



# THE SENTRY

WAR CRIMES SHOULDN'T PAY

## SENTRY ALERT

# Une porte d'entrée pour les kleptocrates

En République démocratique du Congo, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont favorisés par une mise en œuvre défailante du cadre de LBC/FT

Par l'équipe The Sentry  
Août 2018

## RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Une étude The Sentry a mis en lumière l'insuffisance des efforts déployés par la République démocratique du Congo (RDC) dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT). Sur ce terrain, la RDC accuse toujours un retard sur les normes internationales, ce qui permet aux kleptocrates et terroristes d'exploiter le système bancaire gangrené du pays pour blanchir les produits de la corruption. Sans des mesures efficaces, ces failles pourraient non seulement profiter aux criminels, terroristes et fonctionnaires corrompus, mais aussi menacer l'intégrité du système financier international dans son ensemble.

L'étude The Sentry a comparé les lois et politiques en place avec les recommandations du Groupe d'action financière (GAFI). Et les conclusions sont claires. Malgré plusieurs mesures positives, la RDC reste en proie à des carences majeures dans la structure de son cadre législatif et dans l'application de ses lois<sup>1</sup>. Pour relever ce défi, le gouvernement congolais doit réaliser un diagnostic des risques en matière de LBC/FT et combler les failles de son cadre juridique. Il pourra ici s'appuyer sur l'évaluation prochaine du GABAC, un organisme régional affilié au GAFI. Compte tenu des risques de blanchiment de capitaux qui pèsent sur la RDC, du fait notamment de la prépondérance des espèces dans son économie, le secteur financier doit renforcer ses politiques



de LBC. Pour remédier à ces risques, le gouvernement doit de son côté adopter des lois interdisant l'ouverture de comptes anonymes. Il doit également encourager les banques à contrôler plus rigoureusement les comptes de personnes politiquement exposées (PPE). Les banques étrangères correspondantes ont aussi un rôle à jouer en soutenant voire, le cas échéant, en faisant pression sur les banques congolaises pour qu'elles améliorent leurs pratiques de diligence raisonnable. Enfin, le gouvernement doit donner plus de moyens à ses institutions. Cellule de renseignements financiers, forces de l'ordre, systèmes judiciaire... ces acteurs doivent disposer des ressources essentielles à leur mission, qu'il s'agisse d'enquêter sur des actes présumés de corruption ou de poursuivre les entreprises et individus corrompus.

Si les normes internationales ne sont pas respectées et efficacement mises en œuvre, le GAFI et ses branches régionales exposeront les lacunes et les risques en présence pour le système international, notamment à travers un processus d'évaluation mutuelle. Cette situation devrait encourager la RDC à modifier sa ligne d'action. L'incapacité à combler ces lacunes et à surmonter ces risques pourrait non seulement freiner les investissements étrangers, mais également entraver les activités des banques congolaises à l'international. Néanmoins, les institutions financières congolaises pourraient déjà mettre en place un contrôle et un suivi plus rigoureux des comptes, en particulier ceux des PPE. De son côté, le gouvernement américain doit continuer à faire pression sur le gouvernement congolais à travers des sanctions axées sur les réseaux, notamment grâce aux programmes de sanctions spécifiques à la RDC et découlant du Global Magnitsky Act, programmes visant les acteurs clés, leurs partenaires d'affaires et les entreprises impliqués. Il doit également recourir aux mesures de LBC de façon créative et ciblée. Enfin, les gouvernements des États-Unis et d'autres pays doivent encourager le gouvernement congolais à remplir ces deux objectifs : renforcer l'application des lois de LBC existantes, et adopter de nouvelles lois alignées sur les recommandations du GAFI.

Au vu de mesures récentes, il semblerait que le gouvernement congolais souhaite améliorer son système de LBC/FT. Cet article l'aidera à identifier ses lacunes, tant au niveau du cadre législatif que dans l'application des lois existantes<sup>2</sup>.

## CONTEXTE

Début septembre 2017, le gouvernement de la RDC a signé un accord avec la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale pour devenir un membre associé du Groupe d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique centrale (GABAC), l'organisme régional de type GAFI (ORTG) pour l'Afrique centrale<sup>3,4</sup>. Parmi les membres du GABAC figurent le Cameroun, la République centrafricaine, le Tchad, la République du Congo, la Guinée équatoriale et le Gabon. Pour les gouvernements des différents pays, l'adhésion à un ORTG est une étape essentielle dans le renforcement du système de LBC/FT<sup>5</sup>.

