



Efficacité des mécanismes de détection du blanchiment de capitaux, financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive en droit congolais.

Effectiveness of mechanisms for detecting money laundering, financing of terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction in Congolese law.

BALABO MOTEMA Jean-Max

Candidat Assistant et Apprenant en DEA/DES à la Faculté de Droit

Université de Kinshasa

Certified Compliance Manager (CCM)

République Démocratique du Congo

Date de soumission : 14/10/2024

Date d'acceptation : 16/11/2024

Pour citer cet article :

BALABO MOTEMA J.M. (2024) «Efficacité des mécanismes de détection du blanchiment de capitaux, financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive en droit congolais», Revue Internationale du chercheur «Volume 5 : Numéro 4» pp : 565-582

Résumé

La lutte contre le blanchiment de capitaux et financement du terrorisme et la prolifération est très difficile au regard du caractère complexe de ces infractions. En droit congolais, les mécanismes de détection de ces infractions impliquent un engagement soutenu des assujettis à la loi n°22/068 du 27 juillet 2022, qui doivent travailler en étroite collaboration avec les structures spécialisées dans la lutte contre ces crimes, principalement la CENAREF. Cette dynamique devrait aboutir à la répression pénale des auteurs de ces crimes, surtout que le risque national de ces « fléaux » a été évalué « élevé » (ENR, 2023). La carence de l'effectivité de la répression des auteurs de ces infractions serait perçue par certains comme l'inefficacité des mécanismes de détection et cet article a pour objectif d'analyser l'efficacité des mécanismes de détection de ces fléaux en droit congolais. D'emblée, il convient de préciser qu'il ne se pose pas un problème d'efficacité mais plutôt celui de l'effectivité de la mise en œuvre de ces mécanismes.

Mots clés : « Mécanismes de détection » ; « Blanchiment de capitaux » ; « Argent sale » ; « Financement du terrorisme » ; « Criminalité financière ».

Abstract

The fight against money laundering and terrorist financing and proliferation is very difficult given the complex nature of these offenses. In Congolese law, the mechanisms for detecting these offenses imply a sustained commitment from those subject to Law No. 22/068 of July 27, 2022, who must work in close collaboration with structures specialized in the fight against these crimes, mainly CENAREF. This dynamic should lead to criminal repression of the perpetrators of these crimes, especially since the national risk of these “scourges” has been assessed as “high” (ENR, 2023). The lack of effective repression of the perpetrators of these offenses would be perceived by some as the ineffectiveness of the detection mechanisms and this article aims to analyze the effectiveness of the mechanisms for detecting these scourges in Congolese law. From the outset, it should be made clear that there is not a problem of efficiency but rather that of the effectiveness of the implementation of these mechanisms.

Keywords : « Detection mechanisms » ; « Money laundering » ; « Financing of terrorism » ; « Dirty money » ; « Financial crime ».



Introduction

Depuis 2004, la République Démocratique du Congo dispose d'une politique nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, suite à la promulgation de la loi n°04/016 du 19 juillet 2004, remplacée à ce jour par la loi n°22/068 du 27 décembre 2022 portant lutte contre le blanchiment de capitaux, financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive.

Le législateur congolais en réprimant ces fléaux dans une loi pénale particulière, est bien conscient des risques graves qu'ils représentent dans l'assainissement et la protection du système économique-financier et dans le maintien d'une paix et sécurité durable sur le plan tant national qu'international.

La loi n°22/068 du 27 décembre 2022 qui représente la politique nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme est intervenue dans un contexte particulier, d'autant plus que la RDC se trouve sur la liste grise du Groupe d'Action Financière, GAFI en sigle au moment de sa promulgation. En effet, la RDC qui est membre du GAFI à travers le GABAC (Groupe d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique Centrale), depuis février 2017 entretenait encore des insuffisances majeures dans sa législation relative à la politique nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux et financement du terrorisme. Certaines exigences des 40 recommandations du GAFI n'étaient pas prises en charge par différents textes légaux et réglementaires en place.

Cette loi qui est venue répondre à une recommandation prioritaire formulée à la RDC dans le rapport d'évaluation mutuelle (REM) réalisée par le GABAC, associée aux instructions de la Banque Centrale du Congo (BCC) et d'autres textes légaux et réglementaires, renferme plusieurs mécanismes de détection de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et de la prolifération, spécialement par les assujettis. Ces mécanismes de détection constituent des obligations pour les assujettis notamment les institutions financières et les intermédiaires financiers.

