



Mesures de lutte contre le Blanchiment des Capitaux et le Financement du Terrorisme

Bénin

2EME RAPPORT DE SUIVI RENFORCÉ DE RÉÉVALUATION DE LA CONFORMITÉ TECHNIQUE

RAPPORT DE SUIVI
RENFORCÉ



Juin 2023

2^{ème} Rapport de suivi renforcé du Bénin

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'Evaluation Mutuelle du Bénin a été discuté et adopté par la 35^{ème} réunion plénière de la Commission Technique du GIABA, en mai 2021. Le pays a obtenu 11 résultats faibles au regard de l'efficacité de son dispositif LBC/FT et plus de huit (8) Recommandations notées NC/PC. Ainsi, en application des processus et procédures du GIABA pour le deuxième cycle d'évaluation mutuelle (août 2020), le Bénin a été placé sous le régime de suivi renforcé.
2. Le présent RdS analyse les progrès accomplis par le Bénin pour satisfaire aux exigences de la Conformité Technique prévues par les recommandations 6 et 7 faisant l'objet de réévaluation. Une réévaluation de la Conformité Technique est concédée lorsque des progrès suffisants ont été enregistrés. Aussi, le rapport analyse la conformité technique du Bénin, relativement à la Recommandation 15 du GAFI, qui a été révisée depuis l'adoption du REM.
3. Le présent RdS n'analyse pas les progrès réalisés par le Bénin au titre de l'efficacité de son dispositif LBC/FT.
4. L'analyse de la demande de réévaluation de la Conformité Technique sollicitée par le Bénin et la préparation du rapport ont été faites par M. Cyprien DABIRE du Burkina Faso, Expert du GEC avec le soutien de M. Madické NIANG du Secrétariat du GIABA.

II. CONCLUSIONS DU RAPPORT D'EVALUATION MUTUELLE (REM)

5. Les notations obtenues par le Bénin à l'issue de l'adoption de son REM en mai 2021 se résument dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1 : Notation de CT du Bénin à l'adoption du REM

R.1	R.2	R.3	R.4	R.5
LC (REM 2021)	LC (REM 2021)	LC (REM 2021)	PC (REM 2021)	PC (REM 2021)
R.6	R.7	R.8	R.9	R.10
PC (REM 2021)	PC (REM 2021)	NC (REM 2021)	C (REM 2021)	PC (REM 2021)
R.11	R.12	R.13	R.14	R.15
LC (REM 2021)	PC (REM 2021)	LC (REM 2021)	PC (REM 2021)	C (REM 2021)
R.16	R.17	R.18	R.19	R.20
PC (REM 2021)	LC (REM 2021)	LC (REM 2021)	NC (REM 2021)	PC (REM 2021)
R.21	R.22	R.23	R.24	R.25
C (REM 2021)	PC (REM 2021)	PC (REM 2021)	NC (REM 2021)	NC (REM 2021)
R.26	R.27	R.28	R.29	R.30
PC (REM 2021)	C (REM 2021)	NC (REM 2021)	C (REM 2021)	C (REM 2021)
R.31	R.32	R.33	R.34	R.35
C (REM 2021)	PC (REM 2021)	LC (REM 2021)	PC (REM 2021)	LC (REM 2021)
R.36	R.37	R.38	R.39	R.40

III. APERÇU DES PROGRES REALISES DANS LE SENS DE L'AMELIORATION DE LA CONFORMITE TECHNIQUE

4.1. Aperçu global des progrès réalisés en vue de combler les lacunes identifiées dans le REM

6. Après l'adoption de son premier rapport de suivi en mai-juin 2022, le Bénin a continué à prendre des actions en vue de corriger les insuffisances identifiées dans son REM et améliorer la conformité aux différentes Recommandations et l'efficacité au titre des Résultats Immédiats. Au nombre des actions achevées, il y a :

- i. L'élaboration et l'adoption en Conseil des Ministres le 1^{er} juin 2022, d'un plan d'action, en vue de mettre en œuvre les recommandations du REM. Une partie du budget nécessaire à sa mise en œuvre est mise à la disposition de la CENTIF ;
- ii. L'élaboration et l'adoption de trois (3) lignes directrices à l'intention des Notaires, Avocats et Experts-comptables (R.34) ;
- iii. Décret n°2022-350 du 22 juin 2022 et Arrêté n°2022-2102 MEF/DC/SGM/SP164SGG22 du 1^{er} septembre 2022, pris respectivement pour fixer les attributions, l'organisation et le fonctionnement du Comité National de Coordination des Activités de LBC/FTP, et la nomination de ses membres ;
- iv. Décret n°2022-352 du 22 juin 2022 portant attributions, organisation et fonctionnement de la CENTIF qui corrige les lacunes de l'ancien décret ;
- v. La création de l'Agence Nationale de Recouvrement des Avoirs saisis et confisqués par décret n°2022-563 du 12 octobre 2022 ; et des séries de formations à l'intention des Notaires, Avocats et Experts-comptables. Ces actions visent à améliorer la conformité aux Recommandations 1, 4, 22, 23, 28, 29, 34, 38.

7. Au cours de la période sous revue, le pays a ouvert des chantiers concernant l'évaluation des risques de financement du terrorisme (FT) ainsi que des évaluations sectorielles des risques à l'égard des secteurs de l'immobilier (BC/FT) et des OBNL (FT). Ces travaux visent à améliorer la conformité des Recommandations 1, 8 et 22. Aussi, le Bénin a initié la rédaction de textes administratifs visant à régler la gamme des sanctions applicables en matière de LBC/FT ainsi que la désignation des autorités de contrôle/supervision des secteurs de l'immobilier et des jeux de hasard. Ces projets de textes visent à améliorer les Recommandations 35 et 28. Dans la même veine, le Bénin a initié la relecture des Codes Pénal et de Procédure Pénale pour respectivement, combler les insuffisances de l'incrimination du FT et systématiser l'ouverture des enquêtes parallèles.

