

**Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale:  
rapport sur l'observation des normes et codes—recommandations  
du GAFI dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le  
financement du terrorisme**

Ce rapport sur l'observation des normes et codes (RONC) dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) au sein la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale a été rédigé par une équipe des services de la Banque mondiale à l'aide de la méthodologie LBC/FT de 2004. Il est basé sur les informations disponibles au moment de l'achèvement de l'évaluation le 29 juin 2006. Les vues qui y sont exprimées sont celles des équipes des services et ne reflètent pas nécessairement les vues des autorités de la CEMAC, ni celles du Conseil d'Administration du FMI.

La politique de publications des rapports des services et d'autres documents autorise la suppression d'informations sensibles.

**En vue d'aider le FMI à évaluer sa politique de publication, les lecteurs sont invités à faire part de leurs commentaires qui peuvent être envoyés par courrier électronique à [Publicationpolicy@imf.org](mailto:Publicationpolicy@imf.org)**

Ce rapport peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante  
Fonds monétaire international • Services des publications  
700 19<sup>th</sup> Street, N.W. • Washington, D.C. 20431  
Téléphone: (202) 623-7430 • Télécopie: (202) 623-7201  
Adresse électronique : [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org) • Internet : <http://www.imf.org>

Prix: 15 dollars EU l'exemplaire

**Fonds monétaire international  
Washington, D.C.**



# FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL ET BANQUE MONDIALE

COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE DE L'AFRIQUE CENTRALE (CEMAC)

## **Rapport sur l'observation des normes et codes Recommandations du Groupe d'action financière dans la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT)<sup>1</sup>**

Le 29 juin 2006

### **Introduction**

1. Le présent rapport sur l'observation des normes et codes, relatif aux quarante recommandations (2003) du GAFI sur la lutte contre le blanchiment des capitaux et à ses neuf recommandations spéciales (2001 et 2004) sur le financement du terrorisme, a été préparé par une équipe des services de la Banque mondiale à partir de la terminologie LBC/FT de 2004.
2. Ce rapport évalue le degré de conformité de la zone CEMAC avec les recommandations (40+9) du GAFI et suggère des mesures à prendre pour que ces recommandations soient mieux respectées. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'équipe d'évaluation et ne reflètent pas nécessairement l'avis des autorités de la CEMAC ou des Conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale.

### **Information et méthodologie utilisées pour l'évaluation**

3. Pour procéder à leur évaluation détaillée, les services de la Banque mondiale ont examiné, à l'échelle régionale, le cadre institutionnel, la législation, la réglementation, les directives et autres obligations, ainsi que le régime réglementaire ou autre régime en vigueur pour lutter contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme via les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées (EPNFD). L'équipe, en outre, a évalué les capacités, la mise en œuvre et l'efficacité de tous ces systèmes. Le rapport propose une synthèse des mesures de LBC/FT en vigueur dans la zone CEMAC à l'époque de la visite de la mission ou en vigueur au 15 mai 2006. Cette évaluation s'inscrit dans le cadre du PESF de la CEMAC et fait suite à une étude similaire sur le cadre régional.

---

<sup>1</sup> Préparé par une équipe de la Banque mondiale dirigée par M. Jean Pesme et composée de M<sup>me</sup> Isabelle Schoonwater et M<sup>me</sup> Marilyne Goncalves.

4. **L'évaluation se concentre sur le dispositif LBC/FT régional et sa conformité aux normes internationales.** Les analyses et recommandations ci-dessous portent donc avant tout sur les mécanismes pertinents en vigueur au niveau régional. Pour autant, l'équipe d'évaluation s'est rendue aussi dans trois pays de la CEMAC (Cameroun, République centrafricaine et Congo) en vue de se forger une opinion sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du dispositif régional et les problèmes qu'elle soulève. Deux de ces pays (Cameroun et République centrafricaine) ont été choisis en raison de la présence sur leur sol d'organisations régionales concernées par les questions de LBC/FT. L'équipe a décidé d'effectuer aussi une visite au Congo, afin d'élargir son échantillon d'analyse et d'avoir une vision plus complète de la situation de la LBC/FT dans la région, compte tenu notamment des problèmes particuliers (pétrole, trafics illicites) auxquels le pays est confronté. L'équipe d'évaluation a inclus les conclusions de ces visites dans ses descriptions, analyses et recommandations (mais pas dans les notations de conformité), lorsqu'elle l'estimait justifié, notamment quand ces conclusions lui semblaient présenter un caractère suffisamment générique pour s'appliquer à l'ensemble des pays de la CEMAC.

### **Principales conclusions**

5. **La réglementation de 2003 de la CEMAC visant à mettre en place un dispositif juridique régional de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) constitue une base juridique solide.** La mise en œuvre de la réglementation par l'organisme de contrôle bancaire régional, à savoir la Commission bancaire de l'Afrique centrale (COBAC), représente un pas un avant important, mais le dispositif reste généralement méconnu en dehors du secteur bancaire. Il convient de souligner davantage les avantages d'un cadre LBC/FT efficace, du point de vue de la gestion des affaires publiques, de la lutte contre la corruption et du trafic de ressources naturelles, de manière à renforcer l'action au niveau national.

6. Le manque de clarté dans la répartition des compétences entre les organismes régionaux concernés et les autorités nationales entrave la mise en œuvre du dispositif. Il est certes crucial que les organismes régionaux (BEAC et COBAC) fassent preuve de *leadership* dans ce domaine, mais l'efficacité du dispositif LBC/FT nécessite aussi une forte participation des autorités nationales. Chaque pays doit prendre des mesures pour se doter de cellules de renseignement financier (CRF) et développer leurs capacités opérationnelles, garantir leur indépendance et faire en sorte que les informations qui leur sont communiquées soient traitées de façon sûre et confidentielle. Du fait de la prédominance des opérations en monnaie fiduciaire dans la région, il est particulièrement important, en outre, que les autorités nationales fassent respecter les normes LBC/FT dans le secteur non financier. Les autorités nationales doivent allouer des ressources suffisantes à l'ensemble des organismes concernés par les questions de LBC/FT, notamment aux services de répression et à l'appareil judiciaire, afin que les affaires de LBC/FT fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites dûment menées. Il importe aussi de renforcer les capacités et les services de formation.

## *Considérations générales*

### *Situation générale de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*

7. **Selon les autorités, le risque de blanchiment des capitaux est élevé dans la région**, notamment le blanchiment du produit de la corruption, des détournements de fonds publics et des abus liés à la production pétrolière, mais aussi d'activités criminelles, telles que la contrebande, la contrefaçon et les trafics (pierres précieuses, armes, stupéfiants). Si les activités criminelles organisées diffèrent d'un pays de la CEMAC à l'autre, la très grande perméabilité des frontières entre États membres, mais aussi entre la région et certains de ses voisins (République Démocratique du Congo, Nigeria, Soudan, région des Grands Lacs) constitue un facteur de risque additionnel.

8. **Naturellement, les autorités sont naturellement mobilisées dans la prévention du terrorisme** (essentiellement du point de vue du renseignement et des services de police). Si les autorités de deux des pays visités ont noté que certaines activités (notamment la collecte de fonds par certaines organisations religieuses) présentent un risque en terme de financement du terrorisme, elles estiment qu'il n'y a pas, à ce jour, d'indications claires et définitives de financement du terrorisme dans la zone ou en provenance de celle-ci.