Le GABAC est l'organisme régional de type GAFI le plus récent ; il a été formellement reconnu par le GAFI en 2015. À l'instar des autres ORTG, le GABAC évalue les systèmes de LBC/FT de ses



membres (dans le cadre des évaluations mutuelles prévues par le GAFI). L'évaluation du dispositif congolais aura lieu en août 2018. Le processus d'évaluation mutuelle consiste en l'évaluation régulière des pays membres par des organismes agréés. Fondés sur les recommandations du GAFI, ces examens évaluent l'efficacité des systèmes de LBC/FT et leur application technique. L'ORTG ne peut garantir le respect des recommandations qu'après l'évaluation d'un membre. À ce jour, le GABAC n'a réalisé qu'une poignée d'évaluations mutuelles : soit une pour chaque pays membre à l'exception de la RDC. Sa dernière évaluation, celle de la République du Congo en 2016, doit encore être formellement acceptée par le GAFI. Les évaluations réalisées par le GABAC jusqu'à ce jour étaient conformes aux précédentes normes du GAFI, à savoir les normes « de troisième cycle », qui étaient axées sur la conformité technique plutôt que sur l'efficacité de l'application.

Dans le cas de la RDC, cette évaluation servira de cadre de référence à l'ORTG, à la région et au grand public pour suivre les progrès réalisés en matière de LBC/FT. Le GAFI et les ORTG n'évaluent pas seulement le respect des normes en matière de LBC/FT, ils identifient publiquement les pays présentant des systèmes défaillants. Pour le moment, la RDC ne relève pas de ces pays puisqu'elle n'a pas encore été évaluée. Si la RDC était publiquement identifiée comme une juridiction présentant des lacunes stratégiques en matière de LBC/TF, il deviendrait plus difficile pour les banques congolaises de nouer et de maintenir des relations de correspondant bancaire. L'annonce de cette nouvelle constituerait également un obstacle aux investissements étrangers.

## LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX : CADRE LÉGISLATIF ACTUEL EN RDC

En s'appuyant sur les recommandations du GAFI, l'évaluation mutuelle analysera le cadre législatif de la RDC et son application concrète. À travers l'analyse des lois congolaises existantes de The Sentry, la RDC a pu améliorer son cadre LBC/FT dans le sens des recommandations du GAFI. Cependant, des lacunes importantes demeurent. Plus inquiétant encore : l'application des lois existantes reste très insuffisante.

En RDC, une loi contre le blanchiment de capitaux a déjà été promulguée en juillet 2004<sup>6</sup>. Cette loi, élaborée avec l'aide du Fonds monétaire international (FMI), donne suite à bon nombre des recommandations du GAFI, bien que son application laisse fortement à désirer. Elle pénalise le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, établit des mesures de diligence raisonnable, et instaure l'obligation de signaler toute activité suspecte<sup>7</sup>. Elle permet également la saisie d'avoirs et la coopération internationale dans les affaires de LBC/FT<sup>8</sup>. Enfin, elle s'applique à tous les acteurs suivants : banque centrale, institutions financières de tous types, bourses, loteries, casinos, agences immobilières, avocats, comptables et marchands d'art<sup>9</sup>.

En application de cette loi, la RDC a publié trois décrets en vue d'établir une cellule de renseignements financiers, un comité consultatif et un fonds de lutte contre le crime organisé<sup>10,11</sup>.



Opérationnelle depuis 2009, la cellule de renseignements financiers porte le nom de Cellule nationale des renseignements financiers (CENAREF)<sup>12</sup>. De son côté, le comité consultatif porte le nom de Comité consultatif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLUB). Bien qu'établi en 2008, la réunion inaugurale du COLUB ne s'est tenue qu'en novembre 2017, présidée par le ministre des Finances Henri Yav Muland. Le comité est quant à lui dirigé par Nyabirungu mwene Songa, professeur de droit à l'Université de Kinshasa<sup>13</sup>. En juillet 2018, le COLUB a organisé un atelier consacré à la « question du blanchiment de capitaux et ses répercussions sur l'économie du pays »<sup>14</sup>. On ignore si le fonds de lutte contre le crime organisé est opérationnel ou non.

## LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT D'ARGENT : RISQUE DE LA CORRUPTION POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UN CADRE EFFICACE

Outre la loi relative à la LBC/FT, la constitution du pays ratifiée en 2005 interdit la corruption et les détournements de fonds<sup>15</sup>. Par ailleurs, un projet de loi anticorruption a déjà vu le jour en 2015, sans toutefois être examiné par le Parlement. Bien qu'elle soit proscrite par la constitution, la corruption prolifère au sein du gouvernement de la RDC. Comme l'explique Enough Project dans son rapport de 2016 intitulé « Un État criminel », le gouvernement de la RDC présente les traits d'une kleptocratie violente – un système de captation de l'État où des réseaux de dirigeants détournent les institutions gouvernementales – où le président Joseph Kabila et son entourage proche profitent d'une corruption généralisée<sup>16</sup>.

Les activités et les processus de base du gouvernement sont truffés de pratiques alarmantes. À titre d'exemple, à la suite de l'instauration en 2015 de nouveaux passeports biométriques par l'autorité de délivrance des passeports, l'agence Reuters a révélé que les 185 dollars payés pour chaque passeport n'étaient pas entièrement reversés au gouvernement ou aux fabricants<sup>17</sup>. Selon l'agence, le gouvernement ne recevrait que 65 dollars par passeport, tandis que la majeure partie de l'argent serait versée à Semlex, l'entreprise belge qui produit les documents, ainsi qu'à une société située aux Émirats arabes unis. Cette dernière recevrait quant à elle 60 dollars par passeport et aurait un lien avec un membre de la famille Kabila. Son rôle dans le processus de délivrance des passeports reste toutefois obscur. En 2017, la sonnette d'alarme a une nouvelle fois été tirée lorsque 750 millions de dollars se sont volatilisés des comptes de Gecamines, une société minière détenue par l'État. La somme en question avait été versée par plusieurs sociétés d'exploitation minière internationales<sup>18</sup>.

