



Analyse des innovations majeures de la législation congolaise relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive: entre avancées normatives et défis d'effectivité

Par **Pierre SHAKASAKA WEMBO**

Licencié en Droit Economique et Social, Licencié en Droit Privé et Judiciaire ;

Gradué en Pédagogie Appliquée et Chercheur à l'Université de Kisangani.

Résumé : La République Démocratique du Congo, confrontée à son inscription sur la liste grise du GAFI en octobre 2022, a adopté la loi n° 22/068 du 27 décembre 2022 portant lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. Cette étude analyse les trois innovations majeures de cette réforme : l'extension significative du champ d'application (passage de 74 à 211 articles, intégration de la prolifération, élargissement de la liste des assujettis à seize catégories) ; la révolution définitionnelle (passage de 10 à 52 termes définis à l'article 3, clarifiant des notions stratégiques comme la personne politiquement exposée ou le bénéficiaire effectif) ; et le renforcement du régime des sanctions (alourdissement des peines, extension de la responsabilité pénale des personnes morales, création de nouvelles incriminations). Au-delà de la conformité technique aux recommandations du GAFI, l'article interroge les conditions d'effectivité de ces innovations dans un contexte marqué par la prégnance du secteur informel, la faiblesse des capacités institutionnelles et la persistance d'une culture de l'impunité. L'étude conclut que la loi constitue une avancée normative indéniable, mais que sa mise en œuvre effective reste subordonnée à l'adoption des mesures d'application, au renforcement des capacités institutionnelles, à la vulgarisation des définitions en provinces et à une volonté politique affirmée de lutter contre la criminalité financière.

Mots-clés : Blanchiment de capitaux – Financement du terrorisme – Prolifération – GAFI – RDC – Personnes Politiquement Exposées – Sanctions – Effectivité, etc.

Digital Object Identifier (DOI): <https://doi.org/10.5281/zenodo.20145083>

INTRODUCTION

1. Contexte de l'étude

La lutte contre les flux financiers illicites (FFI) est devenue un enjeu central du développement en Afrique. Comme le souligne un rapport de la CNUCED de 2020, le montant élevé des FFI, dont témoignent les volumes de la fausse facturation et de la fuite des capitaux, indique qu'une proportion importante des transactions commerciales internationales ne profite pas aux nombreux pays africains qui y prennent part et qui subissent des pertes importantes en capitaux et en devises¹.

Malgré l'abondance de ses ressources naturelles, la RDC demeure confrontée à d'importantes difficultés de mobilisation des capitaux nécessaires à son développement². À l'échelle africaine, les flux financiers annuels moyens en provenance du continent sont estimés à environ 80 milliards de dollars américains, dont 67 milliards pour l'Afrique subsaharienne³.

De tout temps, les États se sont préoccupés de remédier aux atteintes et abus commis par ceux qui ont la gestion des finances, car aucun pays ne peut asseoir une autorité publique crédible sans mettre en place un système financier performant et efficace⁴. C'est dans ce contexte de captation des ressources que la RDC, pays riche en minerais mais dont la population vit dans une pauvreté chronique, a entrepris de réformer en profondeur de son dispositif juridique.

Cette réforme a franchi une étape décisive avec l'adoption de la loi n° 22/068 du 27 décembre 2022 portant lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. Le blanchiment est l'opération consistant à donner une apparence licite à un bien d'origine illicite par des transferts ou conversions auprès d'institutions financières⁵. Les flux financiers illicites minent le potentiel de développement des pays africains dans la mesure où ceux-ci ne disposent plus de toutes leurs ressources pour financer leurs priorités nationales⁶.

Elle répond à une réalité mondiale largement documentée : les flux financiers illicites ont des répercussions profondes sur le développement social et économique des pays en développement⁷. En RDC, où les sorties de capitaux illicites compromettent gravement la mobilisation des ressources nationales, l'adoption de ce nouveau cadre législatif revêt une importance particulière. Le texte intervient dans un contexte particulièrement sensible, marqué par l'inscription du pays sur la « liste grise » du Groupe d'Action Financière (GAFI) le 21 octobre 2022, sanctionnant les lacunes persistantes de son dispositif national de lutte contre les FFI⁸.

Le GAFI, organisation intergouvernementale fondée par le G8 en 1989, a pour mission de définir des standards internationaux en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et de contrôler leur exécution réelle via des évaluations mutuelles. Les 40 recommandations du GAFI constituent aujourd'hui la principale référence internationale en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme⁹. Cette dynamique trouve son fondement dans des instruments contraignants tels que la Résolution 1373

¹ CNUCED, Le développement économique en Afrique: Les flux financiers illicites et le développement durable en Afrique, Rapport TD/B/67/3, Nations Unies, Genève, 2020, p. 7.

² LUABA NKUNA D., *Traité de droit financier congolais*, Ed. Médiaspaul, Kinshasa, 2019, P.383

³ KAKO NUBUKPO, *Flux financiers illicites en Afrique*, document de travail, CNUCED, Genève, 5 juin 2018, p. 5.

⁴ LUABA NKUNA D., *Le contrôle des moyens financiers étatiques comme gage de bonne gouvernance économique et financière: cas de la République Démocratique du Congo*, Thèse de doctorat, Université Panthéon-Sorbonne, 2010.

⁵ CHAPPEZ J., *La lutte internationale contre le blanchiment des capitaux d'origine illicite et le financement du terrorisme*, *Annuaire français de droit international*, vol. 49, 2003, p. 542.

⁶ Union Africaine / Commission Économique pour l'Afrique, *Flux financiers illicites: Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique*, 2012, p. 4.

⁷ MARTINI et MAIRA, *Le rôle de la communauté internationale dans la lutte contre les flux financiers illicites*, U4 Expert Answer, Transparency International & CMI, n° 2014:05, 15 avril 2014, p. 1.

⁸ GAFI, Les 40 Recommandations du Groupe d'Action Financière, Paris, octobre 2023, p. 7.

⁹ Ibid., p. 7.

(2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies qui, au lendemain des attentats du 11 septembre, a décidé que tous les États doivent : ériger en infraction la fourniture ou la collecte délibérée de fonds que l'on prévoit d'utiliser pour perpétrer des actes de terrorisme¹⁰. Ce principe de coopération, appliqué initialement à la lutte contre les stupéfiants, a été consacré par l'article 7 de la Convention des Nations Unies de 1988, aux termes duquel les Parties s'accordent mutuellement l'entraide judiciaire la plus étendue¹¹.

2. Le dispositif antérieur à l'épreuve des standards internationaux

La loi n° 04/016 du 19 juillet 2004, premier texte fondateur de la lutte anti-blanchiment en RDC, avait incontestablement marqué une avancée significative¹². Elle avait permis la transposition des premières recommandations du GAFI en droit interne et institué la Cellule Nationale des Renseignements Financiers (CENAREF). Cependant, comme le souligne Jean-Max Balabo, cette loi constitue un bon départ pour le pays dans son engagement de lutter contre la criminalité financière, mais accusait de plus en plus de limites, notamment suite à l'évolution dans le temps des 40 recommandations du GAFI¹³.

Le rapport d'évaluation mutuelle du GABAC (Groupe d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique Centrale), rendu public en avril 2021, a dressé un constat sévère : sur les 40 recommandations du GAFI, la RDC était notée largement conforme à seulement 4 recommandations, non conforme à 15 et partiellement conforme à 21¹⁴. Cette évaluation soulignait que la RDC est particulièrement exposée à des risques de BC liés à l'intégration dans le système financier des produits issus de la corruption, des détournements de deniers publics, de la fraude douanière et fiscale.

Le rapport mettait en lumière les faiblesses opérationnelles, notant que sur 20 dossiers transmis au Procureur Général, un seul a donné lieu à un jugement, révélant un fossé entre le renseignement financier et l'action pénale. Ce constat quantitatif trouve son explication dans une analyse plus qualitative: les magistrats et officiers de police judiciaire concentrent leurs actions sur les infractions sous-jacentes. Il n'existe pas de poursuites concomitantes ou parallèles en matière de blanchiment de capitaux, cette infraction étant encore perçue comme relevant de la compétence exclusive de la CENAREF¹⁵.

3. Problématique et axes de la recherche

La loi n° 22/068 du 27 décembre 2022, qui abroge et remplace le texte de 2004, prétend combler ces lacunes¹⁶. Elle se présente comme une mise à jour substantielle du cadre légal en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et de la prolifération en RDC. Cependant, l'adoption d'un texte, aussi novateur soit-il, ne garantit pas son effectivité. Comme le rappelle opportunément le GAFI, ce qui est essentiel, c'est que les recommandations soient mises en œuvre efficacement, et non simplement transposées dans un cadre juridique, réglementaire ou opérationnel national, comme un exercice de case à cocher¹⁷. Le législateur a lui-même reconnu cette nécessité de réforme, constatant l'inadéquation de la loi n°04/016 avec l'évolution des contextes international, régional et national¹⁸.