Le blanchiment de capitaux (article 4 de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022) est une infraction complexe, qui est possible uniquement lorsqu'il existe préalablement une autre infraction dite sous-jacente ou d'origine. Notons aussi qu'historiquement, la notion de blanchiment d'argent est apparue dans les années 20 aux Etats-Unis, à l'époque de la prohibition. La première technique utilisée fut de se servir de laveries automatiques, commerce où les paiements se font par nature en monnaie fiduciaire, afin de mêler l'argent « sale », provenant de la vente illégale



d'alcool, à l'argent « propre », issu des revenus réguliers de l'activité de blanchisserie. Le phénomène a pris de l'ampleur dans les années soixante-dix (70), avec la progression des ressources procurées par les trafics de drogue aux grandes organisations criminelles (Etienne, 2020).

Au regard de sa nature multiforme, le législateur congolais implique plusieurs secteurs de métiers et professions dans la recherche des éléments de preuves ou d'indices du blanchiment de capitaux, mais aussi du financement du terrorisme (article 7 de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022) et de la prolifération (article 9 de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022). Ainsi, il y a plusieurs structures qui interviennent dans la prévention et la répression de ces fléaux, notamment la CENAREF, à travers des investigations financières avant d'associer l'appareil judiciaire.

Il convient donc de noter que les mécanismes de détection de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et de la prolifération se déclenchent aussi au niveau extra-judiciaire par les assujettis à cette loi qui ont l'obligation légale de déclarer toute opération suspecte à la Cellule Nationale de Renseignement Financier. Dans ce contexte, le rôle de la recherche des infractions de blanchiment de capitaux et financement du terrorisme n'est plus seulement l'œuvre du parquet, mais aussi de tous les assujettis à la loi n°22/068 du 27 décembre 2022. L'environnement socio-économique de la RDC est très favorable aux criminels financiers, en dépit des mécanismes de prévention et de détection de ces crimes mis en place, la répression de leurs auteurs n'est pas toujours certaine. Le chiffre noir de la criminalité économique qui semble toujours élevé au regard des innombrables faits de détournement et de corruption, tend à remettre en cause l'efficacité des mécanismes de détection de ces crimes. Il se dégage dès lors un fossé, entre l'idéal poursuivi par le législateur et la pratique, suscitant ainsi des interrogations sur l'efficacité des mécanismes de détection voire, de répression des infractions de blanchiment de capitaux, financement du terrorisme et de la prolifération.

Depuis la criminalisation du blanchiment de capitaux, financement du terrorisme en RDC en 2004, nous avons constaté dans le cadre de notre recherche qu'un seul auteur a écrit un ouvrage sur cette question. Il s'agit du Professeur KABANDA MATANDA BONIFACE, dont l'ouvrage intitulé « *La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en droit pénal congolais et en droit comparé* » a été publié en 2018 aux éditions l'Harmattan RDC.

Le Professeur NYABIRUNGU MWENE SONGA, s'est aussi intéressé à ces infractions à travers le séminaire qu'il avait animé du 29 au 30 avril 2009, commentant la loi portant lutte



contre le blanchiment de capitaux et financement du terrorisme du 19 juillet 2004 dont le résumé a été publié aux annales de la Faculté de Droit (2012-2013).

Notons que la majorité de productions scientifiques autour de ces infractions en Droit congolais reposent sur la loi du 19 juillet 2004, qui a déjà été abrogée par celle n°22/068 du 27 décembre 2022. Ainsi, notre article est l'un des premiers qui analyse les mécanismes de la détection de ces infractions sous la nouvelle législation.

Dans le cadre de cette étude, partant de l'évaluation nationale des risques du blanchiment de capitaux et financement du terrorisme de la RDC effectuée en 2023 qui a été estimé «élevé» (ENR, 2023) ; *Au regard du faible taux d'inclusion financière en RDC et de l'implication mitigée des assujettis à la lutte contre ces fléaux, existe-t-il en droit congolais des mécanismes spécifiques de détection du blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et de la prolifération ? Ces mécanismes sont-ils efficaces et suffisants pour combattre ces infractions et réprimer pénalement leurs auteurs ?*

Dans notre démarche de recherche scientifique, nous avons opté premièrement pour la méthode exégétique qui repose sur le culte de la loi ou mieux des textes juridiques. Nous allons nous appesantir sur l'interprétation des textes qui organisent la répression du blanchiment de capitaux et financement du terrorisme et de la prolifération, particulièrement la loi n°22/068 du 27 décembre 2022.

Deuxièmement, nous allons recourir à la méthode téléologique qui renvoie à la recherche de la finalité de la règle de droit et de son but social. En effet, la dynamique de la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et de la prolifération est le fruit d'un engagement universel de plusieurs pays, en vue de sécuriser le système financier international, préserver la paix et la sécurité.

Concernant la technique de recherche, nous allons nous contenter de la technique documentaire, en dépit d'une carence des ouvrages et des statistiques nationales sur cette question en droit congolais, nous allons recourir aux différents textes juridiques et d'autres documents de référence comme par exemple les recommandations du GAFI.

