assurer la mise en œuvre des RCSNU relatives à la prévention, la répression et l'interruption de la prolifération des armes de destruction massive et de son financement ; • Absence de dispositions établissant des pouvoirs nécessaires et désignant des autorités nationales compétentes responsables de la mise en œuvre et de l'application des sanctions financières ciblées aux fins de la lutte contre le financement de la prolifération ; • Aucune mesure n'est adoptée pour surveiller et assurer le respect par les assujettis des lois et moyens contraignants applicables pour la mise en œuvre des obligations en ce qui concerne les sanctions financières ciblées liées à la prolifération ; • Absence de mesures pour surveiller et assurer le respect par les IF et les EPNFD des lois et moyens contraignants pour la mise en œuvre des SFC liées à la prolifération. • Absence de procédures claires de retrait des listes ou de dégel ; • Aucune réglementation concernant le traitement des contrats, accords ou obligations établis avant une mesure de sanctions financières ciblées, conformément aux RCSNU 1718 ou 1737.
8. Organismes à but non lucratif	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'une révision du cadre juridique et réglementaire au regard des risques sur la LBC/FT et à la possibilité d'utilisation abusive du secteur des ASBL à des fins criminelles ; • Aucune étude spécifique permettant d'identifier la nature des menaces, les méthodes utilisées et la caractéristique des ASBL vulnérables au FT ; • Aucune réévaluation périodique du secteur des ASBL ; • Aucune campagne de sensibilisation des ASBL à la problématique spécifique de financement du terrorisme ; • Non application des mesures spécifiques suivant les

Conformité avec les Recommandations du GAFI		
Recommandation	Notation	Facteur(s) justifiant la notation
		<p>catégories d'ASBL, en distinguant suivant la taille des ressources financières contrôlées ou suivant la taille des activités internationales menées ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Absence d'application des mesures fondées sur les risques dans les contrôles. • Absence d'un point de contact spécifique et des procédures appropriées pour répondre aux demandes d'informations internationales concernant toute ASBL suspectée de financer le terrorisme.
9. Lois sur le secret professionnel des institutions financières	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Le droit de communication élargi pour la CENAREF dans la cadre de ses investigations n'est pas clairement établi. • Inaccessibilité aux informations entre acteurs de la LBC/FT
10. Devoir de vigilance relatif à la clientèle	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'interdiction pour les coopératives d'épargne et de crédit, les services financiers de la poste et les sociétés d'assurance d'entretenir des relations avec des clients fictifs ou sous de noms d'emprunt ou d'ouvrir des comptes anonymes ; • Absence d'obligations spécifiques de vigilance pour les établissements de crédit lorsqu'il existe un soupçon de BC/FT indépendamment de toute exemption ou seuil ; • Absence de disposition spécifique pour les établissements de crédit en cas de doute sur la véracité de la pertinence des données d'identification précédemment obtenues ; • Absence d'obligations spécifiques de vigilance pour les services financiers de la Poste et les sociétés d'assurance ; • Absence de contrainte pour les IF à comprendre et à obtenir des informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires ; • Absence d'obligation d'identification des bénéficiaires effectifs des constructions juridiques au sens du GAFI ; • Absence d'une pièce d'identification unique, sécurisée et accessible ; • Absence d'obligation de conservation des documents d'identification des bénéficiaires effectifs pour les opérations effectuées par les tiers ; • Absence d'obligation de collecte des informations sur l'objet et la nature de la relation d'affaires envisagée ; • Non existence d'obligations formelles pour le secteur d'assurance et les services financiers de la Poste de comprendre la nature des activités et la structure de propriété et de contrôle des clients personnes morales ou constructions juridiques ; • Absence d'obligation expresse pour les IF de recueillir les identités des personnes occupant les hautes fonctions de direction et absence d'obligations expresse pour les sociétés d'assurance et les services financiers de la Poste d'obtenir les informations sur les pouvoirs qui régissent une personne morale, ni de recueillir les identités des personnes occupant les hautes fonctions de direction ;