¹⁰ Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 1373 (2001), S/RES/1373, 28 septembre 2001, par. 1, b).

¹¹ Nations Unies, Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, adoptée à Vienne le 19 décembre 1988, entrée en vigueur le 11 novembre 1990, art. 7, par. 1.

¹² Loi n° 04/016 du 19 juillet 2004, Journal Officiel, 45^e année, numéro spécial, Kinshasa, 19 juillet 2004, p. 3.

¹³ BALABO J.-M., *La nouvelle dynamique de lutte contre la criminalité financière en RDC sous la loi n°22/068 du 27 décembre 2022*, Financial Afrik, 4 octobre 2023.

¹⁴ GABAC, Rapport d'évaluation mutuelle de la République Démocratique du Congo, Libreville, avril 2021, p. 23.

¹⁵ GABAC, Rapport d'évaluation mutuelle de la République Démocratique du Congo sur les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, 16 octobre 2020 (adopté en visioconférence le 16 octobre 2020, publié en avril 2021), p. 14 (section C2, paragr. 13).

¹⁶ Loi n° 22/068 du 27 décembre 2022, Journal Officiel, 63^{ème} année, numéro spécial, Kinshasa, 28 décembre 2022, p. 4.

¹⁷ GAFI, Méthodologie d'évaluation de la conformité technique et de l'efficacité des systèmes de LBC/FT, Paris, 2022, p. 15

¹⁸ Loi n° 22/068, du 27 décembre 2022 portant lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive, Exposé des motifs, p. 3.

Dès lors, une question centrale se pose : les innovations relatives au champ d'application, à la précision des définitions et au renforcement des sanctions introduites par la loi n° 22/068 du 27 décembre 2022 sont-elles à la hauteur des exigences internationales et des défis spécifiques au contexte congolais ?

Cette problématique se décline en trois interrogations subsidiaires: L'extension du champ d'application couvre-t-elle l'ensemble des secteurs exposés aux risques de blanchiment en RDC ? L'extension et la systématisation des définitions prévues à l'article 3 permettent-elles de garantir une sécurité juridique accrue pour les assujettis ? Le renforcement du régime des sanctions constitue-t-il une dissuasion efficace face à la sophistication des mécanismes de contournement ?

4. Méthodologie et ambition de la recherche

La présente étude adopte une approche essentiellement juridique et comparative. Elle s'appuie sur l'analyse des textes législatifs (lois n° 04/016 de 2004 et n° 22/068 de 2022), des rapports d'évaluation du GABAC et du GAFI, ainsi que sur la doctrine existante. L'ambition de cette recherche est double: d'une part, proposer une analyse technique rigoureuse des innovations législatives; d'autre part, interroger, au-delà de la conformité formelle, les conditions de l'effectivité de ces dispositions dans un État caractérisé par la prégnance du secteur informel, la faiblesse des capacités institutionnelles et la persistance d'une économie de cash. La loi consacre en outre une portée extraterritoriale du dispositif en prévoyant son application indépendamment du lieu de commission de l'infraction.

5. Annonce du plan

Pour répondre à cette problématique, nous examinerons successivement l'élargissement du champ d'application de la nouvelle loi (Chapitre I), la révolution définitionnelle qu'elle opère (Chapitre II), et le renforcement du régime des sanctions (Chapitre III). Une analyse critique synthétisera, en conclusion, les forces et faiblesses de cette réforme majeure. Cet élargissement marque une première innovation majeure de la loi n° 22/068, alignée sur les standards GAFI.

CHAPITRE I. L'ÉLARGISSEMENT SIGNIFICATIF DU CHAMP D'APPLICATION

La loi n° 22/068 du 27 décembre 2022 se caractérise d'abord par une extension considérable de son périmètre d'intervention. Cette évolution, qui répond aux exigences des recommandations 22 et 23 du GAFI, se manifeste tant sur le plan formel (architecture du texte) que sur le plan substantiel (liste des assujettis et activités concernées). Les lignes qui suivent examinent l'évolution architecturale et terminologique du texte législatif.

Section 1. Une architecture renforcée et une nouvelle dénomination

Les principales innovations introduites par la loi de 2022, tant sur le plan de sa structure que de son champ d'application. Elle montre comment le législateur congolais a renforcé le dispositif normatif en élargissant la loi, en ajoutant de nouveaux titres et en intégrant la lutte contre le financement de la prolifération des armes de destruction massive.

1.1. L'évolution quantitative: de 74 à 211 articles

Le premier indicateur de la transformation opérée par le législateur de 2022 réside dans l'ampleur du nouveau texte. Alors que la loi n° 04/016 de 2004 comportait seulement 74 articles répartis sur 28 pages, la loi n° 22/068 de 2022 comprend un total de 211 articles et 123 pages. Cette multiplication par trois du volume législatif traduit une volonté manifeste de détailler, de préciser et d'anticiper l'ensemble des situations susceptibles de générer des risques de blanchiment ou de financement du terrorisme. L'articulation entre la loi n° 04/016 et le droit OHADA, notamment l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales, constitue un enjeu majeur pour la cohérence du dispositif anti-blanchiment¹⁹.

1.2. L'ajout de quatre nouveaux titres

La nouvelle loi comporte dix titres, traduisant une structuration normative renforcée, dans une logique de conformité internationale de systématisation du GAFI²⁰, contre six dans le texte de 2004. Les quatre titres additionnels portent respectivement sur : des structures de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération (Titre II), des enquêtes et le secret professionnel (Titre V), des sanctions financières ciblées (Titre VII)²¹, des statistiques (Titre IX).

1.3. L'intégration de la prolifération des armes de destruction massive

L'innovation la plus notable réside dans l'extension du champ matériel de la loi à la lutte contre le financement de la prolifération des armes de destruction massive. Comme le souligne Balabo, en 2008 le GAFI a élargi son champ d'intervention à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, qui constitue aussi une préoccupation importante en matière de sécurité, alors que la loi du 19 juillet 2004 de la RDC ne faisait nullement allusion à cette notion.

L'exposé des motifs de la nouvelle loi reconnaît d'ailleurs que la non-prise en compte de cette dimension constituait un obstacle majeur à l'efficacité du système de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive en République Démocratique du Congo²².

Cette lacune, qui maintenait la RDC en situation de non-conformité avec les standards internationaux, est désormais comblée. La nouvelle loi intègre cette dimension dans plusieurs de ses titres, notamment au Titre VII

¹⁹LUABA NKUNA D., *Traité de droit financier congolais : postulats comparatifs et axiologiques de la gestion des instruments financiers dématérialisés à la lumière du droit de l'OHADA*, Ed. Médiaspaul, Kinshasa, 2019.

²⁰ GAFI, op.cit., p. 15

²¹ Loi n°22/068 du 27 décembre 2022 portant lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive, Titre VII, p. 123

²² Art.162 de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022 portant lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive, Exposé des motifs, p. 3.

consacré aux Sanctions financières ciblées en matière de terrorisme, de financement du terrorisme et de la prolifération, alignant ainsi le dispositif congolais sur les évolutions les plus récentes du droit international, en particulier la Résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations Unies²³.

La loi consacre également une compétence quasi-universelle en matière de blanchiment, en prévoyant son application indépendamment du lieu de commission de l'infraction, ce qui renforce sa portée extraterritoriale²⁴. L'extension cible désormais un spectre élargi d'assujettis, couvrant secteurs vulnérables.

Section 2. L'extension de la liste des assujettis

Il est fait examen de l'élargissement de la liste des assujettis prévu par la loi de 2022, en montrant l'augmentation du nombre d'acteurs expressément visés. Elle met également en évidence les nouvelles catégories ajoutées ainsi que la portée des obligations désormais imposées à ces entités.

2.1. Une augmentation du nombre d'assujettis expressément cités

Le législateur de 2004 avait énuméré treize catégories d'assujettis. Le législateur de 2022 élargit considérablement le champ des assujettis en visant toute personne physique ou morale intervenant habituellement dans des opérations financières ou sociétaires. Cette extension vise à clarifier l'étendue des obligations liées à la lutte contre la criminalité financière. L'article 2 de la nouvelle loi précise désormais que sont également soumises aux obligations de la présente loi, les personnes physiques ou morales qui, à titre habituel de leur profession ou activité, réalisent, contrôlent ou conseillent des opérations portant sur la création, la gestion ou la direction des sociétés, des fiducies ou des structures similaires, ou de toutes autres opérations financières²⁵.