9. **Peu d'indications quantitatives précises sont disponibles dans la zone sur l'ampleur des activités criminelles ou de la corruption et du détournement de fonds publics.** Tant les autorités communautaires que les autorités nationales ou les opérateurs privés reconnaissent l'importance de ces phénomènes de criminalisation des économies. L'importance du secteur informel et de la circulation de monnaie fiduciaire concourt, par ailleurs, à rendre difficile, voire impossible, l'établissement d'une distinction claire entre économie informelle et flux financiers de nature criminelle, ainsi que l'évaluation quantitative de ce phénomène. L'existence simultanée d'États faibles et d'importants phénomènes de corruption entrave la mise en œuvre efficace des dispositifs de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

10. **Dans ce contexte et au regard des priorités de développement des pays membres de la CEMAC, les dispositifs de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme en cours de mise en place doivent, aux yeux de la mission, pleinement s'intégrer dans la promotion de la bonne gouvernance et dans la lutte contre la corruption.** En effet, les infractions principales de corruption et de détournement de fonds publics sont au cœur des activités criminelles de la sous-région et engendrent d'importants flux financiers. Les autorités de la zone se sont engagées à renforcer la gouvernance. Le fait de replacer la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme dans cette perspective permet de mieux assurer sa cohérence avec les priorités de développement des États de la zone, y compris en terme de mobilisation de moyens humains et budgétaires, tout en renforçant son impact.

11. **Les outils de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme devraient être mobilisés au profit d'une action résolue et opérationnelle en faveur de la bonne gouvernance.** À ce titre, les autorités de la zone devraient en priorité :

- Développer la sensibilisation et la vulgarisation sur le dispositif d'ensemble de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, en expliquant les nouvelles obligations associées — tant auprès du grand public que des assujettis.
- Identifier dans chaque pays, en vue de faciliter la mise en œuvre du cadre juridique régional, un «leader» au niveau national, qui mobilise l'ensemble des intervenants publics, mette en œuvre l'indispensable coordination et concertation entre ces acteurs (y compris régionaux), définisse des objectifs clairs, ainsi que les étapes successives et la séquence pour y parvenir, et rende régulièrement compte des progrès réalisés (y compris d'un point de vue statistique et quantitatif).

#### *Vue d'ensemble du secteur financier et des EPNFD*

##### **Informations générales**

12. **Le secteur financier reste encore à un stade de développement préliminaire**, avec cependant de fortes différences entre les pays et, en pratique, un faible niveau d'intégration régionale dans le secteur financier. Le secteur bancaire constitue la majeure partie du secteur financier de la région. Le secteur des assurances est embryonnaire et le marché de l'assurance-vie, notamment, ne représente qu'une faible portion du PIB de la zone. Une bourse régionale des valeurs mobilières est sur le point de démarrer ses activités, qui viendra s'ajouter à la bourse des valeurs mobilières de Douala, qui n'a effectué, à ce jour, qu'une opération (appel public à l'épargne de la communauté urbaine de Douala). Les marchés boursiers de la zone ne pèsent donc qu'un poids réduit.

13. **Le secteur informel représente une part conséquente de l'activité économique de la région, caractéristique commune aux six pays membres.** Outre l'impact de cette situation sur les finances publiques des États membres, ce poids du secteur informel — conjugué à une faible bancarisation et à une attitude réservée envers le système bancaire dans certains pays — se traduit par un poids très élevé de la masse monétaire fiduciaire et un recours prépondérant au liquide dans les transactions économiques. Si la Banque centrale régionale déploie des efforts importants pour promouvoir la monnaie scripturale et mettre en place un système de paiement efficace au niveau régional (et développer ainsi le recours aux cartes de paiement), la monnaie fiduciaire reste très largement l'instrument de paiement et d'épargne privilégié dans la zone.

14. **De plus, il existe dans les pays de la zone des systèmes de coopératives d'épargne informelles, notamment sous la forme de la «tontine»**, particulièrement présente au Cameroun. Ces mécanismes présentent un double enjeu du point de vue de lutte contre le

blanchiment : ils «doublent» le système financier formel — au détriment parfois du développement de ce dernier — et sont susceptibles de faciliter ainsi le recyclage d'une partie du produit des activités criminelles, puisque leurs transactions avec le secteur financier formel (y compris les opérations légitimes) se font en liquide. Ils peuvent aussi masquer l'origine des fonds et donner une apparence de légalité à des ressources parfois très conséquentes. De plus, lorsqu'elles prennent la forme d'associations formelles, les «tontines» peuvent nouer des relations d'affaires avec les établissements de crédit, ce qui complique l'identification des ayants-droits réels.

15. Dans ces conditions, **il convient d'adopter une approche de la lutte contre le blanchiment propre à la région, mettant l'accent sur les interfaces avec l'économie réelle et donc sur le rôle des «ouvreurs de portes» (*gatekeepers*)** (les entreprises et professions non financières désignées) dans la prévention et la détection du blanchiment (le secteur immobilier est un exemple notable en la matière). En effet, à court terme, il est très improbable que le produit des activités criminelles intègre davantage le secteur financier formel. En outre, la mise en place progressive du dispositif de lutte contre le blanchiment peut au contraire se traduire par une «informalisation» accrue — rendant plus nécessaire le développement simultané de mécanismes adaptés au secteur informel.

### *Système juridique et mesures institutionnelles connexes*

16. **La mise en place d'un cadre régional de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme dans la CEMAC a été engagée lors de la réunion des Chefs d'État de la sous-région en 2000.** La pierre angulaire du dispositif est le règlement CEMAC 01/03 d'avril 2003. Il définit des incriminations de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme, fixe les sanctions pénales correspondantes, dresse la liste des professions (institutions financières et EPNFD) soumises au dispositif de prévention et de détection du blanchiment et du financement du terrorisme. Il définit aussi leurs nouvelles obligations (vigilance, obligations de mise en place de politiques et procédures internes, déclaration de soupçon), prévoit la création par chaque État membre d'une cellule de renseignement financier (agence nationale d'investigation financière ou ANIF), définit les modalités de vérification et de sanction du respect de leurs obligations par les professions assujetties. Plusieurs dispositions du règlement CEMAC, notamment en matière de détection, prévoient des seuils à fixer par le Comité ministériel. Aucun n'a été défini à ce jour ; il est important qu'ils le soient tous rapidement.