D'abord, nous allons présenter les mécanismes de détection de blanchiment de capitaux et financement du terrorisme et de la prolifération (1) selon la législation et réglementation en vigueur en RDC, ensuite expliquer le rôle de la CENAREF dans la détection de ces infractions (2) et enfin émettre notre avis (3).



1. Mécanismes de détection de blanchiment de capitaux, financement du terrorisme et de la prolifération

Contrairement à plusieurs infractions dont la charge de la détection est laissée principalement aux parquets, la détection du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et de la prolifération est le fruit d'un long processus impliquant plusieurs mécanismes acteurs. La loi n°22/068 du 27 décembre 2022 portant lutte contre le blanchiment de capitaux et financement du terrorisme et de la prolifération organise le processus de détection en responsabilisant les assujettis et les obligeant à faire des déclarations des opérations suspectes.

En effet, la commission de ces deux infractions est souvent possible en recourant à certains secteurs vulnérables, principalement les secteurs bancaire, de l'assurance, de l'immobilier... et certains professionnels comme les avocats, les notaires, les experts comptables tant d'autres. Pour faciliter la détection, les personnes et entreprises assujetties à cette loi jouent un rôle important dans la détection du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, car en l'absence de leurs implications, il serait difficile pour les autorités judiciaires d'engager des poursuites pour ces infractions.

Conçue comme un régime dérogatoire, la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme est en quête son autonomie comme branche de droit qui va au-delà du droit pénal des affaires. Son dynamisme inquiète et complique la fixation de son domaine. C'est une nouvelle branche du droit qui se consolide, avec ses règles processuelles et de fonds (Boniface, 2018).

Pour bien comprendre les mécanismes de détection de blanchiment de capitaux et financement du terrorisme et de la prolifération, nous allons dans un premier point parler des assujettis (1.1) à cette loi qui jouent ce rôle de détection des indices et de l'obligation de déclarer le soupçon

1.1. Rôle des assujettis dans la détection

Dans la détection et voire la prévention du blanchiment de capitaux et financement du terrorisme et de la prolifération en droit congolais, les assujettis à la loi n°22 /068 du 27 décembre 2022 jouent un rôle très important, dans la mesure où les indices ou les preuves ou soupçons proviennent d'eux. L'efficacité de la lutte contre le blanchiment de capitaux et financement et financement du terrorisme et de la prolifération est tributaire de la collaboration et l'engagement des assujettis.

Au sens de la présente loi, est assujetti spécialement toute personne physique ou morale qui, dans le cadre de sa profession, réalise, contrôle ou conseil des opérations entraînant des dépôts



des échanges, des placements, des conversions ou tous autres mouvements de capitaux (article 2 alinéa 2 de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022).

Les détenteurs des capitaux illicites recourent principalement aux personnes morales et physiques désignées comme assujetties par la loi, pour blanchir leurs capitaux en dissimulant l'origine illicite ou pour financer le terrorisme ou la prolifération, c'est pourquoi les personnes assujetties mettent en place le dispositif pour identifier ces criminels et alerter les autorités.

Ainsi, les assujettis sont soumis à une obligation de vigilance constante dans leurs activités respectives pour faciliter la détection. Ils sont soumis à plusieurs obligations, mais dans le cadre de ce travail nous avons retenu principalement celle d'identification des clients (1.1.1) et celle de surveillance ou monitoring des opérations des clients (1.1.2).

1.1.1 Identification des clients

L'identification des clients par les assujettis à la lutte contre le blanchiment de capitaux et financement du terrorisme, fait partie des mesures préventives qui contribuent à la détection de ces deux infractions. En effet, avant d'entrer en relation d'affaires avec un client ou de l'assister dans la préparation ou la réalisation d'une opération, l'assujetti identifie le client et, le cas échéant, le bénéficiaire effectif de la relation d'affaires, le client occasionnel, par des moyens adaptés (article 31 de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022).

Cette exigence d'identifier les clients dans le secteur bancaire par exemple, permet à l'assujetti de mieux cerner le profil du client, et recueillir les informations pertinentes, notamment sur sa qualité, son adresse, les sources des fonds qui feront objet de transactions sur son compte et de s'assurer de la licéité de ces sources. Si lors de ce processus, l'assujetti se rend compte que le client qui cherche à effectuer une opération ou à ouvrir un compte bancaire a pour objectif de dissimuler les fonds d'origine illicite, il en informe la Cellule Nationale des Renseignements Financiers à travers le mécanisme de déclaration des opérations suspectes, pour des investigations appropriées.

L'identification des clients par les assujettis à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme est une étape cruciale dans la détection de ces infractions, particulièrement dans le secteur financier en général et bancaire en particulier, en ce sens qu'elle favorise et facilite la détection des opérations inhabituelles d'origine illicite. C'est à travers ce processus que l'on peut repérer une personne reprise sur différentes listes de sanctions pour financement du terrorisme ou de la prolifération et alerter la CENAREF, pour une enquête et éventuellement des poursuites.



