Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

Union des Comores

mai 2024

Rapport d'évaluation mutuelle



Le Groupe Intergouvernemental d'Action Contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA) est une Institution Spécialisée de la CEDEAO et un Organe Régional de Type GAFI qui promeut des politiques afin de protéger le système financier des États membres contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme, et le financement de la prolifération des armes de destruction massive. Les Recommandations du GAFI sont reconnues comme les normes de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et le financement du terrorisme (FT).

Pour de plus amples informations sur le GIABA, veuillez visiter le site Internet suivant : www.giaba.org

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut contenir, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région

L'Évaluation a été adoptée par la Réunion Plénière du GIABA de mai 2024

Référence :

GIABA (2024), Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) de l'Union des Comores, Deuxième Cycle des Évaluation Mutuelle, GIABA, Dakar

© 2024 GIABA. Tous droits réservés.
Toute reproduction ou traduction sans autorisation préalable est interdite. Pour toute diffusion, reproduction de tout ou partie de ce document, il faut l'autorisation du GIABA, Complexe SICAP Point E, Av. Cheikh A. Diop x Canal IV 1er Étage Immeuble A, BP 32400, Ponty, Dakar (Sénégal) Fax +22133 824 17 45 , e-mail secretariat@giaba.org

Table des matières

CONCLUSIONS GENERALES....4
RISQUES ET SITUATION GENERALE....7
NIVEAU GLOBAL DE CONFORMITE ET D'EFFICACITE....8
NOTES DE L'EFFICACITE ET DE CONFORMITE TECHNIQUE....16

RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE....17

PREFACE....17

CHAPITRE 1 : RISQUES ET CONTEXTE EN MATIERE DE BC/FT....18

1.1. RISQUES EN MATIERE DE BC/FT ET DETERMINATION DE LA PORTEE DES QUESTIONS A PLUS HAUT RISQUE....19
1.2. MATERIALITE....23
1.3. ELEMENTS STRUCTURELS....24
1.4. CONTEXTE ET AUTRES ELEMENTS CONTEXTUELS....24

CHAPITRE 2. POLITIQUES ET COORDINATION NATIONALES DE LA LBC/FT....33

2.1 CONCLUSIONS PRINCIPALES ET ACTIONS RECOMMANDEES....33
2.2 RESULTAT IMMEDIAT 1 (RISQUE, POLITIQUE ET COORDINATION)....34

CHAPITRE 3. SYSTÈME JURIDIQUE ET QUESTIONS OPÉRATIONNELLES....40

3.1. CONCLUSIONS PRINCIPALES ET ACTIONS RECOMMANDEES....40
3.2. RESULTAT IMMEDIAT 6 (BC/FT LIES AU RENSEIGNEMENT FINANCIER)....43
3.3. RESULTAT IMMEDIAT 7 (ENQUETES ET POURSUITES EN MATIERE DE BC)....50
COHERENCE DES ENQUETES ET POURSUITES EN MATIERE DE BC AVEC LES MENACES, PROFIL DE RISQUE, ET LES POLITIQUES NATIONALES DE LUTTE CONTRE LE BC....55
3.4. RESULTAT IMMEDIAT 8 (CONFISCATION)....59
CONFISCATION RELATIVE AUX MOUVEMENTS TRANSFRONTALIERS D'ESPECES ET D'INP FAISANT L'OBJET DE FAUSSES DECLARATIONS/NON DECLARES OU DE COMMUNICATIONS D'INFORMATIONS FAUSSES....61
COHERENCE DES RESULTATS DE CONFISCATIONS AVEC LES RISQUES DE BC/FT ET LES POLITIQUES ET PRIORITES NATIONALES EN MATIERE DE LBC/FT....63

CHAPITRE 4. FINANCEMENT DU TERRORISME ET FINANCEMENT DE LA PROLIFÉRATION....65

4.1. CONCLUSIONS PRINCIPALES ET ACTIONS RECOMMANDEES....65
4.2. RESULTAT IMMEDIAT 9 (ENQUETE ET POURSUITE EN MATIERE DE FT)....68
IDENTIFICATION ET ENQUETE SUR LE FT....69
ENQUETE SUR LE FT INTEGREE ET VENANT EN APPUI AUX STRATEGIES NATIONALES....70
EFFICACITE, PROPORTIONNALITE ET CARACTERE DISSUASIF DES SANCTIONS....71
MESURES ALTERNATIVES PRISES LORSQU'UNE CONDAMNATION POUR FT N'EST PAS POSSIBLE (PAR EXEMPLE : PERTURBATION)....71
RESULTAT IMMEDIAT 10 (MESURES PREVENTIVES ET SANCTIONS FINANCIERES EN MATIERE DE FINANCEMENT DU TERRORISME)....72
RESULTAT IMMEDIAT 11 (SANCTIONS FINANCIERES EN MATIERE DE FINANCEMENT DE LA PROLIFERATION)....75

CHAPITRE 5. MESURES PRÉVENTIVES....79

5.1. CONCLUSIONS PRINCIPALES ET ACTIONS RECOMMANDEES....79
5.2. RESULTAT IMMEDIAT 4 (MESURES PREVENTIVES)....81

CHAPITRE 6. SUPERVISION....91

6.1. CONCLUSIONS PRINCIPALES ET ACTIONS RECOMMANDEES....91
6.2. RESULTAT IMMEDIAT 3 (CONTROLE)....93

CHAPITRE 7. PERSONNES MORALES ET CONSTRUCTIONS JURIDIQUES 102

7.1.1. CONCLUSIONS PRINCIPALES ET ACTIONS RECOMMANDEES 102
7.2. RESULTAT IMMEDIAT 5 (PERSONNES MORALES ET CONSTRUCTIONS JURIDIQUES) 104

CHAPITRE 8. COOPÉRATION INTERNATIONALE 113

8.1. CONCLUSIONS PRINCIPALES ET ACTIONS RECOMMANDEES 113
8.2. RESULTAT IMMEDIAT 2 (COOPERATION INTERNATIONALE) 114

ANNEX A. CONFORMITÉ TECHNIQUE 121

RECOMMANDATION 1 - ÉVALUER LES RISQUES ET APPLIQUER UNE APPROCHE FONDEE SUR LES RISQUES 121
ÉVALUATION DES RISQUES 121
MESURES VISANT A ATTENUER LES RISQUES 122
EVALUATION DES RISQUES PAR LES IF ET EPNFD 122
MESURES VISANT A ATTENUER LES RISQUES 123
RECOMMANDATION 2 - COOPERATION ET COORDINATION NATIONALES 123
RECOMMANDATION 3 - INFRACTION DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX 124
RECOMMANDATION 4 - CONFISCATION ET MESURES CONSERVATOIRES 127
RECOMMANDATION 5 - INFRACTION DE FINANCEMENT DU TERRORISME 128
ADOPTER UNE APPROCHE FONDEE SUR LES RISQUES 137
SENSIBILISATION CONTINUE AUX QUESTIONS RELATIVES AU FINANCEMENT DU TERRORISME 137
CRITERE 8.2 D IL N'Y A PAS EU NON PLUS DE SESSIONS DE SENSIBILISATION SPECIFIQUES QUI VISERAIENT A ENCOURAGER LES OBNL A UTILISER LES CIRCUITS FINANCIERS REGULIERS POUR EFFECTUER LEURS OPERATIONS. 138
SURVEILLANCE OU CONTROLE CIBLE DES OBNL BASE SUR LES RISQUES 138
ENQUETES ET COLLECTES D'INFORMATIONS EFFICACES 138
RECOMMANDATION 9 - LOIS SUR LE SECRET PROFESSIONNEL DES INSTITUTIONS FINANCIERES 139
RECOMMANDATION 10 – DEVOIR DE VIGILANCE A L'EGARD DE LA CLIENTELE 140
APPLICATION DU DEVOIR DE VIGILANCE RELATIF A LA CLIENTELE 140
MESURES DE VIGILANCE REQUISES POUR TOUS LES CLIENTS 141
RECOMMANDATION 11 - CONSERVATION DES DOCUMENTS 144
RECOMMANDATION 12 - PERSONNES POLITIQUEMENT EXPOSEES 145
RECOMMANDATION 13 - CORRESPONDANCE BANCAIRE 147
RECOMMANDATION 14 - SERVICES DE TRANSFERT DE FONDS OU DE VALEURS 147
L'UNION DES COMORES EST NOTEE LARGEMENT CONFORME A LA RECOMMANDATION 14. 149
RECOMMANDATION 15 - NOUVELLES TECHNOLOGIES 149
NOUVELLES TECHNOLOGIES 149
ACTIFS VIRTUELS ET PRESTATAIRES DE SERVICES D'ACTIFS VIRTUELS 149
RECOMMANDATION 16 - VIREMENTS ELECTRONIQUES 151
INSTITUTIONS FINANCIERES DU DONNEUR D'ORDRE 151
INSTITUTIONS FINANCIERES INTERMEDIAIRES 153
INSTITUTIONS FINANCIERES DU BENEFICIAIRE 153
OPERATEURS DE SERVICES DE TRANSMISSION DE FONDS OU VALEURS 154
MISE EN ŒUVRE DES SANCTIONS FINANCIERES CIBLEES 154
RECOMMANDATION 17 - RECOURS A DES TIERS 154
RECOMMANDATION 18 - CONTROLES INTERNES, SUCCURSALES ET FILIALES A L'ETRANGER 156
RECOMMANDATION 19 - PAYS REPRESENTANT UN RISQUE PLUS ELEVE 157
RECOMMANDATION 20 - DECLARATION D'OPERATIONS SUSPECTES 157
RECOMMANDATION 21 – DIVULGATION ET CONFIDENTIALITE 158
RECOMMANDATION 22 - ENTREPRISES ET PROFESSIONS NON FINANCIERES DESIGNEES : DEVOIR DE VIGILANCE A L'EGARD DE LA CLIENTELE 159
RECOMMANDATION 23 - ENTREPRISES ET PROFESSIONS NON FINANCIERES DESIGNEES : AUTRES MESURES 161
RECOMMANDATION 24 - TRANSPARENCE ET BENEFICIAIRES EFFECTIFS DES PERSONNES 162
INFORMATIONS SUR LES BENEFICIAIRES EFFECTIFS 163

AUTRES EXIGENCES 164
RECOMMANDATION 25 - TRANSPARENCE ET BENEFICIAIRES EFFECTIFS DES CONSTRUCTIONS JURIDIQUES 166
RECOMMANDATION 26 - REGLEMENTATION ET SURVEILLANCE DES ETABLISSEMENTS FINANCIERS 167
RECOMMANDATION 27 - POUVOIRS DES SUPERVISEURS 170
RECOMMANDATION 28 - REGLEMENTATION ET CONTROLE DES EPNFD 171
CASINO 171
ENTREPRISES ET PROFESSIONS NON FINANCIERES AUTRES QUE LES CASINOS 171
TOUTES LES ENTREPRISES ET PROFESSIONS FINANCIERES DESIGNEES 172
RECOMMANDATION 29 - CELLULE NATIONALE DE TRAITEMENT DES INFORMATIONS FINANCIERES 172
RECOMMANDATION 30 - RESPONSABILITES DES AUTORITES D'ENQUETES ET DE POURSUITE PENALE 174
RECOMMANDATION 31 - POUVOIRS DES AUTORITES D'ENQUETES ET DE POURSUITE PENALE 176
RECOMMANDATION 32 : PASSEURS DE FONDS 177
RECOMMANDATION 33 – STATISTIQUES 180
RECOMMANDATION 34 - DIRECTIVES ET RETOUR D'INFORMATION 181
RECOMMANDATION 35 – SANCTIONS 181
RECOMMANDATION 36 - INSTRUMENTS INTERNATIONAUX 182
RECOMMANDATION 37 - ENTRAIDE JUDICIAIRE 183
RECOMMANDATION 38 - ENTRAIDE JUDICIAIRE : GEL ET CONFISCATION 185
RECOMMANDATION 39 – EXTRADITION 187
RECOMMANDATION 40 - AUTRES FORMES DE COOPERATION INTERNATIONALE 188
ÉCHANGES D'INFORMATIONS ENTRE CRF 190
ÉCHANGES D'INFORMATIONS ENTRE AUTORITES DE CONTROLE DU SECTEUR FINANCIER 190
ÉCHANGES D'INFORMATIONS ENTRE AUTORITES DE POURSUITE PENALE 191
ÉCHANGES D'INFORMATIONS ENTRE AUTRES AUTORITES HOMOLOGUES 192

RESUME DE LA CONFORMITE TECHNIQUE – FAIBLESSES CLES 193

GLOSSAIRE DES SIGLES 203

LISTE DES TABLEAUX 213

LISTE DES ENCADRES 215

SYNTHÈSE

1. Ce document présente les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) en vigueur en Union des Comores au moment de la visite sur place effectuée du 12 au 26 juillet 2023. Il analyse le niveau de conformité avec les 40 Recommandations du Groupe d'Action Financière (GAFI) et le niveau d'efficacité du dispositif de LBC/FT de l'Union des Comores, et émet des recommandations en vue de renforcer ce dispositif.

Conclusions générales

a. L'Union des Comores a lancé son évaluation nationale des risques de BC/FT en octobre 2019 à travers un processus inclusif qui a connu son épilogue en juin 2023 avec l'adoption du rapport de l'ENR par le gouvernement comorien. La durée relativement longue du processus de l'ENR s'explique non seulement par les mesures sanitaires liées à la Covid-19 mais également par les difficultés liées, entre autres, à l'absence ou à l'indisponibilité de données et de statistiques en matière de LBC/FT. Par ailleurs, l'Union des Comores a partagé les résultats de l'ENR avec les parties prenantes de la LBC/FT (AEPP, Autorités de contrôle, Autorités d'auto-régulation, IF, EPNFD et d'autres acteurs pertinents de la LBC/FT) par voie électronique, par correspondances physiques et aussi à travers des ateliers de dissémination dans les trois îles. Toutefois, en raison du caractère récent de l'ENR, la compréhension des menaces et vulnérabilités de BC/FT est moyenne au niveau des Autorités comoriennes à l'exception de la BCC et du SRF qui ont démontré une assez bonne compréhension. Les résultats et conclusions de l'ENR ne sont pas utilisées par les Autorités compétentes concernées dans la définition de leurs objectifs et la conduite de leurs activités.
b. Les infractions sous-jacentes identifiées par le pays et correspondant aux principales menaces de BC sont l'escroquerie, la corruption, le trafic de stupéfiants et de substances psychotropes, la contrefaçon de billets de banque, et la fraude fiscale ou bancaire. En ce qui concerne le FT, les principaux facteurs de risque identifiés sont : l'implication de comoriens dans des actes terroristes commis à l'étranger ; la position géographique de l'Union des Comores qui est relativement proche de certains pays qui abritent quelques foyers de terrorisme ; les flux de financements provenant de Fondations d'obédience religieuse du Moyen-Orient qui alimentent des activités éducatives et religieuses aux Comores. Au regard du profil risque et du contexte des Comores marqué par la prépondérance du secteur informel et l'usage excessif d'espèces dans les transactions économiques, l'absence d'une stratégie d'inclusion financière et l'absence d'évaluations spécifiques des risques de BC et/ou de FT liés aux personnes morales, aux actifs virtuels et aux prestataires d'actifs virtuels, aux OBNL ainsi qu'aux autres domaines à risque élevé notamment la corruption, la traite d'êtres humains et la criminalité environnementale, constituent des lacunes majeures pour le pays.
c. Le document de stratégie nationale de LBC/FT élaboré par l'Union des Comores et planifié sur la période de 2023 à 2027 a été approuvé par les autorités politiques du pays en juin 2023. Toutefois, l'approche basée sur les risques ne semble pas être appliquée dans la mise en œuvre de cette stratégie. En effet, les domaines ou secteurs à risques élevés dans le rapport de l'ENR n'ont pas fait l'objet d'un traitement renforcé à travers la définition claire et précise de mesures d'atténuation et une affectation prioritaire des ressources mobilisées.

d. Le Comité National mis en place en 2012 assure la coordination des activités et des politiques de LBC/FT au niveau national. Il a supervisé l'ENR et le développement de la stratégie nationale LBC/FT. Toutefois, il n'est pas suffisamment représentatif de toutes les parties prenantes de la LBC/FT en raison par exemple de l'absence en son sein des autorités de contrôle, des autorités d'enquêtes et de poursuites pénales et du secteur privé. Il ne dispose pas non plus de ressources (humaines, financières, matérielles) propres, adéquates pour accomplir efficacement ses missions. En matière de lutte contre le financement de la prolifération des armes de destruction massive, il n'existe pas de cadre de coopération nationale.

e. Le dispositif comorien permet au Service de renseignement financier d'accéder à un certain nombre d'informations qui lui permettent de traiter l'information financière qu'il reçoit des assujettis. Il permet également aux autorités d'enquête d'accéder facilement à l'information ou au renseignement auprès du SRF et des autres administrations publiques. Cependant, cet accès à l'information ou au renseignement est plus difficile auprès des Institutions Financières. Aussi, le délai de réponse de cinq jours, fixé par la loi n° 12-008/AU relative à la LBC/FT semble peu contraignant, notamment quand il s'agira de traiter en urgence une DOS liée par exemple au FT.

f. Le SRF reçoit des DOS sur le BC et des informations incomplètes sur les déclarations de transport physique transfrontalier d'espèces. Le SRF ne reçoit pas des assujettis des déclarations de transactions en espèces et la totalité des DOS proviennent des IF ; les EPNFD n'ayant pas jusque-là transmis de DOS. Sur la base des informations reçues, les analyses du SRF ont permis de transmettre des rapports au Procureur de la République et d'engager des poursuites qui n'ont jusque-là pas donné lieu à des jugement et condamnation pour BC/FT ou pour d'autres infractions sous-jacentes. Toutefois, les capacités humaines et techniques du SRF sont très limitées pour lui permettre d'analyser convenablement le peu de DOS qu'il reçoit et de produire un renseignement financier utile en temps opportun aux autorités d'enquête et de poursuite pénale dans la lutte contre la criminalité financière. Il n'y a pas non plus de diffusion en rapport avec le FT.
g. Les enquêtes et poursuites de BC en Union des Comores ne découlent pas d'une politique de priorisation. Non seulement les autorités d'enquête et de poursuite pénale (AEPP) ne sont pas spécialisées en matière de BC, mais elles ne sont pas suffisamment formées pour mener efficacement les enquêtes de BC, d'où l'absence de recours systématique aux enquêtes financières parallèles. Les autorités comoriennes n'ont obtenu qu'une condamnation pour BC qui révèle les types de cas d'auto-blanchiment, de blanchiment par un tiers et de blanchiment autonome. Cette condamnation n'est relative à aucune infraction identifiée dans l'ENR comme principale menace de BC en Union des Comores au regard du jugement de condamnation. Les principales menaces de BC à savoir, l'escroquerie, le faux et usage de faux en écriture, l'abus de confiance, le trafic de drogue et le détournement de deniers publics n'ont pas fait l'objet d'enquête financière parallèle de BC alors qu'elles apparaissent aussi bien dans les enquêtes que dans les condamnations relatives aux infractions sous-jacentes. L'équipe d'évaluation a relevé qu'outre, le défi des ressources humaines et matérielles, les enquêtes de BC sont entravées par la corruption au sein des AEPP en Union des Comores.
h. Le pays dispose d'un cadre juridique adéquat, permettant de dépister et d'identifier, les produits et les instruments d'infractions en vue de la confiscation. Toutefois, la confiscation n'est pas établie comme un objectif de politique pénale en Union des Comores et les AEPP sont insuffisamment formées en matière de saisie et confiscation. Les AEPP ne procèdent pas assez à l'identification et au dépistage en vue de la confiscation des biens en lien avec une activité criminelle commise à l'étranger et ne recourent pas à la coopération avec leurs homologues étrangères afin d'identifier, de dépister les biens en lien avec une activité criminelle commise en Union des Comores. Les défauts de déclarations et les fausses déclarations d'espèces et d'instruments négociables au porteur (INP) d'un montant dépassant le seuil prescrit ne sont pas détectés par la douane et les données de déclarations des montants qui dépassent le seuil ne sont pas susceptibles d'être analysées par le SRF malgré les risques de BC/FT associés. Le pays ne dispose pas d'un mécanisme efficace de recouvrement et de gestion des avoirs saisis et confisqués autres que pour les métaux précieux et la monnaie fiduciaire.
i. En matière de FT, le dispositif juridique comorien est adéquat aux standards internationaux et il confère le caractère d'infraction pénale au FT. Toutefois, les AEPP n'ont pas encore identifié de cas de FT. Les AEPP sont faiblement sensibilisées sur les cas de FT et manquent de ressources ainsi que de formation en matière d'enquêtes financières parallèles pour mener des enquêtes et poursuites des cas de FT.
j. L'Union des Comores dispose d'un cadre juridique et institutionnel plus ou moins conforme aux normes du GAFI et aux standards internationaux pour la mise en œuvre des Sanctions financières ciblées liées au financement du terrorisme et à la prolifération des armes de destruction massive, prises au titre des Résolutions pertinentes du CSNU. Toutefois, la dissémination des listes portant sur les SFC auprès des

personnes susceptibles de détenir des biens et autres ressources appartenant aux personnes et entités désignées, ne se fait pas à temps opportun du fait d'un mécanisme de publication et de notification qui ne permet pas une mise en œuvre sans délai des SFC.

k. Les assujettis ne sont pas suffisamment sensibilisés en matière de SFC, et n'ont pas bénéficié non plus de lignes directrices pour les aider à appréhender et mettre en œuvre pleinement leurs obligations en matière de SFC liées au FT et surtout au FP.

l. En ce qui concerne les mesures préventives, l'Union des Comores dispose d'un cadre juridique et réglementaire globalement satisfaisant en matière de lutte contre BC/FT. A l'exception des banques appartenant à un groupe régional ou international qui ont une assez bonne compréhension de leurs risques de BC/FT, les IF méconnaissent leurs risques ou en ont une compréhension limitée, faute d'avoir réalisé une évaluation institutionnelle des risques. S'agissant des obligations en matière de LBC/FT, les banques et IFD en ont une bonne compréhension tandis que celle des autres catégories d'IF, exceptés les compagnies d'assurance qui la méconnaissent, reste limitée. Les mesures de vigilance ne sont pas appliquées de façon effective en fonction des risques identifiés tant au niveau national qu'au niveau des IF qui ont mené des évaluations internes et élaboré des cartographies de risques. Les EPNFD, pour leur part, n'ont pas une bonne compréhension de leurs risques et de leurs obligations de LBC/FT, et en conséquence n'appliquent pas les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle en fonction des risques identifiés. Elles n'ont effectué aucune DOS sur la période 2018-2022. Les principaux pourvoyeurs de DOS au SRF sont les banques, les IFD et les Intermédiaires financiers.

m. A l'exception du secteur des assurances, la BCC contrôle et supervise toutes les autres institutions financières. Au regard de la diversité des profils de risques et du nombre des IF sous sa tutelle, la BCC ne dispose pas de ressources (humaines, matérielles, techniques) adéquates pour veiller efficacement à la mise en œuvre des obligations de LBC/FT dans les secteurs d'activités qu'elle contrôle. Quant au secteur des assurances, le pays n'a désigné aucune autorité compétente chargée de son contrôle en matière de LBC/FT.

n. En ce qui concerne les EPNFD toutes catégories confondues, les autorités de contrôle et de supervision en matière de LBC/FT n'ont pas été désignées conformément aux dispositions de la loi portant LBC/FT en Union des Comores (art. 24 al. 1 de la loi n°12-008/AU). Le contrôle en matière de la LBC/FT n'est donc pas effectif dans le secteur des EPNFD.

o. La transparence des personnes morales en Union des Comores est basée sur le cadre défini par l'Acte Uniforme de l'OHADA sur le Droit des Sociétés Commerciales et les Groupements d'Intérêt Économique (ADSCGIE). En effet, les informations de base sur les personnes morales contenues dans les Registres de Commerce et du Crédit Mobilier (RCCM) et sur le site web de l'Agence Nationale de Promotion des Investissement (ANPI) sont accessibles au public en temps opportun, y compris aux autorités de contrôle et de supervision, aux autorités d'enquêtes et au SRF. En revanche, l'exactitude et l'actualité de ces données ne sont pas garanties. De plus, il n'existe aucun mécanisme permettant d'identifier les bénéficiaires effectifs des personnes morales à l'exclusion de celles qui sont clientes des banques et de certaines EPNFD notamment les avocats et les notaires. Les constructions juridiques font l'objet d'un encadrement en Union des Comores mais le pays ne reconnait pas leur existence matérielle. De plus, il n'existe pas de mécanisme défini pour recueillir, centraliser et rendre accessible en temps opportun les informations de base, et sur les bénéficiaires effectifs des constructions juridiques. L'accès en temps opportun à des informations de base adéquates, exactes et actualisées sur les constructions juridiques ainsi que leurs bénéficiaires effectifs est confronté aux défis de la reconnaissance de leur existence matérielle.

p. L'Union des Comores dispose d'un cadre juridique et institutionnel qui lui permet d'offrir la gamme de coopération internationale la plus large possible. Cette coopération est basée sur des accords bilatéraux et multilatéraux, sur des échanges de renseignements financiers à travers sa CRF et d'autres formes de coopération, notamment avec les autorités d'enquêtes et de poursuite pénale. Toutefois, l'absence de mécanismes de gestion et de suivi de l'exécution des demandes reçues et le nombre limité d'accords de

coopération signés par le pays compromettent l'exécution à temps opportun des demandes d'entraide et par conséquent l'efficacité de la coopération internationale offerte par l'Union des Comores. De plus, l'absence de mécanisme de collecte d'informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales et des constructions juridiques compromet la capacité du pays à échanger des informations de base sur ces bénéficiaires effectifs.

q. La non-désignation d'une autorité compétente en matière d'entraide judiciaire et l'absence de demande d'entraide envoyée par l'Union des Comores aux pays tiers, au cours des cinq dernières années prouve que le pays n'érige pas en priorité l'utilisation de la coopération internationale pour enquêter sur des faits de BC/FT et d'infractions sous-jacentes associées. Cependant, les autorités d'enquête et de poursuite pénales coopèrent spontanément, dans une moindre mesure, et de façon ponctuelle avec leurs homologues des pays voisins à l'effet de rechercher et faire arrêter des personnes mises en causes dans des activités criminelles.