La constitution a également érigé la Banque centrale du Congo (BCC) en tant qu'institution indépendante responsable de la supervision des activités bancaires<sup>19</sup>. En 2015, la BCC a publié un ensemble de directives pour accompagner les banques dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme<sup>20</sup>. Ces directives les renvoient à la loi relative à la LBC/TF et précisent qu'elles doivent conserver leurs archives durant une période de dix ans<sup>21</sup>. Elles encouragent également les banques à créer des politiques internes de conformité en matière de LBC/TF, et décrivent les techniques de blanchiment les plus répandues<sup>22</sup>. Bien qu'élémentaires,



ces directives permettent de remédier à certaines lacunes du cadre législatif de la RDC. D'autres gouvernements, comme aux États-Unis, publient à l'intention de leurs banques des orientations spécifiques sur les différents types de menaces qui pèsent sur leur système financier. Ainsi en juin 2018, le Réseau pour la répression des délits financiers (FinCEN) du Département du Trésor, la cellule de renseignements financiers américaine, a publié un avis sur la façon dont les dirigeants politiques étrangers corrompus et leurs intermédiaires financiers favorisent les violations des droits de l'homme<sup>23</sup>. Il y décrit notamment les méthodes adoptées par les acteurs corrompus et leurs intermédiaires pour exploiter le système financier américain. La BCC ou la CENAREF doit collaborer avec le GABAC et le GAFI pour fournir aux banques congolaises des orientations spécifiques sur l'exploitation du système financier par les acteurs corrompus.

## INCAPACITÉ À ÉVALUER ET RÉPONDRE EFFICACEMENT AUX RISQUES

Le GAFI recommande aux pays d'évaluer leurs risques de LBC/FT selon leur propre contexte<sup>24</sup>. D'après le ministre des Finances congolais, la dernière évaluation nationale remonte à 2002 mais n'est pas disponible à la consultation. Or, pour rester en prise directe avec l'actualité, les pays devraient mener des évaluations de ce type à intervalle régulier, par exemple tous les 10 ans. L'évaluation de 2002 a donc une valeur toute relative.

L'économie de la RDC favorise largement les transactions en espèces. Au vu des risques particuliers associés à ce type d'économie, les réglementations édictées par le gouvernement pour endiguer les activités financières illicites ne sont pas à la hauteur. Du reste, la loi en matière de LBC/FT n'exige pas des institutions financières qu'elles appliquent une approche fondée sur les risques.

Selon les recommandations du GAFI, le secteur financier devrait mettre en place des politiques de LBC renforcées face aux risques de blanchiment de capitaux inhérents à la RDC – risques qui tiennent largement à la prépondérance des espèces dans l'économie du pays. Outre des normes plus strictes d'identification et de connaissance de la clientèle (KYC), ces politiques devraient inclure l'obligation de fournir plus de documents à l'ouverture d'un compte. Elles devraient également prévoir un examen plus régulier des comptes clients, en particulier ceux des PPE figurant dans le cercle de la famille Kabila.

Au-delà du blanchiment de capitaux, la RDC est exposée à un autre risque : le financement du terrorisme. Ce risque est analysé en détail dans le rapport The Sentry de 2016 intitulé « Le trésorier des terroristes »<sup>25</sup>, et dans son alerte de mai 2018 intitulée « Scandale bancaire en République démocratique du Congo »<sup>26</sup>. Comme détaillé dans ces deux rapports, BGFIBank RDC a continué d'héberger les comptes bancaires d'entreprises liées au terrorisme, en dépit de multiples alertes lancées par ses propres employés, d'autres banques, ainsi que le gouvernement américain.<sup>27</sup> Ici, les recommandations du GAFI insistent sur l'importance pour les pays d'évaluer leurs propres risques pour mettre en place un cadre réglementaire et politique adapté. En RDC, la



loi en matière de LBC/FT proscrit le financement du terrorisme. Elle défend également aux banques d'autoriser toute transaction effectuée par des individus sanctionnés. Tout du moins, elle leur commande de remplir, le cas échéant, une déclaration de soupçons auprès de la cellule de renseignements financiers. Or, à notre connaissance, le gouvernement congolais n'a prononcé aucune sanction visant BGFIBank DRC depuis la parution de l'article The Sentry. Aujourd'hui, le gouvernement doit non seulement reconnaître le risque de financement du terrorisme qui pèse sur le secteur bancaire, mais aussi communiquer aux institutions financières des recommandations pour y faire face.