Pour repérer efficacement les opérations suspectes pouvant être impliquées dans le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme, les établissements de crédit œuvrant en République Démocratique du Congo sont tenus de procéder au profilage de risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et de la prolifération de leurs clients au regard des informations obtenues lors de l'identification (article 28 de l'instruction 15 modification 3 de la BCC). C'est ainsi que, lorsqu'une personne politiquement exposée (PPE) (Article 3 point 40 de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022) ouvre le compte ou effectue une opération, il est important de s'assurer de la licéité de l'origine ou de la destination des fonds, au regard du risque que présente cette catégorie de client vulnérable dans la commission de ces infractions.

1.1.2 Surveillance des opérations des clients

La surveillance des opérations des clients est l'étape principale dans la détection du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et de la prolifération. Les poursuites pénales pour ces trois infractions dépendent essentiellement, de la surveillance des opérations des clients effectuées par les assujettis à la lutte contre ces fléaux. En effet, c'est à la suite de cette surveillance que les assujettis peuvent détecter les opérations suspectes se rapportant au blanchiment de capitaux, financement du terrorisme ou de la prolifération.

Ainsi, toute paiement en espèce ou par titres au porteur effectué en application de l'article 23 alinéa 2 de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022 et toute opération effectuée dans les conditions de complexité inhabituelles ou injustifiées, ou paraissant ne pas avoir de justification économique ou d'objet licite sont soumis à un examen particulier de la part de l'assujetti (Article 54 de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022). C'est à l'issue de cet examen particulier en cas de doute raisonnable sur l'origine licite des fonds que l'assujetti peut décider de faire une déclaration de soupçon de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme ou de la prolifération à la CENAREF. C'est en ce moment même que les mécanismes de détection se déclenchent sur base des indices et informations regroupés par l'assujetti dans sa déclaration.

1.2. Obligation de déclaration des opérations suspectes

Déclarer les opérations suspectes est l'une des obligations majeures des assujettis désignés par la loi n°22/068 du 27 décembre 2022. C'est le cœur des mécanismes de détection du blanchiment de capitaux, financement du terrorisme et de la prolifération, car c'est suite à ces déclarations que les investigations sont effectuées par les soins de la CENAREF, qui recense



les preuves de l'existence de l'infraction et transmet le dossier aux autorités judiciaires compétentes, le cas échéant, pour les poursuites pénales.

En effet, l'assujetti déclare sans délai à la Cellule nationale des renseignements financiers les sommes inscrites dans ses livres ou les opérations portant sur des sommes dont il sait, soupçonne ou a de bonnes raisons de soupçonner qu'elles sont de produit d'une activité criminelle ou ont un rapport avec le blanchiment de capitaux et/ou le financement du terrorisme ou de la prolifération (article 92 de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022).

Hormis les assujettis repris à l'article 2 de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022, les déclarations des opérations suspectes sont aussi faites par plusieurs autres entités ou personnes citées à l'article 92 alinéa 9 (*les mutuelles, les agences de voyage, les marchands d'œuvres d'art ou d'antiquités, les partis politiques, les associations sans but lucratif, les marchands de quincaillerie ou des matériaux de construction, les agents sportifs, les clubs sportifs personnes morales, les dirigeants des clubs de sport personnes physiques, les architectes et constructeurs des bâtiments, les sociétés de gardiennage, les commissionnaires agréés en douane, les consignataires des navires, les sociétés d'acconage et tous les prestataires intervenant dans la chaîne d'importation-exportation, les concessionnaires automobiles, les vendeurs des véhicules automoteurs tels que les bateaux, les sociétés d'exploitation minière, les prestataires des services liés actifs virtuels notamment les services d'échange des crypto monnaie, les prestataires des services aux trusts et aux sociétés, toute personne agissant en qualité de trustee ou gérant d'un trust ou construction juridique similaire possédant les biens sur le territoire national*).

La transmission des déclarations des opérations suspectes se fait en toute confidentialité par l'assujetti, qui n'informe pas la personne dont l'opération fait l'objet d'une déclaration.

Contrairement au droit commun, qui prévoit le respect du secret professionnel (article 68 de la loi n°22/069 du 27 décembre 2022) en obligeant que toute personne qui, à un titre quelconque, participe ou a participé à la gestion ou au contrôle d'un établissement de crédit est tenue au secret professionnel sous peine de sanctions prévues à l'article 73 du Code Pénal Congolais, Livre II. Les personnes ou les dirigeants et préposés des assujettis qui, de bonne foi, ont transmis des informations ou effectué toute déclaration d'opération suspecte, conformément aux dispositions de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022, sont exempts de toutes poursuites pénales (article 110 Alinéa 1 de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022). De même, aucune action en responsabilité civile ou pénale ne peut être intentée, ni aucune sanction professionnelle prononcée contre les personnes ou les dirigeants, préposés et employés des assujettis (article



110 Alinéa 2 de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022). Ces dérogations ont pour objectif notamment à protéger les assujettis qui jouent le rôle de premier ordre dans la détection et la prévention du blanchiment de capitaux.