Risques et situation générale

2. L'Union des Comores fait face à un risque de BC moyennement élevé (ENR). Les principales infractions sous-jacentes au BC sont liées à l'escroquerie, la corruption, le trafic de stupéfiants et de substances psychotropes, la contrefaçon de billets de banque, et la fraude fiscale ou bancaire. D'autres menaces ont été constatées comme étant émergentes à savoir le trafic d'or et le trafic de migrants. L'escroquerie comme infraction dominante aux Comores, revêt plusieurs formes dont celle liée aux ventes illégales de propriétés foncières causées par la non-immatriculation systématique du foncier. Ce type d'infraction concerne 60% des cas de procès et préoccupe les autorités politiques et judiciaires, notamment le parquet de Moroni. Les autres formes d'escroquerie sont liées aux trafics de visas et de faux documents dont beaucoup de candidats à l'émigration vers l'Europe se retrouvent victimes. Il s'y ajoute de nouvelles formes d'escroquerie qui ont vu le jour aux Comores, notamment le système pyramidal (Ponzi) qui attire les victimes en leur proposant d'importants gains sur leurs placements initiaux et en un temps record ; l'escroquerie sur l'or qui porte sur la vente de bijoux de fantaisie à des clients, mais également à la mise en gage d'or factice auprès des Institutions de microfinance. Le trafic de drogue aux Comores, repose sur le transport et la vente de cannabis en provenance de la Tanzanie et de Madagascar ; l'héroïne et la cocaïne illégalement importées de la Tanzanie et de Madagascar par voie maritime. Le pays connait le trafic des personnes et le trafic de migrants, qui ne cessent de prendre de l'ampleur. La corruption est une infraction bien présente en Union des Comores, même si le pays ne dispose pas de statistiques qui peuvent édifier sur son ampleur. Sur les 5 dernières années, l'indice de perception de la corruption n'a cessé de se dégrader. De surcroît, les autorités ont dissous la Commission Nationale de Prévention et de lutte contre la Corruption (CNPLC). L'équipe d'évaluation n'a pas eu connaissance des motifs de la dissolution. Cette situation constitue une sérieuse vulnérabilité car la défunte CNPLC avait transmis 55 rapports au parquet, entre 2011 et 2016, dont 2 ont conduit à des détentions préventives pendant les phases d'enquête et d'instruction. Cependant, aucune information n'est disponible sur le sort de ces dossiers. En 2023, le pays a adopté une loi relative à la prévention et à la lutte contre la corruption qui prévoit la création au sein de la section des comptes de la cour suprême, un organe chargé de la prévention et de la lutte contre la corruption, dénommé chambre anti-corruption. Toutefois, il convient d'indiquer que ladite loi déjà adoptée n'a pas l'objet de promulgation pour entrer en vigueur avant la fin de la visite sur place.

3. D'autres infractions sous-jacentes sont également identifiées aux Comores, notamment, la cybercriminalité, le trafic d'êtres humains, le trafic de voitures volées essentiellement de la France ; les infractions environnementales portant sur le trafic illicite des espèces protégées (tortues marines, aillerons de requins). Sur la base des études faites par le Service de Renseignement financier (SRF), l'Union des Comores est plus exposée au BC des produits de crimes commis à l'étranger que sur le territoire national. Toutefois, il n'y a pas d'estimation globale de la valeur des produits issus de ces activités criminelles et l'ENR offre peu d'information sur les méthodes de blanchiment utilisées.

4. L'Union des Comores n'a pas enregistré d'attaque terroriste. Aussi, il n'existe pas d'information révélant l'existence de cellule terroriste active, ni dormante dans le pays. Toutefois, des activités terroristes sont notées dans certains pays de la région, notamment, en Tanzanie, au Mozambique, au Kenya, et en Somalie. Selon l'ENR, certains pays de la région de l'Afrique de l'Est et ailleurs dans le monde, ont connu dans le passé des attaques terroristes auxquelles ont participé des ressortissants comoriens.

5. S'agissant du Financement du Terrorisme (FT), l'ENR identifie comme principales menaces, le financement des organisations et des activités religieuses et caritatives par des partenaires au niveau international ainsi que par le commerce informel et autres activités génératrices de revenu, tenus sur le plan interne par certains membres de courants religieux intégristes. La menace de FT pourrait également provenir du financement de certaines organisations caritatives et/ou éducatives à caractère islamique. C'était le cas notamment de la Fondation Al-Haramain d'origine saoudienne, connu pour son soutien logistique à Al-Qaïda lors des attaques de l'ambassade des Etats Unis à Nairobi en août 1998.

6. La situation d'archipel de l'Union des Comores est un facteur attractif pour le financement de la prolifération (FP) via les activités de la marine marchande. Cependant, l'Union des Comores n'a pas de relations diplomatiques avec la RPDC et n'entretient aucune relation commerciale avec ce pays, empêchant ainsi la fourniture, la vente ou le transfert directs ou indirects de tout article qui pourrait contribuer à son programme nucléaire, à son programme de missiles balistiques ou à d'autres programmes d'armes de destruction massive.

7. L'importance de l'économie informelle fait partie des principales vulnérabilités des Comores dans la mesure où les transactions sont faites en espèces et posent un défi de traçabilité. Ces flux financiers non maitrisés sont utilisés dans les transactions immobilières et peuvent également accentuer la vulnérabilité du pays face au FT.

Niveau global de conformité et d'efficacité

8. L'Union des Comores a déployé beaucoup d'efforts appuyés par une volonté politique claire pour mettre en œuvre son système LBC/FT.

9. Du point de vue de la conformité technique, l'Union des Comores dispose d'un cadre juridique LBC/FT qui ne cesse d'être renforcé. Depuis sa première évaluation en 2009, l'Union des Comores a entrepris de nombreuses réformes législatives et institutionnelles en vue de l'amélioration de son cadre juridique. Les plus notables sont : l'adoption de la loi relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en vue de corriger les lacunes relevées par l'évaluation mutuelle de 2009, l'adoption du nouveau code pénal qui a incriminé les infractions sous-jacentes qui ne l'étaient pas encore, l'adoption de loi portant organisation judiciaire qui a créé le pôle judiciaire économique et financier ; l'adoption de la loi relative à la lutte contre le terrorisme qui a créé un pôle anti-terroriste, l'adoption d'un décret renforçant l'organisation et le fonctionnement du Service de Renseignements Financiers ainsi que l'adoption du décret portant régime et procédures de mise en œuvre des SFC. Sur le plan préventif, la Banque Centrale a renforcé son dispositif LBC/FT et édicté des règlements et lignes directrices à l'endroit des assujettis. Du point de vue de la définition des politiques, une évaluation nationale a été conduite et a abouti à l'adoption d'une stratégie nationale de LBC/FT. Il est espéré que la mise en œuvre de cette stratégie permettrait à l'Union des Comores de remédier aux lacunes qui subsistent encore dans son dispositif. En effet, des lacunes importantes subsistent en ce concerne le contrôle des OBNL, les nouvelles technologies ainsi que la réglementation et le contrôles des EPNFD. D'autres lacunes modérées subsistent en matière de politiques et coordination LBC/FT, de sanctions financières ciblées, de mesures préventives, de renseignement financier et de coopération internationale.

10. Du point de vue de l'efficacité, les efforts des autorités n'ont pour le moment produit que des résultats minimes. L'évaluation des risques de BC/FT du pays a conduit à une certaine compréhension de ces risques et à l'élaboration d'une stratégie nationale LBC/FT dont quelques actions ont été mises en œuvre. L'exploitation du renseignement financier n'a pas permis de conduire des enquêtes et poursuites de BC en vue d'obtenir

des condamnations et des confiscations en cohérence avec le profil de risque du pays. Les sanctions financières ciblées ne sont pas encore mises en œuvre dans les délais requis. Les contrôles ne sont pas exercés sur l'ensemble des entités assujetties en vue d'assurer une mise en œuvre efficace des mesures préventives. Toutes les opportunités de la coopération internationale ne sont pas exploitées en matière de lutte contre le BC/FT. Globalement, des améliorations fondamentales sont requises afin d'améliorer le niveau d'efficacité atteint par le pays dans l'ensemble des onze (11) domaines couverts par les normes du GAFI.

Évaluation des risques, coordination et définition des politiques (chapitre 2 ; RI.1, R.1, 2, 33 & 34)

11. L'Union des Comores a conclu son processus d'ENR lancé en octobre 2019, le 07 juin 2023 avec l'adoption du rapport de l'ENR par les autorités du pays. Conduit de manière inclusive avec le soutien financier du Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe (le COMESA) et de l'appui technique de la Banque Mondiale, le processus a été sérieusement perturbé par les mesures sanitaires liées à la Covid-19 et par des difficultés liées à l'absence ou à l'indisponibilité de données statistiques ou de données non exhaustives dans le domaine de la LBC/FT. Cette situation a impacté négativement les conclusions et résultats obtenus sans pour autant remettre en cause le caractère raisonnable du processus. En ce qui concerne le risque de BC en Union des Comores, le rapport de l'ENR situe la menace globale de BC et la vulnérabilité nationale de BC à un niveau moyennement élevé et conclut que l'Union des Comores est exposé à un risque moyennement élevé de BC. Relativement au FT, le rapport de l'ENR fait ressortir un risque moyen résultant d'une menace de FT moyennement faible et d'un niveau de vulnérabilité de FT élevé.

12. Malgré la diffusion par voie électronique, par correspondances physiques et par des ateliers de partage des conclusions et des résultats du rapport de l'ENR aux parties prenantes et aux entités déclarantes, la compréhension des menaces et des vulnérabilités aux plans national et sectoriel reste limitée au niveau des autorités compétentes à l'exception de la BCC et du SRF. Cette situation pénalise l'application de l'approche basée sur les risques par les autorités compétentes du pays notamment les autorités de contrôle et les autorités d'enquêtes et de poursuites pénales, qui n'intègrent pas dans la définition de leurs objectifs et la conduite de leurs activités, les risques de BC/FT identifiés dans l'ENR. De même, l'approche basée sur les risques n'a pas été appliquée dans le cadre de l'élaboration du document de stratégie nationale de LBC/FT validé par les autorités comoriennes, les domaines ou secteurs à risques élevés n'ayant pas fait l'objet d'un traitement renforcé à travers la définition claire et précise de mesures d'atténuation et une affectation prioritaire des ressources mobilisées.

13. L'Union des Comores s'est dotée depuis 2012 d'un comité national de LBC/FT qui a la charge de la coordination nationale en matière de la LBC/FT et la définition et la mise en œuvre de la politique nationale de LBC/FT. Toutefois, la composition de ce comité se limite uniquement aux représentants de quelques ministères stratégiques et du Service des Renseignements Financiers. L'absence au sein du comité des autorités de contrôle, des autorités d'enquêtes et de poursuites pénales et du secteur privé (les organismes d'autorégulation ou les ordres professionnels des entités déclarantes), constitue une faiblesse majeure du cadre national d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de LBC/FT. Par ailleurs, le comité national reste encore largement dépendant du Service de Renseignements Financiers et ne dispose pas de ressources (humaines, financières, matérielles et techniques) propres adéquates pour accomplir efficacement ses missions.

Renseignement financier, enquêtes, poursuites et confiscation en matière de BC (Chapitre 3 ; RI.6, 7, 8 ; R.1, 3, 4, 29-32)

Utilisation du renseignement financier (Résultat Immédiat 6)

14. Le cadre juridique de l'Union des Comores permet au Service de renseignement financier et aux autorités compétentes, notamment les autorités d'enquête et de poursuite pénales (AEPP), d'accéder à une large gamme de renseignements et d'informations financières. Le SRF reçoit et analyse des DOS transmises exclusivement par les assujettis du secteur financier, ainsi que les déclarations des transactions en espèces et d'INP reçues de la Douane. La CRF ne reçoit pas en revanche les déclarations systématiques des transactions en espèces à partir

d'un certain seuil. Le dispositif lui permet d'avoir accès à des informations complémentaires auprès des assujettis et de l'administration publique, de procéder à des analyses opérationnelles et stratégiques, et de faire des diffusions aux autorités compétentes. La CRF comorienne est habilitée à collaborer et échanger des informations avec les parties prenantes nationales de la LBC/FT et avec les CRF étrangères. S'agissant des AEPP, elles peuvent accéder au maximum d'informations et de renseignements d'ordre financier notamment pour les utiliser dans le cadre des enquêtes parallèles de BC/FT et des enquêtes sur les infractions sous-jacentes associées.

15. Toutefois, les insuffisances notées dans les capacités d'analyse opérationnelle et stratégique de la CRF des DOS et autres informations financières qu'elle reçoit, compromettent sa capacité à produire un renseignement financier utile en temps opportun aux enquêtes de BC/FT et sur les infractions sous-jacentes associées. Ainsi, le renseignement financier produit par la CRF est essentiellement destiné aux autorités judiciaires et peu utilisé par les AEPP et autres autorités compétentes pour les soutenir dans leurs besoins opérationnels. L'utilisation de ces renseignements financiers a permis la détection de peu de cas de BC et pas du tout de cas de FT, les diffusions du SRF ne portant que sur le BC et les infractions sous-jacentes. Aussi, le nombre de notes stratégiques produites par le SRF est très faible comparativement aux risques de BC/FT identifiés. La CRF qui n'est pas Membre du Groupe EGMONT, a signé peu d'accords de coopération avec ses homologues étrangères et a peu recours aux demandes d'informations auprès des CRF étrangères dans le traitement des DOS reçues. La protection de la confidentialité des informations reçues par la CRF et échangées avec les autres parties prenantes de la LBC/FT est limitée du fait de l'absence de prestation de serment de ses membres et correspondants au sein des administrations publiques, ainsi que d'accord de non-divulgation de la part de son personnel.

Enquêtes et poursuites pour BC (Résultat Immédiat 7)

16. Le cadre juridique comorien prévoit une combinaison de méthodes de l'infraction de BC qui couvre certaines catégories d'infractions sous-jacentes déterminées et s'étend à tous les crimes et délits, y compris la fraude fiscale. Le BC s'applique à tout bien représentant directement ou indirectement le produit de l'infraction. Les autorités comoriennes n'ont obtenu qu'une condamnation de BC qui est relative aux types de cas d'auto-blanchiment, de blanchiment par un tiers et de blanchiment autonome. La condamnation n'est relative à aucune principale menace identifiée dans l'ENR. Les principales menaces de BC (l'escroquerie, le faux et usage de faux en écriture, l'abus de confiance, le trafic de drogue, la corruption et le détournement de deniers publics) n'ont pas fait l'objet de condamnations pour BC quoiqu'elles apparaissent dans les enquêtes et poursuites pénales ainsi que les condamnations en lien avec les infractions sous-jacentes. Le document national de politique et de stratégie de l'Union des Comores priorise les enquêtes et poursuites de BC mais cela n'est pas mis en œuvre. Les AEPP de l'Union des Comores ne sont pas suffisamment formées pour mener efficacement les enquêtes financières parallèles de BC et ne mènent que les enquêtes relatives aux infractions sous-jacentes. Par ailleurs, les enquêtes de BC sont également entravées par la corruption au sein des AEPP.

Confiscation (Résultat immédiat 8)

17. Le cadre juridique comorien permet de réaliser la confiscation des produits et des instruments de l'infraction. Toutefois, il n'existe aucun mécanisme permettant de recouvrer et de gérer des avoirs saisis et confisqués autres que pour les métaux précieux et les numéraires. Les AEPP procèdent insuffisamment à l'identification et au dépistage en vue de la saisie et confiscation des biens en lien avec une activité criminelle commise à l'étranger et ne recourent pas à la coopération avec leurs homologues étrangers afin d'identifier et de dépister les biens en lien avec une activité criminelle commise en Union des Comores. Les défauts et fausses déclarations d'espèces et d'INP d'un montant dépassant le seuil prescrit de 5 millions FC (soit 10 162 Euros) ne sont pas détectés par la douane et les données de déclarations des montants qui dépassent le seuil ne sont pas susceptibles d'être analysées par le SRF malgré les risques de BC/FT associés. L'insuffisance de données statistiques sur les saisies et confiscations relatives aux infractions qui constituent les principales menaces de BC ne permet pas d'apprécier la cohérence entre les résultats engrangés et les risques de BC/FT ainsi que les politiques et priorités nationales de LBC/FT.

Financement du terrorisme et de la prolifération (Chapitre 4 ; RI.9, 10, 11 ; R. 1, 4, 5-8, 30, 31 et 39.)

Enquête et poursuites de FT (Résultat Immédiat 9)

18. Le FT est une infraction pénale en Union des Comores conformément à la Convention des Nations Unies pour la répression du FT et ses annexes. Les AEEP disposent de toutes les prérogatives pour enquêter et poursuivre le FT. Mais aucun cas de FT n'a été identifié, poursuivi et condamné conformément au profil de risque du pays à cause de l'insuffisance de la formation et des ressources matérielles et financières, de la sensibilisation sur les types de cas de FT en fonction du profil de risque. L'Union des Comores ne dispose pas de stratégie nationale de lutte contre le terrorisme qui intègre prioritairement les enquêtes de FT. En l'absence de condamnation, l'efficacité des sanctions contre les personnes physiques et morales de même que la mise en œuvre des mesures pénales, réglementaire ou d'autres mesures pour interrompre les activités de FT lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir une condamnation pour FT n'ont pu être évaluées.

Empêcher les terroristes de collecter, déplacer et utiliser des fonds (Résultat Immédiat 10)

19. L'Union des Comores, avec le Décret 23-074/PR du 25 juillet 2023, dispose désormais d'un cadre juridique et institutionnel lui permettant de mettre en œuvre dans une certaine mesure les sanctions financières ciblées liées au financement du terrorisme prises au titre des Résolutions pertinentes 1267 et subséquentes, et 1373 du CSNU. En effet, le Directeur du service de renseignement financier de l'Union des Comores dispose du pouvoir de mettre en œuvre les sanctions financières ciblées au titre des RCSNU 1267 et subséquentes en décidant, par tout moyen laissant trace écrite, du gel des fonds et autres ressources économiques et financières des personnes et entités désignées au titre desdites résolutions.

20. S'agissant de la RCSNU 1373, la décision de gel est ordonnée par arrêté du ministre chargé des finances sans délai et sans notification préalable dès qu'il décide d'inscrire une personne ou une entité sur la liste nationale que ce soit sur initiative propre du pays ou sur demande d'un pays tiers.

21. Toutefois en raison de l'absence de précision sur la nature et les modalités de la prise de décision de gel par le Directeur du SRF, il n'est pas possible de mettre en œuvre sans délai les SFC liées au FT prises au titre de les RCSNU 1267 et subséquentes. Par ailleurs, la dissémination des listes portant sur les SFC liées au FT auprès des personnes susceptibles de détenir des biens et autres ressources appartenant aux personnes et entités désignées, ne se fait pas en temps opportun du fait d'un mécanisme inopérant et imprécis. Les assujettis du secteur financier comprennent assez-bien leurs obligations en matière de SFC et certains disposent de solutions informatiques qui leur permettent d'accéder aux listes de sanctions et de procéder au filtrage de leur portefeuille clients et à l'entrée en relation. En revanche, les EPNFD et certaines IF, notamment les assurances, ne comprennent pas suffisamment leurs obligations en matière de SFC liées au FT et ne font l'objet d'aucun contrôle, faute d'autorités de supervision et de contrôle désignées en matière de LBC/FT.

22. L'Union des Comores n'a pas évalué le secteur des OBNL pour en identifier la ou les sous-catégories les plus exposées à l'utilisation abusive à des fins de FT afin de leur appliquer une supervision et un contrôle basés sur le risque. Ce secteur dont la régulation relève du Ministère de l'intérieur n'est pas contrôlé en matière de LBC/FT et les acteurs du secteur n'ont aucune connaissance de leurs risques de BC/FT et surtout leurs risques d'utilisation à des fins de FT.