De leur côté, les États-Unis ont déjà sanctionné plusieurs organisations et individus congolais. Or ces individus entretiennent des liens particulièrement forts avec la famille Kabila. Pour les banques, cette situation accroît encore davantage le risque lié aux PPE. Nous en avons récemment vu l'exemple avec le cas Dan Gertler, ce milliardaire et homme d'affaires international réputé être un ami proche du président Kabila<sup>28</sup>. Gertler, qui a réalisé des investissements massifs en RDC, aurait construit sa fortune grâce à des contrats miniers et pétroliers pesant plusieurs centaines de millions de dollars. Selon le Département américain du Trésor, Gertler aurait usé de son amitié avec le président Kabila pour forcer plusieurs multinationales à passer par son intermédiaire dans leurs affaires avec le gouvernement congolais. Il aurait également offert à Kabila un rôle de médiateur dans la vente d'actifs miniers en RDC<sup>29</sup>.

En décembre 2017, le Département américain du Trésor a inscrit Dan Gertler à l'annexe du décret-loi n° 13818, qui met en œuvre la loi Magnitsky sur la responsabilité internationale en matière de droits de l'homme (Global Magnitsky Human Rights Accountability Act). Dan Gertler a ainsi été officiellement désigné acteur de la corruption<sup>30</sup>. À l'annonce de la décision américaine, plusieurs banques congolaises ont gelé les actifs du milliardaire conformément aux recommandations du GAFI sur les sanctions. Par ailleurs, à la suite de cette incrimination, Gertler s'est retrouvé mêlé à un imbroglio juridique le confrontant à l'entreprise Glencore, basée en Suisse. Les entreprises de Gertler exigeaient de Glencore plusieurs milliards qui, selon elles, leur étaient dues au titre de redevances impayées. En juin 2018, les acteurs du litige ont trouvé un terrain d'entente : Glencore paiera les redevances en euros pour contourner les sanctions américaines<sup>31</sup>. La situation est risquée pour les banques qui opèrent en RDC, mais aussi pour les banques étrangères en lien plus ou moins étroit avec le secteur minier congolais. Le GAFI recommande instamment aux institutions et régulateurs financiers de porter la plus grande attention aux comptes à haut risque des PPE, notamment à travers le suivi plus rigoureux de leurs relations d'affaires.

## LACUNES DEVANT ÊTRE ÉVALUÉES PAR LE GABAC

Un certain nombre de recommandations du GAFI ne sont pas suffisamment abordées dans la loi de LBC/FT. Par exemple, celle-ci ne précise ni les modalités attendues en matière de conservation des données<sup>32</sup>, ni les mesures de diligence raisonnable applicables aux virements électroniques<sup>33</sup>. Du reste, la loi n'établit aucune obligation pour les opérations par correspondants bancaires<sup>34</sup>. Si les directives de la banque centrale congolaise mettent en garde contre les transferts volumineux en provenance de comptes correspondants, elles n'ont cependant pas force d'application.



Plus grave peut-être, la loi permet aux institutions financières d'ouvrir des comptes anonymes ou sous pseudonyme<sup>35</sup>. Elle ne fait pas non plus mention des PPE<sup>36</sup>. Bien qu'elle interdise les paiements en espèces pour des sommes dépassant 10 000 dollars US, l'application de cette interdiction demeure floue.

Certes, la loi de LBC/FT suit bon nombre des recommandations du GAFI. Mais l'évaluation mutuelle du GABAC se penchera également sur la mise en œuvre du cadre législatif existant. À l'heure actuelle, la capacité de la RDC à faire appliquer ses lois demeure incertaine. Outre l'interdiction des paiements en espèces supérieurs à 10 000 dollars US, la loi dispose que toute opération financière dépassant ce montant est à signaler à la CENAREF. La CENAREF<sup>37</sup> a pour mission d'enquêter sur les affaires de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, mais aussi d'analyser et diffuser l'information qui s'y rapporte. Dans son Rapport 2014 sur la stratégie internationale de lutte contre les stupéfiants (International Narcotics Control Strategy Report, ou INCSR), le Département d'État américain note que « à la fin de l'année 2013, la CENAREF avait transmis deux dossiers au Procureur général, tandis que 145 dossiers étaient ouverts pour investigation et que 161 autres dossiers faisaient l'objet d'une collecte d'informations »<sup>38</sup>. À la fin de l'année 2015, la CENAREF n'avait saisi le Procureur général que pour cinq affaires de blanchiment de capitaux, dont une seule a débouché sur une condamnation<sup>39</sup>. D'après le rapport INCSR, « le sentiment prédominant est que la CENAREF ne possède pas l'autorité nécessaire pour enquêter sur les entreprises et les transactions dès lors qu'entrent en jeu les intérêts économiques des hauts fonctionnaires et des élites de l'État »<sup>40</sup>.

En dehors de la CENAREF, aucun organisme d'application de la loi n'est habilité à investiguer ou poursuivre en justice les cas de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Certes, il existe des impératifs en matière de diligence raisonnable, mais leur application ne fait l'objet d'aucun contrôle faute de processus adaptés. Dans un rapport de 2014, le FMI indiquait que « les obligations de vigilance ne sont généralement pas respectées par les secteurs les plus vulnérables, [et] les organes de régulation et de contrôle, dont la [Banque centrale], n'ont pas encore élaboré et mis en œuvre de procédures de contrôle LCB/FT adéquates »<sup>41</sup>.