L'efficacité des mécanismes de détection du blanchiment de capitaux et financement du terrorisme et de la prolifération dépend grandement de l'implication des assujettis dans la conduite de la vigilance constante en vue de détecter les indices de ces infractions et de leur engagement à les déclarer auprès de la CENAREF.

Ce procédé de détecter le blanchiment de capitaux et financement du terrorisme en RDC bien que légal et réglementaire tire son origine des 40 recommandations du GAFI. En effet, la recommandation 20 dispose que *lorsqu'une institution financière suspecte, ou a des motifs raisonnables de suspecter, que des fonds sont le produit d'une activité criminelle ou ont un rapport avec le financement du terrorisme, elle devrait être obligée en vertu de la loi de faire immédiatement une déclaration d'opération suspecte à la cellule de renseignements financiers (CRF).*

Ces mécanismes de détection sont donc tributaire du rôle des assujettis, alors que dans la pratique, nous constatons qu'il n'y a que quelques assujettis du secteur bancaire qui s'acquittent de l'obligation de déclarer les opérations suspectes. Entre 2015 et 2018, le rapport d'évaluation mutuelle de la RDC par le GABAC renseigne que la CENAREF avait reçu seulement un nombre total de 88 déclarations d'opérations suspectes, dont 56 provenaient des institutions financières, 4 des Entreprises et Professions Non Financières Désignées, 1 des partenaires et 27 des CRF homologues. Ce qui veut dire que de 2015 à 2018, la CENAREF avait 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 (REM de la RDC par le GABAC, 2021 : 57).

Ce rapport a également précisé que 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 (REM de la RDC par le GABAC, 2021 : 87). Nous n'avons malheureusement pas pu avoir accès aux statistiques récentes des DOS reçues par la CENAREF au moment de la rédaction de ce travail, particulièrement celles des DOS des 5 dernières



années. Les rapports des activités de la CENAREF ne sont pas encore disponibles, mais estimons qu'avec la sensibilisation et le renforcement du cadre légale et réglementaire, le volume devrait sensiblement augmenter malgré l'absence des poursuites pénales.

En dehors du faible taux de déclaration dans le secteur bancaire et du quasi absence de déclaration par les autres assujettis, il y a le faible taux de bancarisation qui rend davantage difficile la lutte contre ces fléaux.

En raison de la délicatesse du contenu d'une DOS et de la dangerosité que peuvent représenter les présumés auteurs du blanchiment de capitaux et financement du terrorisme et de la prolifération, la déclaration de soupçon demeure confidentielle. En ce sens, le déclarant de l'assujetti qui fait une DOS doit préserver la confidentialité pour ne pas s'exposer et/ou exposer l'entité assujettie pour laquelle il travaille. Ni le client suspecté, moins encore les collègues de service ne doivent être informés de la déclaration qui se fait par tout moyen écrit, numérique, électronique ou par téléphone. S'il s'agit d'une déclaration faite par téléphone, elle doit être confirmée par écrit dans le plus bref délai (article 94 de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022). Cette confidentialité se justifie du fait qu'il s'agit d'un simple soupçon qui peut être confirmé ou infirmé par la CENREF après investigation. Pour préserver le caractère confidentiel des DOS, la loi du 27 décembre 2022 prévoit que les dirigeants et le personnel de la cellule nationale des renseignements financiers doivent s'engager par écrit avant leur entrée en fonction, à garder le secret de toute information dont ils auront connaissance à l'occasion de leurs fonctions, même après la cessation de celles-ci (article 104 de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022).

A ce jour, il n'existe pas encore un formulaire officiel permettant aux assujettis de remplir dans le cadre d'une DOS. Conformément à l'article 94 de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022 chaque assujetti élabore sa déclaration dans un format libre qui indique suivant les cas:

1. La description de l'opération ;
2. Toute indication utile sur les personnes y participant ;
3. Les raisons pour lesquelles l'opération a déjà été ou doit être exécutée ;
4. Le délai dans lequel l'opération suspecte doit être exécutée.

Cependant, la CENAREF vient de mettre en place une application web (www.transactus.site) dénommé « *transactus* » permettant à tous les assujettis de procéder aux déclarations des opérations suspectes directement en ligne et en toute sécurité.

2. Rôle de la CENAREF dans la détection du BC/FTP

C'est avec la promulgation et la publication de la loi n°04/016 du 19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, que le législateur congolais instituait une Cellule des Renseignements Financiers, chargée de la collecte, de l'analyse et du traitement des déclarations des soupçons de faire rapport au Ministère Public.