Financement de la prolifération (Résultat Immédiat 11)

23. L'Union des Comores, avec le Décret 23-074/PR du 25 juillet 2023, dispose désormais d'un cadre juridique et institutionnel lui permettant de mettre en œuvre dans une certaine mesure les sanctions financières ciblées liées au financement de la prolifération.

24. Ce décret pris en application des dispositions des lois N°12-008/AU relative à la LBC/FT et N°21-004/AU relative à la lutte contre le terrorisme et son financement et contre le financement de la prolifération donne au Directeur du service de renseignement financier de l'Union des Comores les prérogatives de mettre en œuvre les sanctions financières ciblées au tire des RCSNU relatives à la lutte contre le financement de la prolifération en décidant, par tout moyen laissant trace écrite, du gel des fonds et autres ressources économiques et financières des personnes et entités désignées au titre desdites résolutions. Toutefois, la nature et les modalités de l'acte devant être pris par le Directeur du SRF n'étant pas définis clairement, il n'est pas possible de mettre en œuvre sans délai des SFC liées au FP et prises au titre des RCSNU pertinentes. Par ailleurs, en l'absence d'un mécanisme précis et opérant de communication à temps opportun des désignations des RCSNU relatives à la lutte contre le FP aux assujettis et à toutes personnes physiques ou morales susceptibles de détenir les avoirs des personnes et entité désignées, il n'est pas possible de mettre en œuvre les SFC liées au FP, d'autant plus que les EPNFD et certaines IF n'ont pas été suffisamment sensibilisées sur leurs obligations en la matière et aucune ligne directrice n'a été édictée sur la question.

Mesures préventives (Chapitre 5 ; RI.4 ; R.9-23)

25. L'Union des Comores dispose d'un cadre juridique globalement satisfaisant relatif aux mesures préventives à mettre en œuvre par les IF. Cependant des lacunes subsistent notamment en matière d'identification du bénéficiaire effectif, d'exercice du devoir de vigilance pour les bénéficiaires de contrats d'assurance vie, d'utilisation et de développement des nouvelles technologies liées aux actifs virtuels ; ce qui impacte le niveau de conformité technique du pays, en ce qui concerne les mesures préventives.

26. Outre les banques appartenant à un groupe international ou régional qui ont une assez bonne compréhension de leurs risques BC/FT, les autres IF méconnaissent ou ont une compréhension limitée de leurs risques, faute d'une évaluation institutionnelle de ces risques. S'agissant de la mise en œuvre des obligations en matière de LBC/FT, les banques et IFD en ont une bonne compréhension tandis que celle des autres catégories d'IF, exceptés les compagnies d'assurance qui la méconnaissent, est limitée. Cependant, les mesures de vigilance ne sont pas appliquées de façon effective en fonction des risques identifiés au niveau national ni, au niveau des IF qui ont mené des évaluations internes et élaboré des cartographies de risques. Les autres IF n'ont pas pris de mesures visant à atténuer de manière satisfaisante les risques de BC/FT.

27. Hormis les compagnies d'assurance, les autres IF mettent en œuvre les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle en procédant à l'identification des clients (y compris les PPE) lors de l'entrée en relation et en assurant le suivi de leurs transactions durant toute la relation d'affaires. Néanmoins, l'identification des bénéficiaires effectifs n'est pas systématique aux Comores, faute de disponibilité d'un mécanisme y afférent, qu'il s'agisse de personnes morales ou de PPE. En outre, contrairement aux autres IF, les banques en général, disposent de logiciel leur permettant de vérifier si leurs clients ou leurs transactions ont un lien avec des pays présentant un risque élevé identifié par le GAFI, à l'endroit desquels une vigilance adéquate est requise. Par ailleurs, les IF se conforment globalement à leurs obligations de conservation des documents. Enfin, concernant les obligations déclaratives, ce sont les banques, les IFD et les Intermédiaire financiers qui s'y conforment car la totalité des DOS reçues par le SRF, sur la période 2018-2022, émane de ces catégories d'IF.

28. Les EPNFD ont démontré une bonne connaissance des principales menaces en lien avec leurs secteurs d'activités respectifs, en raison : (1) de leur participation au processus de l'Évaluation nationale des risques ; (2) de la mise à leur disposition du rapport de cette évaluation ; et (3) de leur participation aux actions de dissémination des résultats de l'ENR organisé par le SRF. Toutefois, les EPNFD ont une faible compréhension de leurs risques de LBC/FT dans la mesure où aucune d'entre elles n'a identifié ses propres risques et ne dispose de programme interne de prévention du BC/FT comme les y obligent les dispositions de la loi relative à la LBC/FT en vigueur en Union des Comores. De plus, elles méconnaissent leurs obligations en matière de LBC/FT. La mise en œuvre des mesures préventives n'est donc pas effective et cette situation impacte négativement l'efficacité du système de LBC/FT en Union des Comores au regard de l'importance de leurs activités.

Contrôle (Chapitre 6 ; RI.3 ; R.14, R.26-28, 34, 35)

29. La BCC dispose d'un cadre législatif et réglementaire pertinents de même que de plusieurs outils et procédures pour vérifier et s'assurer que les criminels ou leurs complices ne détiennent une participation significative ou ne contrôlent les institutions financières agréées ou autorisées. Toutefois, les autorités de la BCC gagneraient à intensifier les échanges de renseignements et d'informations avec le SRF, les autorités d'enquêtes (police et gendarmerie), les autorités judiciaires et toutes autres autorités compétentes pertinentes, pour renforcer ses mécanismes et procédures afin de contourner les difficultés liées à l'identification des bénéficiaires effectifs des personnes morales qui limitent l'efficacité des mesures mises en œuvre.

30. L'implication active de la BCC dans l'évaluation nationale des risques lui a permis d'avoir une bonne compréhension des menaces et vulnérabilités nationales identifiées dans le rapport de l'ENR. Cependant, elle n'a pas démontré une bonne compréhension des risques de BC/FT inhérents aux secteurs assujettis sous son contrôle. De façon globale, la BCC n'exécute pas sa mission de contrôle et de supervision en matière de la LBC/FT, sur la base d'une identification et une bonne compréhension des profils de risques des institutions financières sous son contrôle. En effet, la BCC ne dispose pas de ressources (humaines, matérielles, techniques et financières) adéquates pour appliquer efficacement la supervision basée sur les risques de BC/FT, au regard du nombre des IF sous sa tutelle et de la diversité de leurs profils de risques.

31. Dans le secteur des assurances et dans toutes les catégories d'EPNFD, le contrôle en matière de la LBC/FT n'est pas effectif faute d'autorités de contrôle habilitées en cette matière.

Transparence et bénéficiaires effectifs (Chapitre 7 ; RI.5 ; R.24, 25)

32. L'Acte Uniforme de l'OHADA sur le droit des Sociétés Commerciales et les Groupements d'Intérêt Economique définit le cadre de constitution des différents types de personnes morales, sociétés commerciales. Les informations sur la création et les types de personnes morales, sociétés commerciales, sont mises à la disposition du public par l'ANPI à travers son site web et l'administration du RCCM des tribunaux de commerce. Elles sont accessibles au public en temps opportun, y compris aux autorités de contrôle et supervision, aux autorités d'enquêtes et au SRF. L'Union des Comores n'a pas évalué les risques des différents types de personnes morales créées sur son territoire national. Mais les personnes morales sont utilisées à des fins abusives parce qu'elles sont impliquées dans des DOS et ont fait l'objet de redressements fiscaux. L'utilisation abusive est aussi liée à l'absence d'informations sur les bénéficiaires effectifs dans le RCCM. Mais il n'y a pas un mécanisme de contrôle pour s'assurer de leur exactitude et mise à jour des informations de base contenues dans le RCCM. Il n'y a pas eu de sanctions liées à la soumission des informations de base et sur les bénéficiaires effectifs inexactes, l'absence de soumission desdites informations à jour en temps opportun, à l'encontre des dirigeants de personnes morales en raison de l'absence de base légale. L'existence des constructions juridiques est encadrée en Union des Comores. Mais il n'existe pas de mécanisme défini pour recueillir, centraliser et rendre accessible en temps opportun les informations de base, et sur les bénéficiaires effectifs des constructions juridiques dont l'existence n'est pas reconnue dans le pays. L'accès en temps opportun à des informations de base adéquates, exactes et actualisées sur les constructions juridiques ainsi que leurs bénéficiaires effectifs est confronté aux défis de la reconnaissance de leur existence.

Coopération internationale (Chapitre 8 ; RI.2 ; R.36-40)

33. L'Union des Comores dispose d'un cadre juridique et institutionnel adéquat lui permettant d'offrir la gamme de coopération internationale la plus large possible et en temps opportun à travers des accords multilatéraux et bilatéraux, et par le biais d'échanges de renseignements financiers à travers sa CRF et d'autres formes de coopération, notamment avec les autorités d'enquêtes et de poursuite pénale. Toutefois, l'absence de désignation d'une autorité compétente en matière d'entraide judiciaire et surtout d'allocation de ressources humaines et matérielles adéquates dédiées, ainsi que le nombre limité d'accords bilatéraux en matière de coopération judiciaire limitent l'efficacité du dispositif de LBC/FT comorien en matière d'entraide judiciaire et d'échanges d'informations entre autorités compétentes et leurs homologues étrangères.

34. De plus les AEPP ne sont pas sensibilisées, ni formées à recourir à l'entraide judiciaire dans le cadre de leurs enquêtes et poursuites pénales. En outre, la quasi-absence de statistiques à tous les niveaux n'a pu permettre d'apprécier convenablement la mise en œuvre effective et efficace de la coopération internationale en Union des Comores. Cependant, l'Union des Comores à fait montre d'une certaine capacité à faire jouer la coopération internationale informelle avec des pays plus ou moins voisins pour résoudre des affaires de criminalité transnationale au moins dans deux cas.

Actions prioritaires

Les autorités Comoriennes devraient :

a. Veiller à la cohérence des évaluations de risques et à leurs mises à jour en temps opportun et en adéquation avec le profil de risque et le contexte du pays marqué par la prépondérance du secteur informel avec son corollaire d'usage excessif d'espèces dans les transactions économiques. Cet exercice devra prendre en compte tous les secteurs d'activités ou domaines à risque y compris le secteur informel et reposer sur un mécanisme opérationnel qui puisse assurer la disponibilité et l'exhaustivité des informations et données statistiques relatives à la LBC/FT, indispensables à la bonne conduite et à la qualité de ces évaluations ;

b. Poursuivre le partage des résultats et conclusions de l'ENR, en organisant des sessions d'échanges approfondis avec les parties prenantes de la LBC/FT y compris avec les IF et les EPNFD, sur les risques identifiés dans l'ENR. Cela, en vue de garantir leur bonne compréhension par tous les acteurs et leur prise en compte par les autorités compétentes concernées (autorités de contrôle et d'autorégulation, autorités d'enquêtes et de poursuites pénales) dans la définition de leurs objectifs et dans la conduite de leurs activités ;

c. Renforcer et redynamiser le cadre de coordination et de coopération de la LBC/FT en adoptant l'application de l'approche basée sur les risques comme fondement de la mise en œuvre des politiques de LBC/FT , en élargissant ledit cadre à toutes les parties prenantes pertinentes de la LBC/FT des secteurs public et privé, y compris aux autorités en charge de l'inclusion financière et en le dotant de ressources (humaines, matérielles, techniques et financières) adéquates, en vue de garantir leur participation à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie nationale de LBC/FT ;

d. Accroitre sensiblement les capacités humaines et matérielles d'analyse du SRF par un recrutement de personnels qualifiés et l'acquisitions de moyens techniques adéquats ainsi que la formation du personnel en poste, pour pouvoir produire en temps opportun un renseignement financier utile aux enquêtes, poursuites et condamnations des faits de BC/FT.

e. Rendre opérationnel le réseau de correspondants nationaux du SRF au sein des administrations par la désignation formelle des points focaux afin de rendre plus dynamique la coopération et l'échange d'informations entre acteurs nationaux de la LBC/FT dans le traitement du renseignement financier.

f. Faire prêter serment à tous les membres du SRF, de même que ses correspondants au sein des administrations publiques et faire signer des accords de non-divulgation à son personnel d'appui pour s'assurer qu'il respecte l'obligation de confidentialité et du secret professionnel.

g. Opérationnaliser les pôles judiciaires spécialisés pour la lutte contre le terrorisme et son financement et pour la lutte contre les crimes économiques et financiers ainsi que le mécanisme de lutte anti-corruption pour faciliter l'identification des cas de blanchiment liés aux principales menaces y compris la corruption ;

h. Renforcer les capacités des AEEP pour identifier, enquêter, poursuivre et juger les principales menaces

de BC en cohérence avec le profil de risque du pays à travers les formations sur les enquêtes financières et les techniques spéciales d'enquête ;

i. Renforcer les capacités des AEPP sur les saisies et confiscations notamment à travers une formation sur l'identification et le dépistage de biens sur son territoire et à l'étranger ; élaborer et disséminer un guide en matière de saisie et de confiscation au profit des AEPP ; mettre en place un mécanisme efficace de recouvrement et de gestion des avoirs saisis et confisqués à travers une coordination opérante entre le trésor public et les autorités judiciaires ;

j. Mettre en place des mesures visant à détecter les défauts ou fausses déclarations des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'INP à toutes ses frontières et procéder à la confiscation aussi bien des espèces que des INP en cas de défaut ou de fausse déclaration en interagissant efficacement avec le SRF en raison des risques de BC/FT associés ;

k. Mettre en œuvre la stratégie nationale de lutte contre le terrorisme qui intègre prioritairement les enquêtes de FT, mais également identifier davantage les divers types d'activités de FT conformément au profil de risque du pays et sensibiliser et former les AEPP pour les aguerrir à poursuivre et à obtenir des condamnations en lien avec les types d'activités de FT et le profil de risques du pays ;

l. Encourager les services de renseignements et les AEPP à privilégier la coordination de leurs activités et l'échange des informations/renseignements en vue de la détection, la recherche et la collecte des preuves dans le cadre des enquêtes de FT pour aboutir à des enquêtes, poursuites et condamnations ;

m. Clarifier la nature et les modalités de prise de la décision de gel prévue par le décret 23-074/PR en son article 19 pour la mise en œuvre sans délai des SFC prises au titre de la RCSNU 1267 et des RCSNU relative au financement de la prolifération ;

n. S'assurer que les entités déclarantes ont une bonne compréhension des risques de BC/FT liés à leurs clients, produits, services et canaux de distribution ainsi qu'à leurs zones géographiques, afin d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes et des procédures internes prenant en compte ces risques, en vue de les atténuer.

o. Prendre des textes spécifiques pour réglementer les professions d'agents immobiliers, de négociants en pierres et métaux précieux et mettre à jour ceux régissant le secteur des assurances.

p. Poursuivre les actions de sensibilisation/formation pour renforcer la connaissance de toutes les IF sur leurs obligations de LBC/FT et particulièrement sur la mise en œuvre des devoirs de vigilance à l'égard de la clientèle.

q. Organiser des actions de sensibilisation/formation à l'intention des EPNFD sur les obligations de LBC/FT, notamment le profilage des clients, la surveillance des transactions, la détection et la déclaration des opérations suspectes pour les aider à s'acquitter efficacement de leurs obligations en la matière.

r. Doter la BCC de ressources adéquates pour conduire ses missions de contrôle suivant l'approche basée sur les risques, en renforçant sa compréhension des risques de BC/FT inhérents aux secteurs assujettis sous sa tutelle à travers des évaluations sectorielles des risques de BC/FT et l'élaboration des cartographies de profils de risques de BC/FT des différentes catégories d'institutions financières qu'elle supervise ;

s. Désigner l'autorité de contrôle en matière de LBC/FT du secteur des assurances pour rendre effectifs les contrôles de LBC/FT dans ce secteur ;

t. Désigner les autorités de contrôle en matière de LBC/FT pour toutes les catégories d'EPNFD pour rendre effectifs les contrôles de LBC/FT de toutes les professions concernées ;

u. Former toutes les autorités de contrôles des IF et des EPNFD sur la supervision basée sur les risques de BC/FT ;

v. Veiller à identifier les risques de BC/FT liés aux différents types de personnes morales et mettre en place un plan d'action de mitigation desdits risques ;

w. Mettre en place un mécanisme de déclaration des informations sur les bénéficiaires effectifs dans le RCCM ainsi que leur identification et sensibiliser toutes les parties prenantes (autorités de contrôle, autorités de régulation, administration du RCCM, administration de l'ANPI, AEPP) et des acteurs nationaux (IF et EPNFD) sur l'identification du bénéficiaire effectif ;

x. Prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives contre les dirigeants des personnes morales pour des manquements aux obligations de collecte d'informations élémentaires sur les personnes morales et les bénéficiaires effectifs ainsi que de leur actualisation. Les autorités compétentes devront tenir des statistiques sur le nombre et le type de sanctions appliquées aux dirigeants des personnes morales pour divers manquements ;

y. Mettre en place un système de gestion et de suivi des demandes d'entraide pour une meilleure efficacité de sa coopération internationale en matière de LBC/FT. Ce système de gestion devrait intégrer la priorisation de l'exécution des demandes tenant compte des facteurs liés à la nature de l'infraction en cause et des personnes impliquées

Notes de l'efficacité et de conformité technique

Tableau 1. Notes de l'efficacité

RI.1	RI.2	RI.3	RI.4	RI.5	RI.6	RI.7	RI.8	RI.9	RI.10	RI.11
EF	EF	EF	EF	EF	EF	EF	EF	EF	EF	EF

Note : les Notes de l'efficacité peuvent indiquer l'Efficacité Élevée (EE), Substantielle (ES), Modérée (EM) ou Faible (EF).

Tableau 1. Notes de la conformité technique

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

Note : les notes de la conformité technique peuvent être comme suit : C - Conforme, LC - Largement conforme, PC - Partiellement conforme ou NC - Non conforme.

RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE

Préface

Ce rapport présente les mesures de LBC/FT en vigueur en Union des Comores lors de la visite sur place effectuée du 12 au 26 juillet 2023. Il analyse le niveau de conformité avec les 40 Recommandations du GAFI et le niveau d'efficacité du dispositif de LBC/FT du pays, et formule des recommandations sur la manière dont ce dernier pourrait être renforcé.

La présente évaluation est fondée sur les Recommandations du GAFI de 2012 et a été préparée selon la méthodologie de 2013. Elle a été réalisée sur la base des informations fournies par les autorités du pays et celles obtenues par l'équipe d'évaluation pendant sa visite sur place.

L'évaluation a été menée par une équipe d'experts composée de :

- M. Mamadou THIANDOUM, Commissaire de Police, Directeur des Enquêtes et de la Coopération internationale de la CENTIF du Sénégal, Expert opérationnel/Enquêtes et poursuites pénales ;
- Dr Seydou BARRO, Magistrat, Directeur des affaires juridiques et du contentieux de l'Agence Nationale de Gestion et de Recouvrement des Avoirs Saisis ou Confisqués (ANAGRASC) du Burkina Faso, Expert juridique /Enquêtes et poursuites pénales
- M. Serge HOUEDANOU, Cadre supérieur à la BCEAO et Secrétaire Général de la CENTIF du Bénin, Expert financier (contrôle) /Expert évaluation des risques ;
- M. Amadou FONGBE, Cadre supérieur à la BCEAO et Secrétaire Général de la CENTIF de Côte d'Ivoire, Expert financier (Mesures préventives)

Avec le soutien du Secrétariat du GIABA

- M. Madické NIANG, Chargé des Institutions Financières
- M. Jean Aboussouwè ANADE, Chargé Senior des Entités Non Financières

Le rapport a été révisé par M. Didier Maurice MINLEND NOUMA (ANIF CAMEROUN) et M. Cyprien DABIRE (Cours des Comptes, BURKINA FASO)

L'Union des Comores a déjà fait l'objet d'une évaluation de son dispositif LBC/FT par le FMI en 2010. L'évaluation était basée sur les 40 Recommandation (2003) et les 9 Recommandations Spéciales (2001) et réalisée selon la Méthodologie de 2004. Le Rapport d'évaluation est disponible à l'adresse : https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2010/320/002.2010.issue-320-en.xml.

Cette évaluation, a conclu que l'Union des Comores est Largement Conforme pour 4 Recommandations ; Partiellement Conforme pour 13 Recommandations et 3 Recommandations Spéciales ; Non Conforme pour 23 Recommandations et 6 Recommandations Spéciales. Sur la base de ces résultats, l'Union des Comores a été placée sous le régime du suivi renforcé.

Il convient de noter que l'Union des Comores était membre de ESAAMLG avant de rejoindre le GIABA en 2017 où elle a poursuivi son régime de suivi renforcé. Le pays a été retirée du régime de suivi renforcé en 2021 pour lui permettre de préparer son évaluation mutuelle au titre du second cycle.

CHAPITRE 1 : RISQUES ET CONTEXTE EN MATIERE DE BC/FT

35. L'archipel des Comores est situé dans l'océan Indien à l'entrée nord du canal de Mozambique, entre le nord-ouest de Madagascar et la côte Est du continent Africain, et est composé de quatre îles, à savoir, les iles de Grande Comore qui abrite la capitale Moroni, d'Anjouan, de Mayotte et de Mohéli. L'Union des Comores a accédé à la souveraineté internationale, le 06 juillet 1975. Le présent rapport ne porte que sur les îles de Grande Comore, Anjouan et Mohéli. L'Union des Comores couvre une superficie de 2236 Km² et abrite une population de 836 774 (BM, 2022). Elle compte une importante diaspora de 562 000 individus. La population comorienne est de confession musulmane à 98% et catholique à 2%. Le pays a pour langues officielles : le Shikomori (le comorien), le français et l'arabe.

36. Après son indépendance, le paysage socio-politique a été marqué par des tentatives de déstabilisation et plusieurs coups d'Etat, ayant entrainé plusieurs changements constitutionnels. En 2001, le pays s'est doté d'une constitution qui consacre « l'Union des Comores » comme nouvelle dénomination du pays en lieu et place de la « République Fédérale Islamique des Comores ». Cette constitution avait institué une présidence tournante entre les îles, pour un seul mandat de quatre (4) ans. Elle avait accordé, entre autres, une large autonomie aux îles qui étaient dirigées par des Gouverneurs (considérés comme des présidents des îles autonomes) élus au suffrage universel. Cette constitution a fait l'objet de plusieurs révisions en 2009, en 2013 et 2018. Désormais, bien que la présidence soit maintenue tournante, le Président est élu pour un mandat de cinq (5) ans, renouvelable une fois et est le chef du Gouvernement. A ce titre, il détermine et conduit la politique de la Nation. Le pouvoir législatif est quant à lui assuré par l'Assemblée de l'Union, un parlement monocaméral composé de 24 députés élus pour un mandat de cinq (5) ans. Le pouvoir judiciaire, est assuré par la Cours suprême et les autres cours et tribunaux. La cour suprême est la plus haute juridiction en matière judiciaire, administrative, constitutionnelle, électorale et des comptes.