Le rapport d'évaluation mutuelle du GABAC avait pourtant souligné que les secteurs de la microfinance et des coopératives d'épargne et de crédit, de change manuel, de transfert de fonds et valeurs ou encore celui des assurances, n'ont aucune compréhension des risques de blanchiment de capitaux et financement du terrorisme que représentent leurs clients, produits ou services²⁶. Cette extension vise donc à combler ces lacunes en assujettissant un plus large éventail d'acteurs économiques.

2.2. Les nouvelles catégories d'assujettis

L'article 2, alinéa 2, de la loi n° 22/068 énumère désormais seize catégories d'assujettis, dont :

Les établissements de crédit et assimilés (banques, caisses d'épargne, sociétés de microfinance, coopératives d'épargne et de crédit), les entreprises d'assurances et de réassurance, les intermédiaires d'assurances (agents et courtiers), les entreprises de placement collectif, les agents immobiliers, les experts comptables, les négociants en pierres et métaux précieux, la direction du trésor et de l'ordonnancement, les administrations des régies financières, le cadastre minier, le centre d'expertise, d'évaluation et de certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses, l'institut congolais pour la conservation de la nature, les administrations des services financiers de la poste.

Cette extension répond à une double logique. D'une part, elle intègre les secteurs identifiés comme particulièrement exposés aux risques de blanchiment en RDC, notamment les mines, la faune et la flore. Le GABAC considère le secteur minier comme particulièrement exposé aux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en raison de son manque de transparence. D'autre part, elle assujettit des services publics gestionnaires

²³ Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 1540 (2004), S/RES/1540, 28 avril 2004.

²⁴ Art. 1 de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022 portant lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive

²⁵ Art. 2 de la loi n° 22/068 du 27 décembre 2022 portant lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive.

²⁶ GABAC, op. cit., p. 38.

de fonds, dans un pays où le même rapport souligne que les détournements de deniers publics constituent une menace majeure.

2.3. La portée de l'extension

L'inclusion de ces nouvelles catégories d'assujettis signifie qu'elles sont désormais soumises à l'ensemble des obligations prévues par la loi: identification de la clientèle, vigilance constante, déclaration des opérations suspectes, conservation des documents. L'article 92 de la loi impose ainsi à toutes ces entités de déclarer 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 le produit d'une activité criminelle ou ont un rapport avec le blanchiment de capitaux et/ou le financement du terrorisme ou de la prolifération²⁷. Malgré ces avancées, des défis opérationnels persistent pour une mise en œuvre effective.

Section 3. Les défis opérationnels de l'extension

Les principaux obstacles qui freinent la portée opérationnelle de l'extension du dispositif anti-blanchiment. Elle examine notamment les limites de supervision, les difficultés de coordination entre institutions et le risque d'une réforme purement formelle.

3.1. Les obstacles à une supervision effective

L'extension du champ d'application à des administrations publiques, parfois dépourvues de culture de conformité, soulève un défi majeur: ces nouvelles entités disposent-elles des ressources humaines, techniques et financières pour mettre en œuvre les obligations complexes de la lutte anti-blanchiment?

La CENAREF, autorité centrale du dispositif, voit ses missions considérablement élargies sans que ses moyens soient nécessairement renforcés à due proportion. Le rapport d'évaluation du GABAC avait déjà relevé que les ressources financières et logistiques insuffisantes et le manque de formation en analyse financière limitent les actions de la CENAREF²⁸. Comme le souligne le GAFI, l'approche par les risques implique de prioriser leurs ressources pour atténuer les risques dans les domaines les plus risqués²⁹. Cette priorisation suppose une cartographie précise des risques que la RDC n'a pas encore pleinement élaborée.

3.2. La coordination interinstitutionnelle

L'extension du champ d'application à de multiples administrations publiques rend plus cruciale que jamais la coordination entre acteurs. La loi prévoit certes des mécanismes de coopération, notamment à travers le Comité interministériel de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération (CILB) institué par l'article 17, et le Comité consultatif (COLUB) prévu à l'article 18³⁰.

Cependant, le rapport du GABAC notait que le COLUB est composé des représentants des principales structures étatiques et non étatiques impliquées dans la blanchiment de capitaux et financement du terrorisme mais depuis sa création, le COLUB n'a tenu qu'une seule réunion. Cette structure manque visiblement de moyens financiers et matériels lui permettant d'assurer son ministère³¹.

²⁷ Art. 92 de la loi n° 22/068 du 27 décembre 2022 portant lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive.

²⁸ GABAC, Rapport d'évaluation mutuelle, op. cit., p. 60.

²⁹ GAFI, op. cit. Recommandation 1.

³⁰ Art. 17 et 18. De la loi n° 22/068, op. cit.

³¹ GABAC, op. cit., pp. 49-50.

3.3. Le risque d'une approche purement formelle

Le principal danger de cette extension normative est qu'elle demeure théorique, faute de mesures d'application et de contrôle effectif. Comme le rappelle le GAFI, ce qui est essentiel, c'est que les recommandations soient mises en œuvre efficacement, et non simplement transposées dans un cadre juridique, réglementaire ou opérationnel national, comme un exercice de case à cocher³². Balabo souligne également que la nouvelle loi ne pourra efficacement contribuer au changement de la notation du pays par les organismes internationaux compétents, que lorsqu'elle sera appliquée sans réserve et lorsque toutes les mesures d'application seront en place. Au-delà de l'extension du champ d'application, la réforme de 2022 innove également par un important effort de clarification conceptuelle.

³² GAFI, op. cit., p. 8.

CHAPITRE II. L'APPROFONDISSEMENT DÉFINITIONNEL

L'innovation la plus remarquable de la loi n° 22/068 de 2022 réside incontestablement dans l'effort définitionnel sans précédent qu'elle déploie. Cet effort répond à un diagnostic sévère établi par les autorités congolaises elles-mêmes. En effet, l'Évaluation Nationale des Risques (ENR) couvrant la période 2017-2021, dont le résumé exécutif a été publié par le Ministère des Finances, dresse une liste exhaustive des carences du système.

Selon l'ENR, ces insuffisances résultent principalement de l'absence d'une stratégie nationale coordonnée, de la faiblesse de la coopération institutionnelle, du manque de transparence sur les bénéficiaires effectifs ainsi que du faible taux de poursuites et de condamnations.³³

L'article 3 consacre un effort définitionnel approfondi visant à renforcer la sécurité juridique et la prévisibilité normative, en alignement avec les exigences internationales avec la Recommandation 3 du GAFI³⁴. Cette densification du corpus définitionnel traduit le passage d'un droit déclaratif à un droit opérationnel de la conformité financière.

En effet, comme le souligne l'analyse des flux financiers illicites en Afrique, les flux financiers annuels moyens en Afrique s'établissent à l'ordre de 80 milliards de USD et proviennent essentiellement de l'Afrique Sub-Saharienne dont la moyenne est de 67 milliards³⁵. C'est dans ce contexte de ponction massive des ressources que le législateur congolais a entrepris une refonte définitionnelle majeure.

Le passage de 10 à 52 termes définis constitue une réforme structurelle majeure visant l'harmonisation du droit congolais avec les standards internationaux du GAFI qui mérite une analyse approfondie. Cette enrichissement du corpus définitionnel participe d'une logique de juridicisation accrue des obligations de conformité, traduisant le passage d'un droit déclaratif à un droit opérationnel de la conformité financière. Cette clarification conceptuelle répond à un besoin crucial d'harmonisation international.

Section 1. L'importance de la clarification conceptuelle

L'importance de la clarification conceptuelle, condition essentielle de la sécurité juridique et de l'efficacité du dispositif anti-blanchiment. Elle montre également que l'harmonisation du vocabulaire juridique congolais avec les standards internationaux favorise une meilleure compréhension des obligations et une coopération plus efficace.

1.1. La sécurité juridique comme objectif

La définition précise des concepts fondamentaux est la condition première de la sécurité juridique. En l'absence de définitions claires, les assujettis ne peuvent connaître avec précision l'étendue de leurs obligations, et les autorités de contrôle ne peuvent sanctionner sur des bases solides.

L'ancienne loi de 2004 avait été critiquée pour son caractère trop superficiel, faute d'explicitier les définitions de certaines notions et termes de façon large et substantielle. Le législateur de 2022 a entendu remédier à cette carence en développant en profondeur chaque notion relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, financement du terrorisme et prolifération des armes de destruction massive.

³³ Ministère des Finances / CENAREF, Évaluation Nationale des Risques de Blanchiment de Capitaux et de Financement du Terrorisme, Résumé Exécutif, RDC, 2022 (période couverte 2017-2021), p. 8.

³⁴ GAFI, Recommandation 3.

³⁵ KAKO NUBUKPO, *Flux financiers illicites en Afrique*, document de travail, CNUCED, Genève, 5 juin 2018, p. 5.