17. **Le règlement CEMAC 01/03 est d'application immédiate et directe dans tous les pays de la zone, y compris son volet pénal (définition des incriminations de blanchiment et de financement du terrorisme, fixation des sanctions pénales correspondantes).** En effet, le Traité instituant la CEMAC, son additif relatif au système institutionnel et juridique et les deux Conventions sur l'Union économique de l'Afrique centrale (UEAC) et sur l'Union monétaire de l'Afrique centrale (UMAC) prévoient la possibilité du transfert de souveraineté en matière monétaire, économique et financière, notamment l'adoption par le Comité ministériel de l'UMAC de règlements ayant force de loi et ne nécessitant pas de

transposition nationale dans chacun des États membres. Les procédures prévues par le Traité et la Convention UMAC lorsque les règlements contiennent des dispositions relevant d'autres champs de compétence ont été respectées lors de la préparation et de l'adoption du règlement CEMAC 01/03 (notamment l'association des ministres de la justice et de l'intérieur). De surcroît, le règlement a été adopté à l'unanimité. Sur cette base, les évaluateurs sont convaincus que le règlement CEMAC est entré en vigueur dans les six États membres, y compris son volet pénal (et les sanctions pénales correspondantes). Le fait que certains États membres ont choisi de faire le pas additionnel de transposer le règlement CEMAC dans leur droit national, malgré son applicabilité directe, n'altère pas cette appréciation. Néanmoins, les risques de recours, notamment sur cette question d'applicabilité directe et immédiate de l'incrimination et des sanctions pénales, ne peuvent cependant être totalement exclus. Les autorités de la zone (régionales et nationales) devraient renforcer leur argumentaire juridique dans cette perspective.

18. **L'incrimination pénale de blanchiment couvre tous les crimes et délits.** Un nombre limité d'infractions principales manque toutefois dans les législations nationales (notamment les infractions sur les marchés financiers). La tentative n'est pas prise en compte dans la définition de l'infraction de financement du terrorisme et les personnes morales ne peuvent pas être sanctionnées au titre du financement du terrorisme.

19. **À ce jour, seule la Commission bancaire de l'Afrique centrale (COBAC) a édicté, pour les établissements de crédit qu'elle supervise, un règlement de mise en œuvre du cadre législatif communautaire,** qui contient par ailleurs de nombreuses dispositions reflétant les recommandations du GAFI de 2003 — alors que le règlement communautaire leur est antérieur.

20. **Globalement, les deux incriminations pénales, ainsi que les peines associées, sont conformes aux normes internationales** (aux faiblesses identifiées dans le paragraphe 18 près). Néanmoins, s'agissant de l'incrimination pénale de financement du terrorisme, la définition retenue dans le règlement CEMAC introduit une référence à la ratification et transposition par les États membres des conventions correspondantes de l'Organisation des Nations Unies, ce qui introduit une complexité et une ambiguïté dans l'articulation entre les niveaux communautaire et national. En effet, tous les États membres n'ont pas encore ratifié et transposé ces conventions. Dans ce contexte, une réglementation régionale parallèle, à savoir le règlement UEAC 08/05 du 24 mai 2004, permet à la fois de disposer d'une incrimination plus claire et plus large du financement du terrorisme (et sans référence aux conventions internationales), mais ajoute aussi un élément de confusion potentiel en introduisant une référence juridique additionnelle. Il est par conséquent essentiel que les institutions communautaires et les autorités compétentes des États membres mettent en place une coordination renforcée quant à l'évolution des dispositifs juridiques de la Communauté et des États membres — afin, notamment, de ne pas perdre le bénéfice d'un cadre juridique harmonisé dans la sous-région.

21. **Le cadre d'enquête et de poursuite judiciaire est du niveau des États membres,**

le règlement CEMAC ne contenant aucune disposition en ce sens. Dans le cadre d'Interpol notamment, une coordination existe néanmoins entre les services de police et de gendarmerie de la zone (réunion des chefs de police) — même si la coordination opérationnelle paraît encore limitée. S'agissant des douanes, le code douanier régional (Code des douanes de la CEMAC) fournit un cadre juridique commun pour la zone; il demeure que sa mise en œuvre reste pleinement nationale. Les services judiciaires sont eux aussi du seul niveau national. Cette évaluation n'est donc pas en mesure de procéder à une évaluation complète de la zone en la matière.

**22. Néanmoins, il semble possible de tirer les leçons horizontales suivantes des informations recueillies dans les États membres visités :**

- a. **Aucun État membre ne dispose de politique pénale articulée et structurée en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme** ou contre les principales infractions pertinentes dans la zone (corruption, détournement de fonds, contrebande, notamment), même si le dispositif juridique nécessaire existe. À cet égard, il semble essentiel que les engagements politiques pris se traduisent concrètement par la définition d'une telle politique pénale, ainsi que par l'organisation et la mobilisation des moyens et, surtout, de l'expertise correspondante. Une grande attention doit notamment être portée à la bonne articulation entre le dispositif de lutte contre la corruption et les détournements de fonds publics et celui de lutte contre le blanchiment, afin de jouer sur les synergies et leur renforcement mutuel (voir notamment le rôle de la déclaration de soupçon pour détecter la corruption et les détournements de fonds).
- b. Les services d'enquête (police, gendarmerie, douanes) disposent généralement dans les textes de l'arsenal juridique et des instruments d'enquête nécessaires. Un effort de formation sur la délinquance financière est essentiel, mais l'expertise n'est pas inexistante à ce jour. Une meilleure coordination, aux niveaux national et régional, est par contre indispensable, notamment pour utiliser avec plus d'efficacité et d'impact les moyens (notamment budgétaires et humains) existants.
- c. **Les services judiciaires disposent eux aussi d'une base d'expertise, qui doit être renforcée, en matière économique et financière.** L'enjeu est ici encore de mieux mobiliser cette expertise — et les autres ressources (qui restent trop limitées). La création de pôles d'expertise mériterait notamment d'être considérée.
- d. **Globalement, les moyens alloués à la justice et à la police restent faibles.** Cette problématique doit être replacée dans le contexte plus général des contraintes budgétaires des pays de la zone.

**23. Les dispositifs de gel, saisie et confiscation de droit commun relèvent du niveau national.** Les indications recueillies dans les pays revus laissent supposer que dans l'ensemble, les pays membres de la CEMAC disposent du cadre juridique approprié. Le

règlement CEMAC 01/03 introduit par ailleurs dans le corpus juridique la possibilité de peines complémentaires en matière de confiscation.

24. **Le règlement CEMAC 01/03 met en place un dispositif de gel des avoirs en application des résolutions 1373 et 1267** (et suivantes) du Conseil de sécurité. Il contient néanmoins des ambiguïtés dans sa rédaction (considérants et définitions), introduisant une confusion entre les listes de personnes et d'entités identifiées par l'Organisation des Nations Unies au titre de la résolution 1267 et suivantes (liste du comité des sanctions) et les listes devant être adoptées par les États membres au titre de la résolution 1373. Cette confusion devrait être rectifiée, afin de distinguer clairement dans le règlement communautaire les processus et décisions relatifs à chacune des deux obligations. Le règlement prévoit une application directe des listes au titre de la résolution 1267 et autorise en outre le Comité ministériel de l'UMAC à adopter des listes de personnes ou entités soumises à un gel des avoirs. Le texte communautaire prévoit des dérogations, autorisations et exemptions à titre humanitaire<sup>2</sup> sur décision du Comité ministériel, ou du ministre des finances d'un État membre en cas d'urgence, cette décision nationale devant ensuite être validée au niveau communautaire.