C'est l'article 17 de la loi précitée qui avait institué la création d'une Cellule des Renseignements Financiers, dotée d'une autonomie financière, d'un pouvoir de décision propre et placée sous la tutelle du Ministre des Finances. Cette cellule est créée et organisée dans les conditions fixées par un décret présidentiel. L'article 12 de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022 a repris la substance de cette disposition.

La création de cette Cellule des Renseignements Financiers en droit congolais s'aligne sur la recommandation 29 du GAFI qui oblige les Etats membres d'*instituer une cellule de renseignements financiers (CRF) servant de centre national pour la réception et l'analyse (a) des déclarations d'opérations suspectes et (b) des autres informations concernant le blanchiment de capitaux, les infractions sous-jacentes associées et le financement du terrorisme, et pour la dissémination du résultat de cette analyse.*

C'est dans cette dynamique que la Cellule Nationale des Renseignements Financiers a été créée par le décret 08/20 du 24 septembre 2008 portant organisation et fonctionnement de la CENAREF, lequel décret a été abrogé par celui n°23/26 du 12 août 2023 fixant l'organisation et le fonctionnement de la cellule nationale des renseignements financiers.

Dans le cadre de cette étude, nous allons parler du rôle de la CENAREF dans la réception des déclarations des opérations suspectes (2.1), l'analyse ou le traitement de ces déclarations des soupçons (2.2) ainsi que du rapport qu'elle doit faire au ministère public (2.3) lorsque les soupçons sont avérés en vue d'engager des poursuites pour blanchiment de capitaux ou financement du terrorisme et de la prolifération.

2.1. Réception des déclarations des opérations suspectes (DOS)

Les déclarations des opérations suspectes recensées par tous les assujettis sont destinées exclusivement à la cellule nationale des renseignements financiers, CENAREF en sigle. Celle-ci est la structure habilitée à recevoir toutes les déclarations de soupçon pour traitement. L'instruction 15 modification 2 de la BCC aux normes relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en son article 31 *in fine*, précisait qu'une déclaration de soupçon pouvait être transmise à l'autorité de régulation qui est la BCC sur sa demande. Elle



recevait les déclarations fondées sur le seuil en lieu et place de la CENAREF.

Cette façon de faire avait été critiquée par le GABAC dans le rapport d'évaluation mutuelle de la RDC, en raison de sa contradiction avec l'article 20 de la loi du 19 juillet 2004 qui faisait de la CENAREF l'unique destinataire des déclarations des soupçons en matière de blanchiment de capitaux et financement du terrorisme. La modification 3 de l'instruction 15 de la BCC intervenue en septembre 2023, a laissé l'exclusivité de la réception des déclarations des opérations suspectes à la CENAREF (article 93 de l'instruction 15 modification 3 de la BCC). Au-delà des déclarations des opérations suspectes venant des assujettis en vertu de l'article 92 de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022, la CENAREF peut recevoir de toute autorité publique, toute personne physique ou morale, la communication des informations et documents dans le cadre de ses investigations.

2.2. Traitement des déclarations des opérations suspectes

La cellule nationale des renseignements financiers traite et analyse immédiatement les informations recueillies et procède, le cas échéant, à des demandes de renseignements complémentaires auprès des assujettis ainsi que de toute autorité publique et/ou de contrôle (article 95 Article de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022).

Le traitement d'une déclaration d'opération suspecte consiste à examiner en profondeur le soupçon émis par l'assujetti par un spécialiste en investigation financière appelé analyste de la CENAREF, qui a aussi le statut d'un agent et officier de police judiciaire. Ce dernier ouvre un dossier et étudie en profondeur l'opération en cause. Dans ce cadre, la CENAREF peut demander les informations complémentaires à l'assujetti qui a déclaré le soupçon et demander des renseignements sur le client en cause auprès d'autres assujettis ou auprès de l'autorité de contrôle et de régulation, pour avoir le maximum d'informations et statuer sur le bien-fondé ou pas de la déclaration de soupçon.

Au moment de l'investigation, la CENAREF peut, lorsque les circonstances l'exigent et sur base d'informations concordantes et fiables en sa possession, faire opposition à l'exécution d'une opération ayant donné lieu à une déclaration de soupçon, pour une durée ne dépassant pas 7 jours, susceptible de prorogation par le Ministère Public qui peut aussi ordonner la saisie des fonds, comptes ou titres par voie d'ordonnance motivée sur requête de la CENAREF pour une durée de 8 jours. Cette mesure de saisie prise par ordonnance est susceptible de recours devant l'autorité hiérarchique (article 96 de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022).



Cette phase d'analyse et de traitement de la DOS correspond à une enquête pré juridictionnelle menée par un analyste de la CENAREF qui a la qualité d'un agent et officier de police judiciaire (article 12 in fine de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022) spécialisé dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et financement du terrorisme et de la prolifération, en utilisant les techniques d'enquêtes appropriées. En tant qu'agent et officier de police judiciaire, les agents de la CENAREF qui traitent les DOS exercent pleinement leur devoir de rechercher et constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs aussi longtemps qu'une information n'est pas ouverte (José-Marie, 2016).