1.2. L'harmonisation avec le lexique international

L'effort définitionnel vise également à aligner le vocabulaire juridique congolais sur le lexique international issu des recommandations du GAFI. Cette harmonisation est essentielle pour faciliter la coopération transfrontalière et permettre une évaluation positive par les instances internationales. Compte tenu des interdépendances régionales et de la nature transnationale des flux, les pays de la CEDEAO doivent collaborer pour concevoir des stratégies, des politiques et des lois communes³⁶. Parmi ces définitions, plusieurs notions stratégiques méritent une analyse approfondie.

Section 2. Analyse des définitions stratégiques

Les définitions stratégiques qui renforcent l'application contrite du dispositif anti-blanchiment. Il montre en particulier comment la nouvelle loi clarifie des notions essentielles telles que le blanchiment de capitaux, les PPE, le bénéficiaire effectif et les infractions sous-jacentes.

2.1. La définition du blanchiment de capitaux

La loi de 2022 propose une définition détaillée du blanchiment de capitaux, désormais articulée en quatre catégories d'infractions, au regard des standards internationaux 3 du GAFI³⁷. Cette précision permet de couvrir l'ensemble du processus de blanchiment, de la conversion à l'intégration des capitaux illicites.

2.2. Les Personnes Politiquement Exposées (PPE)

La définition des PPE constitue l'une des avancées majeures de la nouvelle loi. Le législateur de 2022 retient une approche fonctionnelle des PPE en incluant les responsables nationaux, étrangers, internationaux ainsi que leurs proches et associés. Cette définition détaillée répond à l'exigence de la Recommandation 12 du GAFI, qui impose des mesures de vigilance renforcée à l'égard des PPE³⁸.

Malgré la qualité générale de cette définition, une disposition appelle une réserve critique. Balabo relève en effet que ce qui nous semble moins prudent est le fait de soustraire la qualité de PPE à une personne ayant exercée l'une des fonctions énumérées au point 40 de l'article 3 de la n°22/068 du 27 décembre 2022, à seulement 36 mois de sa décharge de la fonction.

Cette observation est pertinente à plusieurs égards : L'influence persistante: les personnes qui ont occupé des fonctions importantes au sein de notre pays, maintiennent souvent une influence sur la gestion de l'Etat, même plusieurs années après ;

Le risque de contournement: traiter ces personnes comme des clients ordinaires après seulement trois ans, sans surveillance renforcée de leurs activités, expose les établissements financiers à des risques significatifs ;

La charge administrative : le travail de l'actualisation de la liste des PPE deviendra inévitablement fastidieux, dans la mesure où il faudra sortir certaines personnes de cette catégorie à tout moment, surtout que le mandat électif dans notre pays est de 5 ans et que le changement de gouvernements intervient à une fréquence réduite.

Cette préoccupation est d'autant plus fondée que la réglementation sectorielle bancaire a choisi une approche plus rigoureuse. En effet, l'Instruction n° 41 de la Banque Centrale du Congo impose aux membres des organes délibérant et exécutif des institutions de microfinance de ne pas avoir le statut de PPE, et précise que s'ils acquièrent ce statut au cours de leur mandat, ils doivent immédiatement démissionner de leurs fonctions au sein

³⁶ OCDE, Flux financiers illicites : L'économie du commerce illicite en Afrique de l'Ouest, Éditions OCDE, Paris, 2018, p. 31-32.

³⁷ GAFI, op. cit., Recommandation 3.

³⁸ GAFI, op. cit., Recommandation 12.

de l'établissement assujetti³⁹. Aucun délai de grâce ni déclassement automatique après 36 mois n'est prévu, ce qui témoigne d'une conception plus stricte du risque lié aux PPE dans le secteur bancaire que dans le droit commun.

2.3. Le bénéficiaire effectif

L'introduction de la définition du bénéficiaire effectif constitue une innovation majeure. Absente de la loi de 2004, cette notion est essentielle pour lutter contre l'opacité des montages juridiques et financiers. L'article 3 de la loi n° 22/068 définit le bénéficiaire effectif comme la ou les personnes physiques qui possèdent ou contrôlent en dernier ressort ou de manière substantielle, les activités d'une personne ou d'une entité pour le compte de laquelle une opération est effectuée⁴⁰. Les assujettis doivent disposer des informations nécessaires pour comprendre la propriété et la structure de contrôle de ces personnes morales et déterminer les personnes physiques qui, in fine, les possèdent ou les contrôlent.

Les assujettis doivent être dotés de système de gestion des risques adéquats afin de déterminer si un client potentiel, un client ou un ayant droit économique est une personne politiquement exposée⁴¹. Cette définition détaillée répond à la Recommandation 24 du GAFI sur la transparence des personnes morales⁴².

2.4. Les infractions sous-jacentes

La liste des infractions sous-jacentes au blanchiment de capitaux est considérablement élargie, passant d'une liste limitative à une liste exhaustive de 24 catégories. L'article 11 de la nouvelle loi énumère désormais 21 infractions spécifiques, incluant la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle, les infractions pénales contre l'environnement, les infractions fiscales, et toutes autres infractions graves. Cette extension répond à l'exigence de la Recommandation 3 du GAFI, qui préconise l'inclusion du plus large éventail d'infractions graves⁴³. Ces innovations définitionnelles exigent toutefois une appropriation pratique par les acteurs.

Section 3. La portée pratique des innovations définitionnelles

La portée concrète des innovations définitionnelles, tant pour les professionnels assujettis que pour les autorités de poursuite. Il montre aussi que, malgré leurs apports, ces clarifications ne produiront pleinement leurs effets qu'au prix d'une vulgarisation effective et d'une appropriation par l'ensemble des acteurs concernés.

3.1. Un outil pour les praticiens

Pour les professionnels assujettis (banquiers, experts-comptables, avocats, notaires), la clarification conceptuelle constitue un outil précieux. Elle leur permet de mieux identifier les situations à risque et de calibrer leurs obligations de vigilance.

3.2. Un préalable à l'efficacité répressive

Pour les autorités judiciaires, des définitions précises sont la condition d'une répression efficace. L'absence de définition claire de certaines notions (notamment les PPE) avait, par le passé, entravé des poursuites. L'article 3 de la loi n° 22/068 du 27 décembre 2022 consacre désormais une définition précise et exhaustive de la Personne

³⁹Instruction n° 41 aux établissements de crédit et aux sociétés financières relative aux conditions requises et à la procédure applicable en vue de l'obtention des agréments et autorisations préalables (Modification n° 1), art. 18, p 10.

⁴⁰ Art. 3, point 11 de la loi n° 22/068 du 27 décembre 2022 portant lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive.

⁴¹ Instruction n° 15 aux établissements de crédit et aux institutions de micro finance relative aux normes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (Modification n° 2), 15 décembre 2006, art. 7 et art. 19.

⁴² GAFI, op. cit., Recommandation 24.

⁴³ GAFI, op. cit., Recommandation 3.

Politiquement Exposée (PPE), distinguant la PPE étrangère, la PPE nationale et celle des organisations internationales, tout en assimilant les membres de la famille et les personnes étroitement associées.

La qualité de PPE est maintenue pour une durée de 36 mois après la cessation des fonctions, conformément à l'article 3, point 40, ce qui soulève des interrogations quant à la persistance du risque au-delà de ce délai⁴⁴. Elle permet aux autorités de poursuite d'identifier sans équivoque les personnes devant faire l'objet de mesures de vigilance renforcée. En supprimant l'insuffisance normative antérieure, cette disposition répond directement aux recommandations du GAFI en matière de transparence et de lutte contre la corruption. Ainsi, la précision de la définition devient un instrument efficace au service de la répression pénale.

3.3. Les défis de la vulgarisation

Cette vulgarisation se heurte toutefois à plusieurs obstacles, notamment l'éloignement géographique, l'insuffisance des infrastructures numériques, les barrières linguistiques et la prédominance du secteur informel. L'Évaluation Nationale des Risques de 2022 a d'ailleurs recommandé, parmi ses axes prioritaires, de vulgariser la loi portant lutte contre le blanchiment de capitaux et financement du terrorisme et les textes réglementaires y relatifs en formant et en sensibilisant les assujettis, leurs personnels ainsi que les autres acteurs impliqués dans la lutte⁴⁵. Les fonctionnaires de police à l'échelle régionale et internationale interrogés dans le cadre de ce rapport ont souligné que les problèmes de développement limitent sérieusement leur capacité à lutter efficacement contre les entreprises criminelles.