25. **La définition des fonds soumis le cas échéant à mesure de gel est conforme aux exigences des résolutions du Conseil de sécurité.**

26. **Les États membres — qui ne sont pas dotés de dispositifs nationaux de gel des avoirs — n'ont en pratique pas mis en œuvre la résolution 1267.** La diffusion des listes par les autorités nationales ou communautaires (COBAC notamment) n'a pas été systématique et la base juridique créée par le règlement CEMAC n'a pas été mise en avant pour clarifier, en l'absence de base juridique nationale, l'obligation de procéder au gel. Il est donc recommandé que les autorités de la zone, en s'appuyant sur le règlement CEMAC, mettent en place des procédures claires de diffusion de toutes listes adoptées par l'Organisation des Nations Unies au titre de la résolution 1267.

27. **Par ailleurs, les États membres, ne disposant pas d'un cadre juridique national de gel, ne répondent pas aux exigences de la résolution 1373.** Ils ne disposent pas non plus de mécanismes clairs de considération des listes au titre de la résolution 1373 qui pourraient leur être soumises par un État tiers. Le dispositif créé par le règlement CEMAC est un pas en avant important, mais sa mise en œuvre repose sur l'unanimité des États membres. Afin de faire face, le cas échéant, à une situation de blocage dans la prise de décision au sein du Comité monétaire, il est important que les États se dotent en complément d'un mécanisme national pour la résolution 1373 — et mettent en place des procédures de décision sur les

---

<sup>2</sup> Le règlement communautaire prévoit explicitement que ces exemptions ne peuvent être accordées, pour les personnes ou entités identifiées par l'Organisation des Nations Unies, qu'en conformité avec les dispositions arrêtées par cette institution.

listes soumises par des États tiers.

28. **À ce jour, trois pays de la zone (Cameroun, Gabon et Centrafrique) ont formellement mis en place les agences nationales d’investigation financière créées par le règlement CEMAC.** Toutefois, seuls les membres de l’agence du Cameroun ont été nommés : une seule ANIF est donc à ce jour en mesure d’engager ses travaux. Il est indispensable que tous les États de la zone mettent en place leur ANIF dans les meilleurs délais, y nomment des membres qualifiés, à l’intégrité reconnue, et la dotent des moyens nécessaires à sa mission et au plein exercice de son indépendance institutionnelle et opérationnelle.

29. **Le règlement CEMAC, complété pour les établissements de crédit par le règlement COBAC, crée une obligation de déclaration des transactions suspectes.** Elle est globalement conforme aux normes internationales. Cette obligation s’accompagne d’une protection pour les déclarants ayant agi de bonne foi et d’une interdiction claire d’informer le client de la déclaration. Le défaut de déclaration et l’information du client sont sanctionnés. Aucune ANIF n’étant encore pleinement opérationnelle, il n’est pas possible à ce jour d’apprécier le fonctionnement du mécanisme de déclaration de soupçons, ni la qualité des déclarations reçues.

30. **Tous les professionnels assujettis rencontrés par la mission ont émis de fortes interrogations et un besoin d’assurances renforcées sur le respect de la confidentialité des déclarations de soupçons,** tant au sein de l’ANIF qu’en cas de transmission ultérieure aux services judiciaires. Si cette inquiétude est habituelle de la part des déclarants, elle revêt dans la zone une acuité renforcée. En effet, les institutions financières (mais aussi les autres professions assujetties) constatent d’importants manquements au secret professionnel. Dans la mesure où une atteinte à la confidentialité dans la chaîne de la déclaration de soupçons serait susceptible de mettre en danger l’adhésion des déclarants — voire se traduire pour ces derniers par des conséquences néfastes, il est primordial que :

- **l’indépendance des ANIF soit réaffirmée au niveau politique dans chaque État** et que la sélection de leurs membres, les moyens matériels et humains mis à leur disposition, les modalités de leur détachement de leur administration d’origine (et leur mode de rémunération), les objectifs qui leur sont fixés confirment et confortent concrètement leur indépendance, ainsi que la perception de leur indépendance par les autres autorités publiques, les assujettis et le grand public;
- **toutes les ANIF de la zone disposent des moyens nécessaires pour sécuriser leurs locaux et opérations** et pour assurer la parfaite confidentialité de leurs données;
- **les ANIF se dotent de codes de déontologie rigoureux, comprenant des obligations d’intégrité et de confidentialité;** des sanctions rigoureuses en cas de manquements devraient s’appliquer;

- **les ANIF préparent, en consultation avec les déclarants et les autorités publiques avec lesquelles elles coopèrent, des procédures rigoureuses et robustes de protection des informations;** toutes les parties concernées devraient être informées de ces dernières;
- **les ANIF respectent scrupuleusement les exigences de l'article 37 du règlement CEMAC, qui prévoit que les déclarations de soupçons elles-mêmes ne soient pas transmises au Procureur** et que l'identité de l'auteur de la déclaration ne lui soit pas révélée.

31. **Globalement, ni les autorités régionales ni les autorités nationales n'ont à ce jour mis en place d'instruments statistiques, même rudimentaires, sur les infractions principales ou le blanchiment et le financement du terrorisme,** dans aucune des composantes (prévention, détection, répression, coopération internationale). Les rapports annuels des ANIF et du GABAC (Groupe d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique centrale) peuvent fournir une plateforme utile pour engager cet effort de collecte de données, au-delà du seul champ de la déclaration de soupçon si nécessaire. Dans le même esprit, la désignation par chaque État membre d'un «leader» au niveau national devrait contribuer à fournir un ancrage en ce sens, en s'assurant que les outils statistiques sont utilisés pour mesurer les progrès et l'efficacité de la mise en œuvre de la réglementation régionale.

32. **Parallèlement, l'Acte additionnel n° 9/00/CEMAC-086/CCE 02 du 14 décembre 2000 a créé le GABAC, qui devient ainsi un organe à part entière de la Communauté.** Le GABAC entend être considéré comme l'organisme régional de type GAFI de la zone CEMAC. Le Comité ministériel de l'UMAC a adopté le règlement CEMAC 02/02, portant organisation et fonctionnement du GABAC. Le secrétariat permanent du GABAC est installé à Bangui, dans les locaux du Secrétariat exécutif de la CEMAC.

33. **L'installation du GABAC représente un pas important pour la zone,** tant pour donner une tournure plus opérationnelle à la mise en place du dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme que pour faciliter et encourager les échanges d'expérience, développer des analyses de typologie spécifiques à la zone et, enfin, mettre en place les évaluations mutuelles. À ce jour, le secrétariat permanent du GABAC s'est très largement concentré sur sa mise en place institutionnelle, la mobilisation de ses ressources budgétaires et la sensibilisation des États membres pour qu'ils engagent la mise en œuvre concrète du dispositif communautaire (notamment en créant les agences nationales d'investigation financière). Une meilleure répartition des rôles entre le Président du GABAC, la plénière et le secrétariat permanent est nécessaire.