Lors d'une réunion de décembre 2017, le secrétaire permanent du GABAC a instamment recommandé aux autorités congolaises d'assurer, en amont de l'évaluation mutuelle prévue en 2018, le respect des quatre critères suivants concernant la CENAREF : 1) la CENAREF doit s'efforcer de recruter du personnel qualifié et expérimenté ; 2) elle doit garantir son indépendance et s'assurer que son personnel est libre de tout conflit d'intérêt ; 3) elle doit disposer d'équipements et systèmes informatiques adéquats pour l'analyse des données financières ; et 4) elle doit disposer des ressources financières indispensables à l'accomplissement de ses missions<sup>42</sup>.





## RECOMMANDATIONS

Le gouvernement congolais a déjà fait ses premiers pas vers la construction d'un régime de LBC/FT : adhésion au GABAC, projets de loi ciblant les lacunes existantes, diffusion de directives élémentaires à l'intention des banques, invitation du GABAC pour la réalisation d'une évaluation mutuelle. Néanmoins, la construction d'un dispositif solide est un processus lent, et les pays ont souvent besoin de plusieurs années pour garantir l'adoption de nouvelles lois et l'application effective du cadre législatif. En comparaison avec les autres pays du GABAC, qui ont déjà tous été évalués, la RDC est moins avancée dans la construction d'un régime de LBC/FT efficace. Dans ces autres pays, la corruption et la mauvaise application des lois restent problématiques. Cependant, plusieurs d'entre eux ont déjà pris des mesures tangibles pour renforcer leur dispositif. Par comparaison, le système financier congolais demeure plus vulnérable.

Même au Cameroun, où règnent une corruption généralisée et une mise en œuvre défailante des lois de LBC/FT, des mesures concrètes ont été prises. Le gouvernement a ainsi été capable de lutter contre la corruption dans le secteur forestier. En travaillant de concert, la Commission nationale anticorruption, les forces de l'ordre, le ministère camerounais des Forêts et des organisations environnementales ont développé une application mobile permettant de signaler les activités suspectes d'abattage d'arbres. Et les chiffres parlent d'eux-mêmes : 23 entreprises se sont vu retirer leurs concessions forestières<sup>43</sup>. En outre, d'après le Département d'État américain, les services camerounais de renseignements financiers ont saisi 1,2 milliard de dollars de fonds publics détournés entre 2006 et 2013<sup>44</sup>.

En plus d'appliquer les recommandations du GABAC relatives à la CENAREF, le gouvernement congolais doit également envisager les nécessités suivantes : mettre à jour son cadre législatif LBC/FT pour appliquer toutes les recommandations du GAFI, renforcer les organismes réglementaires et de surveillance pour faire appliquer efficacement les politiques de LBC/FT, et enfin procéder à une évaluation nationale des risques. Ces efforts permettront au gouvernement d'élaborer une stratégie pour la mise en œuvre effective de son régime de LBC/FT.

Nous recommandons au gouvernement de la RDC de prendre des mesures concrètes qui renforceront son régime de LBC/FT.

1. **Évaluation des risques** : la RDC doit procéder à une nouvelle évaluation de ses risques. La dernière évaluation a été réalisée il y a 15 ans. Sans un diagnostic clair, il est très difficile pour un pays de s'attaquer aux risques et problèmes en présence. Si elle est conduite de manière précise et sans restrictions à l'égard des sujets épineux, l'évaluation des risques fournira au gouvernement une feuille de route efficace pour s'engager dans la remédiation systématique de ses carences en matière de LBC/FT.
2. **Renforcement des services de renseignements financiers** : le gouvernement congolais doit garantir l'indépendance de la CENAREF et mettre à sa disposition les ressources et l'expertise indispensables à sa mission d'investigation des infractions financières. La CENAREF doit également collaborer avec les forces de





l'ordre et le système judiciaire pour que les auteurs de ces infractions soient poursuivis en justice.

3. **Cadre législatif** : le gouvernement congolais doit combler les lacunes qui existent dans son cadre législatif. Celui-ci doit s'aligner sur les recommandations du GAFI. La loi actuelle en matière de LBC/FT constitue un point de départ. Cependant, elle déroge en plusieurs points aux recommandations du GAFI. En voici quelques-uns : bannir les comptes bancaires anonymes, renforcer le suivi des comptes de PPE, assurer la conservation électronique des données, renforcer les mesures de vigilance applicables aux virements bancaires, et établir des mesures élémentaires de vigilance pour les opérations par correspondants bancaires.
4. **Directives à l'intention des banques** : le gouvernement congolais doit émettre des directives en matière de LBC/FT à destination des banques opérant sur le territoire, et les encourager à remplir des déclarations de soupçons le cas échéant. Il convient d'y inclure des directives spécifiques aux PPE ainsi qu'une typologie des infractions en matière de blanchiment de capitaux au sein des secteurs minier et pétrolier.
5. **Assistance internationale** : pour les points 1, 2 et 3, nous recommandons au gouvernement congolais de demander l'assistance de la communauté internationale. Le FMI, la Banque mondiale, le GAFI et d'autres partenaires internationaux disposent des ressources et de l'expertise nécessaires pour accompagner la RDC vers ses objectifs.