37. La monnaie utilisée en Union des Comores est le Franc comorien (KMF ou FC). Sur la base des accords de coopération monétaire signés avec la France, la monnaie nationale est arrimée à l'Euro suivant une parité fixe (1 EUR= 491,96775 KMF). Aussi, la convertibilité illimitée du Franc comorien et la libre transférabilité des capitaux entre les Comores et la France sont garanties. L'Union des Comores est une petite économie avec un PIB nominal de 577,3 milliards FC et un revenu par tête de l'ordre de 1294 USD en 2022. Sa dette extérieure s'établit à 27,1% du PIB et 86,5% en pourcentage des exportations[1]. En 2022, la croissance économique a été tirée essentiellement par les secteurs tertiaire et primaire avec des contributions respectives de 1,3 et 1, point de pourcentage. Le secteur secondaire n'a contribué qu'à hauteur 0,2%.

38. L'Union des Comores appartient à la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire[2], selon le classement de Banque mondiale, basé sur le revenu national brute (RNB) par tête. Son économie dépend fortement de l'extérieur. Les échanges commerciaux se sont soldés par une détérioration du solde global de la balance des paiements, en lien avec la dégradation du compte des transactions courantes. Le solde commercial a enregistré un déficit de 10 milliards FC. Les recettes d'exportation ont connu une augmentation de 76,7% grâce aux produits de rente dont les ventes sont passées de 10,2 milliards FC (2021) à 20,3 milliards FC (2022). L'Union des Comores exporte essentiellement la vanille, le girofle et l'ylang ylang. Les importations ont enregistré une progression de 11,4% en lien avec les produits alimentaires, les produits énergétiques et les biens de consommation intermédiaires. Le déficit courant est toutefois atténué par les envois des fonds privés. A ce sujet, il convient de noter que l'Union des Comores fait partie des pays où les envois de fonds de la diaspora sont les plus importants en Afrique, représentant près 96,4 milliards FC soit 16% du PIB en 2021[3].

[1] Rapport FMI n°23/215 (juin 2023)

[2] https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519

[3] Rapport annuel 2022 de la BCC

39. L'Union des Comores est classée à la 156ème place sur 189 pays, selon son indice de développement humain (PNUD, 2021). Il convient de rappeler qu'en 2019, l'Union des Comores a adopté, un plan stratégique de développement baptisé « Plan Comores Emergent – 2030 » ayant pour objectif d'engager des réformes profondes afin d'installer le pays sur la rampe de l'émergence. Cette stratégie est mise en œuvre par le truchement d'un plan d'action opérationnel à court terme pour la période 2020-2024, dénommé « Plan de Développement Intérimaire ». L'Union des Comores appartient à l'Organisation de la Conférence islamique et à la Ligue arabe. Elle fait partie du Marché commun d'Afrique Orientale et Australe (COMESA), de la Commission de l'océan Indien (COI), de l'Association des États riverains de l'océan Indien (IORA) et de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC). L'Union des Comores a développé de fortes relations de coopération avec les pays arabes, notamment, l'Arabie Saoudite, les Émirats Arabes Unis et le Koweït.

1.1. Risques en matière de BC/FT et détermination de la portée des questions à plus haut risque

1.1.1. Aperçu des risques en matière de BC/FT

40. Cette partie du rapport résume la compréhension que l'équipe d'évaluation a, des risques de BC/FT aux Comores. Elle se base sur les documents fournis par le pays, la documentation publiquement accessible ainsi que sur les discussions avec les autorités publiques et les acteurs du secteur privé, au cours de la visite sur place.

41. L'Union des Comores fait face à un risque de BC moyennement élevé (ENR). Les principales infractions sous-jacentes au BC sont liées à l'escroquerie, la corruption, le trafic de stupéfiants et de substances psychotropes, la contrefaçon de billets de banque, et la fraude fiscale ou bancaire. D'autres menaces ont été constatées comme étant émergentes à savoir le trafic d'or et le trafic de migrants. L'escroquerie comme infraction dominante aux Comores, revêt plusieurs formes dont celle liée aux ventes illégales de propriétés foncières causées par la non-immatriculation systématique du foncier. Ce type d'infraction concerne 60% des cas de procès et préoccupe les autorités politiques et judiciaires, notamment le parquet de Moroni qui en a fait une question prioritaire à cause de son ampleur. Les autres formes d'escroquerie sont liées aux trafics de visas et de faux documents dont beaucoup de candidats à l'émigration vers l'Europe se retrouvent victimes après avoir versé des sommes importantes à la suite des promesses des trafiquants. Aussi, de nouvelles formes d'escroquerie ont vu le jour aux Comores avec le système pyramidal (Ponzi) qui attire les victimes en leur proposant d'importants gains sur leurs placements initiaux et en un temps record. Cette escroquerie déguisée repose sur le marketing de réseau qui consiste à recruter des adhérents en masse et à rémunérer ses membres sur les fonds déposés par les nouvelles recrues. C'est un système qui s'effondre dès lors que les nouveaux adhérents n'atteignent plus la masse critique qui peut garantir la rémunération des anciens membres. A ce sujet, la Banque Centrale des Comores (BCC) a publié un communiqué pour mettre en garde la population comorienne contre cette supercherie (novembre 2019). L'escroquerie sur l'or porte sur la vente de bijoux de fantaisie à des clients, mais également à la mise en gage d'or factice auprès des Institutions de microfinance qui ont mis en place ce type de produit/service financier innovant.

42. Le trafic de drogue aux Comores, repose sur le transport et la vente de cannabis en provenance de la Tanzanie et de Madagascar, bien qu'il y ait une faible production locale. Les drogues dures comme l'héroïne et la cocaïne sont également frauduleusement importées de la Tanzanie et de Madagascar par voie maritime. Le territoire comorien est plus utilisé comme voie de transit vers l'étranger où des mules comoriennes avaient été détenues, notamment à l'île Maurice et en France. L'Union des Comores est confrontée au trafic des personnes. Selon le Rapport du Département d'Etat Américain (2023), le gouvernement des Comores ne se conforme pas entièrement aux normes minimales pour l'élimination de la traite, malgré les efforts significatifs consentis, qui ont valu au pays de passer de la catégorie 3 à la catégorie 2, traduisant un progrès notable. Ces efforts comprennent l'identification d'un plus grand nombre de victimes de la traite et l'orientation de toutes les victimes vers des services ; l'enquête sur un plus grand nombre de crimes de traite, y compris le cas d'un recruteur frauduleux ; et l'établissement d'unités d'enquête spécialisées dans la lutte contre la traite sur la Grande Comores et Anjouan. Aussi, le gouvernement a créé le Comité national pour la prévention du trafic illicite de migrants et de la traite des personnes (NCTIP), auquel il a affecté du personnel. Toutefois, le gouvernement n'a jamais condamné un auteur de traite. Pour ce qui concerne le trafic de migrants, il ne cesse de prendre de l'ampleur. Les statistiques de 2021 révèlent plusieurs cas impliquant près de 100 personnes, toutes nationalités confondues, qui ont tenté de se rendre

irrégulièrement vers Mayotte avec l'implication de 6 convoyeurs de nationalité comorienne[4]. Il n'y a pas d'estimation globale de la valeur des produits issus de ces activités criminelles et l'ENR comporte peu d'information sur les méthodes de blanchiment utilisées.

43. La corruption est une infraction bien présente en Union des Comores, même si le pays ne dispose pas de statistiques qui peuvent édifier sur son ampleur. L'indice de perception de la corruption ne cesse de se dégrader avec une tendance baissière depuis 2018. Sur les 5 dernières années, le pays n'a jamais quitté la 5ème tranche des pays les moins classés. Selon les informations disponibles, le pays avait institué une Commission Nationale de Prévention et de lutte contre la Corruption (CNPLC) en 2008 avant qu'elle ne soit dissoute par décret en 2016. L'équipe d'évaluation n'a pas eu connaissance des motifs de sa dissolution. Toutefois, durant sa période active, la CNPLC avait transmis 55 rapports au parquet, entre 2011 et 2016, dont 2 ont conduit à des détentions préventives pendant les phases d'enquête et d'instruction. Cependant, aucune information n'est disponible sur le sort de ces dossiers.

44. D'autres infractions sous-jacentes sont également identifiées aux Comores, notamment, le trafic de voitures volées essentiellement en France ; les infractions environnementales portant sur le trafic illicite des espèces protégées (tortues marines et terrestres, aillerons de requins) qui sont importées de Madagascar et convoyées vers la Chine ; le trafic de l'Or dont un cas identifié en 2021 et portant sur une quantité de 49 kg en provenance de Madagascar a fait l'objet d'une enquête (Cf.RI.7). Sur la base des études faites par le Service de Renseignement financier (SRF), l'Union des Comores est plus exposée au BC des produits de crimes commis à l'étranger que sur le territoire national.

45. L'Union des Comores manque de ressources et de capacités pour mener des enquêtes en matière de BC et d'infractions sous-jacentes y compris des enquêtes de patrimoine. Aussi, l'ENR souligne un faible niveau de collaboration entre les différentes agences, notamment en matière d'échange d'informations sur les crimes financiers et une utilisation pas efficace du renseignement financier. Il s'y ajoute que la plupart des commerçants ainsi que la diaspora qui voyagent souvent avec des liquidités importantes ne font pas de déclarations ni à l'entrée ni à la sortie du pays à cause d'une application laxiste des mesures de surveillance en vigueur. L'économie comorienne est dominée par un vaste secteur informel qui contribue à hauteur de 77% au PIB et offre 79% des emplois des personnes actives. Les activités économiques sont essentiellement basées sur des transactions en espèces en monnaie nationale comme en devises étrangères, particulièrement en Euro et le taux de bancarisation en Union des Comores est de 29,1% (2022). Ces facteurs contribuent à la vulnérabilité du pays qui envisage de développer une stratégie d'inclusion financière visant à porter le taux de bancarisation à 50% à l'horizon 2030. La position géographique et la nature d'archipel constituent des contraintes à l'efficacité de la surveillance des frontières et cette situation contribue au risque de BC/FT.

46. Les secteurs exposés à un risque élevé de BC sont les intermédiaires financiers (société de transfert), suivis des Institutions financières décentralisées (IFD), des banques, des notaires et des agents immobiliers qui font face à un risque moyennement élevé. Leurs facteurs particuliers de vulnérabilité résident dans la connaissance limitée des dispositions de la LBC/FT, l'absence de fonction de conformité et des sources d'informations indépendantes, une faible application des mesures préventives, ainsi qu'une supervision limitée et non basée sur les risques.

47. A date, l'Union des Comores n'a pas enregistré d'attaque terroriste. Aussi, il n'existe pas d'information révélant l'existence de cellule terroriste active, ni dormante dans le pays. Toutefois, des activités terroristes sont notées dans certains pays de la région, notamment, en Tanzanie, au Mozambique, au Kenya, en Somalie. Selon l'ENR, certains pays de la région de l'Afrique de l'Est et ailleurs dans le monde, ont connu des attaques terroristes auxquelles ont participé des ressortissants comoriens. Ce fut le cas de Fazul Abdullah Mohamed, membre d'Al-Shabab et ayant fait allégeance à Al-Qaïda par la suite. Il était considéré comme le cerveau des attentats perpétrés contre les ambassades des Etats Unis d'Amérique à Nairobi et à Dar Es-Salam (juillet 1998). Il était le chef présumé

[4] ENR, p33

d'Al-Qaïda dans la région de la Corne de l'Afrique au cours de l'année 2009. En 2014, quatre individus détenteurs de la citoyenneté économique des Comores ont été condamnés pour des faits de terrorisme aux Émirats Arabes Unis. Ils appartenaient à la mouvance terroriste Al-Nosra anciennement affiliée à Al-Qaïda. Dans la même année, un jeune français d'origine comorienne, a été arrêté à Beyrouth pour avoir tenté de commettre un attentat suicide avec une ceinture ou une veste explosive au Liban. En 2019, les autorités comoriennes ont remis à la France deux ressortissantes françaises qui s'étaient installées aux Comores et qui figuraient sur la liste de surveillance des radicalisés/du terrorisme par la France (fiche S). L'ENR informe qu'en 2014, plusieurs ressortissants comoriens résidant notamment dans l'ile de la Réunion auraient rejoint les rangs de l'État islamique.

48. S'agissant du Financement du Terrorisme (FT), l'ENR identifie comme principales menaces, le financement des organisations et des activités religieuses et caritatives par des partenaires au niveau international et par le commerce informel et autres activités génératrices de revenu, tenus sur le plan interne par certains membres de courants religieux intégristes. La menace de FT pourrait également provenir du financement de certaines organisations caritatives et/ou éducatives à caractère islamique. C'était le cas notamment de la Fondation Al-Haramain d'origine saoudienne, connu pour son soutien à Al-Qaïda et qui était active dans l'ensemble de l'Union des Comores au début des années 2000.

49. Le statut d'archipel de l'Union des Comores peut présenter une menace au financement de la prolifération (FP) via les activités de la marine marchande. En effet, selon un des rapports du GAFI, le secteur maritime présente une exposition potentielle à la violation des sanctions relatives au FP. Cependant, l'Union des Comores n'a pas de relations diplomatiques ni avec l'Iran ni avec la RPDC et n'entretient aucune relation commerciale avec ces deux pays, empêchant ainsi la fourniture, la vente ou le transfert directs ou indirects de tout article qui pourrait contribuer à leur programme nucléaire, à leur programme de missiles balistiques ou à d'autres programmes d'armes de destruction massive. Aussi, les autorités n'autorisent pas les navires battant pavillon comorien à naviguer en Corée du Nord ni à effectuer toute activité en rapport avec la Corée du Nord, sous peine de sanction pouvant entrainer la radiation du navire des registres, comme ce fut le cas en 2016 (Cf. chap.4).

1.1.2. Évaluation des risques du pays et cadrage des questions à plus haut risque

50. L'Union des Comores a conclu son premier processus d'évaluation nationale des risques en février 2023 qui a été sanctionné par un rapport adopté en conseil des ministres en juin 2023. Le processus qui a démarré depuis 2019 a connu un arrêt dû aux restrictions imposées par les autorités politiques et sanitaires dans le cadre de lutte contre la pandémie à COVID-19. Le processus de l'ENR a été conduit par l'Autorité de Coordination représentée par les principaux décideurs politiques nationaux en matière de LBC/FT, qui s'est appuyée sur un Secrétariat Technique et Administratif composé de personnes ressources en matière de LBC/FT et des groupes de travail répartis en huit (08) équipes en charge des évaluations sectorielles. Dans le cadre de cet exercice, l'Union des Comores a bénéficié d'un appui financier du Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe (COMESA) et les travaux ont été réalisés avec l'assistance technique de la Banque Mondiale et du GIABA.

51. Le processus a été inclusif avec la participation des autorités politiques, de l'administration publique, des autorités d'enquêtes et de poursuite pénale, des autorités de contrôle et de supervision, des institutions financières, des EPNFD et des OBNL. Les informations et données utilisées sont d'ordre qualitatif (rapports publics, sources ouvertes disponibles, dire d'experts) et quantitatif (statistiques répressives, contrôle, DOS). Elles ont été collectées à travers des recherches documentaires, des entretiens avec des autorités compétentes et des organisations professionnelles, ainsi que par l'administration de questionnaires. Des tournées ont été effectuées à travers les îles de l'archipel.

52. L'Union des Comores a évalué le niveau de risque BC/FT en fonction de la menace et de la vulnérabilité, préalablement déterminées. Les principales menaces identifiées par l'ENR sont l'escroquerie, la corruption, le trafic de stupéfiants et de substances psychotropes, la contrefaçon de billets de banque, et la fraude fiscale ou bancaire. D'autres menaces ont été constatées comme étant émergentes à savoir le trafic d'or et le trafic de migrants. La menace extérieure repose notamment sur l'importance des fonds générés par des cas d'escroquerie, de vol, de fraude fiscale et de fraude bancaire commis à l'étranger et par la suite transférés en Union des Comores. L'ENR

évalue le risque global de BC à Moyennement-élevé. Le risque est ordonné selon une échelle de cinq niveaux (Elevé ; Moyennement-élevé ; Moyen ; Moyennement-faible ; Faible). Les évaluations sectorielles ont conduit à classer les secteurs et activités ci-après, selon le niveau de risque BC :

Tableau 1.1 : Notations des risques de BC des secteurs et activités

Secteurs/activités	Niveau de risque
Banques	Moyennement-élevé
Institutions de Financière Décentralisées (IFD)	Moyennement-élevé
Intermédiaires financiers (STFV et SNPSF)	Elevé
Etablissements de monnaie électronique	Moyen
Assurances	Moyennement-faible
Immobilier	Moyennement-élevé
Notaires	Moyennement-élevé
Négociants en métaux précieux et pierres précieuses	Moyen
Avocats	Moyennement-faible
Comptables et Experts agréés	Moyennement-faible

53. L'ENR a évalué le risque de FT de l'Union des Comores à un niveau Moyen. Les principaux facteurs de risque sont : l'implication de comoriens d'origine et d'adoption dans des actes terroristes commis à l'étranger ; la position géographique de l'Union des Comores qui est relativement proche des pays comme la Tanzanie, le Mozambique et le Kenya qui abritent des foyers de terrorisme ; les flux de financements provenant de Fondations d'obédience religieuse du Moyen-Orient qui alimentent des activités éducatives et religieuses aux Comores.

a. Domaines d'attention élevée

54. Pour décider des questions d'importance à prioriser, l'équipe d'évaluation a examiné les documents fournis par l'Union des Comores (questionnaires sur la conformité technique, fiches sur l'efficacité et le Rapport d'ENR) ainsi que d'autres sources librement accessibles, crédibles et fiables, notamment les rapports d'organisations internationales. Les évaluateurs ont accordé une importance particulière aux sujets suivants.

- **Compréhension des risques et mise en œuvre d'une approche coordonnée fondée sur les risques de BC/FT** - L'équipe d'évaluation s'est intéressée à la qualité de l'identification et de l'analyse des risques effectuée par les autorités comoriennes ; à l'exhaustivité des secteurs et activités pris en compte pour l'exercice ; le degré de compréhension des risques BC/FT ; ainsi que la pertinence et la cohérence des mesures d'atténuation appliquées et prévues dans les documents de politique et de stratégie pour les différentes parties prenantes au régime de LBC/FT.
- **Contrôle et supervision basés sur les risques de BC/FT** - Au regard de la matérialité et du niveau de risques de BC/FT auxquelles sont exposés le secteur financier (les banques, les intermédiaires financiers, institutions financières décentralisées) et certaines EPNFD (notaires, agents immobiliers,), l'équipe d'évaluation s'est prioritairement intéressée à la compréhension des risques par les Autorités de supervision et à la mise en œuvre effective d'une approche fondée sur les risques dans l'exécution de leurs missions.
- **Capacités d'enquêtes des autorités compétentes dans l'identification et la poursuite des affaires de FT** - l'équipe d'évaluation a cherché de comprendre la perception des risques de FT par les Autorités compétentes, ainsi que la stratégie comorienne pour identifier et dépister les flux financiers terroristes, en particulier la capacité des autorités d'enquêtes et de poursuite pénale à surveiller l'activité illégale de change manuel, de transferts illégaux de devises (hawala) et les services de monnaie électronique, ainsi que le financement des OBNL à risques. Elle a analysé l'efficacité de la coordination nationale entre les autorités compétentes en charge de la lutte contre le terrorisme et son financement, ainsi que le niveau de coopération avec leurs homologues étrangers notamment du Kenya, de Madagascar, du Mozambique et de la Tanzanie.

L'équipe a examiné les mécanismes mis en place aux Comores pour mettre en œuvre les sanctions financières ciblées liées au FT et au FP.

- **Capacités des Autorités d'enquêtes et de poursuites en matière BC** – L'équipe a accordé un intérêt particulier à la corruption d'une part, en tant qu'infraction sous-jacente au BC et sa prise en charge par les autorités d'enquête et de poursuite et d'autre part, dans quelle mesure elle entrave les enquêtes/poursuites /condamnations des auteurs et la confiscation des produits de l'infraction dans un contexte de corruption élevée mis en exergue par l'ENR et d'une ingérence soupçonnée des autorités politiques sur les dossiers judiciaires , ponctué par la dissolution de la commission nationale de prévention de la lutte contre la corruption (CNPLC) dont les dossiers transmis au Parquet n'ont pas connu de suite. Elle s'est intéressée à l'utilisation des renseignements financiers et les autres informations pertinentes par les autorités compétentes dans le cadre des enquêtes sur le BC/FT y compris les mécanismes mis en place par l'Union des Comores pour faciliter l'efficacité de la coopération internationale au regard de l'importance du blanchiment dans le pays, des produits criminels de l'étranger, relevé dans l'ENR.
- **Abus des entités juridiques et transparence des personnes morales** – Considérant que les manquements relevées dans l'ENR, notamment en termes d'absence de registre et de mécanisme approprié d'identification des bénéficiaires effectifs conjugués à la non-évaluation des risques BC/FT de ces entités peuvent constituer des vulnérabilités sérieuses à une utilisation abusive des personnes morales à des fins de BC, l'équipe d'évaluation a examiné les mécanismes de recueil et de gestion des informations de base et particulièrement celles relatives aux bénéficiaires effectifs (enregistrement, centralisation, informatisation, actualisation), y compris leur accessibilité, en temps opportun, par le public et les autorités d'enquêtes/poursuite pénale.

b. Domaines d'attention modérée

55. L'ENR conclut à un risque moyen pour l'activité de négoce en pierres et métaux précieux. Des informations ont fait état d'un trafic d'or mais qui s'est avéré être un cas isolé et qui a mobilisé les autorités compétentes (Cf.RI.7). L'équipe a examiné le secteur et note que le pays n'est pas producteur d'or et il n'existe pas d'activité d'orpaillage ni de comptoir de négoce de ces matières aux Comores. Aussi, les acteurs évoluant dans ce secteur et qui ont été rencontrés sont des artisans bijoutiers plutôt que des négociants en métaux précieux. A cela s'ajoutent leur faible nombre et un chiffre d'affaires très modeste réalisé par le secteur. Pour ces raisons, l'équipe d'évaluation considère que le secteur pose un risque moins élevé. La même considération prévaut pour le secteur des assurances qui est moins développé, notamment la branche vie qui enregistre un nombre infime de clients en produits de capitalisation et ; les activités relatives aux actifs virtuels et prestataires d'actifs virtuels qui n'ont pas été signalées aux Comores.

1.2. Matérialité

56. L'Union des Comores est une petite économie. En 2021, le PIB nominal affichait 584,76 milliards de francs comoriens. En 2022, le pays a enregistré un taux de croissance économique de 2,6% contre 2,2% en 2021. L'économie comorienne est dominée par un vaste secteur informel qui contribue à hauteur de 77% au PIB et offre 79% des emplois des personnes actives. Les activités économiques sont essentiellement basées sur des transactions en espèces en monnaie nationale et parfois en devises étrangères, particulièrement en Euro. Le taux de bancarisation en Union des Comores est de 29,1% (2022).