Conformité avec les Recommandations du GAFI		
Recommandation	Notation	Facteur(s) justifiant la notation
		<ul style="list-style-type: none"> • Absence de diligences spécifiques pour les bénéficiaires des contrats d'assurance vie ; • Absence de mesures de vigilance relatives à la clientèle en ce qui concerne les clients existants selon l'importance des risques qu'ils représentent ; • Absence de dispositions encadrant spécifiquement les mesures de vigilance simplifiées lorsque des risques plus faibles ont été identifiés par les IF ; • Défaut de modalités d'applications de la loi anti-blanchiment en ce qui concerne les services financiers de la Poste et le secteur des assurances ; • Manque de dispositions interdisant formellement l'exécution d'une opération pour un client occasionnel en l'absence de l'achèvement des diligences d'identification ; • Le secteur des assurances et les services financiers de la Poste sont exclus du champ d'application des mesures légales de vigilance.
11. Conservation des documents	PC	<ul style="list-style-type: none"> • L'obligation de conservation des documents ne vise pas clairement les éléments se rapportant aux bénéficiaires et aux ayants droits économiques des opérations exécutées ; • Aucune obligation légale n'oblige la conservation des livres de comptes, des correspondances commerciales ou des résultats de toute analyse ; • Absence de disposition prévoyant que les assujettis doivent s'assurer de la disponibilité dans des brefs délais des documents requis ; • Le secteur des assurances et les services financiers de la Poste sont exclus du champ d'application des mesures de conservation des documents.
12. Personnes politiquement exposées (PPE)	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de précision sur l'obligation de vigilance renforcée pour les membres des familles des PPE et les autres personnes qui leur sont associées ; • Absence d'obligation particulière sur les PPE souscripteurs ou bénéficiaires effectifs des contrats d'assurance ; • Le secteur des assurances et les services financiers de la Poste sont exclus du champ d'application des mesures légales de vigilance sur les PPE.
13. Correspondance bancaire	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de disposition imposant aux établissements accueillant les comptes de correspondant utilisés par des tiers indépendants pour leur propre compte, de s'assurer que le correspondant bancaire a vérifié l'identité de ces clients ayant accès direct à ses comptes ; • Absence d'interdiction formelle d'exécuter une opération, d'établir ou de poursuivre une relation d'affaires lorsque les diligences d'identification n'ont pu être accomplies par le correspondant ; • Aucune disposition n'interdit formellement aux correspondants d'autoriser les banques fictives à utiliser leurs comptes.
14. Services de transfert de	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de dispositions spécifiques pour l'enregistrement et le contrôle des sociétés de transfert

Conformité avec les Recommandations du GAFI		
Recommandation	Notation	Facteur(s) justifiant la notation
fonds ou de valeurs		<p>de fonds internationales en RDC ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Absence de sanctions pour les personnes fournissant les services de transfert de fonds et valeurs sans agrément ni enregistrement ; • Manque de dispositions précisant les conditions de mises en œuvre par les partenaires des sociétés de messagerie financière, des obligations en matière de LBC/FT.
15. Nouvelles technologies	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Aucun texte n'impose les institutions financières de se doter de politiques ou de prendre des mesures nécessaires pour identifier et évaluer les risques de BC/FT ; • aucune disposition ne contraint les autorités publiques à évaluer au préalable les risques relatifs à l'utilisation de ces nouveaux produits financiers avant leur mise en commercialisation ; • Le secteur des assurances et les services financiers de la Poste sont exclus du champ d'application des mesures légales de vigilance sur les nouvelles technologies.
16. Virements électroniques	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de seuil légal pour la mise en œuvre des obligations de vigilance renforcées sur les virements électroniques ; • Absence de précision sur les renseignements à collecter lors de la mise en œuvre des mesures de vigilance ; • Manque de dispositions pour le cas de plusieurs virements électroniques transfrontaliers émanant d'un même donneur d'ordre qui font l'objet d'une transmission par lot à différents bénéficiaires ; • Absence d'obligation contraignant l'IF bénéficiaire de prendre des mesures pour détecter les virements électroniques transfrontaliers pour lesquels il manque les informations requises sur le donneur d'ordre ou sur le bénéficiaire ; • Manque de contraintes légales pour l'IF de disposer de politiques et de procédures fondées sur le risque pour décider (a) quand exécuter, rejeter ou suspendre les virements électroniques qui ne comportent pas les informations requises sur le donneur d'ordre ou sur le bénéficiaire et (b) des actions consécutives appropriées ; • Absence de mesures légales en RDC permettant de s'assurer que, dans le cadre du traitement des virements électroniques, les IF prennent des mesures de gel et respectent les interdictions de réaliser des opérations avec des personnes et entités désignées conformément aux obligations établies dans les Résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies pertinentes relatives à la prévention et la répression du terrorisme et du financement du terrorisme, telles que les Résolutions 1267 et 1373 et leurs Résolutions subséquentes.
17. Recours à des tiers	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de clarté sur l'exigence que la collecte des éléments d'identité soit accompagnée de leur vérification au moyen des sources indépendantes et fiables ;