3.2. Analyse des progrès réalisés en vue de combler les lacunes concernant les Recommandations 6, 7 et 15.

8. A la suite des efforts consentis par le Bénin pour améliorer la conformité technique de son dispositif LBC/FT, le pays a demandé une réévaluation de la notation relative aux Recommandations 6 et 7. Cette section est consacrée à l'analyse des progrès réalisés en vue de combler les faiblesses relatives à la conformité technique des Recommandations 6 et 7. Aussi, par voie de conséquence, l'analyse sera également faite au titre de la conformité à la Recommandation 15 qui a subi une modification après l'adoption du REM.

4.2.1. Recommandation 6 (initialement notée PC)

9. Dans le REM adopté à l'issue du 2nd cycle d'évaluation mutuelle de son dispositif LBC/FT, le Bénin a été noté PC au titre de la Recommandation 6. Ceci en raison de l'absence de multiples facteurs dont :

- i. les mécanismes permettant d'identifier les cibles à désigner conformément aux critères de désignation énoncés dans la Résolution pertinente 1267 du CSNU ;
- ii. les normes de preuve pour déterminer s'il convient ou pas de procéder à une désignation ;
- iii. les procédures et formulaires standards à suivre pour l'établissement de listes ; et
- iv. les exigences en matière de renseignements pour l'inscription sur la liste et les questions connexes, dans le cadre des Régimes de sanctions des Nations Unies. Au titre de la Résolution 1373, le Bénin ne dispose pas de procédures expresses visant à identifier les cibles. La norme de la preuve pour la désignation ne s'applique qu'aux demandes provenant d'autres pays et le Bénin n'a pas de disposition légale visant à demander à d'autres pays de donner effet aux actions qu'il entreprend ; il n'existe pas de disposition expresse visant à recueillir des renseignements pour faciliter la désignation ; les mesures de gel prévues par la loi ne visent pas les fonds et autres avoirs des personnes et entités agissant au nom ou sur instruction de personnes ou entités désignées ; l'absence d'autorité, de procédure ou de mécanismes permettant d'agir ex-parte lors de l'examen d'une proposition visant à désigner une personne ou entité identifiée ; l'obligation de déclarer les tentatives d'opérations se limite aux demandes de virements télégraphiques ; l'interdiction de mettre les fonds à la disposition des personnes désignées ne vise que les entités déclarantes. Le Bénin ne dispose pas de procédures connues du public pour les demandes de révision ; il n'existe pas de mécanisme de communication de la radiation de la liste et des directives sur l'obligation de respecter les mesures de dégel.

10. **Critère 6.1 [Rempli]** Aucune défaillance n'a été identifiée dans le REM, et la situation reste inchangée.

11. **Critère 6.1 a & b [Rempli] cf. REM 2021** Aucune défaillance n'a été identifiée dans le REM, et la situation reste inchangée.

12. **Critère 6.1.c [Rempli]** Le Bénin applique des critères de preuves basés sur les « motifs ou bases raisonnables » en vue de proposer ou non, une désignation pour inscription sur les listes de SFC, en vertu des Résolutions 1267 et 1989, à la Résolution 1988 et les résolutions subséquentes (Article 5 Al.1 tiret 3 du décret n° 2022 – 351 du 22 juin 2022 portant régime de mise en œuvre des sanctions financières ciblées liées aux financements du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive). Ces « motifs ou bases raisonnables » sont définis à l'article premier point 4 dudit décret. Les propositions de désignation sont autorisées à l'absence d'enquête, de poursuite ou de condamnation pénale (Article 6, Al.1 du décret).

13. **Critère 6.1.d [Rempli]** En vertu de l'article 6 Al.1 tirets 1 et 2 du décret n° 2022 - 351 du 22 juin 2022 portant régime de mise en œuvre des sanctions financières ciblées liées aux financements du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive, les propositions d'ajout à la liste des Nations Unies et les désignations dans la liste nationale, doivent suivre les procédures applicables et utiliser les formulaires-types d'inscription. L'absence de liste nationale n'empêche pas d'apprécier la mise en œuvre sans délai, le cas échéant, à la lumière du processus décrit par le Décret susvisé.

14. **Critère 6.1.e [Rempli]** L'article premier point 4 et l'article 6 Al.1 tirets 3 ; 4 et 5 du décret n° 2022 - 351 du 22 juin 2022 portant régime de mise en œuvre des sanctions financières ciblées liées aux financements du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive, définissent et prévoient que les propositions d'ajout à la liste des Nations Unies et les désignations dans la liste nationale, doivent fournir autant d'informations pertinentes que possible sur la personne ou l'entité proposée, fournir un exposé avec le plus de détails possible sur la base ou les motifs raisonnables de

l'inscription et préciser si le statut du Bénin en tant qu'Etat déposant peut être connu en cas de proposition de noms au Comité 1267/1989.

15. **Critère 6.2 [Rempli]** Aucune défaillance n'a été identifiée dans le REM, et la situation reste inchangée.

16. **Critère 6.2 a [Rempli] cf. REM 2021** Aucune défaillance n'a été identifiée dans le REM, et la situation reste inchangée.

17. **Critère 6.2.b [Rempli]** Le mécanisme institué par le Bénin est composé de l'Autorité en charge du gel administratif (Ministre en charge des finances) qui a la responsabilité de recueillir ou solliciter des informations afin d'identifier les personnes ou entités qui remplissent les critères de désignation établis dans les résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies (Article 5 Al.1 tiret 2 du décret n° 2022 - 351 du 22 juin 2022 portant régime de mise en œuvre des sanctions financières ciblées liées aux financements du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive) et ; de la Commission consultative sur le gel administratif (CCGA), organe technique au service du Ministre à qui, elle fournit des recommandations. La CCGA recueille d'autres autorités compétentes nationales et demande, par l'intermédiaire de l'Autorité compétente, aux autorités compétentes étrangères, toutes informations nécessaires à la bonne identification des personnes physiques ou morales concernées par la demande de gel afin de faciliter la mise en œuvre de la mesure de gel par les IF et les EPNFD. Pour l'accomplissement de sa mission, la Commission peut faire recours à toute source d'information qu'elle juge utile (Art.9 dudit décret). En vertu du même article, l'Autorité compétente a le pouvoir de donner effet aux requêtes des autres pays dans le cadre de leur mécanisme de gel (Art.5 tiret 9 du décret 2022-351).