57. Le système financier en Union des Comores ne compte pas de marché financier, ni de société de gestion et d'intermédiation financière (SGI). Il est composé de banques, d'établissements émetteurs de monnaie électronique, d'assurances, d'établissements financiers et d'institutions de microfinance. A la fin de l'année 2022, le secteur bancaire a affiché un total bilan de 201,1 milliards FC. Il compte 4 banques de détails dont 2 entièrement détenues par l'Etat. Aussi, l'Etat comorien participe à hauteur de 31% pour la 3ème banque ; la 4ème banque est une filiale d'un groupe Tanzanien. Le réseau bancaire dispose de 22 agences dans le pays. Les banques détiennent 46,5% des part de marché pour les crédits et 41,4% pour les dépôts.

58. Le secteur de la microfinance, très dynamique, est animé par 4 réseaux d'Institutions Financières Décentralisées (IFD) avec 129 agences qui totalisent 47% des actifs bancaires. Les IFD détiennent 44,4% de part de marché pour les crédits et pour les dépôts. Il existe également 3 Intermédiaires financiers composés par la banque postale, branche de la Société Nationale de la Poste et des Services Financiers (SNPSF) avec 30 agences et 2 établissements financiers qui offrent des services de change manuel et de transfert d'argent. Les établissements financiers sont exclusivement dédiés à l'exécution des services de change et de transfert de fonds et valeurs. Toutefois, la SNPSF a obtenu une autorisation de la BCC en mars 2006 qui lui permet de réaliser des services similaires à la banque. Pour cette raison, elle sera considérée comme une banque, dans le cadre de l'évaluation.

59. Le paysage de la monnaie électronique est constitué de 2 établissements de mobile money et d'un établissement bancaire qui est autorisé à offrir un tel service. En 2022, les Etablissements de monnaie électronique (EME) ont réalisé près de 2 millions d'opérations. Pour la même année, l'encours de la monnaie électronique affiche un montant de 1, 3 milliards FC, pour un nombre de comptes de 549 864. Les EME ont établi un pont avec l'extérieur, notamment avec les pays comme la France, le Sénégal, la Tanzanie et le Kenya où se concentre la diaspora comorienne.

60. Le marché de l'assurance n'est pas significatif aux Comores. Il est dominé par la branche non-vie tandis que le produit d'assurance-vie est offert par une seule société d'assurance, filiale d'un groupe bancaire implanté aux Comores en 2020. La demande d'assurance-vie est quasi nulle et s'expliquerait par l'appartenance de l'écrasante majorité des Comoriens à la religion musulmane, qui ne recommande pas cette pratique.

1.3. Eléments structurels

61. L'Union des Comores, après les années 2000 est devenu un pays stable où règne la démocratie. Le pays dispose des structures nécessaires pour asseoir l'Etat de droit et le fonctionnement de la justice, en dépit des défis liés à la corruption au sein des AEPP et à l'absence de l'agence anti-corruption, dissoute ; auxquels les autorités tentent de remédier. Les autorités ont montré un engagement de haut niveau en ce qui concerne les questions de LBC/FT et un Comité National de Lutte contre le Blanchiment d'Argent et le Financement du terrorisme est institué, dirigé par le Secrétaire Général du ministère des finances, et dont le secrétariat est assuré par la Banque Centrale des Comores (Décret n°12-041/PR). Ledit Comité est désigné pour conduire la stratégie nationale LBC/FT. Depuis sa dernière évaluation, l'Union des Comores s'est dotée d'une loi LBC/FT et a pris plusieurs textes qui ont renforcé le cadre juridique de LBC/FT, bien que des efforts restent à consentir. Par ailleurs, l'efficacité du dispositif LBC/FT est affaibli par l'absence d'autorités de supervision et de contrôle pour la catégorie des EPNFD ainsi que pour le secteur des assurances où l'autorité du contrôle désignée est le service des assurances de la Direction Générale de la comptabilité publique et du trésor (art. 27 du décret n°12-047/ PR) mais ledit service n'est pas explicitement habilité à assurer le contrôle du respect des exigences de la LBC/FT par les assurances.

1.4. Contexte et autres éléments contextuels

62. L'Union des Comores met en œuvre le dispositif LBC/FT dans un contexte marqué par un vaste secteur informel (77% du PIB) où dominent les transactions en espèces. Le pays connait un faible taux de bancarisation (29,1%) du fait du faible taux de bancarisation (29,1%). La BCC s'est fixée pour objectif d'élaborer et d'adopter une stratégie d'inclusion financière pour améliorer le taux d'accès des populations aux services financiers de base. La question de la corruption nécessite un traitement renforcé dans la mesure où le gouvernement a dissout en 2016 la Commission Nationale de Prévention et de lutte contre la Corruption (CNPLC), dans un contexte où le classement du pays ne cesse de se dégrader au cours des 5 dernières années, selon l'Indice de perception de la corruption (IPC) établi par Transparency International. L'Union des Comores dispose d'une forte communauté établie à l'étranger et qui participe activement au développement du pays à travers d'importants transferts d'argent (16% du PIB).

63. L'Union des Comores est un état membre de la Zone franc où des accords de coopération monétaire la lie avec la France, dont la garantie d'une parité fixe avec l'Euro et le versement de ses réserves de change à hauteur de 50% dans le compte d'opération logé au Trésor français.

64. Le statut de l'île de Mayotte qui est sous administration française exacerbe les tentatives de migration vers cette place ; ce qui alimente le trafic de migrants.

1.4.1 Stratégie de LBC/FT

65. L'Union des Comores fait de la LBC/FT une de ses priorités. Dans le passé, le pays avait adopté une stratégie LBC/FT couvrant la période 2011-2013, à la suite de la première évaluation de son dispositif LBC/FT. Cette stratégie visait à atteindre 6 objectifs stratégiques, notamment, le renforcement du cadre juridique, le renforcement des contrôles des assujettis, la coopération régionale et internationale en matière de LBC/FT, etc. Elle était mise en œuvre à travers un plan d'action qui a mobilisé plusieurs autorités (police, SRF, tribunaux, etc.).

66. En juin 2023, les autorités ont approuvé une nouvelle stratégie de LBC/FT à la suite de la réalisation de l'ENR. Elle vise, comme objectif général à créer un cadre permanent de référence, d'évaluation, et de suivi des actions de renforcement du dispositif national LBC/FT/FP sur la période 2023 à 2027, en vue de garantir l'intégrité du système financier et de favoriser son attractivité, et d'attirer des investissements financiers étrangers sains de nature à renforcer sa stabilité, et au total contribuer à sa sécurité. La stratégie est déclinée selon sept objectifs stratégiques à atteindre, notamment : renforcer la compréhension des risques BC/FT ; renforcer les capacités du SRF et des autorités d'enquête ; prévenir l'exploitation des OBNL ; renforcer la lutte contre la criminalité transnationale émergente ; accompagner la mise en place du dispositif LBC/FT au sein des IF et EPNFD et de contrôle ; entre autres.

67. En somme, les autorités précisent que la stratégie a pour ambition de corriger les lacunes et insuffisances qui ont été identifiées et analysées dans le rapport ENR. Toutefois, il semble que le plan d'action de la stratégie ne cible pas de façon spécifique les mesures d'atténuation des risques identifiés dans l'ENR mais poursuit des objectifs plus larges qui vont certes influer sur le dispositif LBC/FT

1.4.2. Le cadre juridique et institutionnel

68. L'Union des Comores applique le principe de la hiérarchie des normes. Selon l'ordre de préséance, la loi Constitutionnelle trône au-dessus des normes, suivie des Traités et conventions internationaux ratifiés par le pays ; viennent ensuite les Ordonnances et lois votées et promulguées, et les normes d'ordre administratif et règlementaire (Décrets, Arrêtés, directives, circulaires).

69. L'Union des Comores a bâti le cadre juridique de LBC/FT autour des lois spécifiques n°12-008/AU et n°21-004/AU qui incriminent le BC et le FT, de même que la loi n°20-038/AU, portant Code Pénal ; le pays a récemment adopté la loi N°23-011/AU du 27 juin 2023, relative à la prévention et à la lutte contre la corruption[5] qui n'était pas encore en application. Les SFC sont mis en œuvre suivant les dispositions du Décret n°23-074/PR du 25 juillet 2023.

Les Institutions

70. Les principaux organes détenant des responsabilités en matière de LBC/FT aux Comores sont :

- Le Comité National : L'Union des Comores a institué par décret n°12-041/PR relatif à la LBC/FT en date du 18 février 2012, un Comité National, chargé de définir la politique nationale de LBC/FT, de proposer des réformes législatives nécessaires, de coordonner les différentes actions à mettre en œuvre et de suivre les progrès. Il est dirigé par le Secrétaire Général du Ministère chargé des Finances ;

[5] Cette loi a été adoptée mais n'a pas été promulguée avant la fin de la Visite sur place.

- Le Ministère de la Justice : chargé de faire appliquer la législation en matière de droit pénal. Il coordonne via le ministère public les poursuites dans les affaires pénales y compris en matière de BC/FT ;
- Le Ministère des Finances, du Budget et du Secteur bancaire : Fournir un soutien général et assure un financement adéquat pour la mise en œuvre des mesures de LBC/FT. Le Ministre est l'autorité compétente chargée de proposer la désignation de personnes ou d'entités au Comités 1267/1989 et 1988 du Conseil de Sécurité des Nations unies et pour la liste nationale en vertu de la résolution 1373 (en charge du gel administratif) ;
- Le Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération Internationale : est chargé de recevoir et transmettre les listes de désignation/sanction du Conseil de Sécurité des Nations Unies (CSNU). Il joue le rôle d'interface entre le pays et la Communauté internationale y compris les différents comités du CSNU ainsi que dans le cadre de l'entraide judiciaire.
- La Police et la Gendarmerie : Organes respectivement placés sous la tutelle des Ministère de l'Intérieur et de la Défense. Par l'entremise d'officiers de police judiciaires, ils sont chargés de Recherche et la constatation des infractions aux lois pénales conformément au code de procédure pénale et sous la direction du procureur de la république ;
- La Direction Nationale de la Documentation et de la Protection de l'Etat (DNDPE) : est une agence de renseignement qui soutient les OPJ en leur transmettant des renseignements suscitant des enquêtes. Une commission mise en place sous l'égide de la DNDPE procède à la collecte et à l'analyse des renseignements qui sont transmis au Procureur de la République aux fins de droit. Des affaires judicaires ont été détectées à travers la DNDPE qui a travaillé en synergie avec les AEPP en vue des arrestations. Les autorités d'enquêtes saisissent aussi la DNDPE aux fins de solliciter son concours en vue de l'établissement des éléments de preuve d'une infraction de BC/FT. Elle est également l'agence en charge de la lutte contre le terrorisme.
- L'administration des Douanes et l'administration des Impôts : La Direction Générale des Impôts et la Direction Générale des douanes ont compétence pour diligenter les enquêtes en matière fiscale et douanière. Si les faits ne sont pas sanctionnés par des amendes administratives, elles peuvent saisir le parquet des faits de BC, de fraude fiscale ou douanière et transmettre ces informations au SRF
- Le Service de Renseignement Financier : Autorité administratif placée sous la tutelle du Ministre des finances et du budget. Elle est dotée d'une autonomie financière et d'une indépendance opérationnelle en matière de LBC/FT sur l'étendue du territoire. Le SRF collecte, reçoit des déclarations d'opérations suspectes des assujettis et d'autres infirmations qu'il traite et analyse en vue d'asseoir des indices de BC/FT ; le cas échéant il rédige des rapports à l'attention du procureur pour suite à donner.
- La Banque Centrale des Comores (BCC) : Elle est chargée de la réglementation et du contrôle de l'activité d'intermédiation financière. A l'exception du secteur des assurances, la BCC est l'organe de contrôle en matière de LBC/FT de l'ensemble du secteur financier (banques, établissements de crédit, institutions de microfinance, STVF, EME)

1.4.3. Secteur financier, EPNFD et PSAV

71. Cette section informe sur la composition et la taille du secteur financier et des EPNFD en Union des Comores. Il n'a pas été signalé d'existence, ni d'activité de PSAV dans le pays. En tenant compte des facteurs risque et contexte, les secteurs en présence aux Comores ne sont pas considérés d'égale importance. Les tableaux 1.2 et 1.3 ci-dessous donne une vue d'ensemble des secteurs financier et non financier.

Tableau 1.2 : Institutions Financières aux Comores

Institutions Financières	Nombre	Total bilan (Millions FC)	Encours	En % du PIB
Banques	4	87043,0425	94684,4919	14%
SNPSF (banque postale)	1	19365,221	11011,952	3%
Institutions Financières Décentralisées (IFD)	4	95009,1031	53698,5789	15%

Établissements de Monnaie Électronique (EME)	2	1703		0,3%
Assurances	35	-	-	-
Sociétés de transfert rapide d'argent	2	386		0,1%

Source : Comité de coordination

Tableau 1.3 : Entreprises et Professions Non Financières aux Comores

EPNFD	Nombre	Total bilan/Encours	En % du PIB
Notaires	53	-	-
Agents immobiliers	5	-	-
Avocats	74	-	-
Experts comptables	11	-	-
Négociants en métaux précieux	-	-	-

Source : Comité de Coordination

Institutions Financières

72. L'équipe d'évaluation a classé les secteurs selon leur importance relative dans le contexte particulier de l'Union des Comores, en considérant leur matérialité et niveau de risque de BC/FT. L'équipe s'est servi de cette classification pour étayer ses conclusions, en octroyant aux effets négatifs comme positifs de la mise en œuvre, des pondérations plus ou moins forte aux secteurs, selon leur niveau d'importance. Cette approche est utilisée dans l'ensemble du rapport et en particulier dans les RI.4 (mesures préventives) et RI.3 (contrôle).

Très fortement pondéré

a. **Banques :** Aux Comores, le système financier est fortement dominé par le secteur bancaire qui a enregistré à fin 2022, un total bilan de 201,1 milliards de FC. Le secteur bancaire compte 4 banques et dispose d'un réseaux 22 agences. Selon les conclusions de l'ENR, il présente un risque de BC/FT moyen-élevé. C'est un secteur connecté à l'international, du fait des produits et services qu'il offre à la clientèle. Le secteur bancaire est considéré comme très important dans le cadre de cette évaluation.

b. **Institutions Financières Décentralisées (IFD) :** Le secteur de la microfinance est composé de 4 réseaux d'IFD et détient un poids important dans le paysage financier de l'Union des Comores (44,4% des parts de marché). C'est un système financier de proximité qui bénéficie d'un taux de pénétration important au sein de la population avec 129 agences et 326 710 comptes de dépôt. Les IFD n'effectuent pas de transfert à l'international mais elles sont étroitement liées aux acteurs du secteur informel. Selon les résultats de l'ENR, c'est un secteur qui est exposé à un risque de BC/FT moyen-élevé. En raison de l'importance de sa part de marché et de la taille des réseaux, le secteur de la microfinance est considéré comme très important dans le cadre de cette évaluation.

Fortement pondéré

c. **Les Intermédiaires financiers :** Ce groupe d'acteurs est composé du segment des services financiers de la poste (SNPSF) et de 2 établissements financiers. La SNPSF est considérée pour sa branche Services Financiers qui offre des produits et services similaires à ceux offerts par la banque. Toutefois, l'entité n'a pas

reçu d'agrément de banque mais celui d'intermédiaire financier. Les intermédiaires financiers offrent des services de change manuel et de transfert d'argent. Dans le cadre de cette évaluation, ce secteur est considéré comme important, prenant en considération son niveau de risque élevé en matière de BC/FT (ENR), son ouverture à l'international, l'importance du nombre d'opérations et d'usagers.

Moyennement pondéré

a. **Les Établissements de Monnaie Électronique (EME)** : Aux Comores, l'activité de monnaie électronique est exercée par 2 établissements de téléphonie mobile et une institution bancaire autorisée à exercer avec un partenaire technique. L'équipe d'évaluation a accordé une importance moyenne à ce secteur, en raison de la croissance remarquable de leurs activités en nombre et en volume de transactions (2 millions d'opérations en 2022) ainsi que l'encours de la monnaie électronique en circulation (1,3 milliards de FC en 2022 contre 2,4 milliards FC en 2021)[6]. Le secteur des EME est coté à risque moyen de BC/FT dans les conclusions de l'ENR.

Faiblement pondéré

a. **Les Assurances** : Le marché de l'assurance n'est pas significatif aux Comores. Il est dominé par la branche non-vie tandis que le produit d'assurance-vie est offert par une seule société d'assurance, filiale d'un groupe bancaire implanté aux Comores en 2020. La demande d'assurance-vie est quasi nulle et s'expliquerait par l'appartenance de l'écrasante majorité des Comoriens à la religion musulmane. Le secteur est évalué à risque moyen-faible en matière de BC/FT. Le secteur est considéré comme de faible importance.

EPNFD

Très Fortement pondéré

a. Il n'existe pas non plus d'organe de supervision et de contrôle en matière de LBC/FT pour aucune EPNFD. A la lumière de ce qui précède, l'équipe d'évaluation a accordé une forte pondération aux secteurs des Notaires, Agents immobiliers et Experts-comptables et comptables agréés.

b. **Notaires et Agents immobiliers** : Aux Comores le domaine foncier enregistre le plus de litiges et affaires judiciaires à cause des cas d'escroquerie. Aussi, les achats/ventes de biens fonciers et immobiliers se font couramment par espèces. Ces activités sont menées par les Notaires et agents immobiliers qui sont évalués à risque BC moyen-élevé. De surcroît, l'activité d'agent immobilier n'est pas encadrée par un texte juridique qui organise la profession d'où les conditions d'accès à la profession ne sont pas connues.

c. **Les Experts-comptables et comptables agréés** : sont regroupés au sein de l'ordre des experts comptables et comptables agréés qui doit veiller, à l'instar de l'ordre des avocats, à la discipline et l'application des nomes y compris l'éthique et la déontologie. Les experts-comptables et comptables agréés ont la charge de la certification des comptes pour les entreprises dans un contexte où la fraude fiscale fait partie des principales infractions aux Comores. Aussi, le risque BC posé par l'abus des personnes morales/constructions juridiques n'est pas évalué.

Fortement pondéré

a. **Avocats :** La profession d'avocat est régie par un texte et la corporation s'est regroupée autour d'un organe d'autorégulation. La profession offre, entre autres, des services de création de personnes morales et constructions juridiques dans un contexte d'absence de registre de BE et de mesures d'identification des BE.

[6]La diminution de l'encours de monnaie électronique entre 2021 et 2022 est due à la réduction des fonds distribués aux populations vulnérables dans le cadre du projet « Filets sociaux et sécurité »

La profession est évaluée à risque BC faible dans l'ENR mais elle est contact avec les personnes morales dont le risque n'est pas évalué. De plus elle n'a pas d'organe de supervision /contrôle en matière de LBC/FT.

Moyennement pondérée

a. **Négociants en pierres et métaux précieux** : Aux Comores, il n'existe pas de comptoir de négoce d'or. Le pays ne dispose pas de mine d'or et n'enregistre pas d'activités d'orpaillage. L'ENR assimile à des négociants en pierre et métaux précieux, un petit nombre d'artisans bijoutiers et dont l'activité revêt un caractère d'entreprise familiale bien que la profession soit cotée à risque BC moyen par l'ENR. Dans le secteur des IFD des produits et services financiers peuvent être obtenus sur gage de l'Or. Ce contexte fait que obtenir/détenir de l'or (en bijou) est devenu un enjeu. Considérant que l'origine, l'appartenance et l'authenticité de l'or peuvent être entachées de vol et d'escroquerie, l'équipe a décidé de pondérer le secteur à moyen. Toutefois, le seul cas de trafic d'or enregistré (cas isolé) concerne un trafic international entre les Comores et un pays voisin (Cf : Cas d'étude, chapitre 3/RI.7)

1.4.4. Mesures préventives

73. **Lois** - Aux Comores, la loi n°12-008/AU, portant lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et de la prolifération, est l'instrument juridique de base en matière de LBC/FT. Elle est renforcée par la loi n°21-004/AU du 29 juin 2021 relative à la lutte contre le Terrorisme, son financement et à la Répression du blanchiment de capitaux. Ces lois spécifiques sont complétées par les dispositions prévues dans la loi n°20-038/AU du 29 décembre 2020, portant Code pénal. Ensemble, ces instruments consacrent la définition des crimes de BC et FT ainsi que celles des infractions sous-jacentes. Ils désignent les personnes et entités assujetties et prévoient des peines applicables en cas de violation des obligations.

74. **Décrets** – Le Service de Renseignement Financier (SRF) est institué par le décret n°20-145 du 4 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement du SRF. Le régime et les procédures qui encadrent la mise en œuvre des SFC sont définis dans le Décret n°23-074 du 25 juillet 2023.

75. **Autres instruments contraignants** - La Banque Centrale des Comores (BCC), principale autorité de régulation et de contrôle a pris des mesures spécifiques, notamment, des décisions règlementaires (ou règlements) et des circulaires, qui organisent et encadrent la mise en œuvre des activités LBC/FT dans les secteurs placés sous sa responsabilité. Lesdits instruments sont signés par le Gouverneur de la BCC et renferment des mesures obligatoires pour les assujettis concernés qui s'exposent à des sanctions en cas de non-respect de leur application.

76. **Instruments non contraignants** - Lignes directrices – La BCC émet des lignes directrices visant à faciliter l'élaboration et la mise en place par les IF, leur système préventif de LBC/FT.

77. L'Union des Comores n'a pas opté pour une exemption à l'application des recommandations du GAFI pour aucune activité ou secteur. Aussi, l'Union des Comores n'exige pas l'application de mesures de LBC/FT préventives par d'autres secteurs qui se trouvent en dehors du champ d'application des Recommandations du GAFI.

1.4.5. Personnes morales et constructions juridiques

78. En Union des Comores, les catégories de personnes morales et de constructions juridiques susceptibles d'être créées sont celles prévues par l'Acte uniforme révisé relatif aux sociétés commerciales et les Groupements d'Intérêts Économiques (AUDSCGIE) et l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives, auxquels l'Union des Comores est partie. Ces actes juridiques prévoient tous les types de sociétés et les groupements d'intérêts économiques (GIE) qui peuvent être créées dans l'espace OHADA, à savoir : les sociétés à responsabilité limitée (SARL), les sociétés anonymes (SA), les sociétés en commandite simple (SCS), les sociétés en nom collectif (SNC), les sociétés par action simplifiée (SAS) dont le capital est libre et variable et, les GIE. Ces informations sont

tenues à la disposition du public à travers les greffes des Tribunaux de Commerce de Moroni, de Mohéli et d'Anjouan et, auprès de l'ANPI.