Cependant, pour qu'un régime de LBC/FT solide puisse aboutir dans le pays, le gouvernement doit prendre beaucoup plus au sérieux la lutte contre la corruption. L'analyse du GABAC doit être exhaustive, offrir au Congo toute l'aide nécessaire et, le cas échéant, faire part au système financier international des risques posés par le système congolais.



---

<sup>1</sup> Le GAFI est la référence internationale en matière de LBC/FT. Il élabore des normes et recommandations pour promouvoir l'adoption de lois et l'application efficace de mesures juridiques, réglementaires et opérationnelles, et ce afin de lutter contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme, et d'autres menaces liées à l'intégrité du système financier international.

<sup>2</sup> Parmi les mesures récentes visant à réformer le cadre législatif de LBC/FT en RDC, on trouve notamment l'élaboration d'une loi anticorruption en 2015, laquelle n'a pas été adoptée, ainsi que l'élaboration de deux autres lois, qui ont elles été soumises au comité au printemps 2018. En date de publication du présent article, aucune de ces lois n'a été adoptée. La première proposition soumise au comité est une loi antiterroriste répondant aux recommandations 5 à 8 du GAFI concernant la lutte contre le financement du terrorisme. La seconde est une loi axée sur les organisations non gouvernementales (ONG) qui a suscité de vives réactions de la part de la société civile. En effet, elle permettrait au gouvernement de fermer n'importe quelle ONG pour des raisons très diverses. Si la proposition de loi évoque un problème de financement illicite dans la communauté des ONG, elle ne fournit cependant aucun exemple et aucune statistique pour appuyer cette thèse. Les experts des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies ont exhorté le gouvernement de la RDC à revoir cette proposition, qui constitue une menace pour la société civile. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, "UN Experts Urge Review of Draft NGO Bill", 4 juin 2018, disponible à l'adresse :

<https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23170&LangID=E>.

<sup>3</sup> Site Web du GABAC, disponible à l'adresse : <http://spgabac.org/la-rdc-devient-membre-associe-du-gabac/>, consulté en juillet 2018.

<sup>4</sup> Le GAFI est la référence internationale en matière de LBC/FT. Il élabore des normes et recommandations pour aider les pays à lutter efficacement contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. Pour en savoir plus sur les membres et les recommandations du GAFI, rendez-vous sur <http://www.fatf-gafi.org/fr/>. Il existe de nombreux ORTG à travers le monde. Bien qu'ils fonctionnent de manière autonome, ces organismes partagent néanmoins un objectif commun : renforcer les systèmes de LBC/FT. Les ORTG réalisent des évaluations mutuelles en interne, analysent les menaces liées à la LBC/FT dans leur région, et assurent le suivi des lacunes identifiées dans les systèmes de LBC/FT des pays membres.

<sup>5</sup> En septembre 2017, la RDC a également obtenu le statut d'observateur auprès du Groupe anti-blanchiment en Afrique orientale et australe (GABAOA). Cellule nationale des renseignements financiers, « Admission de la RDC à ESAAMLG », disponible à l'adresse : <http://cenaref.org/accord-adhesion-gabac.php>.

<sup>6</sup> Loi n° 04/016 du 19 juillet portant lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

<sup>7</sup> Recommandations du GAFI n° 1, 2, 3, 5, 6 et 20, disponibles à l'adresse : <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Recommandations%20du%20GAFI%20.pdf>.

<sup>8</sup> Recommandation du GAFI n° 4, disponible à l'adresse : <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Recommandations%20du%20GAFI%202012.pdf>.

<sup>9</sup> Le texte complet de la loi est disponible à l'adresse : <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/rdc/RDC-Loi-2004-16-lutte-blanchiment.pdf>.

<sup>10</sup> Les trois décrets ont été publiés sous les numéros 08/20, 08/21 et 08/22 en date du 24 septembre 2008.

<sup>11</sup> Recommandation du GAFI n° 29, disponible à l'adresse : <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Recommandations%20du%20GAFI%202012.pdf>.

<sup>12</sup> Les membres de la CENAREF, officiellement nommés en septembre 2009, relèvent du ministère des Finances et sont appelés à collaborer avec le ministère de la Justice. Conformément à son statut, la CENAREF a pour mission de recueillir et de traiter les renseignements financiers liés aux réseaux de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. La CENAREF est chargée de recevoir des déclarations de soupçons et des informations relatives aux personnes et aux activités suspectes, de réaliser régulièrement des études sur l'évolution des techniques de blanchiment de capitaux, et de conseiller le gouvernement en matière de politique et d'application des lois relatives à la LBC/FT. Elle doit également rédiger des rapports trimestriels sur ses activités.

<http://www.congoforum.be/fr/nieuwsdetail.asp?subitem=1&newsid=162373&Actualiteit=selected>.