18. **Critère 6.2.c [Rempli]** L'Autorité compétente en matière de gel reçoit, examine et donne effet sans délai et sans notification préalable, les demandes d'inscription de personnes/entités sur la liste nationale initiées par d'autres pays, dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner ou croire qu'une personne physique ou morale accomplit des actes terroristes, finance le terrorisme ou une organisation terroriste (Art.5.Al.1, tiret 9). Dans le même élan, la Commission consultative sur le gel administratif reçoit et fait examiner les demandes de gel dûment motivées (sur la base de motifs raisonnables) adressées ou communiquées par les ministres chargés de la Défense, de la Sécurité, de la Justice et des Affaires étrangères ainsi que par les responsables des services de renseignements ou reçues d'autres pays et donne effet sans délai et sans notification préalable à la demande de gel administratif (nationale ou d'un autre pays) dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner ou croire qu'une personne physique ou morale accomplit des actes terroristes, finance le terrorisme ou une organisation terroriste, ou accomplit ou finance des actes de prolifération des armes de destruction massive (Art. 8 Al.1 tirets 2, 3, 4 et 5 décret 2022-351).

19. **Critère 6.2.d [Rempli]** L'Autorité compétente en matière de gel administratif a la responsabilité de proposer sur la base de motifs raisonnables, de sa propre initiative ou sur recommandation d'autres autorités concernées notamment les ministères en charge de la défense, de la sécurité, de la justice et des affaires étrangères et les services de renseignement, les personnes ou entités identifiées par les organes compétents de l'Organisation des Nations Unies, par le biais du ministre chargé des Affaires étrangères, en vue de leur inscription dans la liste des personnes, entités, groupes et collectivités faisant l'objet de sanctions financières ciblées conformément aux Résolutions 1267 et 1989, à la Résolution 1988 et les résolutions qui lui succèdent (cf. Article 5 Al. 1 tiret 3 – décret n° 2022 - 351 du 22 juin 2022) et la Commission consultative sur le gel administratif reçoit, examine lesdites demandes d'inscription dûment motivées et propose les inscriptions sans notification préalable, dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner ou croire qu'une personne physique ou morale accomplit des actes terroristes, finance le terrorisme ou une organisation terroriste, ou accomplit ou finance des actes de

prolifération des armes de destruction massive (cf. Article 5 Al. 1 tirets 5 et 9 et Article 8 Al. 1 tirets 2, 3, 4 et 5 – décret n° 2022 - 351 du 22 juin 2022). Ces désignations ne sont pas subordonnées à l'existence d'une procédure pénale (cf. Article 6 Al. 1 – décret n° 2022 - 351 du 22 juin 2022).

20. **Critère 6.2.e [Rempli]** L'Autorité compétente en matière de gel administratif a la responsabilité d'appuyer autant que possible la désignation, d'informations, d'identification et d'informations spécifiques. La Commission consultative sur le gel administratif peut recueillir d'autres autorités compétentes nationales et demander, par l'intermédiaire de l'Autorité compétente, aux autorités compétentes étrangères, toutes informations nécessaires à la bonne identification des personnes physiques ou morales concernées par la demande de gel afin de faciliter la mise en œuvre de la mesure de gel (Art.9, Al.1 décret n° 2022 - 351 du 22 juin 2022). Les personnes/entités sur la liste nationale sont retenues sur des motifs raisonnables et répondent aux critères de désignation en vertu de la Résolution 1373 (Art.5.Al.1, tiret 10 ; Art.5.Al.1, tiret 5 du décret n° 2022 - 351 du 22 juin 2022).

21. **Critère 6.3 [Rempli]** Aucune défaillance n'a été identifiée dans le REM, et la situation reste inchangée.

22. **Critère 6.3.a [Rempli]** L'Autorité compétente en matière de gel administratif a la responsabilité de recueillir ou solliciter des informations afin d'identifier les personnes ou entités qui remplissent les critères de désignation établis dans les résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité des Nations Unies ; ainsi que de proposer les personnes/entités sur la base de motifs raisonnables (Art.5.al.1, tiret 2 et 3 du décret n° 2022 - 351 du 22 juin 2022).

23. **Critère 6.3.b [Rempli]** La décision d'inscription est prise sans notification préalable aux personnes ou entités visées par ladite mesure (Art.16 du décret n° 2022 - 351 du 22 juin 2022). Ainsi, le mécanisme juridique d'application des SFC du Bénin prévoit d'intervenir ex parte à la suite des demandes reçues (Art.6 Al.2 du décret n° 2022 - 351 du 22 juin 2022).

24. **Critère 6.4 [Rempli] cf. REM 2021** Aucune défaillance n'a été identifiée dans le REM, et la situation reste inchangée. Aussi, le Décret 2022-351 conforte le gel sans délai des fonds et autres biens des personnes désignées. Le concept « sans délai » signifie quelques heures suivant la désignation effectuée par les Organes compétents de l'Organisation des Nations Unies ; et signifie dès qu'il existe des motifs raisonnables, une base ou un fondement raisonnable de suspecter ou de penser qu'une personne ou entité est un terroriste, une organisation terroriste ou finance le terrorisme dans le cadre de la Résolution 1373 (Cf. Article Premier, point 13 du Décret 2022-351). En effet, en ce qui concerne les listes de la RCSNU 1267, le Ministre des Finances, Autorité compétente, notifie les listes et les mises à jour aux assujettis qui sont tenus de procéder immédiatement au gel des avoirs des personnes désignées. S'agissant de la RCSNU 1373, lorsqu'une désignation est faite sur la liste nationale sur l'initiative du Bénin ou sur demande d'un pays tiers, le Ministre des Finances prend immédiatement une décision de gel des avoirs de la personne désignée et notifie cette décision aux assujettis. L'absence de liste nationale n'empêche pas d'apprécier la mise en œuvre sans délai, le cas échéant, à la lumière du processus décrit par le Décret susvisé.

25. **Critère 6.5 [En Grande Partie Rempli]**

26. **Critère 6.5 a [Rempli] Cf. REM 2021** Aucune défaillance n'a été identifiée dans le REM, et la situation reste inchangée.