Conformité avec les Recommandations du GAFI		
Recommandation	Notation	Facteur(s) justifiant la notation
		<ul style="list-style-type: none"> • L'obligation d'effectuer des diligences sur le bénéficiaire effectif n'est pas prévue par les textes en vigueur, et ne s'impose donc pas aux tiers ; • Absence de dispositions spécifiques en ce qui concerne la conservation de documents par les tiers ; • Absence d'obligation contraignant les IF à tenir compte des informations disponibles sur le niveau de risque lié aux pays, lorsqu'ils déterminent des pays dans lesquels les tiers qui respectent les conditions peuvent être établis ; • Absence de dispositions spécifiques lorsqu'une institution financière a recours à un tiers faisant partie du même groupe financier ; • Le secteur des assurances et les services financiers de la Poste sont exclus du champ d'application des mesures légales de vigilance imposables aux tiers.
18. Contrôles internes et succursales et filiales à l'étranger	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de dispositions satisfaisantes sur les autres IF en dehors des établissements de crédit en matière de contrôle et d'audit internes ; • Manque d'obligations pour les IF de disposer des procédures pour se rassurer que leurs futurs employés satisfont à un degré élevé d'honorabilité lors des recrutements ; • Absence de dispositions imposant que les responsables du contrôle interne disposent d'un positionnement adéquat pour exercer leur mission en toute indépendance et de manière efficace ; • Aucune disposition n'existe en ce qui concerne les garanties que devraient contenir le programme de LBC/FT en matière de confidentialité et d'utilisation des informations échangées au sein du groupe financier ; • Les obligations de formation et d'information sont incomplètes, car ne visant pas l'ensemble du personnel ; • Le secteur des assurances et les services financiers de la Poste sont exclus du champ d'application des mesures relatives aux contrôles internes et succursales et filiales à l'étranger.
19. Pays présentant un risque plus élevé	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de dispositions prévoyant expressément l'application de contre-mesures appropriées et conformes aux standards à un pays qui persiste à ne pas adopter de manière satisfaisante les recommandations du GAFI ; • Manque de dispositif et de procédure opérationnelle de diffusion aux institutions financières des préoccupations suscitées par les défaillances des pays tiers en matière de LBC/FT.
20. Déclaration des opérations suspectes	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les dispositions des instructions 6 et 7 font de la BCC le destinataire des DOS souscrites pas les changeurs manuels et les messageries financières ; • Absence d'un mécanisme formel de traitement des DOS transmises à la BCC sur les PPE ; • Absence de précision sur l'immédiateté de la DOS ; • Absence d'obligation de déclarer les tentatives d'opérations suspectes.

Conformité avec les Recommandations du GAFI		
Recommandation	Notation	Facteur(s) justifiant la notation
21. Divulgation et confidentialité	LC	<ul style="list-style-type: none"> Confidentialité des DOS affectée par leur transmission, en sus de la CENAREF, à la BCC et au ministère public par certains professionnels et pour certaines opérations ; Inexistence d'une interdiction expresse faite aux institutions financières de divulguer le fait qu'une déclaration d'opérations suspectes a été transmise à la CENAREF par un autre assujetti.
22. Entreprises et professions non financières désignées : devoir de vigilance relatif à la clientèle	NC	<ul style="list-style-type: none"> S'agissant des casinos, l'obligation de s'assurer de l'identité du client se limite aux joueurs qui achètent, apportent ou opèrent des échanges de jetons pour toutes les opérations supérieures à 2 000 USD ; Absence d'obligation légale en matière d'identification des clients ou de vigilance pour les autres EPNFD ; En dehors des casinos, absence d'obligation de conservation des documents telle que mentionnée à la R.11. pour les autres les EPNFD ; Inexistence d'obligation faite aux EPNFD en ce qui concerne les PPE, les nouvelles technologies et le recours à des tiers.
23. Entreprises et professions non financières désignées : autres mesures	PC	<ul style="list-style-type: none"> Aucune obligation applicable aux EPNFD en matière de contrôle interne, succursales et filiales à l'étranger, ni aucune disposition sur les mesures de vigilance renforcée pour les pays présentant un risque plus élevé ; Absence d'obligation en ce qui concerne les prestataires de service aux trusts et aux sociétés.
24. Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales	NC	<ul style="list-style-type: none"> Absence de mécanisme fiable qui identifie et décrit, les différents types, formes et caractéristiques élémentaires des personnes morales et les procédures de création de ces personnes morales ; Absence d'une évaluation des risques sur l'utilisation abusive des personnes morales à des fins de BC ; Inexistence d'obligations de conserver les informations telles que la dénomination sociale ; la preuve de leur constitution en société, leur forme juridique et leur état, l'adresse de leur siège social, leurs règles de fonctionnement ainsi que la liste des membres du conseil d'administration ; Absence de mécanisme permettant d'assurer que les informations sur les bénéficiaires effectifs d'une société sont obtenues par cette société et disponibles, ou que les bénéficiaires effectifs puissent être identifiés en temps opportun par les autorités compétentes ; Absence d'information concernant les actions inscrites au nom de prête-noms ou les administrateurs agissant pour le compte d'une autre personne ; Absence de dispositions spécifiques en ce qui concerne l'identification des bénéficiaires effectifs des personnes morales.
25. Transparence et	NC	<ul style="list-style-type: none"> Aucune mesure particulière n'est prévue pour identifier le bénéficiaire effectif et assurer la transparence des