<sup>13</sup> Le discours prononcé par le ministre des Finances à la réunion inaugurale est disponible à cette adresse : <https://congoactu.net/lutte-contre-blanchiment-capitaux-financement-terrorisme-henri-yav-installe-comite-consultatif/>.



---

<sup>14</sup>Site Web du COLUB, disponible à l'adresse : <http://colub-rdc.org/index.html>.

<sup>15</sup>L'article 56 de la Constitution dispose que « [t]out acte, tout accord, toute convention, tout arrangement ou tout autre fait, qui a pour conséquence de priver la nation, les personnes physiques ou morales de tout ou partie de leurs propres moyens d'existence tirés de leurs ressources ou de leurs richesses naturelles, sans préjudice des dispositions internationales sur les crimes économiques, est érigé en infraction de pillage punie par la loi ».

L'article 57 dispose que : « [l]es actes visés à l'article précédent ainsi que leur tentative, quelles qu'en soient les modalités, s'ils sont le fait d'une personne investie d'autorité publique, sont punis comme infraction de haute trahison ».

L'article 165 dispose qu'« [i]l y a atteinte à l'honneur ou à la probité notamment lorsque le comportement personnel du Président de la République ou du Premier ministre est contraire aux bonnes mœurs ou qu'ils sont reconnus auteurs, coauteurs ou complices de malversations, de corruption ou d'enrichissement illicite ».

<sup>16</sup>Voir Sasha Lezhnev, « Un État criminel : Comprendre et lutter contre la corruption institutionnalisée et la violence en République démocratique du Congo » (Washington : The Enough Project, octobre 2016), disponible en anglais à l'adresse : <https://enoughproject.org/reports/criminal-state-understanding-and-counteracting-institutionalized-corruption-and-violence-democr>.

<sup>17</sup>David Lewis, « Congo's Pricey Passport Scheme Sends Millions of Dollars Offshore », Reuters, avril 13, 2017, disponible à l'adresse : <https://www.reuters.com/investigates/special-report/congo-passports/>.

<sup>18</sup>William Clowes et Tom Wilson, « Congo's Gecamines Accounts Missing \$750 Million, Group Says », Bloomberg, 3 novembre, 2017, disponible à l'adresse : <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-11-03/congo-s-gecamines-accounts-missing-750-million-group-says>.

<sup>19</sup>Recommandation du GAFI n° 26, disponible à l'adresse : <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Recommandations%20du%20GAFI%202012.pdf>.

<sup>20</sup>*Vade Mecum de Lutte Contre le Blanchiment des Capitaux et le Financement du Terrorisme*, disponible à l'adresse : <http://www.bcc.cd/downloads/interfin/reglement/vad%20mec%2015.pdf>.

<sup>21</sup>Les directives en matière de conservation des données ne livrent aucune indication quant aux modalités de conservation (notamment pour les données électroniques).

<sup>22</sup>Recommandation du GAFI n° 18, disponible à l'adresse : <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Recommandations%20du%20GAFI%202012.pdf>.

<sup>23</sup>Département américain du Trésor, Réseau pour la répression des délits financiers, *Advisory on Human Rights Abuses Enabled by Corrupt Senior Foreign Political Figures and Their Financial Facilitators*, 12 juin 2018, disponible à l'adresse : [https://www.fincen.gov/sites/default/files/advisory/2018-07-03/PEP%20Facilitator%20Advisory\\_FINAL%20508%20updated.pdf](https://www.fincen.gov/sites/default/files/advisory/2018-07-03/PEP%20Facilitator%20Advisory_FINAL%20508%20updated.pdf).

<sup>24</sup>Recommandation du GAFI n° 1, disponible à l'adresse : <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Recommandations%20du%20GAFI%202012.pdf>.

<sup>25</sup>The Sentry, Le trésorier des terroristes, ou comment une banque liée au président congolais a permis aux bailleurs de fonds du Hezbollah de contourner les sanctions américaines, octobre 2017, disponible à l'adresse : [https://cdn.thesentry.org/wp-content/uploads/2017/10/R%C3%A9sum%C3%A9-analytique\\_Le-tr%C3%A9sorier-des-terroristes\\_Octobre2017.pdf](https://cdn.thesentry.org/wp-content/uploads/2017/10/R%C3%A9sum%C3%A9-analytique_Le-tr%C3%A9sorier-des-terroristes_Octobre2017.pdf).

<sup>26</sup>The Sentry, *Scandale bancaire en République démocratique du Congo : les nouvelles révélations sur la BGFIBank RDC, le « trésorier des terroristes » lié aux bailleurs de fonds du Hezbollah, appellent des mesures immédiates*, disponible à l'adresse : <https://thesentry.org/reports/bank-scandal-in-congo/>.