Tableau 1.4. : Les Types de personnes morales

Sociétés	Nombres	Caractéristiques
SARL	2168	
SA	37	
SCS	12	
SNC	00	
SAS	13	
GIE	10	

1.4.6. Dispositifs institutionnels de surveillance et de contrôle

Institutions Financières

79. A l'exception des sociétés d'assurance, la supervision des IF en matière de LBC/FT est assurée par la Banque Centrale des Comores (BCC) via la Direction de la Surveillance Bancaire et de la Réglementation. Elle incarne le rôle d'autorité de régulation des IF et exerce auprès de celles-ci, des contrôles (sur pièce et sur place) afin de s'assurer du respect de la réglementation bancaire et financière y compris la LBC/FT. Par ailleurs elle s'assure du suivi et de l'amélioration du cadre légal et réglementaire. Pour les sociétés d'assurance, aucune structure n'est formellement désignée pour assurer le contrôle/supervision en matière de LBC/FT ; cette prérogative n'est pas conférée à la Direction Générale De La Comptabilité Publique et du Trésor (DGCPT), désignée par l'article 27 du décret n°12-047/ PR, en qualité d'autorité de contrôle. Les activités d'actifs virtuels n'ont pas été signalées aux Comores et il n'y a aucune règlementation ou supervision en matière de LBC/FT pour ce secteur.

Tableau n°1.5 : Autorités de supervision/contrôle des IF

Institutions Financières	Autorité d'agrément /enregistrement	Autorité de supervision/contrôle LBC/FT
Banques	BCC (DSBR)	BCC (DSBR)
SNPSF (banque postale)	BCC (DSBR)	BCC (DSBR)
Institutions Financières Décentralisées (IFD)	BCC (DSBR)	BCC (DSBR)

Etablissements de Monnaie Electronique (EME)	BCC (DSBR)	BCC (DSBR)
Assurances	Ministère des Finances (DGCPT)	Non
Sociétés de transfert rapide d'argent	BCC (DSBR)	BCC (DSBR)

Source : Comité de Coordination

EPNFD

80. Au titre de la supervision et contrôle des EPNFD, la loi LBC/FT énonce, en son article 24, que les ministères concernés veillent à ce que les toutes les catégories d'EPNFD respectent leurs obligations en matière de LBC/FT (art. 24.1 de la loi n°12-008/AU portant LBC/FT). Toutefois, cette disposition n'est mise en œuvre par aucun acte pratique. En effet, aucun texte juridique ne désigne, ni précise pour chaque catégorie d'EPNFD, la structure ou le service ministériel chargé spécifiquement de sa supervision et contrôle en matière de LBC/FT. Par ailleurs, il convient de noter que les activités en lien avec les Casinos et sociétés de jeux de hasard, sont interdites en Union des Comores (Cf. CT Annexe/c.28.1).

Tableau n°1.6 : Autorités de supervision/contrôle des EPNFD

EPNFD	Autorité d'agrément /enregistrement	Autorité de supervision/contrôle LBC/FT	Organisme d'autorégulation (OAR)
Notaires	Ministère de la justice, garde des sceaux	Néant	Chambre nationale des Notaires
Agents immobiliers	Néant	Néant	Néant
Avocats	Ministère de la justice, garde des sceaux	Néant	Ordre des Avocats
Experts comptables	Ministère chargé des finances	Néant	Ordre des Experts comptables et comptables agréés
Négociants en métaux précieux	Ministre de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Environnement, du Tourisme et de l'Artisanat	Néant	Néant

Source : Comité de Coordination

1.4.7. Coopération internationale

81. L'Union des Comores n'est pas un centre financier international, ni un espace pour la constitution et l'enregistrement des sociétés. Néanmoins, le territoire est exposé aux menaces inhérentes aux flux financiers issus d'infractions commises à l'étranger, notamment, l'escroquerie, le trafic de drogue, le trafic de migrants, la traite des personnes, le vol de voiture et le trafic d'espèces protégées (infractions environnementales), entre autres. Au regard du FT, la menace est posée par certains OBNL implantés dans le pays et qui reçoivent des fonds de fondations internationales destinés à des actions caritatives et éducatives dont la Fondation Al-Haramain qui a figurée sur la liste de sanction (septembre 2004). Aussi, des ressortissants comoriens et des citoyens d'adoption sont impliqués dans des actes terroristes à l'étranger, voire condamnés pour ces faits. Les principaux pays identifiés en connexion avec ces faits sont Madagascar, Tanzanie, France.

82. Sur le plan de la coopération internationale, le dispositif juridique existant, permet à l'Union des Comores d'offrir une large gamme de coopération internationale en matière de LBC/FT, par l'usage des instruments juridiques internationaux pertinents et les accords multilatéraux et bilatéraux de coopération qu'elle a signés mais aussi par des canaux informels. Ces formes de coopération comprennent l'entraide judiciaire et les autres formes de coopérations entre CRF, mais également celles impliquant les autorités d'enquêtes et de poursuite pénale, ainsi que les autorités de supervision et de contrôle du secteur financier. Toutefois, il convient de noter que l'Union des Comores sollicite peu la coopération judiciaire internationale dans les affaires de blanchiment de capitaux, d'infractions sous-jacentes associées et de financement du terrorisme susceptibles d'avoir des ramifications à l'étranger.

CHAPITRE 2. POLITIQUES ET COORDINATION NATIONALES DE LA LBC/FT

2.1 Conclusions principales et Actions recommandées

Conclusions principales

a. L'Union des Comores a lancé son évaluation nationale des risques de BC/FT en octobre 2019 à travers un processus inclusif regroupant les décideurs politiques nationales en matière de LBC/FT, les représentants des parties prenantes concernées des secteurs public et privé par la LBC/FT et les personnes ressources expertes en LBC/FT. L'ENR a bénéficié du soutien financier du Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe (COMESA) et de l'appui technique de la Banque Mondiale (BM). Le processus a connu son épilogue le 07 juin 2023 avec l'adoption du rapport de l'ENR par le gouvernement comorien. La durée relativement longue du processus de l'ENR s'explique non seulement par les mesures sanitaires liées à la Covid-19 mais également par les difficultés liées à l'absence ou à l'indisponibilité de données et de statistiques en matière de LBC/FT. Globalement les conclusions de l'ENR paraissent raisonnables malgré les difficultés rencontrées dans le processus. Toutefois, les autorités comoriennes n'ont pas évalué les risques spécifiques liés à des secteurs importants au regard du profil risque du pays dans un contexte de prépondérance du secteur informel et son corollaire d'usage excessif d'espèces dans les transactions économiques. En effet, l'absence de stratégie d'inclusion financière et l'absence d'évaluation des risques de FT liés aux OBNL et celle des risques de BC/FT liés aux personnes morales et aux actifs virtuels, constituent des lacunes majeures pour le pays.

b. L'Union des Comores a partagé les résultats de l'ENR avec les parties prenantes de la LBC/FT (autorités d'enquêtes et de poursuites pénales, autorités de contrôle, organismes d'autorégulation, IF et EPNFD et à d'autres acteurs pertinents de la LBC/FT) par voie de courriers physiques et électroniques et aussi à travers des ateliers de dissémination dans les 3 iles. Toutefois, en raison du caractère récent de l'ENR, la compréhension des menaces et vulnérabilités BC/FT est moyenne au niveau des autorités comoriennes hormis les autorités de la BCC et du SRF qui ont démontré une assez bonne compréhension des risques. De ce fait, les résultats et conclusions de l'ENR ne sont pas utilisés par les autorités compétentes concernées (autorités de contrôle et d'autorégulation, autorités d'enquêtes et de poursuites pénales) dans la définition de leurs objectifs et dans la conduite de leurs activités.

c. L'Union des Comores a lancé en septembre 2022, l'élaboration d'une nouvelle stratégie nationale de LBC/FT prenant en compte les risques de BC/FT identifiés dans l'ENR. Ce projet de document de stratégie nationale de LBC/FT structuré en sept objectifs stratégiques et planifié sur la période de 2023 à 2027 a été approuvé par les autorités politiques du pays en juin 2023, démontrant ainsi un engagement de haut niveau nécessaire à son financement et à sa mise en œuvre harmonieuse. Toutefois, tous les domaines à risques élevés identifiés dans le rapport d'ENR n'ont pas été traités prioritairement par des mesures renforcées appropriées selon l'approche basée sur les risques et l'équipe d'évaluation n'a pas disposé du plan de financement ou de mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre du plan d'actions de la stratégie nationale afin d'apprécier leurs affectations efficientes en fonction des risques.

d. Aux Comores, le mécanisme de coordination repose sur le Comité National mis en place en 2012 et qui depuis se réunit régulièrement. Le Comité a conduit et supervisé les récentes activités liées à la réalisation de l'ENR et à l'élaboration du document de stratégie nationale de LBC/FT. Toutefois, le Comité n'est pas suffisamment représentatif de toutes les parties prenantes de la LBC/FT en raison par exemple de l'absence en son sein des autorités de contrôle, des autorités d'enquêtes et de poursuites pénales et du secteur privé. Il ne dispose pas de ressources (humaines, financières, matérielles) propres adéquates pour accomplir efficacement ses missions. En ce qui concerne le cadre de coopération et d'échange d'informations, il repose sur le Comité Technique institué en 2020 pour appuyer opérationnellement le Service des Renseignements Financiers mais qui n'est pas toujours pas fonctionnel. L'efficacité de la

coordination et de la coopération est substantiellement affaiblie par ces limites ou lacunes. Par ailleurs, il n'existe pas de cadre de coopération nationale en matière de lutte contre le financement de la prolifération des armes de destruction massive.

Actions recommandées

a. Les autorités comoriennes devraient veiller à la cohérence des évaluations des risques et à leurs mises à jour en temps opportun et en adéquation avec le profil de risque et le contexte du pays marqué par la prépondérance du secteur informel et son corollaire d'usage excessif d'espèces dans les transactions économiques. Cet exercice devra prendre en compte tous les secteurs d'activités ou domaines à risque y compris le secteur informel et reposer sur un mécanisme opérationnel qui puisse assurer la disponibilité et l'exhaustivité des informations et données statistiques relatives à la LBC/FT, indispensables à la bonne conduite et à la qualité de ces évaluations ;
b. Les autorités comoriennes devraient approfondir leur compréhension des risques de BC/FT à travers les évaluations sectorielles des risques spécifiques liés aux personnes morales, aux OBNL, aux actifs virtuels et aux prestataires d'actifs virtuels ainsi qu'aux autres domaines à risque élevé notamment la corruption, la traite d'êtres humains et la criminalité environnementale.
c. L'Union des Comores devrait poursuivre le partage des résultats et conclusions de l'ENR, en organisant des sessions d'échanges approfondis avec les parties prenantes de la LBC/FT y compris avec les IF et les EPNFD, sur les risques identifiés dans l'ENR, afin de garantir leur bonne compréhension par tous les acteurs et leur prise en compte par les autorités compétentes concernées (autorités de contrôle et d'autorégulation, autorités d'enquêtes et de poursuites pénales) dans la définition de leurs objectifs et dans la conduite de leurs activités.
d. Les autorités comoriennes devraient formaliser et intégrer l'application de l'approche basée sur les risques dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de LBC/FT tout en prenant les dispositions adéquates pour garantir son financement à travers un programme pertinent de mobilisation des ressources intérieures et extérieures nécessaires y compris l'élaboration diligente de la stratégie d'inclusion financière, en particulier.
e. Les autorités comoriennes devraient renforcer et redynamiser le cadre de coordination et de coopération en matière de LBC/FT en l'élargissant à toutes les parties prenantes pertinentes de la LBC/FT des secteurs public et privé, y compris aux autorités en charge de l'inclusion financière et en le dotant de ressources (humaines, matérielles, techniques et financières) adéquates, en vue de garantir leur participation à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie nationale de LBC/FT.

83. Le Résultat immédiat pertinent examiné et évalué dans ce chapitre est le RI.1. Les Recommandations pertinentes pour l'évaluation de l'efficacité au titre de cette section sont les R.1, 2, 33 et 34, ainsi que les éléments de la R.15.

2.2 Résultat immédiat 1 (risque, politique et coordination)

2.2.1. Compréhension par le pays de ses risques de BC/FT

84. L'Union des Comores a lancé son évaluation nationale des risques de BC/FT en octobre 2019 à travers deux arrêtés ministériels portant respectivement "organisation de l'évaluation nationale des risques et de l'élaboration de la stratégie nationale en matière de LBC/FT" et "nomination des acteurs de l'ENR". Le processus de l'ENR a été conduit de manière inclusive à travers trois organes à savoir l'Autorité de Coordination représentée par les principaux décideurs politiques nationales en matière de LBC/FT, le Secrétariat Technique et Administratif composé de personnes ressources expertes en LBC/FT et le groupe de travail qui comprend les huit (08) équipes en charge des évaluations sectorielles. Ainsi, toutes les autorités compétentes et les parties prenantes concernées par la LBC/FT aux Comores, à savoir : les autorités politiques, l'administration publique, les autorités d'enquêtes

et de poursuite, les autorités de contrôle et de supervision, les institutions financières, les EPNFD et les OBNL, ont été impliquées dans l'exercice de l'ENR. Par ailleurs, l'ENR a bénéficié du soutien financier du Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe (le COMESA[7]) et de l'appui technique de la Banque Mondiale.

85. Le processus a été interrompu en 2020 après l'entrée en vigueur des mesures anti-Covid-19 décidées par les autorités comoriennes le 30 Avril 2020 et n'a été relancé qu'en février 2021. La finalisation du rapport de l'ENR est intervenue en février 2023, lequel rapport a été approuvé en conseil des ministres le 07 juin 2023. Outre les mesures sanitaires liées à la Covid-19, la durée relativement longue du processus de l'ENR s'explique également par plusieurs difficultés auxquelles le groupe de travail a fait face. Il s'agit entre autres : des problèmes liés à l'absence ou à l'indisponibilité de données statistiques ou de données non exhaustives ; le faible niveau de compréhension de la LBC/FT et des recommandations du GAFI par la plupart des membres du groupe de travail ; le manque d'implication de certains membres du groupe de travail dans le processus (absentéisme, désistement, absence de motivation, etc.) ; le non-fonctionnement de l'autorité de coordination et du secrétariat technique et administratif de l'ENR (Rapport ENR, page 11).

86. Ces difficultés n'ont pas permis la collecte de données statistiques et informations probantes, complètes et exhaustives afin de soutenir de manière rigoureuse et fiable les conclusions et résultats obtenus dans le cadre de l'ENR. Dans ces conditions, le groupe de travail a mené les analyses des menaces et des vulnérabilités sur la base des estimations à dire d'expert à partir des données qui ont pu être collectées par les équipes sectorielles.

87. En ce qui concerne le blanchiment de capitaux en Union des Comores, le rapport de l'ENR situe la menace globale ainsi que la vulnérabilité nationale à un niveau moyennement élevé et en conclut que l'Union des Comores est exposé à un risque moyennement élevé de blanchiment de capitaux.

88. La menace globale de BC est principalement portée par l'escroquerie, la corruption, le trafic de stupéfiants et de substances psychotropes, la contrefaçon de billets de banque, la fraude fiscale ou bancaire, le trafic d'or et le trafic de migrants qui génèrent d'importants fonds qui sont blanchis dans différents secteurs de l'économie comorienne. Le secteur bancaire est exposé à une menace élevée de BC tandis les institutions financières décentralisées, les intermédiaires financières, les notaires, les agents immobiliers présentent un niveau de menace de BC moyennement élevé. Quant aux négociants en métaux précieux, ils sont moyennement exposés à la menace de BC.

89. La vulnérabilité nationale de BC quant à elle, se traduit par diverses faiblesses et lacunes du dispositif LBC/FT en l'occurrence, l'absence de renseignement sur les bénéficiaires effectifs, le faible niveau de coopération nationale et internationale en matière d'échange d'information et de renseignement, le manque d'efficacité du SRF, l'absence de ressources suffisantes et qualifiées pour mener les enquêtes, les poursuites et les jugements sur des affaires relatives au blanchiment de capitaux et à la confiscation des avoirs et le niveau élevé de l'informel dans l'économie. Au niveau des secteurs, les vulnérabilités relevées concernent l'absence d'autorité de contrôle en matière de LBC/FT ou de l'inefficacité des procédures et des pratiques de supervision basées sur les risques de BC/FT et du manque d'application de sanctions dissuasives le cas échéant, du faible niveau de connaissance de la LBC/FT par le personnel et les dirigeants des entités déclarantes avec pour corollaire, l'absence de programme de conformité LBC/FT et de système de surveillance et de déclaration des opérations suspectes, selon l'ENR.

90. Relativement au financement du terrorisme, le rapport de l'ENR fait ressortir un risque moyen résultant d'une menace de financement du terrorisme moyennement faible et d'un niveau de vulnérabilité de financement de terrorisme élevé. La principale menace en matière de financement du terrorisme est portée par les activités de certains organismes à but non lucratif ou religieux et leur financement. En ce qui concerne les vulnérabilités, elles sont principalement liées : à la faiblesse des déclarations transfrontières de devises et d'instrument négociable au porteur dans un contexte de circulation importante de ces instruments de paiement ; à l'ineffectivité du contrôle des associations et organisations non gouvernementales ou à but non lucratif ; au faible niveau de coopération nationale entre autorités en charge de la lutte contre le terrorisme et son financement ; à l'insuffisance de

[7]Common Market for Eastern and Southern Africa

ressources financières, matérielles et humaines qualifiées pour détecter, suivre et analyser toutes les activités susceptibles de financer ou de soutenir le terrorisme ; à l'absence d'un régime efficace de mise en œuvre des sanctions financières ciblées conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies.

91. L'analyse des conclusions et résultats de l'ENR montre l'absence d'évaluation pour certaines catégories/secteurs sensibles au regard du profil de risque et du contexte du pays, à savoir : les personnes morales et les actifs virtuels, en ce qui concerne les risques de BC/FT, les OBNL, en ce qui concerne les risques de FT.et les risques liés à la prolifération. L'évaluation des menaces et des vulnérabilités nationales de BC dans l'ENR ne semble pas accorder un poids assez important à un certain nombre d'infractions sous-jacentes préoccupantes pour le pays. Il s'agit de la corruption, la criminalité environnementale8 (pêche illégale, le trafic de tortues marines et terrestres ainsi que d'ailerons de requins entre les Comores et Madagascar), la traite des personnes et le trafic illicite des migrants9 ainsi que l'activité de négociants en métaux et pierres précieuses. Par ailleurs, l'indisponibilité de données statistiques fiables sur les produits ou revenus tirés des différentes infractions analysées n'a pas permis d'appréhender de manière exhaustive et objective la menace intérieure et extérieure de BC à travers l'ampleur réelle des gains, revenus ou produits illicites en jeu. Il en est de même de l'absence de données statistiques ou de toutes autres informations pertinentes sur le FT qui n'a pas permis d'appréhender convenablement et de comprendre la menace de FT portée par les personnes (physiques ou morales) et organisations qui, étant donné leurs activités ou leurs caractéristiques, sont susceptibles d'être utilisées à des fin du terrorisme et de son financement.

92. Par conséquent, l'équipe d'évaluation estime que les conclusions et résultats de l'ENR bien que raisonnables au regard des difficultés rencontrées par le groupe de travail, ne paraissent pas cohérents avec les spécificités et le profil risque en matière de BC/FT de l'Union des Comores.

93. Globalement, en raison du caractère récent de l'ENR et du manque de sensibilisation active des acteurs nationaux sur ses résultats, la compréhension des menaces et vulnérabilités de BC/FT est moyenne en ce qui concerne les autorités compétentes nationales hormis les autorités de la BCC et du SRF qui ont démontré une assez bonne compréhension des risques identifiés.

2.2.2. Politiques nationales visant à atténuer les risques identifiés en matière de BC/FT

94. L'Union des Comores a lancé en septembre 2022, l'élaboration d'une nouvelle stratégie nationale de LBC/FT sur la base des recommandations issues du rapport de l'ENR. Le document de stratégie nationale validé par les autorités politiques en juin 2023 est structuré en sept objectifs stratégiques définis en fonction des onze résultats immédiats et planifiés sur la période de 2023 à 2027. Toutefois, le document de stratégie n'est pas assorti d'un plan de mobilisation des ressources nécessaires à son financement et à sa mise en œuvre harmonieuse suivant l'approche fondée sur les risques.

95. En raison du caractère récent de l'ENR et de la stratégie nationale, le pays n'a encore mis en œuvre au moment de la visité sur place, que quelques actions correctives relatives à la faiblesse des déclarations transfrontières de devises et d'instruments négociables au porteur et à l'absence d'un régime efficace de mise en œuvre des sanctions financières ciblées.

96. L'union des Comores étant à son premier exercice d'ENR, elle n'a pas encore procédé à une mise à jour de l'évaluation qui est très récente. Néanmoins, le document de stratégie nationale de LBC-FT fixe une périodicité de cinq ans pour la mise à jour des évaluations nationales des risques de BC/FT.

[8] Idem : OCINDEX

[9] https://www.state.gov/reports/2022-trafficking-in-persons-report/comoros/

2.2.3. Exemptions, mesures renforcées et simplifiées

97. A l'issue de l'ENR, l'Union des Comores n'a opté pour aucune dérogation aux normes ou mesures de LBC/FT.

98. En l'absence d'un plan d'actions pour la prise en charge et le traitement des risques identifiés dans l'ENR, l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure d'apprécier dans quelle mesure les résultats de l'ENR ont permis la définition et la planification de mesures d'atténuation cohérentes avec les niveaux de risques identifiés surtout dans les scénarios à plus haut risque.

99. Les actions et mesures correctrices planifiées dans le document de stratégie nationale ne traitent prioritairement pas tous les domaines à risques élevés identifiés dans l'ENR par des mesures renforcées appropriées, selon l'approche basée sur les risques. En d'autres termes, l'approche basée sur les risques n'a pas été appliquée dans le cadre de l'élaboration du document de stratégie nationale. A titre illustratif, hormis les faiblesses liées aux déclarations transfrontières de devises et d'instruments négociables au porteur et à l'absence d'un régime efficace de mise en œuvre des sanctions financières ciblées, dont les mesures correctives ont été prises en charge prioritairement, les vulnérabilités majeures telles que l'absence d'informations sur les bénéficiaires effectifs, l'absence d'autorité de contrôle en matière de LBC/FT pour les EPNFD, l'absence de contrôle des activités des associations et organisations non gouvernementales ou à but non lucratif et les secteurs à risques de BC élevés ou moyennement élevés tels que le secteur bancaire, les institutions financières décentralisées, les intermédiaires financières, les notaires, les agents immobiliers, n'ont pas fait l'objet d'une prise en charge prioritaire à travers des mesures ou actions correctives renforcées pour bénéficier des ressources disponibles.

100. L'équipe d'évaluation n'a pas disposé d'un programme de financement du plan d'actions de la stratégie nationale afin d'apprécier si l'allocation et l'affectation des ressources mobilisées sont planifiées suivant une approche fondée sur les risques identifiés par l'ENR.

101. En ce qui concerne les secteurs assujettis, en l'absence d'évaluations internes des risques de BC/FT intégrant les résultats de l'ENR, l'application d'une approche basée sur les risques intégrale n'est pas démontrée.