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 les mécanismes existants de détection de blanchiment de capitaux qui sont déjà efficaces d'atteindre l'effectivité. Les faibles niveaux d'inclusion financière favorisent le développement des économies criminelles et des FFI dans la région. Nombre d'habitants n'ont pas accès au système bancaire formel⁴⁶. La troisième avancée porte sur un arsenal répressif renforcé, pour une dissuasion accrue.

⁴⁴ Art. 3 de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022 portant lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive, point 40.

⁴⁵ Évaluation Nationale des Risques de Blanchiment de Capitaux et de Financement du Terrorisme – Résumé Exécutif, 2022, p. 23 – recommandation axe 3)

⁴⁶ OCDE, Flux financiers illicites: L'économie du commerce illicite en Afrique de l'Ouest, Éditions OCDE, Paris, 2018, p. 18.

CHAPITRE III. LE RENFORCEMENT DU RÉGIME DES SANCTIONS

Un dispositif légal, aussi complet soit-il, reste inefficace s'il n'est pas assorti de sanctions crédibles et dissuasives. La loi n° 22/068 de 2022 renforce considérablement l'arsenal répressif, tant sur le plan administratif que pénal. Le dispositif de lutte contre le blanchiment en RDC a été renforcé: le champ d'application de la loi est étendu, les obligations d'identification et de vigilance ont été renforcées et un certain nombre de nouvelles exigences organisationnelles sont désormais requises. Les sanctions administratives sont amplifiées pour cibler les manquements des assujettis.

Section 1. Les sanctions administratives

Le renforcement du dispositif répressif à travers l'élargissement des sanctions administratives, pécuniaires et complémentaires. Il montre que la nouvelle loi confère aux autorités de contrôle des moyens plus étendus pour assurer une meilleure discipline des assujettis et une dissuasion accrue des manquements.

1.1. Le renforcement des pouvoirs de la CENAREF et de la BCC

La nouvelle loi confère des pouvoirs accrus aux autorités de contrôle, notamment la CENAREF et la Banque Centrale du Congo (BCC). Ces autorités disposent désormais d'une gamme étendue de sanctions administratives qu'elles peuvent prononcer à l'encontre des assujettis défaillants. Les assujettis sont tenus de désigner une ou plusieurs personnes chargées de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme en leur sein ou au sein de leur groupe⁴⁷.

La CENAREF constitue l'organe central chargé du renseignement financier en matière de blanchiment, de financement du terrorisme et de prolifération. Le champ des assujettis à l'obligation de déclaration de soupçon a été précisé par l'Arrêté Ministériel n°012/CAB/MIN/FINANCES/2015 du 28 avril 2015 portant désignation des personnes assujetties à la déclaration de soupçon auprès de la CENAREF⁴⁸.

Le Service procède à l'examen des déclarations et, dans ce cadre, peut demander tout renseignement complémentaire à : tout organisme ou personnes physique ou morale. Ainsi, l'article 84 de la loi n° 22/068 dispose que les autorités de contrôle et de régulation ainsi que celles d'autorégulation s'assurent que les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées mettent en œuvre des mécanismes permettant d'identifier, d'évaluer et de comprendre les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive⁴⁹.

La Banque Centrale du Congo peut notamment prononcer des sanctions lorsqu'un établissement assujetti ou un commissaire aux comptes : a enfreint une disposition légale ou réglementaire, n'a pas obtempéré à une injonction ou n'a pas tenu compte d'une mise en garde de la Banque Centrale du Congo⁵⁰. En effet, en alignement avec les exigences de la loi organique qui la régit, la Banque est indépendante dans la réalisation de ses objectifs, l'exercice de ses missions, la mise en œuvre de ses instruments et dans la gestion de ses finances⁵¹.

Ce double niveau de contrôle par la CENAREF sur les déclarations de soupçon et par la BCC sur la conformité réglementaire constitue une avancée significative dans le dispositif répressif. Les assujettis doivent exercer la vigilance constante à l'égard de l'ensemble de leurs opérations et de leurs clients. Ils doivent en particulier

⁴⁷ Instruction n° 15 (Modification n° 2), 15 décembre 2006, art. 33.

⁴⁸ Arrêté ministériel n°012/CAB/MIN/FINANCES/2015 du 28 avril 2015 portant désignation des personnes assujetties à la déclaration de soupçon auprès de la CENAREF in *JORDC*, Numéro Spécial, 56^{ème} Année du 15 mai 2015.

⁴⁹ Art. 84 de la loi n° 22/068 du 27 décembre 2022 portant lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive.

⁵⁰ Art. 3 de l'Instruction n° 23 aux établissements de crédit et sociétés financières relative à l'exercice du pouvoir disciplinaire de la Banque Centrale du Congo (Modification n° 2), 2024.

⁵¹ Art. 4 de la loi n° 18/027 du 13 décembre 2018 portant organisation et fonctionnement de la Banque Centrale du Congo, *JORDC*, du 28 décembre 2018, année spéciale.

s'assurer que les opérations et les avoirs qui leur sont confiés sont en rapport avec leurs activités économiques et leur patrimoine⁵².

L'Instruction n°23 autorise la BCC à prononcer diverses sanctions disciplinaires, allant de la limitation d'activités jusqu'au retrait d'agrément. Cette gradation des sanctions, allant de l'avertissement au retrait d'agrément, offre à l'autorité de régulation un éventail de sanctions proportionnées à la gravité des manquements constatés.

1.2. L'alourdissement des sanctions pécuniaires

Les amendes administratives sont considérablement alourdies. L'article 150 de la loi prévoit que est puni d'une amende dont le maximum est égal à trois fois le montant de la somme en jeu, l'assujetti qui aura contrevenu aux dispositions des articles 26 à 29, 31, 36, 38, 39, 47 et 50 à 55. Cette augmentation vise à rendre la sanction réellement dissuasive, y compris pour les établissements financiers de grande taille. Le montant des sanctions tient désormais compte de la capacité financière de l'assujetti et de la gravité du manquement.

1.3. Les sanctions complémentaires

Au-delà des sanctions pécuniaires, la loi prévoit des sanctions complémentaires :

La fermeture définitive ou temporaire de l'établissement ;

La dissolution ;

L'interdiction d'exercer directement ou indirectement certaines activités professionnelles pour les dirigeants responsables ;

La publication de la sanction au Journal Officiel (effet réputationnel) ;

L'exclusion des marchés publics à titre temporaire ou définitif.

Pour les personnes physiques, il est prévu des sanctions complémentaires suivantes :

L'interdiction de séjourner sur le territoire national après l'exécution de la peine si le coupable est un étranger ;

Interdiction de quitter le territoire et le retrait du passeport pour les congolais ;

L'interdiction d'exercice des droits civiques et politiques ;

L'interdiction d'exercer la profession ;

L'interdiction d'émettre des chèques ou d'utiliser les cartes de paiement ;

Interdiction de conduire des engins à moteur terrestres, marins ou aériens et le retrait du permis de conduire.

L'Instruction n° 23 de la Banque Centrale du Congo précise que l'autorité de régulation peut prononcer à l'encontre d'un établissement assujetti ou d'un commissaire aux comptes des sanctions disciplinaires telles que l'interdiction d'effectuer certaines opérations ou activités, la suspension des dirigeants ou commissaires aux comptes ou le retrait d'agrément⁵³.

S'agissant des personnes morales, l'article 126 de la loi n° 22/068 prévoit également des sanctions complémentaires telles que l'interdiction à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, d'exercer directement ou indirectement certaines activités professionnelles, la fermeture définitive ou temporaire de leurs établissements ou succursales ayant servi à commettre l'infraction, voire la dissolution lorsqu'elles ont été créées pour commettre les faits incriminés. Le régime pénal est alourdi, avec de nouvelles incriminations pour couvrir les risques émergents.

⁵² Instruction n° 15 (Modification n° 2), 15 décembre 2006, art. 12.

⁵³ Art. 4 de l'Instruction n° 23 aux établissements de crédit et sociétés financières relative à l'exercice du pouvoir disciplinaire de la Banque Centrale du Congo (Modification n° 2).

Section 2. Les sanctions pénales

Le durcissement du régime répressif instauré par la loi de 2022 à travers l'alourdissement des peines, l'extension de la responsabilité des personnes morales et la création de nouvelles incriminations. Il souligne ainsi la volonté du législateur de renforcer l'efficacité dissuasive du dispositif face aux formes les plus graves de criminalité financière.

2.1. L'alourdissement des peines d'emprisonnement

La nouvelle loi alourdit significativement les peines d'emprisonnement encourues pour les infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Ainsi, l'article 124 punit le blanchiment de capitaux de cinq à dix ans de servitude pénale principale et d'une amende dont le maximum est égal à six fois le montant de la somme blanchie. Le financement du terrorisme est quant à lui puni d'une servitude pénale de dix à vingt ans et d'une amende égale au moins au décuple de la valeur des fonds sur lesquels ont porté les opérations (art. 131)⁵⁴. Cet alourdissement répond à l'exigence de sanctions proportionnées, effectives et dissuasives au sens de la Recommandation 35 du GAFI⁵⁵.