34. Il est désormais important que le GABAC, notamment le secrétariat permanent, mette en œuvre ses missions fondamentales au plan opérationnel :

- **mettre en place un réseau technique d'experts dans les États membres**, afin de faciliter les échanges d'expérience et disposer de relais au niveau opérationnel;
- **engager dès à présent les exercices de typologie**; préparer les procédures et le calendrier des évaluations mutuelles, tout en lançant (avec le soutien des partenaires extérieurs) la formation des futurs évaluateurs. À cet égard, et pour respecter la philosophie des évaluations mutuelles et de la pression par les pairs, il est indispensable que les évaluations mutuelles se concentrent sur les aspects domestiques du cadre de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme — et que des mécanismes spécifiques soient identifiés pour évaluer le cadre régional (par exemple en y associant des partenaires extérieurs). Le secrétariat permanent du GABAC doit naturellement jouer un rôle important dans la conduite des évaluations mutuelles, notamment en termes de qualité et d'équité, mais il ne doit pas les réaliser de lui-même;
- enfin, afin de se faire davantage reconnaître par les organisations internationales, notamment le GAFI, le GABAC devrait formellement reconnaître les 40 + 9 recommandations comme norme internationale, inscrire cette décision dans ses statuts, reconnaître la méthodologie commune d'évaluation et engager dès maintenant le processus des évaluations mutuelles (voir ci-dessus).

### *Mesures préventives — institutions financières*

35. **Le règlement CEMAC définit les obligations de vigilance** (identification des clients — dans le cadre d'une relation d'affaires ou de contacts occasionnels, vigilance renforcée sur certains types — restrictifs — de transactions, conservation des données, mise en place de politiques et procédures internes) pour l'ensemble des institutions financières.

36. **Finalisé avant la révision de 2003 des 40 recommandations du GAFI, le règlement CEMAC devrait être amendé et actualisé pour mettre en place, au niveau de la sous-région et pour toutes les professions financières assujetties, des obligations de vigilance et des mesures préventives renforcées.** Ceci semble particulièrement nécessaire pour les mesures de vigilance accrues sur certaines catégories de clients, notamment les personnes politiquement exposées (PPE), ou certains types de transactions. Par ailleurs, en l'absence, avant la promulgation de ce règlement, d'obligations précises et rigoureuses sur l'identification des clients, il est nécessaire que les organes de supervision précisent rapidement le délai pour que soit procédé à la mise à jour des données d'identification des clients et selon quelles procédures en fonction du risque.

37. **En avril 2005, la COBAC a promulgué un règlement à l'intention des établissements de crédit.** Il reprend largement le règlement CEMAC tout en l'actualisant sur plusieurs points déterminants, en particulier la vigilance permanente, la compréhension de

l'objet et de la nature de la relation d'affaires, la mise en place d'une vigilance renforcée, notamment sur les personnes politiquement exposées.

**38. Aucun des deux règlements n'introduit d'obligation d'identification des bénéficiaires effectifs.**

**39. Les principales exigences manquantes dans le règlement CEMAC sont les suivantes :**

- Procédures et calendrier pour l'identification des clients existants.
- Mise en place d'obligation d'identification des bénéficiaires effectifs.
- Mise en place d'une obligation de vigilance au cours de la relation d'affaires et de « profilage » des clients.
- Mise en place d'une obligation d'identification des donneurs d'ordre pour les virements électroniques.
- Introduction de la notion de vigilance accrue pour les catégories à plus haut risque, pour les personnes politiquement exposées et pour les relations de correspondants bancaires transfrontaliers et autres relations similaires.
- Introduction d'obligation spécifique dans le cadre de relations d'affaires à distance.
- Renforcement des obligations pour les relations d'affaires où interviennent des tiers ou des apporteurs d'affaires, avec notamment une clarification des diligences structurelles requises.

**40. À l'exception des obligations d'identification du bénéficiaire effectif, le règlement COBAC contient des dispositions conformes aux normes internationales et adaptées au contexte et aux risques de la zone sur plusieurs des questions mentionnées ci-dessus. Afin de renforcer la bonne articulation des cadres juridiques, il est essentiel que la révision du règlement CEMAC s'inspire étroitement du texte COBAC actuel. Les deux textes devraient être renforcés en parallèle sur les points suivants : identification des clients existants, identification des bénéficiaires effectifs et identification pour les virements électroniques.**

**41. Il est indispensable que toutes les autorités publiques, régionales ou nationales chargées du contrôle et de la réglementation d'institutions financières adoptent dans les meilleurs délais des textes réglementaires ou des directives sur la mise en œuvre des obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. À ce jour, seule la COBAC a agi en ce sens. Il importe notamment que les autorités monétaires des États membres (les ministères des finances) agissent au niveau national pour superviser les opérations de change manuel. De même, la Conférence interafricaine des marchés d'assurance (CIMA) devrait adopter un texte réglementaire reflétant les obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme de l'UEMOA et de la CEMAC,**

puisque la CIMA couvre les deux régions. Il sera important que la CIMA agisse en étroite concertation avec les directions nationales des assurances des États membres, notamment pour assurer une forte complémentarité et une grande cohérence entre les dispositifs applicables aux sociétés d'assurance et les dispositifs applicables aux intermédiaires en assurance. Enfin, la Commission de surveillance du marché financier de l'Afrique centrale (COSUMAF) devrait, en concertation avec le Conseil des marchés financiers du Cameroun, mettre en place un cadre réglementaire relatif à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

42. **Le règlement CEMAC introduit, pour les seuls organismes financiers, une obligation générale de mise en place de politiques et procédures internes de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.** Le règlement CEMAC devrait être élargi pour introduire une obligation générale équivalente pour les entreprises et professions non financières, adaptée aux spécificités de ces professions. Seule la COBAC, s'appuyant entre autres sur son règlement sur le contrôle interne des établissements de crédit, a précisé et détaillé ces obligations dans le règlement de 2005 sur la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, qui contient les principales dispositions pertinentes. Les autres organismes de surveillance du secteur financier devraient inscrire rapidement des dispositions similaires dans leurs règlements.

43. **Par ailleurs, la BEAC devrait clarifier les obligations des institutions financières en matière de virements électroniques et de transferts de fonds** — en complément de la clarification des obligations d'identification des donneurs d'ordre quel que soit le montant des virements. La zone monétaire constituant un espace unique pour les systèmes de paiement, et le dispositif de système de paiement intra-zone en cours de mise en place ouvrant la possibilité technique de faire circuler les données d'identification du donneur d'ordre, il est important que les exigences qui seront imposées aux institutions financières reflètent tant l'intégration financière avancée dans la zone que la moindre intégration de l'espace judiciaire en répondant aux objectifs de la recommandation spéciale VII. Il convient notamment de préciser, tant pour les virements intérieurs — en pratique au sens régional — que transfrontaliers, quelles informations doivent accompagner les virements et quelle conduite les institutions réceptrices de virements doivent tenir lorsque ces données ne sont pas disponibles ou sont manifestement fausses.

44. **Le règlement CEMAC place la responsabilité de la vérification du respect par les institutions financières de leurs obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme dans le champ de compétences des autorités de supervision financière.** Aucun des organes de surveillance, régionale ou nationale, des institutions financières de la zone n'a pour le moment engagé de telles vérifications au plan opérationnel.

45. **La COBAC, la COSUMAF et la CIMA disposent des pouvoirs leur permettant de procéder au contrôle des institutions financières de leurs ressorts respectifs.** Elles disposent, en concertation avec les autorités nationales (ministère des finances), du pouvoir partagé d'agrément des établissements de crédit, des sociétés d'assurance et des

intermédiaires en assurance ainsi que de leurs dirigeants. Elles ont accès à tous les documents nécessaires à l’accomplissement de leurs missions. Elles disposent par ailleurs du pouvoir de sanctions, proportionnelles et efficaces, des manquements constatés.