27. **Critère 6.5.b [Rempli]** Le Bénin a prévu que la mesure de gel s'applique aux fonds, autres ressources financières et autres biens appartenant, possédés ou détenus intégralement ou conjointement, directement ou indirectement par les personnes ou entités visées et pas seulement ceux

qui peuvent être liés à un acte, un complot ou une menace de terrorisme. Elle s'applique également aux fonds, autres ressources financières et autres biens provenant ou générés par des fonds ou autres biens possédés ou contrôlés, directement ou indirectement par les personnes ou entités visées (Art. 1^{er} tiret 13 et art.19 du décret n° 2022 - 351 du 22 juin 2022). La mesure de gel est étendue aux fonds et autres biens des personnes et entités agissant au nom ou sur instruction de personnes ou entités désignées (Art. 24 Al.1, tiret 3).

28. **Critère 6.5.c [Rempli]** Il est interdit, sauf licence, autorisation ou notification contraire de l'Autorité compétente, conformément aux Résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies, aux IF, aux EPNFD ou à toute autre personne ou entité se trouvant sur le territoire national de mettre des fonds, autres ressources financières et autres biens ou des services financiers ou connexes, directement ou indirectement, intégralement ou conjointement à la disposition des personnes ou entités désignées, des entités possédées ou contrôlées, directement ou indirectement, par les personnes ou entités désignées, des personnes et entités agissant au nom ou sur instructions de personnes ou entités désignées (Art.24 du décret n°2022-351 du 22 juin 2022).

29. **Critère 6.5.d [En Grande Partie Rempli]** *Le mécanisme de communication des listes* : Sous la responsabilité de l'Autorité compétente en matière de gel administratif, la Commission Consultative sur le Gel Administratif (CCGA) notifie, sans délai, la décision de gel administratif aux IF, aux EPNFD et à toute autre personne susceptible de détenir des fonds, biens et autres ressources financières appartenant aux personnes et entités visées par les SFC. La CCGA publie au journal officiel ou dans un journal d'annonces légales et sur le site internet du ministère en charge des finances, la liste actualisée des personnes et entités frappées par une décision de gel administratif (Article 5 Al.1 tiret 1, Art.21 du décret n°2022-351). La CCGA s'assure que les IF, les EPNFD ou toute autre personne physique ou morale concernée sont informées immédiatement de la liste des sanctions financières ciblées et ont gelé sans délai et sans notification préalable les fonds, autres ressources financières et autres biens appartenant aux personnes ou entités désignées (cf. Article 8 Al.1 tiret 1 du décret n°2022-351). De même la décision de gel administratif prise par l'Autorité compétente est publiée au journal officiel ou dans un journal d'annonces légales.

30. *Fourniture de lignes directrices dans le cadre du gel* : la prérogative d'élaborer et publier des lignes directrices à l'intention des IF, EPNFD et à toute autre personne physique ou morale ou entité susceptible de détenir des fonds ou autres biens visés, quant à leurs obligations concernant les actions de gel, incombe à la CCGA (Article 8 Al.1 tirets 11). Cependant, le Bénin n'a pas fait part de la publication de telles lignes directrices élaborées par la CCGA. Bien que le Décret 2022-351 comporte des instructions à l'endroit des entités déclarantes, l'absence de lignes directrices exhaustives dans ce sens, prévues par le Bénin constitue une lacune mineure à combler.

31. **Critère 6.5.e [Rempli]** La Commission consultative sur le Gel administratif oblige les institutions financières, les entreprises et professions non financières désignées et autres assujetties à lui déclarer le montant et le type de fonds et des avoirs qui ont été gelés, ainsi que la date et l'heure du gel et toutes les mesures prises conformément aux interdictions édictées par les résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité des Nations Unies, y compris les mesures prises à l'égard des tentatives d'opérations (cf. Article 8 Al.1 tiret 13 et Art.23 du décret n° 2022 – 351 du 22 juin 2022).

32. **Critère 6.5.f [Rempli]** Cf. REM Aucune défaillance n'a été identifiée dans le REM, et la situation reste inchangée. L'Article 26 du Décret 2022-351 stipule qu'aucune action en responsabilité civile ou pénale ne peut être intentée à l'encontre des tiers de bonne foi qui 'acquittent de leur obligation.

33. **Critère 6.6 [En Grande Partie Rempli]**

34. **Critère 6.6.a [Rempli]** *Pour ce qui concerne les demandes de retrait/radiation des listes de sanction des Comités compétents des NU* : Lorsque la contestation porte sur une décision en application d'une RCSNU, la requête se conforme à la mesure prévue par les RCSNU (Article 27 Al.3 du décret n°2022-351). L'article 33 dudit décret précise que lorsque les critères de désignation ne s'appliquent plus ou pas, la demande est soumise soit au Bureau du Médiateur, soit au point focal, soit à l'Autorité compétente elle-même qui transmettra au médiateur dans un délai de huit (8) jours. Les demandes à soumettre devront être accompagnées des informations et documents justificatifs nécessaires.

35. Il incombe à la CCGA de mettre à la disposition du public, la procédure de demande de retrait/radiation des listes (Art.8 tiret 11). Cette procédure est réputée connue du public dès lors que le décret n°2022-351 a été publié au journal officiel (JO N°23 Bis Numéro Spécial du 07 décembre 2022).

36. **Critère 6.6.b [Partiellement rempli]** Concernant les demandes de retrait /radiation de la liste nationale établie en vertu de la RCSNU 1373 (liste nationale), | La procédure à suivre est établie à l'article 32 du décret n°2022-351 qui prévoit que la requête accompagnée de toutes les pièces justificatives soit adressée à l'Autorité compétente qui, après avis de la CCGA en charge de l'instruction dans un délai de huit (8) jours, prend une décision. L'Autorité compétente rend sa décision dans un délai de 15 jours après réception du rapport de la CCGA. Cependant, la mesure ne vise que les personnes ou entités inscrites par erreur. Elle ne couvre pas les personnes et entités, qui ne remplissent plus les critères de désignation, en vertu de la RCSNU 1373.

37. Par ailleurs, il incombe à la CCGA de mettre à la disposition du public, la procédure de demande de retrait/radiation des listes (Art.8 tiret 11). Cette procédure est réputée connue du public dès lors que le décret n°2022-351 a été publié au journal officiel (JO N°23 Bis Numéro Spécial du 07 décembre 2022).