2.2. L'extension de la responsabilité pénale des personnes morales

La responsabilité pénale des personnes morales, déjà introduite par la loi de 2004, est précisée et renforcée. L'article 126 prévoit que les personnes morales, pour le compte ou au bénéfice desquelles une infraction de blanchiment de capitaux a été commise par l'un de leurs organes ou représentants, sont punies d'une amende d'un taux égal au quintuple des amendes spécifiées pour les personnes physiques.

Ce qui signifie que la responsabilité pénale des personnes morales est engagée lorsque l'infraction est commise pour leur compte par leurs organes ou représentants, consacrant ainsi une responsabilité autonome mais fonctionnellement liée⁵⁶. Les établissements financiers peuvent désormais être poursuivis pénalement indépendamment de la responsabilité de leurs dirigeants, ce qui constitue un progrès significatif⁵⁷.

2.3. Les nouvelles incriminations

La loi crée de nouvelles incriminations, notamment en matière de financement de la prolifération des armes de destruction massive. L'article 9 dispose qu'est constitutif de l'infraction de financement de la prolifération des armes de destruction massive, tout acte destiné à fournir des fonds ou des services financiers qui sont utilisés en tout ou en partie pour fabriquer, se procurer, mettre au point, posséder, développer, exporter, transborder, transférer, pour le courtage, le stockage et l'utilisation d'armes nucléaires, chimiques ou biologiques et leurs vecteurs et éléments connexes⁵⁸. Cette extension du champ répressif aligne le droit congolais sur les exigences de la Résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations Unies⁵⁹.

Pour coordonner la répression de ces nouvelles infractions, l'Arrêté Ministériel n°137/CAB/ME/MIN/J&GS/2024 du 07 février 2024 a récemment mis en place une unité inter-service de collaboration chargée des enquêtes et des poursuites en matière de blanchiment, de financement du terrorisme et de prolifération des armes de destruction

⁵⁴ Art.131 de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022 portant lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive.

⁵⁵ GAFI, Les 40 Recommandations, op. cit., Recommandation 35.

⁵⁶ Art.126 de la loi n°22/068, op.cit., p.56.

⁵⁷ Idem, Art.162

⁵⁸ Art. 9 de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022 portant lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive.

⁵⁹ Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 1540 (2004), op. cit.

massive⁶⁰. Cette structure vise à renforcer la coopération entre les différents services répressifs. Des mesures spécifiques visent les professions réglementées, avec une publicité dissuasive.

Section 3. Les sanctions spécifiques aux professions réglementées

Ici, il sera mis en évidence les sanctions spécifiques applicables aux professions réglementées lorsqu'elles manquent à leurs obligations en matière de lutte anti-blanchiment. Il souligne que le dispositif peut aller de la discipline professionnelle à l'interdiction d'exercer, en passant par la publication des sanctions pour renforcer leur effet dissuasif.

3.1. La discipline professionnelle

Pour les professions réglementées (avocats, notaires, experts-comptables), la loi prévoit que les manquements aux obligations de lutte anti-blanchiment peuvent donner lieu à des sanctions disciplinaires prononcées par les ordres professionnels⁶¹.

L'article 90 de la loi n° 22/068 dispose que l'autorité disciplinaire ou de contrôle agit d'office dans les conditions prévues par les règlements professionnels et administratifs lorsque, par suite soit d'un grave défaut de vigilance, soit d'une carence dans l'organisation des procédures internes de prévention du blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération, un établissement de crédit, tout autre intermédiaire financier ou toute autre personne physique ou morale visée à l'article 2, alinéa 2 de la loi aura méconnu l'une des obligations qui lui sont assignées par la loi.

Cette même disposition prévoit que l'autorité compétente avise la Cellule nationale des renseignements financiers des procédures disciplinaires engagées et, au terme de celles-ci, des décisions qui les sanctionnent, assurant ainsi une articulation entre la sanction professionnelle et le signalement aux autorités financières.

3.2. L'interdiction d'exercice

La sanction peut aller jusqu'à l'interdiction temporaire ou définitive d'exercice, mesure particulièrement dissuasive pour des professionnels dont l'activité dépend de leur inscription à un ordre. L'article 151 de la loi n° 22/068 prévoit ainsi que toute personne qui se sera rendue coupable de l'une ou de plusieurs infractions spécifiées aux articles précédents peut être condamnée à l'interdiction définitive ou pour une durée maximale de cinq ans d'exercer la profession dans le cadre de laquelle l'infraction a été commise⁶².

3.3. La publication des sanctions

La publication des sanctions, prévue par la loi, vise à renforcer leur effet dissuasif en affectant la réputation des professionnels sanctionnés⁶³. L'Instruction n° 23 de la Banque Centrale du Congo précise que la Banque Centrale du Congo peut décider de publier les sanctions prises dans le cadre de la présente Instruction aux frais de l'établissement assujéti ou commissaire aux comptes sanctionné. Cette publicité judiciaire, en exposant les contrevenants à la réprobation publique, renforce l'effet dissuasif des sanctions. L'opérationnalisation des sanctions dépend de facteurs systémiques comme l'indépendance judiciaire.

⁶⁰ Arrêté Ministériel n°137/CAB/ME/MIN/J&GS/2024 du 07 février 2024 portant mise en place de l'unité inter-service de collaboration en matière d'enquêtes et de poursuites liées au blanchiment des capitaux, au financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive, in *JORDC*, Numéro Spécial, 65^{ème} Année, du 16 avril 2024.

⁶¹ Art. 165 de la loi n° 22/068 du 27 décembre 2022 portant lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive.

⁶² Art. 151 de la loi n° 22/068 du 27 décembre 2022 portant lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive.

⁶³ Art. 166 de la loi n° 22/068 du 27 décembre 2022 portant lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive.

Section 4. Les défis de l'application effective des sanctions

L'examen qui suit fait ressortir les conditions nécessaires à l'application effective des sanctions, au premier rang desquelles figurent l'indépendance de l'autorité judiciaire et les moyens réels des organes de contrôle. Il montre aussi que, sans une volonté ferme de lutter contre l'impunité, le renforcement du cadre répressif risque de demeurer largement théorique.

4.1. L'indépendance de l'autorité judiciaire

L'efficacité du nouveau régime répressif suppose une autorité judiciaire indépendante et efficace. La Constitution de la République Démocratique du Congo pose clairement ce principe en son article 149 : Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif⁶⁴. L'article 151 ajoute que le pouvoir exécutif ne peut donner d'injonction au juge dans l'exercice de sa juridiction, ni statuer sur les différends, ni entraver le cours de la justice.

Or, la justice congolaise souffre de dysfonctionnements chroniques et d'une perception de corruption qui fragilisent la crédibilité des sanctions, en dépit de ces dispositions constitutionnelles. L'Évaluation Nationale des Risques de 2022 a d'ailleurs recommandé, parmi ses axes prioritaires, de promouvoir l'indépendance de la Justice dans leurs actions de détection, de poursuite et de répression.

4.2. Les moyens des autorités de contrôle

La CENAREF et la BCC disposent-elles des moyens humains et financiers pour exercer une supervision effective et détecter les manquements? La question reste ouverte, d'autant que leurs missions sont considérablement élargies. L'ENR de 2022 a identifié parmi les faiblesses structurelles l'insuffisance des ressources financières, humaines et techniques allouées aux organismes nationaux impliqués notamment: la CENAREF, le COLUB et le FOLLUCO. Pourtant, le Décret n°19/18 du 27 mai 2019 fixant les modalités d'application de la loi n°13/018 avait déjà prévu un cadre détaillé pour l'exercice des missions de la CENAREF, mais sa mise en œuvre effective reste limitée par ces contraintes budgétaires⁶⁵.

Tant que ces lacunes persisteront, le risque d'un décalage entre les ambitions affichées par la loi et la réalité opérationnelle sur le terrain restera élevé.

Cette insuffisance des moyens est d'autant plus problématique que la réglementation sectorielle autorise des dérogations aux seuils d'espèces qui exigent un contrôle renforcé. À titre d'exemple, l'Instruction n° 15 bis de la Banque Centrale du Congo prévoit que Toute opération en espèces ou par titre au porteur d'une somme égale ou supérieure à l'équivalent en Franc congolais de USD 10.000 est autorisée lorsqu'elle est destinée à être dénouée dans les zones non desservies par les établissements assujettis⁶⁶. Dans ces zones, le risque de blanchiment est pourtant plus élevé, faute de supervision directe.