46. **La COBAC a beaucoup avancé dans sa préparation pour procéder à ces contrôles, tant sur pièces que sur place.** Elle a préparé un questionnaire sur la mise en œuvre du règlement COBAC (ASTROLAB), qui devrait être prochainement adressé aux établissements de crédit; les contrôle sur place de la mise en œuvre du dispositif devraient débuter en septembre 2006 (dans le cadre d’une enquête thématique portant simultanément sur le contrôle interne et la lutte contre le blanchiment). Par ailleurs, la COBAC a commencé à former ses contrôleurs, sur pièces et sur place, à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Ces actions doivent être renforcées et poursuivies, en les ciblant sur les enjeux de surveillance des établissements de crédit en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

47. **Les institutions de microfinance sont récemment rentrées dans le champ de compétence de la COBAC,** qui a mobilisé en 2004 des ressources importantes pour s’assurer que toutes ces institutions respectent les nouvelles obligations d’agrément. Les institutions de microfinance jouent un rôle essentiel pour l’accès aux services financiers dans la zone, et il importe que les objectifs de rigueur prudentielle (y compris en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme) soient mesurés au regard de leur potentiel impact sur l’accès aux services financiers. Néanmoins, compte tenu de l’importance de la monnaie fiduciaire dans la zone, des schémas de type «tontine» (qui prennent parfois la forme d’institutions de microfinance) et de l’importance du secteur informel, une mobilisation des autorités prudentielles et des institutions de microfinance dans une adaptation rigoureuse des obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme dans ce secteur est nécessaire. Le règlement COBAC s’y appliquant, le département «microfinance» de la COBAC devrait rapidement engager des actions de sensibilisation, de mobilisation, d’accompagnement et, le cas échéant, d’adaptation du règlement COBAC à ces institutions, avant d’intégrer ce volet dans ses contrôles sur pièce et sur place — en s’inspirant des travaux menés par la COBAC à l’intention des établissements de crédit.

48. **Le change manuel dans la zone CEMAC est réalisé en parallèle par trois catégories d’acteurs : un secteur formel relativement limité, mais réglementé; des opérateurs économiques non réglementés mais pouvant procéder à des opérations de change (hôtels par exemple); et un secteur informel très important. Le risque lié à ce dernier se couple avec le risque créé par la très forte perméabilité des frontières de la zone, y compris pour les déplacements de monnaie fiduciaire.** Le règlement CEMAC contient des dispositions propres aux changeurs manuels, qui visent à compléter le cadre de réglementation qui relève des autorités nationales. Sur la base des données recueillies dans les pays visités et du cadre de régulation régional, il ressort :

- La nécessité de renforcer les contrôles sur le change dans le secteur informel et de mener des actions spécifiques contre les changeurs manuels du secteur informel. Des actions combinées des pouvoirs publics (ministère des finances, douanes, police, gendarmerie) pourraient notamment être menées contre les changeurs manuels informels les plus connus et réalisant les montants de transactions les plus élevés, afin notamment de démontrer la détermination des autorités.
- La nécessité de promulguer des dispositions spécifiques sur la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme pour les changeurs manuels réglementés.
- La nécessité de renforcer les actions des pouvoirs publics à l'égard des changeurs manuels, notamment en matière de supervision — sans pour autant accroître les «avantages comparatifs» des changeurs manuels informels, au risque dans le cas contraire de conforter ces derniers.

49. **S'agissant des transferts de fonds ou de valeurs, le secteur formel est constitué de fournisseurs qui sont essentiellement les banques, dans le cadre notamment de leurs accords contractuels avec Western Union et MoneyGram.** Les remises de valeurs ou de fonds connaissent un essor notable dans la région, qui est exportatrice nette de capitaux. Les principales destinations sont l'Europe, l'Afrique de l'Ouest, la Chine et Dubaï. Les autorités ont indiqué ne pas disposer d'indications sur l'importance des transmissions de valeurs par des opérateurs informels — à l'encontre desquels des mécanismes de sanction existent, notamment au regard du contrôle des changes et l'exercice illégal de la profession bancaire. Une analyse spécifique de ce phénomène serait nécessaire, y compris pour mieux identifier, le cas échéant, les canaux retenus pour ces transferts (y compris le transport physique de monnaie fiduciaire) et mettre en place des mécanismes adaptés et spécifiques d'attraction de ces éventuels flux vers le secteur formel.

50. **La mise en place des obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme dans le contexte des transferts de fonds et de valeurs mérite une clarification des obligations des différents acteurs et des modes d'action des autorités publiques (notamment prudentielles).** D'après les informations recueillies, les accords entre les établissements de crédit de la zone et Western Union (ou équivalent) se traduisent par deux modalités différentes de mise en œuvre des obligations de prévention et de détection du blanchiment et du financement du terrorisme, notamment dans la mesure où Western Union n'est pas agréée par les autorités monétaires et prudentielles. Dans certains cas, les établissements de crédit étendent à ces activités leurs procédures internes, qui englobent généralement les procédures propres à Western Union. Dans d'autres cas, cette activité est «isolée» des procédures internes de l'établissement de crédit et seules celles de Western Union sont appliquées — alors que les autorités régionales n'ont pas été en mesure de s'assurer que les politiques internes de Western Union (notamment en matière de détection des transactions suspectes) sont conformes aux obligations existant dans la zone.

51. **Une clarification par les autorités prudentielles et monétaires des responsabilités des différents acteurs en matière de transferts de fonds et de valeurs est nécessaire**, y compris pour assurer la bonne mise en œuvre du dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, la responsabilisation des acteurs et le bon exercice du contrôle prudentiel.

52. **Tous les organes de contrôle des institutions financières autres que la COBAC devraient engager dans les meilleurs délais la mobilisation de leurs assujettis sur leurs obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, la formation de leurs agents, la mise en place d'outils adaptés de contrôle sur pièces et sur place.** À ce jour, le manque de mobilisation des autorités de contrôle et, dans certains cas, la méconnaissance par les opérateurs économiques de leurs obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme se traduisent par une absence de mise en œuvre.

53. Il sera important, tant pour la COBAC que pour les autres organismes de surveillance, de bien équilibrer les actions de vulgarisation, sensibilisation et pédagogie — dans une logique d'accompagnement de la mise en œuvre du dispositif par leurs assujettis — avec celles de contrôle et de sanctions.

54. **D'une manière générale, les organes de surveillance du secteur financier disposent déjà de moyens limités pour accomplir leurs missions.** L'ajout du contrôle de la mise en place des dispositifs de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme se traduira par une charge de travail supplémentaire, avec notamment un pic dans les premières années de mise en œuvre du dispositif. Un renforcement des effectifs est donc nécessaire, en complément d'un programme de formation ciblé.