38. **Critère 6.6.c [Rempli]** L'article 20 du DECRET n°2022-351 prévoit que la décision de gel administratif peut faire l'objet d'un recours à compter de sa publication. Toute personne peut intenter une action devant les juridictions compétentes en matière administrative (Art. 27 décret n°2022-351). En outre, l'article 34 du décret n°2022-351 dispose que la mesure de gel administratif est maintenue tant qu'une décision de retrait des listes ou une décision de justice, devenue définitive n'est pas intervenue.

39. **Critère 6.6.d [Rempli]** Le recours contre une décision de gel administratif prise en application d'une RCSNU doit se conformer à la procédure adéquate prévue par RSCNU. Dans ce cadre, l'Article 33 du décret n° 2022-351 dispose que les personnes et entités désignées sur la liste de sanction du Comité 1988 soumettent leur demande de retrait/radiation au point focal. Les demandes sont accompagnées des informations et documents justificatifs nécessaires.

40. **Critère 6.6.e [Partiellement rempli]** Dans le cadre de la mise en place de procédures pour informer les personnes et entités désignées sur la liste des sanctions Al-Qaïda, que le Bureau du Médiateur des Nations Unies peut recevoir les demandes de radiation des listes conformément aux Résolutions 1904, 1989 et 2083, l'Article 33 du Décret N° 2022-351 dispose que lesdites personnes et entités désignées doivent saisir le Bureau du Médiateur. Cependant, cette disposition du décret précité aménage en cas de recours contre une décision de gel administratif conformément à la RCSNU, la possibilité pour le recourant de se conformer à la procédure appropriée prévue par la RCSNU, en lieu et place pour le Benin de disposer d'une procédure pour informer les personnes et entités désignées sur la liste des sanctions contre Al-Qaïda de la disponibilité du bureau du médiateur des Nations unies pour accepter les demandes de radiation de la liste.

41. **Critère 6.6.f. [Rempli]** Aucune défaillance n'a été identifiée dans le REM, et la situation reste inchangée. Aussi, l'Article 28(3) du Décret 2022-351 couvre le critère

42. **Critère 6.6.g [En Grande Partie Rempli]** Concernant la radiation de la liste nationale en application des RCSNU 1373, la décision de l'Autorité compétente est notifiée, sans délai, au requérant, aux IF, aux EPNFD et à toute autre personne ou entité, susceptibles de détenir des fonds, autres ressources financières et autres biens appartenant au requérant. Aussi, la décision est publiée au JO ou dans un journal d'annonces légales (Art.32 du décret 2022-351). Il n'est pas précisé si cette mesure couvre également le cas concernant une décision de dégel.

43. Pour les sanctions sous régime des Comités 1267/1989, 1988 des NU : La communication sans délai des listes actualisées au titre des RCSNU aux IF et aux EPNFD prend en compte les décisions de radiation et dégel (listes purgées).

44. L'élaboration et la publication de lignes directrices à l'intention des IF et EPNFD quant à leurs obligations concernant les actions de radiation et dégel sont dévolues à la CCGA (Art.8, Al1 point 11). Toutefois, le Bénin n'a pas fourni lesdites lignes directrices. Cette insuffisance est une lacune mineure (Cf. c.6.5d, supra)

45. **Critère 6.7 [Rempli]** Au titre de la Résolution 1373, le Ministre des Finances peut, dans les conditions qu'il juge appropriées, autoriser la personne, l'organisation ou l'entité qui a fait l'objet de gel, sur sa demande, à disposer mensuellement d'une somme d'argent, fixée par ladite autorité. Cette somme est destinée à couvrir, dans la limite des disponibilités, pour une personne physique, des frais courants du foyer familial ou, pour une personne morale, des frais lui permettant de poursuivre une activité compatible avec les exigences de l'ordre public. Ladite somme peut aussi couvrir des frais d'assistance juridique ou des frais exceptionnels. En tout état de cause, les frais doivent être préalablement justifiés. (Article 103 de la Loi relative à la LBC/FT ; Article 11 du décret sur le gel et Article 29.A1.1 du décret 2022-351 du 22 juin 2022).

46. S'agissant des listes de sanction des Nations Unies, le Bénin a également prévu des dispositions qui autorisent aux personnes et entités, l'accès aux fonds, autres ressources financières et biens frappés de gel, pour couvrir des dépenses de base et des frais exceptionnelles, après concertation et réception d'un avis de non-objection de l'Organe compétent de l'organisation des Nations Unies (Article 29 Al.2 du décret 2022-351 du 22 juin 2022).

Pondération et conclusion

47. Le Bénin a satisfait pour une très large part les exigences des mesures applicables en matière de sanctions financières ciblées (SFC) relative au financement du terrorisme. Toutefois, le pays n'a pas encore élaboré et publié des lignes directrices à l'intention des IF, EPNFD et toute autre personne physique ou morale ou entité susceptible de détenir des fonds ou autres biens visés, quant à leurs obligations concernant les actions de gel, dégel, et radiation. L'absence de lignes directrices exhaustives dans ce sens, prévues par le Bénin est atténuée par les instructions à l'endroit des entités déclarantes, contenues dans Décret 2022-351. Aussi, la faculté de demander la radiation sur la liste nationale est limitée aux personnes et entités désignées par erreur. Ces aspects constituent une lacune mineure pour le mécanisme d'application des SFC du Bénin.

48. **Sur cette base, la Recommandation 6 est réévaluée à Largement Conforme (LC)**

4.2.2. Recommandation 7 (initialement notée PC)

49. Dans le REM adopté à l'issue du 2nd cycle d'évaluation mutuelle de son dispositif LBC/FT, le Bénin a été noté PC au titre de la Recommandation 7. Cela en raison, des lacunes suivantes : Il n'existe aucun mécanisme pour communiquer les désignations aux EPNFD ; le pays ne fournit aucune

information sur la diffusion de directives claires, en particulier aux institutions financières et aux autres personnes et entités, y compris les EPNFD, qui pourraient détenir des fonds et autres actifs concernés, quant à leurs obligations dans le cadre des mécanismes de gel ; l'obligation de signaler les tentatives d'opération est limitée quant à sa portée étant donné qu'elle ne couvre pas les EPNFD et les autres entités ; il n'existe aucune mesure conçue visant à contrôler le respect par les IF et les EPNFD des dispositions de la Loi sur la LBC/FT régissant l'obligation prévue en vertu de la Recommandation 7 ; la Loi sur la LBC/FT ne prévoit pas de sanctions civiles, administratives ou pénales en cas de non-conformité aux obligations prévues par la Recommandation 7.