4.3. La persistance de l'impunité

Dans un contexte marqué par une culture persistante de l'impunité, l'adoption de sanctions plus sévères, aussi nécessaires soient-elles, ne produira ses effets que si elle s'accompagne d'une volonté politique de poursuivre et de punir effectivement les contrevenants, y compris lorsqu'ils sont puissants ou bien connectés. Les industries

⁶⁴ Art. 149 et 151 de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, révisée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011.

⁶⁵ Décret n°19/18 du 27 mai 2019 fixant les modalités d'application de la loi n°13/018 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, in *JORDC*, Numéro Spécial, 60ème année, Kinshasa, 7 juin 2019.

⁶⁶ Instruction n° 15 bis aux établissements de crédit et aux sociétés financières relative à la dérogation aux dispositions légales interdisant toute opération en espèces ou par titre au porteur d'une somme en francs congolais ou autre devise globalement égale ou supérieure à l'équivalent de USD 10.000 de la Banque Centrale du Congo, (Modification n° 4), 1^{er} septembre 2023, art. 5.

criminelles motivées par l'exploitation des ressources naturelles et dont les flux financiers illicites sont investis en dehors de la région représentent les pertes nettes les plus importantes⁶⁷.

L'ENR a relevé à cet égard le taux élevé de la corruption et le trafic d'influence dans les différents services publics ainsi que le faible taux de poursuites et de condamnations pénales pour le blanchiment de capitaux et financement du terrorisme sur toute l'étendue du pays. Surmonter cet héritage est sans doute le défi le plus redoutable pour que la réforme législative ne reste pas inappliquée. Les pays ayant les meilleurs scores en termes d'efficacité du gouvernement et de contrôle de la corruption sont ceux qui ont tendance à avoir les performances économiques les plus élevées⁶⁸.

⁶⁷ Banque mondiale, Flux financiers illicites: l'économie du commerce illicite en Afrique de l'Ouest, 2019, p. 6.

⁶⁸ Union Africaine, Mobilisation des ressources domestiques: lutte contre la corruption et les flux financiers illicites, Doc. Eco/STC/MAEPI/EXP/1, avril 2018.

CONCLUSION

L'analyse des innovations majeures introduites par la loi n° 22/068 du 27 décembre 2022 révèle que la République Démocratique du Congo a engagé une réforme profonde de son dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. Cette réforme s'inscrit dans un contexte international marqué par le renforcement des exigences du Groupe d'Action Financière (GAFI), la multiplication des mécanismes transnationaux de criminalité financière et la nécessité, pour les États africains, de préserver leurs ressources économiques face à l'ampleur des flux financiers illicites.

La présente étude s'est articulée autour d'une interrogation centrale : les innovations relatives à l'élargissement du champ d'application, à la clarification des définitions et au renforcement des sanctions introduites par la loi n° 22/068 permettent-elles de répondre efficacement aux exigences internationales ainsi qu'aux réalités spécifiques du contexte congolais ? L'hypothèse soutenue était que, malgré des avancées normatives substantielles, l'effectivité du dispositif demeure conditionnée par les capacités institutionnelles, la coordination des acteurs et la volonté politique de lutter réellement contre la criminalité financière.

L'étude a démontré que la réforme opère un élargissement significatif du champ d'application du dispositif anti-blanchiment. L'augmentation du volume du texte, le passage de six à dix titres ainsi que l'intégration de la lutte contre le financement de la prolifération traduisent une volonté manifeste d'alignement sur les standards internationaux. De même, l'extension de la liste des assujettis à de nouveaux secteurs sensibles, notamment les activités minières, immobilières, financières et certaines administrations publiques, témoigne d'une meilleure prise en compte des vulnérabilités propres à l'économie congolaise.

L'importance de la refonte définitionnelle opérée par le législateur de 2022. Le passage de dix à cinquante-deux termes définis renforce la sécurité juridique, améliore la compréhension des obligations de conformité et facilite l'action des autorités de contrôle et de poursuite. Les définitions relatives aux personnes politiquement exposées, au bénéficiaire effectif ou encore aux infractions sous-jacentes constituent, à cet égard, des avancées importantes dans la lutte contre l'opacité financière et les mécanismes de dissimulation des capitaux illicites.

Notre recherche a établi que le nouveau régime des sanctions marque un durcissement sensible de la réponse répressive. L'alourdissement des peines, l'extension de la responsabilité pénale des personnes morales, les pouvoirs renforcés de la CENAREF et de la Banque Centrale du Congo ainsi que l'introduction de nouvelles incriminations traduisent une volonté de rendre le dispositif plus dissuasif et plus conforme aux exigences d'efficacité posées par le GAFI.

Toutefois, ces avancées normatives ne suffisent pas, à elles seules, à garantir l'effectivité du système. L'étude a montré que le dispositif congolais demeure confronté à plusieurs insuffisances structurelles majeures. La faiblesse des capacités techniques et financières des organes de contrôle, l'insuffisance de la coordination interinstitutionnelle, le déficit de formation des acteurs, la faible inclusion financière, la prédominance du secteur informel ainsi que la persistance de la corruption et de l'impunité limitent considérablement l'application concrète des mécanismes prévus par la loi.

À cela s'ajoute l'absence ou le retard de plusieurs mesures d'application indispensables à l'opérationnalisation complète du dispositif. Le registre des bénéficiaires effectifs demeure insuffisamment fonctionnel, tandis que les mécanismes de supervision fondés sur les risques restent encore faiblement développés. Dans plusieurs provinces, les difficultés d'accès aux infrastructures numériques, les contraintes linguistiques et l'éloignement géographique réduisent davantage les capacités de mise en œuvre effective des obligations de vigilance et de déclaration de soupçon.

L'effectivité du dispositif analysé apparaît ainsi contrastée. Sur le plan de la conformité normative, la réforme de 2022 constitue indéniablement une avancée substantielle et rapproche la RDC des standards internationaux en matière de gouvernance financière. En revanche, sur le plan opérationnel, l'efficacité réelle du système reste encore partiellement limitée par les contraintes structurelles de l'environnement institutionnel congolais.

Dans cette perspective, plusieurs pistes de renforcement méritent d'être envisagées.

Sur le plan institutionnel, il apparaît nécessaire de renforcer durablement les capacités humaines, techniques et budgétaires de la CENAREF, de la Banque Centrale du Congo et des autorités judiciaires spécialisées. La mise en place d'un mécanisme permanent de coordination entre les services de renseignement financier, les autorités de poursuite et les régulateurs sectoriels constituerait également un levier important d'efficacité.

Sur le plan normatif, l'adoption rapide des textes d'application encore attendus demeure essentielle. Il conviendrait également de renforcer le régime applicable aux personnes politiquement exposées, d'opérationnaliser pleinement le registre national des bénéficiaires effectifs et d'améliorer les mécanismes de contrôle des opérations en espèces dans les zones faiblement bancarisées.

Par ailleurs, le développement de programmes permanents de formation et de vulgarisation à destination des assujettis, y compris dans les provinces, apparaît indispensable afin de favoriser une véritable culture de conformité. L'intégration progressive des outils technologiques de surveillance financière et d'analyse des risques pourrait également améliorer la détection des opérations suspectes et réduire les défaillances opérationnelles du système.

Au-delà du seul cadre congolais, cette étude met en lumière les liens étroits entre la lutte contre les flux financiers illicites, la gouvernance publique et le développement économique. Dans les États caractérisés par une forte dépendance aux ressources naturelles et par la fragilité des institutions de contrôle, l'efficacité des mécanismes anti-blanchiment constitue désormais un enjeu central de souveraineté financière, de crédibilité internationale et de mobilisation des ressources internes de développement.

En définitive, la loi n° 22/068 du 27 décembre 2022 fournit à la République Démocratique du Congo un cadre juridique modernisé et largement harmonisé avec les standards internationaux. Néanmoins, la véritable réussite de cette réforme dépendra moins de la qualité technique du texte que de la capacité des institutions à en assurer une application rigoureuse, cohérente et indépendante. C'est à cette condition que la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération pourra devenir un instrument effectif de bonne gouvernance financière, de sécurité économique et de développement durable.