<sup>27</sup>En réponse à une demande de The Sentry, BGFIBank a fourni une déclaration à travers son conseil juridique : « La banque conteste les affirmations de The Sentry, ainsi que les accusations selon lesquelles elle se serait rendue coupable, avec d'autres, d'avoir aidé certains individus à se soustraire aux sanctions américaines. Depuis la publication du rapport The Sentry de 2017, la banque a lancé une enquête interne, s'est défait de plusieurs clients, et s'emploie à appliquer les mesures correctives nécessaires pour se plier aux sanctions. Pour ce faire, BGFIBank a régulièrement communiqué avec The Sentry et Enough Project, et continue de collaborer avec ces organisations en vue d'apporter des solutions à toute préoccupation qui subsisterait. »



---

<sup>28</sup> Tom Wilson, *Congo Bribery Probe Puts Israeli Billionaire's Future on Hold*, Bloomberg, 22 février 2018, disponible à l'adresse : <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-02-23/he-got-rich-on-congo-mines-until-bribe-probe-put-future-on-hold>.

<sup>29</sup> Département américain du trésor, *United States Sanctions Human Rights Abusers and Corrupt Actors Across the Globe*, communiqué de presse du 21 décembre 2017, disponible à l'adresse : <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0243>.

<sup>30</sup> Département américain du trésor, *United States Sanctions Human Rights Abusers and Corrupt Actors Across the Globe*, communiqué de presse du 21 décembre 2017, disponible à l'adresse : <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0243>.

<sup>31</sup> Barbara Lewis, *Glencore Settles With Gertler Over Congo Royalties*, Reuters, 15 juin 2018, disponible à l'adresse : <https://www.reuters.com/article/us-glencore-congo/glencore-settles-with-gertler-over-congo-royalties-idUSKBN1JB0JM>.

<sup>32</sup> Recommandation du GAFI n° 11, disponible à l'adresse : <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Recommandations%20du%20GAFI%202012.pdf>.

<sup>33</sup> Recommandation du GAFI n° 16, disponible à l'adresse : <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Recommandations%20du%20GAFI%202012.pdf>.

<sup>34</sup> Recommandation du GAFI n° 13, disponible à l'adresse : <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Recommandations%20du%20GAFI%202012.pdf>.

<sup>35</sup> Recommandation du GAFI n° 10, disponible à l'adresse : <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Recommandations%20du%20GAFI%202012.pdf>.

<sup>36</sup> Recommandation du GAFI n° 12, disponible à l'adresse : <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Recommandations%20du%20GAFI%202012.pdf>.

<sup>37</sup> La CENAREF a décliné l'invitation de The Sentry à s'exprimer sur un ensemble de sujets centraux. Nous avons contacté le dirigeant de la CENAREF (le Président du Conseil d'administration) à son adresse e-mail personnelle disponible en accès libre. Nous avons également écrit à l'adresse e-mail de la CENAREF, elle aussi en accès libre.

<sup>38</sup> Département d'État américain, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *2014 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) Report*, mars 2014, disponible à l'adresse : <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2014/supplemental/227757.htm>. Passage traduit par nos soins.

<sup>39</sup> Fonds monétaire international, République démocratique du Congo : évaluation de la stabilité du système financier, octobre 2014, disponible à l'adresse : <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Democratic-Republic-of-the-Congo-Financial-System-Stability-Assessment-42410>.

<sup>40</sup> Département d'État américain, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *2014 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) Report*, mars 2014, disponible à l'adresse : <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2014/supplemental/227757.htm>.

<sup>41</sup> Le rapport du FMI contient quatre recommandations en matière de LBC/FT : 1) élaborer une stratégie nationale LBC/FT multisectorielle qui organiserait les priorités de mise en œuvre des mesures LBC/FT dans les secteurs les plus vulnérables ; 2) renforcer la structure et l'indépendance de la Cellule nationale de traitement des renseignements financiers ; 3) revoir la loi LBC/FT nationale pour garantir que les mesures préventives visant à détecter les flux financiers illicites potentiels s'appliquent à toutes les entités déclarantes, notamment les négociants en pierres et métaux précieux ; et 4) inclure la LBC/FT dans les stratégies de justice pénale pour lutter contre la grande criminalité et renforcer les capacités d'enquête financière dans la communauté des forces de l'ordre. Le gouvernement congolais n'a pas appliqué ces recommandations. *Fonds monétaire international, République démocratique du Congo : évaluation de la stabilité du système financier* (octobre 2014), disponible à l'adresse : <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Democratic-Republic-of-the-Congo-Financial-System-Stability-Assessment-42410>.

<sup>42</sup> Site Web du GABAC, retranscription d'une allocution donnée par Désiré Geoffroy Mbock, ancien Secrétaire permanent du GABAC, le 8 décembre 2017, disponible à l'adresse : <http://spgabac.org/seminaire-de-pre-evaluation-du-dispositif-national-de-la-republique-democratique-du-congo/>.



---

<sup>43</sup>Elias Ntungwe Nagalame, Armed With Smartphones, Cameroon Forest Defenders Take on Illegal Loggers, Reuters, 3 février 2017, disponible à l'adresse : <https://www.reuters.com/article/us-cameroon-forests-corruption-tech-idUSKBN15I1M7>.

<sup>44</sup>Département d'État américain, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *2015 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) Report*, mars 2014, disponible à l'adresse : <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2015/supplemental/239159.htm>.