50. **Critère 7.1 [Rempli]** Le Bénin a adopté un régime de mise en œuvre, sans délai, des SFC liées au financement de la prolifération, en application des RCSNU prises au titre du Chapitre 7 de la charte des Nations Unies (décret n° 2022 - 351 du 22 juin 2022 portant régime de mise en œuvre des sanctions financières ciblées liées aux financements du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive). L'expression sans délai est définie à l'article premier dudit Décret (cf. c.6.4 supra).

51. **Critère 7.2 [En Grande Partie Rempli]**

52. **Critère 7.2.a [Rempli] Cf. REM 2021** Aucune défaillance n'a été identifiée dans le REM, et la situation reste inchangée.

53. **Critère 7.2.b [Rempli]** Dans le cadre juridique du Bénin, l'obligation de gel couvre tous les fonds, biens, autres ressources économiques et financières visés par les critères c.7.b (Cf. Article premier points 8,9 et Article 19 du décret n° 2022 - 351 du 22 juin 2022 portant régime de mise en œuvre des sanctions financières ciblées liées aux financements du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive).

54. **Critère 7.2.c [Rempli]** Les articles 24 Al.1 et 25 du décret n° 2022 - 351 du 22 juin 2022 portant régime de mise en œuvre des sanctions financières ciblées liées aux financements du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive, prévoient que les fonds ou autres biens ne peuvent être mis à disposition par les béninois ou par toute personne ou entité sur leur territoire, de ou au profit de personnes ou entités désignées sauf licence, autorisation, ou notification contraire de l'Autorité compétente, conformément aux Résolutions du Conseil de Sécurité pertinentes.

55. **Critère 7.2.d [En Grande Partie Rempli]** *Le mécanisme de communication des listes* : Sous la responsabilité de l'Autorité compétente en matière de gel administratif, la Commission Consultative sur le Gel Administratif (CCGA) notifie, sans délai, la décision de gel administratif aux IF, aux EPNFD et à toute autre personne susceptible de détenir des fonds, biens et autres ressources financières appartenant aux personnes et entités visées par les SFC. La CCGA publie au journal officiel ou dans un journal d'annonces légales et sur le site internet du ministère en charge des finances, la liste actualisée des personnes et entités frappées par une décision de gel administratif (Article 5 Al.1 tiret 1, Art.21 du décret n°2022-351). La CCGA s'assure que les IF, les EPNFD ou toute autre personne physique ou morale concernée sont informées immédiatement de la liste des sanctions financières ciblées (cf. Article 8 Al.1 tiret 1 du décret n°2022-351).

56. *Fourniture de lignes directrices dans le cadre du gel* : la prérogative d'élaborer et publier des lignes directrices à l'intention des IF, EPNFD et toute autre personne physique ou morale ou entité susceptibles de détenir des fonds ou autres biens visés, quant à leurs obligations dans le cadre des mécanismes de gel, incombe à la CCGA (Article 8 Al.1 tirets 11). Cependant, le Bénin n'a pas fait part de la publication de telles lignes directrices élaborées par la CCGA.

57. **Critère 7.2.e [Rempli]** La Commission Consultative sur le Gel administratif oblige les institutions financières, les entreprises et professions non financières désignées et autres assujetties à lui déclarer le montant et le type de fonds et d'avoir qui ont été gelés ou dégelés, ainsi que la date et l'heure du gel ou du dégel et toutes les mesures prises conformément aux interdictions édictées par les résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité des Nations Unies, y compris les mesures prises à l'égard des tentatives d'opérations (cf. Article 8 Al. 1 tiret 13, décret n° 2022 – 351 du 22 juin 2022).

58. Les mêmes obligations leur sont imposées lorsqu'elles détiennent ou reçoivent des fonds, autres ressources financières et autres biens pour le compte d'un client faisant objet d'une mesure de gel (Art.23, du même décret).

59. **Critère 7.2.f [Rempli] Cf. REM 2021** Aucune défaillance n'a été identifiée dans le REM, et la situation reste inchangée. Aussi, l'Article 26 du Décret 2022-351 couvre bien ce critère : « Aucune action en responsabilité civile ou pénale ne peut être intentée à leur encontre ».

60. **Critère 7.3 [Partiellement Rempli]** La CCGA a la prérogative de veiller à la mise en œuvre sans délai, par les IF, les EPNFD et les autorités publiques ou autres personnes et entités concernées, des mesures de gel prévues (Art.8 Al.1 tiret 12).

61. En cas de non-respect des obligations relatives aux sanctions financières ciblées (SFC) en lien avec le financement de la prolifération (FP), l'Article 25 renvoie à l'application des sanctions administratives et disciplinaires prévues à l'Article 112 de la loi uniforme LBC/FT ou des sanctions pénales prévues à l'Article 119 à 123 de la loi uniforme LBC/FT. Toutefois, les dispositions visées ne prévoient pas les manquements relatifs aux obligations de FP. Le Bénin est en voie de désigner les Autorités de contrôle/supervision des EPNFD (projet en cours au moment de la soumission du RdS par le Bénin). Dans ce cas de figure les sanctions prévues ne peuvent être appliquées en l'absence d'ASC.

62. **Critère 7.4 [En Grande Partie Rempli]**

63. **Critère 7.4.a [Rempli]** Le régime juridique de mise en œuvre des SFC du Bénin permet aux personnes et entités désignées de contester la décision prise en application des RCSNU, en se conformant à la procédure prévue dans le cadre des RCSNU pertinentes (Art.27 Al.3). Il est prévu que la demande de retrait ou de radiation, accompagnée des informations et documents justificatifs soit adressée au point focal ou à l'Autorité compétente qui transmettra au point focal dans un délai de huit (08) jours.