*Mesures préventives — entreprises et professions non financières désignées*

55. **Le règlement CEMAC, bien qu'antérieur aux Recommandations révisées du GAFI, intègre les professions non financières désignées telles que définies par le GAFI dans le dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (y compris les avocats).** Il définit leurs obligations de vigilance et de déclaration de soupçons. Les lacunes au règlement CEMAC identifiées pour les professions financières non bancaires s'appliquent aussi aux entreprises et professions non financières désignées. Trois principales faiblesses sont cependant à noter : la notion de bénéficiaire effectif n'est pas prévue dans les textes; ces professions ne sont pas soumises à la mise en place de politiques et procédures internes adaptées à leurs activités; l'exonération pour les avocats de la déclaration de soupçon dans le contexte de leur secret professionnel (dans le seul cas des procédures judiciaires) n'est pas explicitement prévue. Sur ce dernier point, la rédaction du règlement CEMAC semble largement les exclure, mais une ambiguïté demeure. Sa levée est nécessaire, notamment pour éviter que cette situation ne soit mise à profit pour rejeter sur le principe l'ensemble du dispositif.

56. **Si les textes sont donc globalement satisfaisants, leur mise en œuvre reste à ce**

**jour au mieux embryonnaire.** Aucun effort de sensibilisation de ces professions n'a été réalisé. Leurs autorités de tutelle ou leurs organismes d'autoréglementation n'ont entrepris aucune action à ce jour — tant les professionnels eux-mêmes que leurs autorités d'autoréglementation semblent méconnaître le règlement CEMAC. De plus, d'une manière générale, les dispositifs de régulation de ces professions restent peu appliqués, même lorsqu'ils sont formellement de qualité, au-delà même des questions de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, ce qui crée un environnement peu propice à une mise en œuvre efficace et effective du règlement CEMAC 01/03.

57. Par ailleurs, les indications reçues par la mission lors de ses visites dans les États membres indiquent que **le cadre de supervision des casinos** (et d'autres jeux d'argent) **appelle un renforcement**, y compris à des fins de lutte contre le blanchiment des capitaux — notamment pour assurer que les dispositions spécifiques aux casinos contenues dans le règlement CEMAC soient effectivement mises en œuvre.

58. **Cette situation est d'autant plus préjudiciable que, comme indiqué précédemment, les «ouvreurs de porte» ont un rôle encore plus important à jouer dans la zone en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.** Les flux financiers criminels semblent de manière très régulière se recycler directement dans l'économie réelle, sans passer par le secteur financier. Les schémas ainsi mentionnés couvrent notamment la création de sociétés de façade, les investissements immobiliers, le recours aux trafics de matières et pierres précieuses. Pour ces raisons, il est indispensable d'approfondir et d'accélérer dans les meilleurs délais la mobilisation des autorités de contrôle et des organes d'autoréglementation de ces professions, ainsi que des professionnels eux-mêmes, afin de promouvoir une amorce de mise en œuvre du dispositif dans ces secteurs.

*Personnes morales et véhicules juridiques, organisations à but non lucratif*

59. **Tous les pays membres de la zone CEMAC sont aussi membres de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA).** Les actes uniformes de l'OHADA relatifs au droit commercial et à la transparence des sociétés et autres personnes morales s'appliquent, notamment les obligations d'immatriculation auprès des registres du commerce et du crédit mobilier que doivent créer les États membres. La mission n'a pu s'assurer dans la pratique du respect de ces obligations, même si les institutions financières ont indiqué qu'elles sollicitaient les données correspondantes lors de l'établissement des relations d'affaires. De même, elle n'a pu vérifier si les données étaient actualisées de façon régulière.

60. **Certains pays de la zone, notamment le Cameroun, semblent reconnaître les mécanismes de type *common law* tels que les *trusts* et autres constructions juridiques patrimoniales similaires.** D'après les indications reçues, aucune obligation — notamment de transparence sur les contributeurs et les bénéficiaires — ne semble exister en droit camerounais. Par ailleurs, les sociétés civiles, notamment immobilières, ne sont pas soumises à des obligations similaires à celles qui sont décrites ci-dessus en matière de transparence et

d'immatriculation. Il est nécessaire de mettre en place un cadre minimal de transparence pour ces dernières, au regard notamment des risques de blanchiment existant par le biais du secteur immobilier.

61. **Le cadre juridique régissant les organisations non gouvernementales (ONG) et les organismes à but non lucratif est du seul ressort des autorités nationales.** Les indications reçues par la mission indiquent que les autorités ne sont pas alertées sur un risque d'abus des ONG à des fins de financement du terrorisme.

### *Coopération au plan national et international*

62. **Les faibles progrès enregistrés à ce jour dans la mise en place des ANIF, et donc l'absence d'élément déclencheur dans la mise en œuvre effective du dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, ne permettent pas d'apprécier la qualité de la coopération au plan national dans les pays de la zone.** Néanmoins, le cadre législatif régional ne crée pas de point d'ancrage en ce sens et le manque d'habitude de coopération entre les différents acteurs de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme semble prédominer à ce jour.

63. **La coordination et la coopération au plan national sont essentielles au bon fonctionnement d'un système de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme,** tant au niveau de la définition de la stratégie, des orientations générales, de l'évaluation de l'impact des mesures adoptées que de l'échange d'informations entre les services concernés.

64. **Le choix d'un «leader» au niveau national évoqué précédemment doit être replacé dans ce contexte.**

65. **Les spécificités de l'organisation institutionnelle dans la zone rendent cette option encore plus importante.** En effet, le rôle des organisations régionales impliquées dans la mobilisation des autorités publiques (régionales et nationales) et des acteurs privés impose, en outre, une bonne articulation et une bonne coopération à tous ces différents niveaux. Dans ce contexte, le «leader » peut jouer ainsi, lorsque c'est nécessaire, une fonction d'interface — au bénéfice d'une plus grande lisibilité, d'une plus grande efficacité et d'une cohérence accrue.

66. **Le règlement CEMAC fixe les modalités de l'entraide judiciaire, en complément des conventions bilatérales existant entre les États membres et des États tiers.** Le Pacte de solidarité d'entraide et d'extradition entre les pays de la CEMAC (signé et en cours de ratification) constitue une avancée notable. Globalement, la zone CEMAC dispose donc d'un cadre satisfaisant en matière de coopération pénale internationale.

67. **Le règlement CEMAC ne contient aucune disposition relative à l'extradition, renvoyant ces questions au niveau national** — dans l'attente de l'entrée en vigueur du

Pacte. Les exemples du Cameroun, du Congo et de la République centrafricaine indiquent que les États de la zone semblent disposer globalement d'un cadre juridique satisfaisant en matière d'extradition — à l'exception de l'engagement des poursuites pour des faits commis à l'étranger à l'encontre de nationaux non extradables.

68. **Les autorités administratives (COBAC, CIMA, ANIF)**, notamment ont la latitude nécessaire pour solliciter de la coopération internationale et y répondre.

### Autres sujets

69. **L'importance des phénomènes de corruption ou de détournement des administrations et de l'autorité publique est un facteur structurel essentiel** dans la mise en place de dispositifs efficaces de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, et *in fine* contre les infractions principales correspondantes. D'après les indications qualitatives recueillies par la mission, cette situation, d'ampleur globalement variée mais touchant la zone dans son ensemble et les principaux acteurs concernés, peut véritablement mettre en risque l'ensemble du dispositif; elle ouvre aussi la voie, dans certaines situations, au risque de détournement de ce dernier (compte tenu notamment de la confidentialité et de la sensibilité des informations qu'il peut générer) à des fins indues.