2.3. Rapport au Ministère Public

La troisième obligation de la CENAREF dans le cadre de détection du blanchiment de capitaux et financement du terrorisme et de la prolifération et de faire faire rapport au Ministère Public après investigation et réunion d'éléments des preuves.

En effet, lorsque les investigations de la CENAREF mettent en évidence des faits révélateurs du blanchiment du produit d'une activité criminelle, d'une infraction sous-jacente, du financement du terrorisme ou de la prolifération, elle transmet sans délai un rapport à l'Officier du Ministère Public (article 95 alinéa 2 de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022).

C'est après une analyse faite par un spécialiste comme nous l'avons explicité dans le point précédent que la CENAREF fait un rapport au Ministère public pour disposition et compétence, sur des faits susceptibles de constituer l'infraction de blanchiment de capitaux, financement du terrorisme ou de la prolifération (article 98 de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022). Pour protéger l'assujetti qui avait déclaré le soupçon, le rapport transmis au Ministère public ne peut pas contenir la déclaration de soupçon ou tout autre document ou information qui laisse paraître l'identité du préposé à la déclaration.

En faisant ce rapport, l'analyste de la CENAREF qui a qualité d'agent et officier de police judiciaire se plie à son obligation d'informer sans délai les autorités judiciaires de toute infraction dont ils ont connaissance. Ils n'ont aucun pouvoir d'appréciation de l'opportunité de poursuivre ou de ne pas poursuivre (José-Marie, 2016).

3. Avis et perspectives

Après ce développement, il convient d'affirmer que la détection du blanchiment de capitaux, financement du terrorisme et de la prolifération sort du cadre commun des autres infractions et se fait selon des techniques et procédés adaptés qui tirent leurs sources des 40 recommandations émises par le Groupe d'Action Financière.



Il n'y a pas que les préposés au pouvoir judiciaire qui concourent à la recherche des indices et preuves ou faits se rapportant à ces infractions qui sont complexes, cette mission est étendue expressément par la loi n°22/068 du 27 décembre 2022 à plusieurs entités ou personnes qualifiées d'assujetties à la lutte contre ces fléaux.

Ainsi, l'efficacité des mécanismes de détection dépend principalement de l'implication des assujettis à travers les déclarations des opérations suspectes qui précèdent l'ouverture des investigations. En RDC, le constat est qu'il n'y a que les assujettis du secteur bancaire qui procèdent timidement aux déclarations de soupçon malgré le faible taux d'inclusion financière (TIF) qui correspond au taux de bancarisation strict auquel s'ajoutent les comptes actifs détenus par les Etablissements de Monnaie Electronique qui se situait à 38,5% en 2022 (Ministère des finances, *Stratégie Nationale d'Inclusion Financière de la RDC 2023-2028*).

Ceci suppose que les transactions de près de 61% de la population qui échappent au contrôle du système bancaire ne sauraient être détectées si elles sont impliquées dans le blanchiment de capitaux, financement du terrorisme et de la prolifération. Le renforcement de l'efficacité de la détection de ces infractions passe impérativement par l'augmentation du taux d'inclusion financière dont la projection est estimée à plus de 60% en 2028.

La sensibilisation des assujettis, particulièrement des entreprises et professions non financières désignées est très important afin de maximiser le nombre des déclarations de soupçon susceptibles de révéler les cas de blanchiment de capitaux et financement du terrorisme et de la prolifération. Le secteur immobilier par exemple, est l'un des secteurs auxquels les blanchisseurs recourent souvent pour laver l'argent d'origine illicite en acquérant des biens immeubles de grande valeur. De même, la persistance de la guerre dans la partie est de la RDC par des groupes terroristes, est une preuve tangible qu'il existe des cas de financement de terrorisme, que le dispositif en place n'arrive pas à détecter.

En raison de la faible capacité de gestion et de contrôle des ressources publiques, il y a souvent une mauvaise allocation des fonds. Cela se traduit par un gaspillage de ressources et une inefficacité dans la réalisation des objectifs programmés. La corruption et les détournements de fonds publics constituent également un obstacle majeur à une gestion financière saine (Guy-Sylvain, 2024). En RDC, plusieurs scandales financiers liés aux détournements des deniers publics et ou à la corruption impliquant des autorités politico-administratives ont été révélés dans les différents rapports de l'Inspection Générale des Finances (IGF). Le plus retentissant d'entre eux est celui relatif au projet « 100 jours » du



Président Félix TSHISEKEDI, entraînant des poursuites judiciaires et condamnations au premier degré des inculpés, notamment pour blanchiment de capitaux.