64. **Critère 7.4.b [Rempli]** Dans le cas d'un « faux positif », les dispositions des articles 27 et 28 du Décret N°2022-351 prévoient les procédures à suivre en vue du déblocage des fonds et autres biens. Les procédures sont réputées connues du public dès que le décret n°2022-351 est publié au JO.

65. **Critère 7.4.c [Rempli] Cf. REM 2021** Aucune défaillance n'a été identifiée dans le REM, et la situation reste inchangée.

66. **Critère 7.4.d [En Grande Partie Rempli]** Le Bénin a prévu des procédures concernant la communication des décisions de radiation des listes de désignation et de déblocage aux IF et aux EPNFD (Cf. Article 8 Al.1 tiret 11 à 14 et les articles 32, 33 et 34 du décret n° 2022 - 351 du 22 juin 2022)

67. Au niveau national, la décision de retrait pris par l'Autorité compétente est notifiée, sans délai, au requérant, aux IF, aux EPNFD et à toute autre personne ou entité, susceptibles de détenir des fonds, autres ressources financières et autres biens appartenant au requérant. Aussi, la décision est publiée au JO ou dans un journal d'annonces légales et sur le site web du ministère en charge des finances (Art.32

du décret 2022-351). Il n'est pas précisé, si cette mesure couvre également le cas concernant une décision de dégel.

68. Pour les décisions prises par les Organes compétents des NU : La communication sans délai aux IF et aux EPNFD des listes actualisées au titre des RCSNU (Article 5 Al.1 tiret 1, Art.21 du décret n°2022-351) prend en compte les décisions de radiation et dégel (listes purgées).

69. L'élaboration et la publication de lignes directrice à l'intention des IF et EPNFD quant à leurs obligations dans le cadre du gel, dégel, inscription et radiation des personnes et entités sont dévolues à la CCGA (Art.8, Al1 point 11). Toutefois, le Bénin n'a pas fourni lesdites lignes directrices. Cette insuffisance constitue une lacune mineure (Cf.6.5d)

70. **Critère 7.5 [Rempli]** Aucune défaillance n'a été identifiée dans le REM, et la situation reste inchangée.

71. **Critère 7.5.a [Rempli] Cf. REM 2021** Aucune défaillance n'a été identifiée dans le REM, et la situation reste inchangée.

72. **Critère 7.5.b [Rempli]** Les mesures prévues par le Bénin à l'Article 31 du décret n° 2022 - 351 du 22 juin 2022 portant régime de mise en œuvre des sanctions financières ciblées liées aux financements du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive, satisfont aux points (i), (ii), et (iii) du critère 7.5 b.

Pondération et conclusion

73. Le Bénin a accompli des progrès au titre de sa conformité en matière de SFC relative au FP. Toutefois, des insuffisances mineures subsistent notamment : a) le Bénin n'a pas défini de barème de sanction spécifique aux manquements des obligations de SFC en matière de Financement de la Prolifération (FP) ; le pays n'a pas encore désigné les superviseurs des EPNFD ; b) l'absence de publication de lignes directrices aux IF et EPNFD dans le cadre de leurs obligations concernant les actions de gel, radiation et de déblocage.

74. **Sur cette base, la Recommandation 7 est réévaluée à Largement Conforme (LC).**

Recommandation 15 (initialement notée C)

75. Dans le REM adopté à l'issue du 2nd cycle d'évaluation mutuelle de son dispositif LBC/FT, le Bénin a été noté conforme (C) à la Recommandation 15. Le dispositif LBC/FT du Bénin satisfait à l'ensemble des exigences relatives aux nouvelles technologies. Toutefois, la Recommandation 15 a été modifiée après l'adoption du REM. Par conséquent, la présente analyse est consacrée à la conformité du Bénin aux nouvelles exigences de la Recommandation 15.

76. **Critère 15.1 [Rempli] Cf. REM 2021** Aucune défaillance n'a été identifiée dans le REM, et la situation reste inchangée.

77. **Critère 15.2 [Rempli] Cf. REM 2021** Aucune défaillance n'a été identifiée dans le REM, et la situation reste inchangée.

78. **Critère 15.3 [Non Rempli]** La défaillance identifiée dans le REM demeure, et la situation reste inchangée.

79. **Critère 15.3.a [Non Rempli]** Le Bénin n'a pas identifié, ni évalué les risques de BC/FT découlant des activités liées aux Actifs Virtuels (AV) et des activités ou opérations des Prestataires de Services d'Actifs Virtuels (PSAV).
80. **Critère 15.3.b [Non Rempli]** En l'absence d'évaluation des risques de BC/FT découlant des activités liées aux AV et des activités ou opérations des PSAV, il n'y a pas eu de planification de mesures d'atténuation suivant une approche basée sur les risques.
81. **Critère 15.3.c [Non Rempli]** Il n'existe aucune disposition en vigueur obligeant les PSAV à prendre les mesures appropriées pour identifier, évaluer, gérer et atténuer leurs risques de BC/FT, conformément aux critères 1.10 et 1.11.
82. **Critère 15.4 [Non Rempli]** La défaillance identifiée dans le REM demeure, et la situation reste inchangée.
83. **Critère 15.4.a [Non Rempli]** Aucune mesure n'est prévue par le Bénin pour agréer ou enregistrer un PSAV, (i) qu'il soit personne morale ou (ii) personne physique.
84. **Critère 15.4.b [Non Rempli]** Aucune mesure juridique ou réglementaire n'est prise par les autorités compétentes au Bénin pour empêcher les criminels ou leurs associés de détenir, ou d'être le bénéficiaire effectif d'une participation significative ou de contrôle, ou de détenir une fonction de direction, dans un PSAV.
85. **Critère 15.5 [Non Rempli]** Aucune mesure n'est prise par le Bénin afin d'identifier les personnes physiques ou morales qui effectuent des activités de PSAV sans être agréées ou enregistrées, tel que requis, et de leur appliquer des sanctions appropriées.
86. **Critère 15.6 [Non Rempli]** La défaillance identifiée dans le REM demeure, et la situation reste inchangée.
87. **Critère 15.6.a [Non Rempli]** Les PSAV ne sont soumis à aucune réglementation ni un contrôle et de surveillance par une autorité compétente selon une approche basée sur les risques y compris des systèmes de surveillance assurant qu'ils respectent les obligations nationales en matière de LBC/FT.
88. **Critère 15.6.b [Non Rempli]** Aucune autorité n'est désignée par le Bénin qui soit dotée de pouvoirs de contrôle et de surveillance des PSAV dans le cadre de leurs obligations de LBC/FT, ni pour procéder à des inspections ou appliquer des sanctions.
89. **Critère 15.7 [Non Rempli]** Aucune disposition n'oblige les autorités compétentes et les autorités de contrôle à établir des lignes directrices et assurer un retour d'informations qui aideront les PSAV dans l'application des mesures nationales de LBC/FT, et en particulier à détecter et à signaler les opérations suspectes.
90. **Critère 15.8 [Non Rempli]** La défaillance identifiée dans le REM demeure, et la situation reste inchangée.
91. **Critère 15.8.a [Non Rempli]** Aucune gamme de sanctions proportionnées et dissuasives, qu'elles soient de nature pénale, civile ou administrative, n'est applicable aux PSAV qui ne respectent pas leurs obligations en matière de LBC/FT.