Conformité avec les Recommandations du GAFI		
Recommandation	Notation	Facteur(s) justifiant la notation
bénéficiaires effectifs des constructions juridiques		<p>transactions, pour les trusts étrangers possédant des biens en RDC ou pour des avocats Congolais, ou toute autre personne, agissant en qualité de « trustee » ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Absence d'obligation spécifique pour les trustees de déclarer leur statut aux institutions financières et EPNFD ; • Absence de mécanismes pour fournir rapidement une coopération internationale concernant les informations sur les trusts et autres constructions juridiques, y compris les informations sur les bénéficiaires effectifs ; • Absence de disposition obligeant que les trustees soient juridiquement responsables de tout manquement à leurs obligations ; et que des sanctions proportionnées et dissuasives soient applicables en cas de non-respect de leurs obligations ; • Absence de sanctions proportionnées et dissuasives, applicables en cas de non-respect de l'obligation de mettre à la disposition des autorités compétentes, en temps opportun, les informations sur les trusts
26. Réglementation et contrôle des institutions financières	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'autorité de supervision en matière de LBC/FT pour les services financiers de la Poste ; • Absence de dispositions juridiques ou réglementaires interdisant formellement la constitution ou l'existence de banques fictives en RDC ; • Non obligation de l'examen des bénéficiaires effectifs lors de la demande d'agrément et/ou des transferts significatifs de propriété des IF ; • Absence de dispositions précisant les conditions d'intégrité et de professionnalisme, encore que l'ARCA n'est pas opérationnelle dans son rôle de contrôle du secteur des assurances à la date de la visite sur place ; • Absence d'une surveillance consolidée au niveau des groupes financiers à des fins de LBC/FT ; • Absence d'effectivité de la supervision en matière de LBC/FT par la BCC pour les bureaux de change, les messageries financières, les sociétés de monnaie électronique, les IMF et les COOPEC ; • Absence d'organisation de la supervision, de la surveillance et du contrôle par la BCC suivant une approche fondée sur les risques ; • Inexistence de disposition relative au profilage de risque de BC/FT des institutions financières ou des groupes financiers.
27. Pouvoirs des autorités de contrôle	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'effectivité de l'exercice des pouvoirs de l'ARCA ; • Absence d'autorité de supervision des services financiers de la Poste.
28. Réglementation et contrôle des entreprises et professions non financières désignées	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune réglementation en matière de LBC/FT n'encadre les activités des EPNFD, hormis les casinos, de sorte qu'il y a absence d'autorité désignée habilitée à contrôler le respect de leurs obligations en la matière ; • Aucune autorité de tutelle ou organismes d'autorégulation des EPNFD n'assure le respect par ces professions, de leurs obligations en matière de LBC/FT.