70. **Dans ce contexte, ce n'est qu'en inscrivant pleinement les efforts de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme dans le cadre plus global de renforcement de la gouvernance, avec des objectifs internes à la zone, que ces risques pourront être minimisés.** Cette situation rend par ailleurs indispensable de prêter la plus grande attention à l'indépendance des différents acteurs concernés, ainsi qu'à la perception de leur indépendance, et de s'assurer que les mesures concrètes prises en application du dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ne prêteront à aucune équivoque, mais au contraire, conforteront sa légitimité, notamment dans les premières années de mise en œuvre.

Tableau 1. Principales recommandations visant à renforcer le mécanisme de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme

40+9 recommandations du GAFI	Mesures recommandées (par ordre de priorité)
<b>1. Système juridique et mesures institutionnelles connexes</b>	
Incrimination du blanchiment de capitaux (R.1, 2 et 32)	Compléter la liste des principales infractions de blanchiment des capitaux, afin de l'aligner sur les normes internationales. Mettre en place un mécanisme de coordination souple pour uniformiser et harmoniser le dispositif juridique régional et les législations nationales.
Incrimination du financement du	Ériger en infractions pénales les tentatives de financement du

terrorisme (RS.II et R.32)	terrorisme. Instaurer la responsabilité pénale des personnes morales.
Confiscation, gel et saisie des produits du crime (R.3 et 32)	
Gel des fonds utilisés pour financer le terrorisme (RS.III et R.32)	Modifier le libellé du règlement 01-03 de la CEMAC pour préciser qu'il couvre aussi bien la résolution 1267 du Conseil de sécurité de l'ONU que la résolution 1373 du même Conseil. Mettre en place des procédures claires de diffusion des listes d'entités terroristes dressées au titre des résolutions 1267 ou 1373.
La cellule de renseignement financier et ses fonctions (R.26, 30 et 32)	Créer des cellules de renseignement financier dès que possible dans tous les États membres. Garantir l'indépendance de ces cellules, ainsi que la parfaite confidentialité de leurs bases de données.
Autorités chargées des enquêtes, autorités chargées des poursuites pénales et autres autorités pertinentes (R.27, 28, 30 et 32)	Définir une politique pénale en matière de LBC/FT. Former les magistrats et les enquêteurs à la LBC/FT.
Déclarations et divulgations des opérations transfrontalières (RS. IX)	Mettre en place un contrôle des transactions transfrontalières.
<b>2. Mesures préventives — institutions financières</b>	
Risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme	
Devoir de vigilance relatif à la clientèle, y compris les mesures d'identification renforcées ou réduites (R.5 à 8)	Définir des mesures d'identification des clients existants, des bénéficiaires effectifs et des donneurs d'ordre pour les virements électroniques. Mettre en œuvre et faire respecter les obligations existantes dès que possible. Définir les obligations des établissements financiers non bancaires en ce qui concerne le contrôle renforcé des catégories à haut risque, des personnes politiquement exposées, des activités de correspondants bancaires transfrontalières et d'opérations similaires. Promulguer des textes spécifiques de mise en œuvre des règles de LBC/FT à l'intention des changeurs.
Tiers et apporteurs d'affaires (R.9)	Définir des obligations de devoir de vigilance en ce qui concerne les tiers et la clientèle recommandée.
Secret professionnel ou confidentialité des institutions financières (R.4)	Permettre aux établissements financiers d'échanger des informations pour respecter les recommandations 7 et 9, ainsi que la recommandation spéciale VII.
Conservation des documents et règles applicables aux virements électroniques (R.10 et RS.VII)	Définir l'obligation d'identification de la clientèle occasionnelle effectuant des virements électroniques.
Suivi des transactions et de la relation	Fixer le seuil des opérations de montant élevé.

d'affaires (R.11 et 21)	En ce qui concerne les établissements financiers non bancaires, élargir le champ des transactions qui font l'objet de contrôles renforcés dans le cadre de la recommandation 21.
Déclarations d'opérations suspectes et autres déclarations (R.13, 14, 19, 25 et RS.IV)	Inclure la tentative d'opération dans le champ de la déclaration de soupçons. Faire respecter les obligations de déclaration. Adopter un seuil pour la déclaration des transactions en espèces.
Contrôles internes, conformité et succursales à l'étranger (R.15 et 22)	Définir les obligations de contrôles internes pour les établissements financiers non bancaires. Faire respecter les obligations de contrôles internes existantes dans le secteur bancaire.
Banques fictives (R.18)	
Le système de contrôle et de surveillance – autorités compétentes et organismes d'autorégulation Rôle, fonctions, devoirs et pouvoirs (sanctions comprises) (R.23, 30, 29, 17, 25 et 32)	Appliquer et faire respecter pleinement les obligations en vigueur dans le secteur bancaire. Accroître les effectifs des organes de contrôle du secteur financier. Intensifier sensiblement la mobilisation des autorités nationales à l'égard des changeurs, notamment dans le secteur informel. Fixer un seuil pour le devoir de vigilance relatif aux changeurs.
Services de transmission de fonds ou de valeurs (RS.VI)	Préciser les responsabilités entre les établissements de crédit de la zone et Western Union (ou équivalent) dans le cadre de LBC/FT. Faire pleinement respecter les obligations connexes par l'organe de contrôle du secteur bancaire.
<b>4. Mesures préventives — entreprises et professions non financières désignées</b>	
Devoir de vigilance relatif à la clientèle et de conservation des documents (R.12)	Accélérer la mobilisation des EPNFD. Voir les recommandations R5, R6, 8–11 et 17 pour le secteur financier non bancaire.
Déclaration d'opérations suspectes (R.16)	Voir la recommandation 13. Préciser les exceptions relatives aux informations confidentielles portées à la connaissance des membres de la profession juridique.
Réglementation, surveillance, suivi et sanctions (R.17, 24 et 25)	Mobiliser les organes de réglementation et d'autorégulation des DNFBP sur leur rôle dans la surveillance de l'exécution des obligations de LBC/FT.
Autres entreprises et professions non financières (R.20)	Prendre des mesures supplémentaires en faveur de la mise en place de systèmes de paiement sûrs.
<b>5. Personnes morales, constructions juridiques et organismes à but non lucratif</b>	
Personnes morales : accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle des personnes morales (R.33)	

Constructions juridiques : accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle (R.34)	
Organismes à but non lucratif (RS.VIII)	
<b>6. Coopération au plan national et international</b>	
Coopération au plan national et coordination (R.31 et 32)	Créer des instruments statistiques pour évaluer l'efficacité et les effets du dispositif de LBC/FT.
Conventions et résolutions spéciales de l'Organisation des Nations Unies (R.35 et RS.I)	
Entraide judiciaire (R.36, 37, 38, RS.V et 32)	
Extradition (R. 39, 37, RS.V et R.32)	
Autres formes de coopération (R. 40, RS.V et R.32)	
<b>7. Autres sujets</b>	
Autres mesures ou questions pertinentes dans le cadre de la LBC/FT	

### Réponses des autorités à l'évaluation

Les autorités ont globalement entériné l'analyse et les recommandations du RONC. Elles ont l'intention d'organiser un débat sur cette question lors d'une prochaine réunion du GABAC, qui analysera plus avant les recommandations, leur ordre de priorité et leur échelonnement avec les autorités régionales et nationales.