92. **Critère 15.8.b [Non Rempli]** Aucune mesure ne prévoit que les sanctions soient applicables non seulement aux PSAV, mais également aux membres de l'organe d'administration et à la haute direction.

93. **Critère 15.9 [Non Rempli]** La défaillance identifiée dans le REM demeure, et la situation reste inchangée.

94. **Critère 15.9.a [Non Rempli]** Aucune mesure n'oblige les PSAV de prendre des mesures de vigilance pour les opérations occasionnelles supérieures au seuil de 1000 USD/EUR.

95. **Critère 15.9.b [Non Rempli]** Les PSAV n'étant pas réglementés au Bénin, aucune disposition légale ou réglementaire ne les oblige au respect des obligations de LBC/FT ni des mesures préventives énoncées aux points (i), (ii), (iii) et (iv).

96. **Critère 15.10 [Non Rempli]** Il n'existe aucun moyen légal ou réglementaire au Bénin pour s'assurer que les mécanismes permettant de communiquer les désignations ainsi que les obligations de déclaration et de surveillance prévus aux critères 6.5(d), 6.5(e), 6.6(g), 7.2(d), 7.2(e), 7.3 et 7.4(d) en ce qui concerne les sanctions financières ciblées, s'appliquent aux PSAV.

97. **Critère 15.11 [Non Rempli]** Il n'existe pas de mesure permettant au Bénin de fournir rapidement une coopération internationale le plus large possible dans le cadre du BC, FT et des infractions sous-jacentes associées en ce qui concerne les actifs virtuels. A l'absence d'autorité de contrôle des PSAV aucune base légale ne permet d'échanger des informations avec leurs homologues étrangers, quel que soit leur nature ou leur statut et les différences de nomenclature ou de statut des PSAV.

Pondération et conclusion

98. Le Bénin n'a pas procédé à l'évaluation des risques posés par les AV/PSAV. Aussi, aucune disposition n'a été adoptée par le Bénin dans le cadre de la réglementation des AV et des activités PSAV. Le dispositif du Bénin présente des lacunes majeures quant à la conformité à la Recommandation 15.

99. **Sur cette base la Recommandation 15 est réévaluée à Non Conforme (NC)**

IV. CONCLUSION

100. Le Bénin a réalisé des progrès significatifs en vue de remédier aux faiblesses de Conformité Technique identifiées dans son REM au titre des Recommandations 6 et 7 pour lesquelles il ne subsiste que des faiblesses mineures.

101. Dans le cadre de la réévaluation, le Bénin est jugé Largement Conforme (LC) aux Recommandations 6 et 7. En revanche, le pays est jugé Non Conforme (NC) à la Recommandation 15.

102. En considérant les progrès réalisés par le Bénin depuis l'adoption de son REM, sa Conformité Technique aux recommandations du GAFI se résume dans le tableau ci-dessous, au mois de mai 2023.

Tableau 2 : Notation de CT du Bénin à son 2^{ème} RdS (juin 2023)

R.1	R.2	R.3	R.4	R.5
LC (REM 2021)	LC (REM 2021)	LC (REM 2021)	PC (REM 2021)	PC (REM 2021)
R.6	R.7	R.8	R.9	R.10

PC (REM 2021)	PC (REM 2021)			
↑ LC (RdS de 2023)	↑ LC (RdS de 2023)	NC (REM 2021)	C (REM 2021)	PC (REM 2021)
R.11	R.12	R.13	R.14	R.15
LC (REM 2021)	PC (REM 2021)	LC (REM 2021)	PC (REM 2021)	C (REM 2021)
R.16	R.17	R.18	R.19	↓ NC (RdS de 2023)
R.20				
PC (REM 2021)	LC (REM 2021)	LC (REM 2021)	NC (REM 2021)	PC (REM 2021)
R.21	R.22	R.23	R.24	R.25
C (REM 2021)	PC (REM 2021)	PC (REM 2021)	NC (REM 2021)	NC (REM 2021)
R.26	R.27	R.28	R.29	R.30
PC (REM 2021)	C (REM 2021)	NC (REM 2021)	C (REM 2021)	C (REM 2021)
R.31	R.32	R.33	R.34	R.35
C (REM 2021)	PC (REM 2021)	LC (REM 2021)	PC (REM 2021)	LC (REM 2021)
R.36	R.37	R.38	R.39	R.40
LC (REM 2021)	C (REM 2021)	LC (REM 2021)	LC (REM 2021)	LC (REM 2021)

103. La République du Bénin compte 18 Recommandations notées NC/PC dont 3 Recommandations fondamentales. Par conséquent, le pays sera maintenu sous le régime du suivi renforcé. Le prochain Rapport de Suivi Renforcé du Bénin est attendu en mai 2024.



www.giaba.org

juin 2023

**Mesures de lutte contre le Blanchiment des Capitaux
et le Financement du Terrorisme au Bénin**

**Rapport de Suivi Renforcé de Réévaluation de la
Conformité Technique**

**Ce rapport examine également les mesures prises par le Bénin pour
répondre aux exigences des recommandations du GAFI qui ont changé
depuis l'évaluation mutuelle en 2021**

**RAPPORT DE SUIVI
RENFORCÉ**