BIBLIOGRAPHIE

I. LES DOCUMENTS JURIDIQUES

A. LES DOCUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX

1. Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 1373 (2001), S/RES/1373, 28 septembre 2001.
2. Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 1540 (2004), S/RES/1540, 28 avril 2004.
3. Nations Unies, Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, adoptée à Vienne le 19 décembre 1988, entrée en vigueur le 11 novembre 1990.
4. CNUCED, Le développement économique en Afrique : Les flux financiers illicites et le développement durable en Afrique, Rapport TD/B/67/3, Nations Unies, Genève, 2020.
5. GABAC, Rapport d'évaluation mutuelle de la République Démocratique du Congo sur les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, adopté en visioconférence le 16 octobre 2020, publié en avril 2021.
6. GABAC, 2^{ème} Rapport de suivi renforcé de réévaluation de la conformité technique de la République Démocratique du Congo, 2023.
7. GAFI, Les 40 Recommandations du Groupe d'Action Financière, Paris, octobre 2023.
8. GAFI, Méthodologie d'évaluation de la conformité technique et de l'efficacité des systèmes de LBC/FT, Paris, 2022.
9. Union Africaine / Commission Économique pour l'Afrique, Flux financiers illicites : Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique, 2012.
10. Banque mondiale, Flux financiers illicites : l'économie du commerce illicite en Afrique de l'Ouest, 2019.
11. Union Africaine, Mobilisation des ressources domestiques: lutte contre la corruption et les flux financiers illicites, Doc. Eco/STC/MAEPI/EXP/1, avril 2018.

B. LES DOCUMENTS JURIDIQUES NATIONAUX

a. CONSTITUTION, LOIS ORDINAIRES, DÉCRETS, ORDONNANCES ET ARRÊTÉS

1. Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la constitution in *JORDC*, Numéro Spécial, 52^{ème} Année, du 5 février 2011.
2. Loi n° 04/016 du 19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment de capitaux en République Démocratique du Congo, *JORDC*, 45^e année, numéro spécial, Kinshasa, 19 juillet 2004.
3. Loi n° 18/027 du 13 décembre 2018 portant organisation et fonctionnement de la Banque Centrale du Congo, in *JORDC*, Numéro Spécial, 59^{ème} Année, du 28 décembre 2018.
4. Loi n°22/068 du 27 décembre 2022 portant lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive, in *JORDC*, Numéro Spécial, 63^{ème} Année, du 10 janvier 2023.
5. Décret n°19/18 du 27 mai 2019 fixant les modalités d'application de la loi n°13/018 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, in *JORDC*, Numéro Spécial, 60^{ème} année, Kinshasa, 7 juin 2019.
6. Arrêté ministériel n°012/CAB/MIN/FINANCES/2015 du 28 avril 2015 portant désignation des personnes assujetties à la déclaration de soupçon auprès de la CENAREF in *JORDC*, Numéro Spécial, 56^{ème} Année du 15 mai 2015.
7. Arrêté Ministériel n°137/CAB/ME/MIN/J&GS/2024 du 07 février 2024 portant mise en place de l'unité inter-service de collaboration en matière d'enquêtes et de poursuites liées au blanchiment des capitaux, au financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive, in *JORDC*, Numéro Spécial, 65^{ème} Année, du 16 avril 2024.

b. INSTRUCTIONS DE LA BANQUE CENTRALE DU CONGO

1. Instruction n° 15 aux établissements de crédit et aux institutions de micro finance relative aux normes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (Modification n° 2), 15 décembre 2006.
2. Instruction n° 24 relative à l'émission de monnaie électronique et aux établissements de monnaie électronique, 11 novembre 2011.
3. Instruction n° 37 aux établissements de crédit et aux institutions de micro finance relative aux services bancaires offerts à titre gratuit, 3 janvier 2019.
4. Instruction n° 41 aux établissements de crédit et aux sociétés financières relative aux conditions requises et à la procédure applicable en vue de l'obtention des agréments et autorisations préalables (Modification n° 1). 4 juillet 2023.
5. Instruction n° 15 bis aux établissements de crédit et aux sociétés financières relative à la dérogation aux dispositions légales interdisant toute opération en espèces ou par titre au porteur d'une somme en francs congolais ou autre devise globalement égale ou supérieure à l'équivalent de USD 10.000 (Modification n° 4), 1^{er} septembre 2023.
6. Instruction n° 23 aux établissements de crédit et sociétés financières relative à l'exercice du pouvoir disciplinaire de la Banque Centrale du Congo (Modification bilann° 2), 2024.

II. LA DOCTRINE

A. OUVRAGE

1. LUABA NKUNA D., *Traité de droit financier congolais*, Ed. Médiaspaul, Kinshasa, 2019.

B. LES ARTICLES REVUES, JOURNAUX, PÉRIODIQUES) ET RAPPORTS

1. BALABO J.-M., La nouvelle dynamique de lutte contre la criminalité financière en RDC sous la loi n°22/068 du 27 décembre 2022, *Financial Afrik*, 4 octobre 2023.
2. CHAPPEZ J., *La lutte internationale contre le blanchiment des capitaux d'origine illicite et le financement du terrorisme*, *Annuaire français de droit international*, vol. 49, 2003.
3. KAKO NUBUKPO, *Flux financiers illicites en Afrique*, document de travail, CNUCED, Genève, 5 juin 2018.
4. MARTINI MAIRA, Le rôle de la communauté internationale dans la lutte contre les flux financiers illicites, *U4 Expert Answer*, Transparency International & CMI, n° 2014 : 05, 15 avril 2014.
5. Ministère des Finances / CENAREF, *Évaluation Nationale des Risques de Blanchiment de Capitaux et de Financement du Terrorisme, Résumé Exécutif*, RDC, 2022 (période couverte 2017-2021) (recommandation axe 3).

III. THÈSES

LUABA NKUNA D., *Le contrôle des moyens financiers étatiques comme gage de bonne gouvernance économique et financière : cas de la République Démocratique du Congo*, Thèse de doctorat en droit, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2010.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	3549
1. Contexte de l'étude	3549
2. Le dispositif antérieur à l'épreuve des standards internationaux	3550
3. Problématique et axes de la recherche	3550
4. Méthodologie et ambition de la recherche	3551
5. Annonce du plan	3551
CHAPITRE I. L'ÉLARGISSEMENT SIGNIFICATIF DU CHAMP D'APPLICATION.....	3552
Section 1. Une architecture renforcée et une nouvelle dénomination.....	3552
1.1. L'évolution quantitative: de 74 à 211 articles	3552
1.2. L'ajout de quatre nouveaux titres	3552
1.3. L'intégration de la prolifération des armes de destruction massive.....	3552
Section 2. L'extension de la liste des assujettis	3553
2.1. Une augmentation du nombre d'assujettis expressément cités.....	3553
2.2. Les nouvelles catégories d'assujettis	3553
2.3. La portée de l'extension	3554
Section 3. Les défis opérationnels de l'extension	3554
3.1. Les obstacles à une supervision effective.....	3554
3.2. La coordination interinstitutionnelle.....	3554
3.3. Le risque d'une approche purement formelle.....	3555
CHAPITRE II. L'APPROFONDISSEMENT DÉFINITIONNEL	3556
Section 1. L'importance de la clarification conceptuelle	3556
1.1. La sécurité juridique comme objectif.....	3556
1.2. L'harmonisation avec le lexique international	3557
Section 2. Analyse des définitions stratégiques	3557
2.1. La définition du blanchiment de capitaux	3557
2.2. Les Personnes Politiquement Exposées (PPE)	3557
2.3. Le bénéficiaire effectif.....	3558
2.4. Les infractions sous-jacentes.....	3558
Section 3. La portée pratique des innovations définitionnelles	3558
3.1. Un outil pour les praticiens	3558
3.2. Un préalable à l'efficacité répressive	3558
3.3. Les défis de la vulgarisation.....	3559
CHAPITRE III. LE RENFORCEMENT DU RÉGIME DES SANCTIONS	3560
Section 1. Les sanctions administratives	3560
1.1. Le renforcement des pouvoirs de la CENAREF et de la BCC	3560
1.2. L'alourdissement des sanctions pécuniaires	3561
1.3. Les sanctions complémentaires	3561
Section 2. Les sanctions pénales	3562
2.1. L'alourdissement des peines d'emprisonnement	3562
2.2. L'extension de la responsabilité pénale des personnes morales	3562

2.3. Les nouvelles incriminations.....	3562
Section 3. Les sanctions spécifiques aux professions réglementées.....	3563
3.1. La discipline professionnelle.....	3563
3.2. L'interdiction d'exercice.....	3563
3.3. La publication des sanctions.....	3563
Section 4. Les défis de l'application effective des sanctions.....	3564
4.1. L'indépendance de l'autorité judiciaire.....	3564
4.2. Les moyens des autorités de contrôle	3564
4.3. La persistance de l'impunité	3564
CONCLUSION	3566
BIBLIOGRAPHIE	3568
I. LES DOCUMENTS JURIDIQUES	3568
A. LES DOCUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX	3568
B. LES DOCUMENTS JURIDIQUES NATIONAUX	3568
II. LA DOCTRINE	3569
A. OUVRAGE.....	3569
B. LES ARTICLES REVUES, JOURNAUX, PÉRIODIQUES) ET RAPPORTS.....	3569
III. THÈSES	3569