2.2.4. Objectifs et activités des autorités compétentes

102. En raison du caractère récent de l'ENR et de la compréhension limitée des risques de BC/FT de façon générale par les autorités compétentes nationales, les autorités de contrôle et d'autorégulation n'ont pas intégré dans la définition de leurs objectifs ou de leurs missions de contrôle, de supervision et de régulation, les risques de BC/FT identifiés dans l'ENR tant aux niveaux national que sectoriels. Néanmoins, des actions de renforcement de capacités sont prévues dans le document de stratégie nationale de LBC/FT pour permettre aux autorités compétentes et aux organismes d'autorégulation d'acquérir le réflexe d'assurer la cohérence de leurs objectifs et activités avec les évolutions des politiques de LBC/FT nationales et les risques de BC/FT identifiés dans le pays.

2.2.5. Coordination et coopération nationales

103. Le comité national de LBC/FT créé par le décret N°12-041/PR du 18 février 2012 est l'autorité en charge de la coordination nationale en matière de la LBC/FT. Il a pour missions principales, la définition de la politique nationale de LBC/FT, la proposition aux autorités politiques de réformes législative, règlementaire, ou administrative, la coordination des différentes actions à mettre en œuvre en conformité avec les standards et le suivi permanent des progrès réalisés. Il se réunit régulièrement pour assurer la réalisation de ses missions. Les récentes activités liées à la réalisation de l'ENR et à l'élaboration du document de stratégie nationale de LBC/FT ont été supervisées et coordonnées par le comité national. Toutefois, le comité national n'est pas suffisamment représentatif de toutes les parties prenantes de la LBC/FT des secteurs public et privé en ce sens que sa composition se limite uniquement aux représentants de quelques ministères stratégiques (Finances, Relations extérieures, Défense, Intérieur, Justice) et du Service des Renseignements Financiers. L'absence par exemple

des autorités de contrôle, des autorités d'enquêtes et de poursuites pénales et du secteur privé (les organismes d'autorégulation ou les ordres professionnels des entités déclarantes), constitue une faiblesse majeure du cadre national d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de LBC/FT.

104. Le Comité National ne dispose pas de ressources (humaines, financières, matérielles et techniques) propres adéquates pour accomplir efficacement ses missions. Il est encore largement dépendant du Service de Renseignements Financiers qui lui-même ne dispose pas de ressources ni de capacités suffisantes.

105. En ce qui concerne la coopération nationale en matière de la LBC/FT, le mécanisme de d'échange et de partage de renseignements ou d'informations prévu dans le décret n° 20-145/PR du 04 décembre 2020, repose sur un comité technique chargé d'appuyer opérationnellement le Service de Renseignements Financiers. Toutefois, ce comité technique n'est pas encore fonctionnel, l'arrêté prévu pour définir son organisation, ses attributions et son fonctionnement n'a pas encore été pris par les autorités compétentes.

106. Le SRF en tant qu'agence centrale chargée de la réception, de l'analyse des déclarations des opérations suspectes émises par les entités déclarantes, constitue la seule source de renseignements financiers en l'absence d'un mécanisme de coopération opérationnel et fonctionnel en matière d'échanges et de partage d'informations.

107. Le SRF s'appuie sur ses accords de coopération et de collaboration avec les autorités compétentes nationales en usant de son droit de communication étendu que lui confère la législation, pour obtenir ou fournir des renseignements aux autorités d'enquêtes et de poursuites pénales. L'efficacité de la coordination et de la coopération est substantiellement affaiblie du fait du manque de représentativité de toutes les parties prenantes de la LBC/FT au sein du comité national, de l'absence d'un mécanisme de coopération opérationnel réellement fonctionnel et de l'absence de ressources et d'expertise suffisantes affectées aux organes dédiés à la coopération et à la coordination au niveau national, le comité national, le SRF et le comité technique d'appui notamment. Par ailleurs, il n'existe pas de cadre de coopération nationale en matière de lutte contre le financement de la prolifération des armes de destruction massive. De même, l'Union des Comores ne dispose pas d'un mécanisme formel de coopération et de coordination entre les autorités compétentes afin d'assurer la compatibilité des exigences de LBC/FT avec les mesures de protection des données et du respect de la vie privée et d'autres dispositions similaires. Ces faiblesses constituent des lacunes importantes à corriger par le pays pour la coordination et une coopération nationales efficaces.

2.2.6. Sensibilisation du secteur privé aux risques

108. L'implication des IF et des EPNFD dans l'élaboration du rapport de l'ENR a permis à ces dernières de participer aux analyses et aux évaluations des menaces et vulnérabilités de BC/FT aux niveaux national et sectoriel. LENR a été l'occasion pour le comité national et le SRF de sensibiliser les entités déclarantes à travers des réunions sectorielles organisées tout au long du processus sur les risques de BC/FT. Les IF et les EPNFD ont également pris part à l'atelier de validation des résultats de l'ENR organisé le 21 février 2023 par le comité national de LBC/FT. L'équipe d'évaluation a relevé que le processus de l'ENR a permis une véritable prise de conscience des parties prenantes du secteur privé sur les risques de BC/FT dans le pays. De façon globale, la participation aux activités de l'ENR et la diffusion des résultats ont contribué à informer les entités déclarantes sur les principales infractions sous-jacentes ainsi que sur les menaces et vulnérabilité en matière de BC/FT.

109. Cependant, il est à relever que l'Union des Comores ne dispose d'aucun mécanisme formel de partage des résultats de l'ENR avec les parties prenantes de la LBC/FT en général, avec les IF et les EPNFD en particulier. Les conclusions et les résultats du rapport de l'ENR ont fait l'objet de diffusion aux parties prenantes et aux entités déclarantes par voie électronique et aussi par correspondances physiques. Après l'adoption de l'ENR et de la SN par le Gouvernement de l'Union des Comores, les IF et les EPNFD ont été sensibilisées sur les menaces et vulnérabilités de BC/FT lors de 3 ateliers nationaux organisés à Anjouan, Mohéli et Grande Comore, afin de pouvoir prendre efficacement les mesures correctives ou d'atténuations nécessaires qui s'imposent. Cependant, même si l'ENR a contribué à une prise de conscience généralisée sur les risques de BC/FT, la compréhension des menaces et des vulnérabilités aux plans national et sectoriel reste limitée ou faible en ce qui concerne les entités déclarantes.

Conclusion générale sur le RI.1

110. L'Union des Comores a réalisé son évaluation nationale des risques de BC/FT avec une limite majeure liée à l'indisponibilité des données statistiques, ce qui a affecté substantiellement le caractère cohérent des conclusions et résultats obtenus avec le profil risque du pays, surtout en matière de BC. En raison du caractère récent de l'ENR, les parties prenantes nationales, les IF et les EPNFD ne sont pas encore suffisamment sensibilisées sur les menaces et vulnérabilités de BC/FT de sorte que la compréhension des risques de BC/FT est assez bonne pour les autorités de la BCC et du SRF et moyenne chez les autres autorités nationales.

111. Les autorités comoriennes gagneraient à se doter d'un mécanisme collecte et de tenue à jour des données, statistiques et autres informations pertinentes pour faciliter les mises à jour futures des évaluations des risques de BC/FT sur la base de données plus exhaustives et plus complètes afin de rendre les conclusions sur les menaces et les vulnérabilités identifiées plus raisonnables et plus cohérentes par rapport au profil de risque du pays. En outre, les autorités comoriennes devraient approfondir leur compréhension des risques de BC/FT à travers les évaluations spécifiques des risques liés aux personnes morales, aux OBNL et aux actifs virtuels. Aussi, devraient-elles adapter les politiques au traitement des risques en priorisant les plus élevés. L'efficacité de la coordination et de la coopération est affaiblie substantiellement du fait du manque de représentativité de toutes les parties prenantes de la LBC/FT au sein du comité national, de l'absence d'un mécanisme de coopération opérationnel réellement fonctionnel et de l'absence de ressources et d'expertise suffisantes affectées aux organes dédiés. Par ailleurs, il n'existe pas de cadre de coopération nationale en matière de lutte contre le financement de la prolifération des armes de destruction massive. De même, l'Union des Comores ne dispose pas d'un mécanisme formel de coopération et de coordination entre les autorités compétentes afin d'assurer la compatibilité des exigences de LBC/FT avec les mesures de protection des données et du respect de la vie privée et d'autres dispositions similaires. Ces faiblesses constituent des lacunes importantes à corriger par le pays pour la coordination et une coopération nationales efficaces

112. **L'Union des Comores est notée comme ayant un niveau d'efficacité faible pour le RI.1.**

CHAPITRE 3. SYSTÈME JURIDIQUE ET QUESTIONS OPÉRATIONNELLES

3.1. Conclusions principales et Actions recommandées

Conclusions principales

Résultat Immédiat 6

a. Le dispositif comorien permet au Service de renseignement financier d'accéder à un certain nombre d'informations qui lui permettent de traiter l'information financière qu'il reçoit des assujettis. Il permet également aux autorités d'enquête d'accéder facilement à l'information ou au renseignement auprès du SRF et des autres administrations publiques. Cependant cet accès à l'information ou au renseignement est plus difficile auprès des institutions financières. Aussi, le délai de réponse de cinq jours fixé par la loi 12-008/AU est peu contraignant surtout lorsqu'il s'agit de traiter en urgence une DOS en lien par exemple avec le FT.
b. Le SRF reçoit des DOS sur le BC et des informations incomplètes sur les déclarations de transport physique transfrontalier d'espèces. Le SRF ne reçoit pas des assujettis des déclarations de transactions en espèces et la totalité des DOS proviennent des IF, les EPNFD n'ayant pas jusque-là transmis de DOS.
c. Les analyses du SRF ont permis de transmettre des rapports au Procureur de la République et d'engager des poursuites qui n'ont jusque-là pas donné lieu à des jugement et condamnation pour BC/FT ou pour d'autres infractions sous-jacentes. Toutefois, les capacités humaines et techniques du SRF sont très limitées pour lui permettre d'analyser convenablement le peu de DOS qu'il reçoit et de produire un renseignement financier utile en temps opportun aux autorités d'enquête et de poursuite pénale dans la lutte contre la criminalité financière. Il n'y a pas non plus de diffusion en rapport avec le FT.
d. Les autorités d'enquêtes ont utilisé dans une moindre mesure le renseignement financier et autres informations dans le cadre des enquêtes sur les infractions sous-jacentes qui ont conduit à la détection des cas de BC. Cependant, il n'y a pas d'utilisation du renseignement financier pour détecter des cas de FT.
e. Le nombre très peu élevé de jugements et de condamnations pour BC porte à croire que l'utilisation par les autorités d'enquêtes et de poursuite pénale du renseignement financier diffusé par le SRF est insuffisante du fait notamment des faibles capacités d'analyse opérationnelle du SRF et du faible niveau de formation des autorités de poursuite pénale en matière d'enquête financière.
f. Le SRF et les autres autorités compétentes coopèrent peu et échangent entre elles peu d'informations financières pour détecter, poursuivre et faire condamner les faits de BC/FT et d'infractions sous-jacentes les plus menaçantes. En effet, le comité technique mis en place à côté du comité national de coordination pour faciliter l'échange d'informations entre acteurs nationaux n'est pas fonctionnel.
g. La confidentialité et le respect du secret professionnel dans le traitement et la circulation des informations et renseignements financiers ne sont pas garantis. Les membres du SRF et les points focaux au sein des administrations publiques n'ont pas prêté serment comme l'exige la loi en vigueur. Il n'y a pas non plus d'autres mesures contraignantes prises pour s'assurer que le personnel du SRF respecte l'obligation de confidentialité et du secret professionnel.
h. Des procédures et règles écrites n'ont pas été définies pour limiter l'accès aux locaux et aux systèmes informatiques de la cellule de renseignement financier.

Résultat Immédiat 7

a. Le document national de politique et de stratégie récemment adopté de l'Union des Comores priorise les enquêtes et poursuites de BC mais elle n'est encore mise en œuvre. Les AEPP ne sont pas encore spécialisées en matière de BC et elles ne sont pas suffisamment formées pour mener efficacement les enquêtes de BC, d'où l'absence de recours systématique aux enquêtes financières parallèles. Les AEPP de l'Union des Comores subissent des interférences politiques dans le cadre des enquêtes de BC et elles sont également affectées par une corruption endémique qui entrave la détection, les enquêtes et les poursuites des cas de BC.
b. Les principales menaces identifiées par l'ENR (l'escroquerie, le faux et usage de faux en écriture, l'abus de confiance, le trafic de drogue et le détournement de denier public) et la corruption font l'objet de peu d'enquêtes et de poursuites pénales. Les enquêtes de BC diligentées par les AEPP résultent essentiellement des suites des rapports du SRF transmis au Parquet.
c. Les enquêtes de BC ne sont pas relatives à la corruption qui est pourtant endémique en Union des Comores alors que la Commission Nationale de Prévention et de Lutte contre la Corruption (CNPLC) dissoute a transmis cinquante et cinq (55) dossiers au parquet dont la suite demeure inconnue.
d. Les autorités comoriennes ont obtenu une condamnation qui est à la fois relative à l'auto-blanchiment, le blanchiment par un tiers et le blanchiment autonome même si la décision de condamnation ne met pas suffisamment en exergue les deux premiers types de cas de BC cités. Cette condamnation n'est relative à aucune principale menace de BC identifiée dans l'ENR. Le nombre limité de condamnations par rapport aux types de cas de BC atteste du besoin de formations des magistrats de l'ordre judiciaire.
e. Les autorités judiciaires comoriennes ont prononcé une condamnation pénale à l'encontre d'une personne physique pour BC aggravé. Mais les peines d'emprisonnement ainsi que les amendes ne sont proportionnées et dissuasives. De plus, il n'existe pas de mécanisme efficace de suivi, entre le trésor public et les autorités judiciaires, pour s'assurer de l'exécution des peines prononcées.
f. L'Union des Comores prévoit des sanctions alternatives pour suppléer la condamnation pour BC mais les autorités comoriennes n'ont pas encore mis en œuvre ces mesures alternatives.

Résultat Immédiat 8

a. Le document national de politique et de stratégie de l'Union des Comores priorise la confiscation des produits et des instruments de crime ainsi que les biens d'une valeur équivalente mais cela n'est pas mise œuvre ;
b. L'Union des Comores dispose d'un cadre juridique adéquat pour la confiscation des avoirs criminels à l'exception d'un mécanisme efficace de recouvrement et de gestion des avoirs saisis et confisqués autre que pour les métaux précieux et les numéraires en raison de l'absence d'une coordination opérante entre le trésor public et les autorités judiciaires. Les AEPP ne procèdent cependant pas suffisamment à l'identification et au dépistage des biens en lien avec une activité criminelle en vue de la confiscation. Elles ne procèdent pas à l'identification et au dépistage à l'étranger des produits et des instruments en lien avec une activité criminelle commise en Union des Comores ;
c. L'union des Comores dispose d'un mécanisme d'échange et de partage d'informations et ou de renseignements entre la douane et les services de police de l'immigration, de la gendarmerie nationale ainsi que les services de sécurité et sûreté de l'aéroport en matière de trafics illicites y compris le contrôle du transport des espèces et des INP ;
d. Les espèces et les INP d'un montant qui dépassent le seuil prescrit de 5 000 000 KMF sont déclarés à la frontière de l'aéroport de Hahaya ainsi qu'aux deux frontières maritimes mais les données de déclarations transmises au SRF ne lui permettent pas de donner une suite malgré les risques de BC/FT associés. De plus, les services de douane qui reçoivent les déclarations des espèces et des INP aux points d'entrée et de sortie n'ont pas encore détectés des cas de défaut ou de fausses déclarations parce qu'ils ne disposent pas d'un scanner et ne font que des fouilles à postériori par ciblage de passagers entrants et sortants ;
e. L'absence de données statistiques sur les saisies et confiscations relatives aux infractions qui constituent les principales menaces de BC ne permet pas d'étayer la cohérence entre les résultats engrangés et les risques

de BC/FT ainsi que les politiques et priorités nationales de LBC/FT.

Actions recommandées

Résultat Immédiat 6

a. Le SRF de l'union des Comores devrait œuvrer avec toutes les autres autorités compétentes pour rendre opérationnel le réseau de correspondants nationaux au sein des administrations par la désignation formelle des points focaux afin de rendre plus dynamique la coopération et l'échange d'informations entre acteurs nationaux de la LBC/FT dans le traitement du renseignement financier.

b. Le SRF devrait poursuivre les activités de sensibilisation des assujettis ainsi que des autorités de supervision des entités déclarantes qui font peu ou pas de DOS afin de booster l'activité déclarative de ces entités déclarantes.

c. Les autorités comoriennes devraient doter le SRF' de ressources budgétaires suffisantes pour lui permettre d'accroitre sensiblement ses capacités humaines et matérielles d'analyse par un recrutement de personnels qualifiés et l'acquisitions de moyens techniques adéquats pour pouvoir produire un renseignement financier utile aux enquêtes et poursuites des faits de BC/FT.

d. Les autorités d'enquête devraient demander plus systématiquement des informations et renseignements financiers au SRF et aux institutions financières pour détecter des cas de BC/FT.

e. Le SRF devrait faire prêter serment à tous ses membres, de même que ses correspondants au sein des administrations publiques et faire signer des accords de non-divulgation à son personnel d'appui pour s'assurer qu'il respecte l'obligation de confidentialité et du secret professionnel.

f. Le SRF devrait prendre les dispositions idoines pour assurer la protection physique de ses installations en tout temps et mettre en place des procédures qui restreignent l'accès auxdites installations et aux systèmes informatiques de la Cellule.

g. Le SRF devrait envisager d'adhérer dans un court ou moyen terme au Groupe Egmont.

h. Les autorités comoriennes devraient rendre opérationnel, le Comité Technique qui est institué aux côtés du Comité National de Coordination LBC/FT pour faciliter l'échange d'informations entre les acteurs LBC/FT nationaux.

Résultat Immédiat 7

Les autorités comoriennes devraient :

a. S'assurer de la mise en œuvre du document national de politique et de stratégie sur la priorisation des enquêtes et poursuites de BC en cohérence avec le profil de risque du pays ;
b. Opérationnaliser les pôles judiciaires spécialisés pour la lutte contre le terrorisme et son financement et pour la lutte contre les crimes économiques et financiers ainsi que le mécanisme de lutte anti-corruption pour faciliter l'identification des cas de blanchiment liés aux principales menaces y compris la corruption, sensibiliser les AEPP sur la corruption endémique qui entrave l'efficacité des enquêtes et poursuites de BC ;

c. Renforcer les capacités des AEPP pour identifier, enquêter, poursuivre et juger les principales menaces de BC en cohérence avec le profil de risque du pays à travers les formations sur les enquêtes financière et les techniques spéciales d'enquête ;
d. Organiser des sessions de sensibilisation et de formation sur la coopération nationale, notamment entre la DNDPE et les AEPP, à l'attention des magistrats du parquet, des juridictions d'instruction et de jugement pour avoir un nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations de différents types de cas de BC en cohérence avec le niveau et le profil de risque du pays ;
e. Veiller au caractère proportionné et dissuasif des sanctions prononcées pour BC et mettre en place un mécanisme de suivi, entre le trésor public et les autorités judiciaires, pour s'assurer de l'exécution des peines prononcées
f. Mettre en œuvre des mesures alternatives pour suppléer la condamnation pour BC

Résultat Immédiat 8

Les autorités comoriennes devraient :

a. S'assurer de la mise en œuvre du document national de politique et de stratégie sur la priorisation de la confiscation afin que les résultats des confiscations correspondent aux évaluations des risques de BC/FT et aux politiques et priorités nationales en matière de LBC/FT ;
b. Renforcer les capacités des AEPP sur les saisies et confiscations notamment à travers une formation sur l'identification et le dépistage de biens sur son territoire et à l'étranger ; élaborer et disséminer un guide en matière de saisie et de confiscation au profit des AEPP ; mettre en place un mécanisme efficace de recouvrement et de gestion des avoirs saisis et confisqués à travers une coordination opérante entre le trésor public et les autorités judiciaires ;
c. Mettre en place des mesures visant à détecter les défauts ou fausses déclarations des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'INP à toutes ses frontières et procéder à la confiscation aussi bien des espèces que des INP en cas de défaut ou de fausse déclaration en interagissant efficacement avec le SRF en raison des risques de BC/FT associés ;
d. Mettre en place un mécanisme systématique de tenue des statistiques de saisies et confiscation pour BC en lien avec les infractions sous-jacentes identifiées dans l'ENR afin de renseigner en temps opportun sur leur cohérence avec les risques de l'ENR ainsi que les priorités nationales.

113. Les Résultats immédiats pertinents examinés et évalués dans ce chapitre sont les RI.6-8. Les Recommandations pertinentes pour l'évaluation de l'efficacité au titre de cette section sont les R.1, R. 3, R.4 et R.29-32 et les éléments des R.2, 8, 9, 15, 30, 31, 34, 37, 38, 39 et 40.

3.2. Résultat immédiat 6 (BC/FT liés au renseignement financier)

3.2.1. Utilisation du renseignement financier et d'autres informations

114. Le renseignement financier et les autres informations susceptibles d'être consultées et utilisées dans les enquêtes sur le BC, les infractions sous-jacentes associées et le FT sont disponibles dans une moindre mesure à travers plusieurs sources, notamment, le SRF, les administrations publiques et les assujettis du secteur financier et essentiellement bancaires.

115. Le SRF, en tant que structure administrative de réception et de traitement des informations financières, produit le renseignement financier. Toutefois, l'insuffisance de ces moyens humains, techniques et matériels compromet dans une large mesure ses capacités d'analyse opérationnelle et stratégique et du coup celle de produire un renseignement financier utile en temps opportun aux autorités d'enquête et de poursuite pénale et aux autres autorités compétentes. En effet, en dehors du chef du service des investigations qui fait office de chef du bureau

d'analyse, le personnel dédié n'est pas formé à l'analyse opérationnelle des informations financières, encore moins à l'analyse stratégique. Aussi, le recrutement du personnel opérationnel n'a pas été fait en fonction des besoins de la cellule et du profil des postes.

116. La CRF comorienne ne dispose pas non plus d'une base de données opérationnelle pour un traitement automatisé des déclarations et informations reçues des partenaires nationaux et internationaux, qu'elle pourrait consulter systématiquement en vue d'établir des liens éventuels entre les nouveaux dossiers et les dossiers antérieurs. Toutefois, le SRF dispose d'une base de données ACCESS développée en interne et qui permet de garder trace de tous les dossiers traités et d'effectuer des recherches sur les personnes citées dans le traitement des DOS.

117. Cependant, son pouvoir de communication étendu lui permet d'accéder à un grand nombre de renseignements financiers et autres informations pertinentes auprès de toutes les administrations et des assujettis du secteur financier notamment, par voie de demandes d'information afin d'obtenir des informations additionnelles et utiles au traitement des DOS.