Conformité avec les Recommandations du GAFI		
Recommandation	Notation	Facteur(s) justifiant la notation
29. Cellules de renseignements financiers (CRF)	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de dispositions spécifiques faisant de la CENAREF le destinataire central et unique des DOS ; • Absence d'effectivité des analyses stratégiques effectuées par la CENAREF ; • Absence au sein de la CENAREF, d'un logiciel de traitement de dossiers et d'un système informatique sécurisé ; • Absence d'un dossier formel de demande d'admission au sein du Groupe Egmont.
30. Responsabilités des Autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune disposition n'existe en ce qui concerne les enquêtes financières parallèles ; • Déficit de statistiques permettant d'évaluer l'efficacité des actions des autorités de poursuite et d'enquêtes ; • Manque de synergie entre les différents acteurs impliqués dans la lutte contre la corruption, au point que le parquet classe systématiquement sans suite les rares procédures qui lui sont transmises.
31. Pouvoirs des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de disposition légale permettant de recourir aux opérations sous couverture ; • Limitation de la technique de la livraison surveillée seulement aux enquêteurs douaniers.
32. Passeurs de fonds	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune disposition légale relative à la fausse déclaration/communication d'espèces ou des INP ; • Absence de dispositions réprimant les cas de fausses déclarations/communications ; • Manque de dispositions permettant de mettre à la disposition de la CENAREF les informations recueillies dans le cadre du système de déclaration /communication ; • Absence de coordination entre les services douaniers, les services de l'immigration et la CENAREF ; • Absence de statistiques sur les échanges de renseignements entre les services douaniers de la RDC avec les services étrangers homologues en matière d'enquêtes douanières.
33. Statistiques	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de données sur les enquêtes, poursuites et condamnations liées au BC/FT ; • Absence de statistiques fiables et consolidées sur les biens gelés, saisis ou confisqués ; • Imprécision sur les données relatives à l'entraide judiciaire ainsi que les autres formes de demandes internationales de coopération.
34. Lignes directrices et retour d'informations	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de lignes directrices émises par les autorités de la RDC (BCC, ARCA, CENAREF, etc.) pour mieux expliquer les diligences attendues de sorte à aider et amener les institutions financières et les EPNFD à une meilleure compréhension des mesures à mettre en œuvre pour détecter et déclarer les opérations suspectes.
35. Sanctions	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Sanctions pas suffisamment précises et dissuasives pour amener les IF à mettre en place les diligences légales en matière de LBC/FT ;

Conformité avec les Recommandations du GAFI		
Recommandation	Notation	Facteur(s) justifiant la notation
		<ul style="list-style-type: none"> Aucune sanction n'est prévue pour les EPNFD en cas de manquements à leurs obligations en matière de LBC/FT.
36. Instruments internationaux	PC	<ul style="list-style-type: none"> Aucune disposition effectivement prise, relative à la mise en œuvre des Conventions de Vienne, Mérida, Palerme, ou celle sur la lutte contre le financement du terrorisme.
37. Entraide judiciaire	PC	<ul style="list-style-type: none"> Inexistence d'un service dédié à la centralisation des demandes d'entraide judiciaire ; aucune mesure n'est prise pour s'assurer de la confidentialité des demandes d'entraide judiciaires et de leur traitement.
38. Entraide judiciaire : gel et confiscation	PC	<ul style="list-style-type: none"> Absence de dispositions juridiques ne prévoit pas des accords avec d'autres pays permettant de coordonner les actions de saisies et de confiscations ; Absence de mécanismes formels de gestion de biens gelés, saisis ou confisqués ; Absence de base juridique permettant de partager avec d'autres pays les biens confisqués.
39. Extradition	LC	<ul style="list-style-type: none"> Défaut de mécanismes et procédures claires pour l'exécution en temps opportun des demandes et déterminant l'établissement de priorités en matière d'extradition ;
40. Autres formes de coopération internationale	PC	<ul style="list-style-type: none"> Absence de procédures claires pour l'établissement et le traitement des priorités en temps opportun en cas de demandes ; Absence de mécanisme pour s'assurer de la protection des informations des demandes de coopération ; Aucune disposition légale ne prévoit un retour d'informations ; Absence d'un système de contrôle et des mesures de protections permettant de s'assurer que les informations échangées par les autorités compétentes ne sont utilisées qu'aux fins et par les autorités auxquelles elles ont été sollicitées ; Absence de contraintes juridiques obligeant les autorités à maintenir la confidentialité dans les demandes de coopération tant sur l'entraide judiciaire que sur les échanges d'informations ; Aucune disposition juridique ne confère la possibilité à la CENAREF de mener des enquêtes pour le compte de ses homologues étrangers ; Absence d'obligations pour la CENAREF de fournir un retour d'informations à ses homologues étrangers en cas de demande d'informations ; Absence de mécanismes d'échanges d'informations entre les autorités de contrôles et leurs homologues étrangers ; Absence d'habilitation de la BCC par la loi bancaire de pouvoir coopérer avec ses homologues sur d'autres questions, telles que le BC/FT ; Absence d'un mécanisme de coopération entre la BCC et ses homologues étrangers ; Vide juridique sur les mécanismes d'échanges

Conformité avec les Recommandations du GAFI		
Recommandation	Notation	Facteur(s) justifiant la notation
		d'informations entre les autorités judiciaires ; <ul style="list-style-type: none"> • Absence de mécanismes d'échanges d'informations entre les autorités compétentes et les autorités non homologues.