La quasi absence des décisions judiciaires en matière de blanchiment de capitaux, financement du terrorisme et de la prolifération est un indicateur majeur de l'ineffectivité de la mise œuvre des mécanismes de détection de ces infractions.

Ainsi, nous espérons que cette étude permettra d'améliorer la mise en œuvre effective des mécanismes de détection des infractions de blanchiment de capitaux, financement du terrorisme et de la prolifération en droit congolais, suite à la prise de conscience des assujettis qui ont un rôle de premier plan dans la lutte. Cette prise de conscience passe notamment par une sensibilisation accrue et l'engagement sans faille de toutes les parties prenantes dans la lutte. Les acteurs du système judiciaire ont également un rôle important à jouer, car à chaque fois qu'il y a condamnation pour une infraction sous-jacente au blanchiment de capitaux par exemple, ils devraient s'assurer qu'il n'y a pas dissimulation ou conversion du produit du crime, si oui, condamner pour blanchiment de capitaux également.

Ces infractions présentent plusieurs désavantages pour le pays, car les actes de blanchiment de capitaux et financement du terrorisme ont un impact négatif sur l'environnement économique d'un pays et constituent un frein pour son développement. Ils peuvent menacer la stabilité du secteur financier d'un pays ou de manière plus générale, sa stabilité extérieure (Jean-Max, 2022).

Conclusion

Au regard de notre développement, nous concluons en affirmant qu'il existe en droit congolais, des mécanismes spécifiques de détection de blanchiment de capitaux, financement du terrorisme et de la prolifération, prévus principalement dans la loi n°22/068 du 27 décembre 2022 et dans d'autres textes réglementaires. Ces mécanismes répondent aux exigences du Groupe d'Action Financière (GAFI), et ne posent pas du tout de problème d'efficacité sur plan textuel. Cet article apporte la lumière sur la remise en cause de l'efficacité des mécanismes de détection de ces infractions, car si leur répression effective est une denrée rare, le problème ne se trouve pas à ce niveau.

Ce qui est par contre préoccupant, c'est l'effectivité de la mise en marche desdits mécanismes ou leur opérationnalisation qui est totalement dépendant des assujettis. Le contexte socio-économique de la RDC, ne permet pas encore aux assujettis et structures en charge de la lutte contre le blanchiment de capitaux et financement du terrorisme et de la prolifération, de détecter



facilement les indices ou soupçons des faits se rapportant à ces infractions. La réticence des assujettis dans le respect de leurs obligations de déclarer des soupçons, la prédominance du secteur économique informel, le faible taux de l'inclusion financière sont là quelques obstacles qui empêchent aux mécanismes de détection de blanchiment de capitaux qui sont déjà efficaces d'atteindre l'effectivité en raison du potentiel délictuel que représente la RDC en matière de ces infractions.

La particularité de ces infractions au niveau de la détection, c'est leur dérogation à la procédure ordinaire de la recherche des infractions et leur complexité qui obligent le recours à une expertise extra-judiciaire et l'application du mécanisme de renversement de la charge de la preuve (article 5 *in fine* de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022) qui surplombe le principe de la présomption d'innocence.



BIBLIOGRAPHIE

1. Loi n°04/016 du 19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment de capitaux et financement du terrorisme ;
2. La loi n°22/068 du 27 décembre 2022 portant lutte contre le blanchiment de capitaux, financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive ;
3. Décret 08/20 du 24 septembre 2008 portant organisation et fonctionnement de la cellule nationale des renseignements financiers ;
4. Décret n°23/26 du 12 août 2023 fixant l'organisation et le fonctionnement de la cellule nationale des renseignements financiers ;
5. Instruction N°15 aux établissements de crédit et aux sociétés financières portant normes relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive ;
6. GABAC (2021): « Rapport d'Evaluation Mutuelle (REM) de la RDC par le GABAC. »
7. Ministère des finances : Stratégie Nationale d'Inclusion Financière de la RDC 2023-2028.
8. Ministère des Finances et CENAREF (2023). « Evaluation Nationale des Risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.»
9. GAFI : Les 40 recommandations (Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération), 2018 ;
10. Boniface K. (2018). « La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en droit pénal congolais et en droit comparé » l'Harmattan RDC.
11. José-Marie T. (2016) « Procédure Pénale Congolaise. », l'Harmattan, Paris.
12. Jean-Max B. (2022) « Guide pratique de conformité bancaire », Editions Universitaires Européennes.
13. Guy-Sylvain M. (2024). « Budget-programme en République Démocratique du Congo: entre balbutiements et résistances au changement. » Revue Francophone, Volume 2 Numéro 3, pp : 71-88.
14. Etienne D. (2020). « Le blanchiment de capitaux en droit congolais. » In <https://www.village-justice.com/articles/blanchiment-des-capitaux-droit-congolais,36750.html> (Consulté le 25 Octobre 2024).