Tableau 3.1 : Demandes d'informations du SRF de 2019 à juin 2023

Acteurs nationaux et entités déclarantes	Demandes émises par le SRF		Taux de réponse
	Demande	Réponse	
Administration			
Police	3	2	66,66%
Ministère de l'intérieur	1	1	100%
Administration fiscale	3	1	33,33%
Tribunal du commerce	2	2	100%
Douane	1	1	100%
Service renseignements	1	1	100%
Sous Total 1	11	08	72,7%
Institution financière			
Banque	267	267	100%
SFD/Intermédiaires financiers	393	296	75,31%
EPNFD	0	0	0%%
Sous total 2	660	563	85,30%
Total général	671	571	85%

Source : SRF

118. Le tableau ci-dessus indique que le SRF retourne souvent auprès des entités déclarantes notamment les institutions financières pour solliciter des informations complémentaires dans le traitement des DOS qu'il reçoit et que ces dernières répondent dans une large mesure aux demandes à elles adressées. Ainsi, sur 660 demandes adressées à ces entités déclarantes par le SRF de 2019 à juin 2023, 563 ont connu des réponses, soit un taux de réponse de 85%. Cependant, le SRF s'adresse peu aux administrations publiques y compris les autorités d'enquête et jamais aux EPNFD pour obtenir des informations dans le traitement des DOS reçues. Le SRF n'a pas également un accès direct sur les bases de données existant dans l'administration. Toutefois, l'administration publique répond dans une large mesure aux demandes du SRF, car sur 11 demandes envoyées par le SRF dans la même période (2019 à juin 2023), 08 ont connu des réponses en temps opportun, soit un taux de réponse de plus de 72%.

119. Par ailleurs, la CRF de l'Union des Comores, n'est pas encore membre du Groupe Egmont et n'utilise pas par conséquent la plateforme sécurisée du groupe « Egmont Secure Web » pour solliciter et obtenir des informations auprès de ses homologues étrangers et en temps opportun. Elle a cependant signé six accords de coopération avec des homologues étrangers et peut aussi échanger des informations avec les CRF membres du GIABA sur la base de la réciprocité. Dans ce cadre, le SRF n'a adressé aucune DIE à ses homologues de 2019 à 2023 mais en a reçu six (06) et répondu à quatre d'entre elle dans la même période.

120. Les autorités chargées des enquêtes, notamment, la police nationale et la gendarmerie nationale ont les prérogatives légales pour accéder chaque fois que de besoin, à l'information et au renseignement financier produit par le SRF ou détenue par toute autre entité publique ou privée. Ces prérogatives s'exercent sous forme de réquisitions ou de demandes d'information. A cet effet, le Département de la police judiciaire a eu à solliciter une fois le SRF pour obtenir des informations financières dans le cadre d'une enquête sur des faits d'escroquerie. La réponse fournie par le SRF a permis au service d'enquête d'étayer les faits incriminés et de boucler l'enquête dont le rapport a été transmis au Procureur aux fins de poursuite pour des faits d'escroquerie. Toutefois, le SRF ne dissémine pas spontanément le renseignement financier au profit de ces autorités d'enquêtes et les réponses aux demandes d'informations adressées par ces dernières aux entités publiques et privées nationales leur parviennent dans un délai moyen de 72 heures. En outre, les réquisitions adressées aux institutions financières par ces autorités d'enquête sont obligatoirement visées par le Procureur de la République sous peine de rejet, ce qui peut compromettre aussi l'accès en temps opportun aux informations financières utiles dans les enquêtes.

121. En définitive, s'agissant de l'accès à l'information et au renseignement financier, le dispositif comorien permet dans une certaine mesure au SRF d'accéder au maximum d'informations, même si dans les faits, il ne reçoit pour le moment que des DOS de la part essentiellement des IF, et les déclarations de transport physique d'espèces effectuées par les voyageurs sortant du territoire national par les frontières aériennes. En effet, la CRF comorienne ne reçoit pas des entités déclarantes des déclarations systématiques de transactions en espèces à partir d'un certain seuil, malgré le volume d'espèces en circulation aux Comores et le risque de BC/FT qui est inhérent à ces formes de transactions. Le dispositif juridique permet également aux autorités chargées des enquêtes d'accéder à l'information financière ou au renseignement auprès du SRF, même si ce service n'a jusque-là pas diffusé spontanément de renseignement financier au profit des autorités compétentes autres que les autorités judiciaires.

122. Le SRF utilise les informations collectées pour analyser les DOS qu'il reçoit. En général, les informations additionnelles obtenues, ainsi que celles reçues de ses homologues étrangers sont utilisées pour enrichir les DOS. Les renseignements financiers ainsi produits par le SRF par suite de DOS lui ont permis de faire des diffusions aux autorités judiciaires exclusivement. Ainsi, durant la période allant de 2018 à 2022, le SRF a transmis quatorze (14) rapport au Procureur de la République à des fins de poursuite de faits supposés de BC exclusivement.

123. Il n'y a pas de diffusion sur le FT nonobstant le fait que le risque de FT est jugé moyen en Union des Comores.

Encadré 3.1 : Cas pratique d'utilisation de l'information financière reçue d'homologue étranger dans les analyses opérationnelles du SRF

Les faits :

En mai 2018, le SRF a reçu et enregistré une demande d'information d'une CRF européenne relativement à des transferts de fonds d'origine illicite sur plusieurs comptes ouverts dans les livres de banques établies en Union des Comores.

Il ressort des termes de la demande, que la CRF requérante enquêtait sur trois (3) associations et leurs Dirigeants qui détiennent des comptes bancaires dans son pays, et ont reçu à mi-octobre 2018, des chèques contrefaits de

différentes sociétés. Les fonds ont ensuite été transférés dans des comptes bancaires ouverts aux Comores via des banques correspondantes établies dans un autre pays européen.

L'analyse :

À la suite des enquêtes et demandes d'informations adressées aux banques établies en Union des Comores, des liens ont été trouvés entre les informations de la CRF requérante et une DOS transmise au SRF par une des banques où des comptes mis en cause dans la demande d'informations ont été ouverts. Ces comptes ouverts dans les livres de ladite banque ont fait l'objet de plusieurs transferts internationaux. Les fonds virés dans ces comptes concernent quatre personnes physiques et s'élèvent à un montant total de :

- 106 220 EUROS pour la première personne ;
- 298 340 EUROS pour la deuxième ;
- 77 340 EUROS pour la troisième ;
- 138 789 EUROS pour la quatrième personne.

Il a été également découvert que deux (2) des mis en cause ont fait transiter des fonds depuis un autre pays européen d'un montant de 45.000 EUROS à des comptes bancaires ouverts dans les livres d'une deuxième Banque établie aux Comores au nom d'une entreprise basée à Moroni et d'une personne physique originaire de l'Union des Comores mais résidant dans le pays de la CRF requérante.

Enfin, il a été constaté qu'une bonne partie de ces fonds ont ensuite été rapatriés vers des comptes bancaires ouverts dans le pays européen de la CRF requérante par virement bancaire avant de faire l'objet de retraits par chèques bancaires ou par cartes bancaires à partir des Comores, du pays requérant et d'un autre pays tiers.

Résultat :

Sur la base des résultats obtenus dans le traitement de cette demande d'informations étrangères (DIE), le SRF comorien a répondu à la demande en sollicitant de la CRF requérante l'utilisation des informations contenues dans ladite DIE à des fins judiciaires ; ayant obtenu l'autorisation, le SRF a enrichi la DOS reçue et fait un rapport qui a été transmis au Procureur de la république de Moroni en août 2020, pour déclencher des poursuites pénales du chef de blanchiment d'argent contre les auteurs identifiés.

3.2.2. Les DOS reçues et demandées par les autorités compétentes

124. Toutes les entités déclarantes sont tenues de déclarer au SRF leurs soupçons en matière de BC/FT. Le SRF reçoit également les déclarations des transports physiques transfrontaliers d'espèces, d'INP et de métaux et pierres précieux supérieurs à 5 millions de francs Comoriens (soit 10162 €) effectuées par les voyageurs à l'arrivée et au départ de l'Union des Comores. Ces déclarations sont transmises au SRF par courrier physique aux locaux de la cellule ou par courriel à l'adresse électronique professionnelle du secrétariat général de la cellule. Les DOS transmises par courriel sont souvent confirmés par courrier physique si le SRF en éprouve le besoin et le demande au déclarant.

125. En ce qui concerne les DOS, il n'y a que les IF notamment bancaires et les SFD qui les transmettent dans une moindre mesure au SRF. Le nombre de DOS transmises au SRF a augmenté au fur et à mesure que les assujettis, notamment du secteur financier, ont été sensibilisés par le SRF sur leurs obligations déclaratives. Ainsi la CRF de l'Union des Comores a reçu de 2017 à juin 2023, 80 DOS, toutes relatives à des soupçons de BC.

Tableau 3.2 : DOS reçues par la CENTIF de 2017 à 2023

Entité Déclarante	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023[10]	Total
Administration	0	0	0	0	0	0	0	0
Assurance	0	0	0	0	0	0	0	0
Banque	5	10	1	2	2	12	19	51
EPNFD	0	0	0	0	0	0	0	0
IFD	**0**	**0**	**0**	**0**	**4**	**9**	**6**	**19**
Intermédiaires financiers	6	2	0	2	**0**	**0**	**0**	**10**
Total	11	12	1	4	6	21	25	80

126. Au regard de ces chiffres, il apparait que la totalité des DOS proviennent des institutions financières, notamment bancaires pour 51 DOS, soit 63,75 % des DOS reçues et 29 DOS, soit 36,25%, faites par les SFD et les intermédiaires financiers. Cette situation traduit une absence ou une faible compréhension et une mise en œuvre insuffisante par les EPNFD et les autres IF (assurances et EME) de leurs obligations déclaratives, nonobstant le fait que le risque dans le secteur des EPNFD du droit et des chiffres soit noté faible, tandis que celui des négociants d'or et de pierres et métaux précieux est noté moyen.

127. Par ailleurs la situation de faible mise en œuvre des obligations déclaratives par les SFD ne cadre pas avec le profil risque du secteur et le contexte du pays car les SFD occupent une place de premier rang en termes de nombre de déposants et d'emprunteurs et le risque de BC est noté moyen par l'ENR.

128. Le SRF reçoit de l'Administration des douanes les déclarations sur les transports physiques transfrontaliers d'espèces et d'INP faites par les voyageurs au départ du territoire national par les frontières aériennes et à l'arrivée. Toutefois, les informations fournies sont incomplètes pour être pertinentes car elles ne comportent pas l'identité des déclarants, la douane se limitant à transmettre les montants agrégés par devises et mensuellement.

129. En ce qui concernent les déclarations systématiques de transactions en espèces, le SRF ne les reçoit pas malgré l'importance du secteur informel et de la circulation des espèces dans toutes les transactions en Union des Comores.

130. Pour ce qui est de la qualité des déclarations reçues, le SRF estime qu'elle s'est améliorée à partir de 2022 avec les sessions de sensibilisation organisées au profit des assujettis du secteur financier notamment.

3.2.3. Besoins opérationnels soutenus par l'analyse et la diffusion de la CRF

131. Le SRF produit des renseignements financiers sur la base du traitement et de l'analyse opérationnelle des DOS. Le SRF enrichit les DOS par des informations complémentaires qu'elle reçoit des entités déclarantes, des autres autorités compétentes et des homologues étrangers, sur sa demande. Après l'analyse des DOS, le SRF détermine si les éléments de soupçon sont suffisants pour mettre en exergue des indices de BC/FT graves et concordants à l'effet de mener des poursuites pénales. Si c'est le cas, le SRF transmet les renseignements financiers au Procureur de la République sous forme de rapport et celui-ci est tenu de faire ouvrir immédiatement une information judiciaire en saisissant un juge d'instruction.

132. Le renseignement financier tiré de l'analyse opérationnelle du SRF est également susceptible d'être diffusé auprès des autorités d'enquête et d'autres autorités compétentes à l'effet de les soutenir dans leurs besoins

[10] Données couvrant la période de janvier à juin 2023

opérationnels. Toutefois, le SRF n'a jusque-là diffusé du renseignement financier qu'auprès des autorités judiciaires par la transmission de dix-huit (18) rapports au Procureur de la République pour des faits supposés de BC de 2016 à 2022.

133. Par ailleurs, le SRF n'a pas pour le moment produit des analyses stratégiques en rapport avec les tendances et méthodes de BC identifiées à travers l'analyse opérationnelle des DOS. Cependant, le SRF, à l'issue du traitement de DOS ayant mis en évidence des faits de BC en lien avec une escroquerie de type pyramidal dont la personne morale principalement mise en cause a fait l'objet d'interdiction d'activités dans plusieurs pays d'Afrique notamment, a informé la BCC en sa qualité d'autorité de supervision et de contrôle des IF bancaires pour attirer l'attention de ces dernières sur la nécessité de mettre en œuvre des mesures de vigilance renforcée à l'égard d'une certaine clientèle. D'une façon générale, la capacité d'analyse opérationnelle et stratégique du SRF est entravée par l'insuffisance de moyens matériels et humains (voir analyse sous le point 3.2.1).

134. En définitive, l'utilisation par les autorités compétentes, en particulier les autorités d'enquêtes et de poursuite pénale du renseignement financier produit par le SRF semble insuffisante eu égard au nombre presque nul de jugement et de condamnation obtenus jusque-là en matière de BC/FT. La faiblesse des poursuites et des condamnations pourrait également s'expliquer par l'insuffisance de ressources humaines spécialisées au niveau des autorités de poursuite pour donner une suite judiciaire diligente aux dossier transmis. Dans cette situation, il n'est pas possible d'apprécier si les analyses du SRF et leur diffusion répondent aux besoins opérationnels des autorités compétentes.

Coopération et échanges d'informations/de renseignements financiers

135. Le SRF et les autres autorités compétentes coopèrent plus ou moins et échangent des informations de manière spontanée et sur demande dans les deux sens. Ces échanges se font à travers un réseau de points focaux désignés de façon informelle au niveau des administrations pertinentes. Pour formaliser ce cadre de coopération, un décret du Président de la République a mis en place un comité technique dérivé du comité national de coordination de la LBC/FT pour faciliter les échanges d'informations entre acteurs nationaux. Toutefois, les Membres de ce comité ne sont pas encore formellement désignés et son mode de fonctionnement n'a pas été précisé, même si les points focaux impliqués dans les travaux de l'ENR essaient tant soit peu de redynamiser la coordination nationale en matière d'échange d'informations et de renseignements financiers entre le SRF et les autres autorités compétentes.

136. En effet, ce réseau de points focaux permet au SRF de solliciter et d'obtenir des informations complémentaires en temps opportun pour le traitement des DOS qu'il reçoit. Également, ce comité ad-hoc s'est déjà réuni au moins trois fois au niveau de la BCC, du Ministère des Finances et dans les locaux du SRF pour discuter et échanger sur des menaces émergentes telles l'affaire d'escroquerie de type pyramidal et l'utilisation abusive de l'IBAN KM par des sociétés offshores. Toutefois, une seule de ces rencontres, celle tenue au ministère des finances sur les sociétés Offshores le 24 mars 2021 a été sanctionnée par un Procès-verbal de réunion.

137. Ces échanges se font tout de même dans des conditions qui ne garantissent pas la confidentialité, la sécurité et la protection des informations du fait de l'absence de prestation de serment des Membres du SRF et des points focaux comme l'exige la loi en vigueur, et de mesures contraignantes, notamment la signature d'accords de non-divulgation, pour s'assurer que le personnel du SRF censé avoir accès aux informations échangées respecte l'obligation de confidentialité et du secret professionnel. Cependant, il faut relever qu'aucun cas de fuite d'informations confidentielles échangées entre acteurs nationaux n'a été noté même si le risque reste élevé eu égard à la taille du territoire national où « tout le monde connait tout le monde ».

138. Aussi, l'accès aux installations physiques n'est pas sécurisé, ainsi que l'accès aux systèmes informatiques. En effet, les procédures en place pour sécuriser ces installations sont très sommaires, voire inexistantes. Le seul vigile privé préposé à la garde physique des locaux de la CRF ne peut assurer cette garde en temps plein.

139. Le SRF a signé un seul accord de coopération avec la BCC et aucun avec les autres autorités compétentes pour définir de façon spécifique des mécanismes de coopération tel que l'accès direct à des bases de données pertinentes et la protection de la confidentialité des informations données ou reçues.

140. De 2019 à juin 2023, le SRF a adressé onze (11) demandes d'informations seulement à l'administration publique et aux autorités de poursuites et de répression qui ont donné suite à huit (08) de ces demandes. Dans le sens inverse, le SRF n'a reçu que six (06) demandes de la police et des services de renseignements généraux et a répondu à trois de ces demandes. Ces réponses ont permis aux autorités compétentes d'élucider notamment des cas d'escroquerie.

141. Cette situation retracée dans le tableau ci-dessous montre que les autorités compétentes, notamment les autorités d'enquête et de poursuite pénale sollicitent peu le SRF pour obtenir des informations financières dans le cadre de leurs missions respectives.

Tableau 3.3 : Demandes d'information reçues sur le plan national par le SRF de 2019 à juin 2023

Acteurs nationaux	Demandes reçues par le SRF		Taux de réponse
	Demande	Réponse	
Police	3	2	66,6%
Services de renseignements	3	1	33,3%
Total	6	3	50%

142. En résumé, la coopération entre la CRF comorienne et les autres acteurs institutionnels impliquées dans la LBC/FT semble insuffisante, voire inexistante pour certaines structures. Aussi, le taux de réponse aux demandes reçues par la CRF qui est au niveau de 50%, malgré le nombre limité de demandes, impacte négativement la capacité des autorités compétentes à échanger des informations et renseignements financiers à temps opportun.

Conclusion générale sur le RI.6

143. Le SRF et les autorités chargées des enquêtes ont accès à l'information financière, dans une large mesure et le renseignement financier issu de l'analyse opérationnelle du SRF est destiné exclusivement aux autorités judiciaires à des fins de poursuite. En effet, les autorités d'enquête n'utilisent pas systématiquement les renseignements financiers et autres informations pour détecter des cas de BC/FT.

144. La totalité des DOS reçues par le SRF provient des institutions financières et particulièrement des institutions bancaires, des SFD et des intermédiaires financiers. Les EPNFD et les autres IF (assurances, EME) n'ont pas jusque-là transmis de DOS au SRF, ce qui est en contradiction avec le profil de risque de BC/FT marqué par un secteur informel important eu égard à l'absence de règlementation de secteurs à risque tels que l'immobilier et le secteur des négociants en or. En outre, le SRF ne reçoit pas de DTE de la part des entités déclarantes, malgré une utilisation encore importante des espèces dans les transactions.

145. La capacité d'analyse des DOS du SRF est très limitée, même s'il n'en reçoit pas beaucoup. En effet, les capacités humaines et matérielles très insuffisantes de la CRF ne lui permettent pas de produire en temps opportun un renseignement financier utile aux poursuites pénales et aux besoins opérationnels des autorités compétentes à travers l'analyse opérationnelle et stratégique des informations qu'elle reçoit.

146. La coopération et l'échange d'informations entre le SRF et les autres acteurs institutionnels impliqués dans la lutte contre le BC/FT sont insuffisants du fait d'un cadre de coordination peu opérationnel. En effet, il y a peu d'échange d'informations entre la CRF et les autorités d'enquête ainsi qu'avec les autres autorités compétentes dans le cadre de la LBC/FT. En outre, le peu d'échange qui existe se fait sans garantie de confidentialité et de protection des informations échangées aussi bien au niveau des membres et personnels du SRF qu'au niveau des correspondants institutionnels de la CRF.

147. **L'Union des Comores est notée comme ayant un niveau d'efficacité faible pour le RI.6**.

3.3. Résultat immédiat 7 (enquêtes et poursuites en matière de BC)

3.3.1. Identification des affaires de BC et enquêtes sur le BC

148. Le SRF de l'Union des Comores identifie les faits de BC à travers l'analyse des DOS qu'il reçoit des assujettis mais les cas de BC identifiés ayant fait l'objet d'enquêtes financières parallèles et de poursuites par les AEPP sont quasi inexistants. Le document national de politique et de stratégie de LBC/FT de l'Union des Comores, adopté en juin 2023, priorise les enquêtes et poursuite en matière de BC parce qu'elle prévoit de « Rédiger et communiquer des circulaires aux magistrats du Ministère Public pour un traitement des dossiers au regard de l'infraction de blanchiment de capitaux mais aussi au regard des infractions sous-jacentes identifiées dans l'ENR comme étant les plus importantes ». Mais cette stratégie de LBC/FT qui priorise les enquêtes et poursuites de BC n'est pas encore mise en œuvre. Dans la pratique, l'Union des Comores ne dispose pas d'une politique criminelle où l'identification et les enquêtes de BC sont inscrites comme objectif prioritaire des autorités d'enquêtes et de poursuite. L'absence d'une telle politique n'est pas suppléée par des notes d'orientation pénale ou des circulaires qui enjoignent aux autorités compétentes d'identifier les cas de BC et de mener des enquêtes financières parallèles de BC. Mais à la suite de l'adoption du rapport de l'ENR, les officiers de police judiciaire de la gendarmerie nationale et de la police nationale prioriseraient désormais les investigations relatives aux infractions identifiées comme étant les principales menaces de BC. Le Directeur Général de la Police Nationale a même pris une note de service dans ce sens à l'attention de ses unités et sous unités d'enquête.

149. Outre cela, excepté le SRF, l'Union des Comores ne dispose pas de ressources humaines spécialisées pour identifier, enquêter, poursuivre et juger les cas de BC. Cependant, après l'adoption du rapport de l'ENR, la Gendarmerie Nationale a créé un service d'enquêtes économiques à la brigade de recherches de Moroni et envisage de muer cette sous-unité en une unité de police judiciaire (Section de Recherches) ayant une compétence nationale. La Brigade de recherches est appuyée par la Brigade de Gendarmerie des Transports Aériens ainsi que la Brigade des Ports qui ont des antennes régionales dans les iles de Mohéli et d'Anjouan. Aussi la Police Nationale a-t-elle créé une brigade économique et financière en sus de l'Unité Anti-Drogue, des unités relevant du Département Central de Police Judiciaire, pour mieux identifier et enquêter sur les cas de BC. A ces structures d'enquête, il faut ajouter la brigade mixte qui est composée de policiers et de gendarmes et qui est compétente pour mener les enquêtes en matière de traite des personnes et trafic de migrants. De plus, les autorités comoriennes ont créé un pôle judiciaire de lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment du capitaux (art. 34 et 96 de la loi 21- 004/AU de LT/FT/BC) qui n'est pas encore opérationnel. Cette structure spécialisée sera dotée de magistrats et d'OPJ spécialisés ayant compétence pour identifier, enquêter, poursuivre et juger les cas de BC. Il s'agit des OPJ et le

Procureur de la République ainsi que les juges d'instructions du tribunal de première instance de Moroni qui doit abriter ce pôle judiciaire spécialisé.

150. Les autorités d'enquête et de poursuite pénale (AEPP) ne sont pas suffisamment formées pour identifier, enquêter et poursuivre les cas de BC. Elles manquent donc de formations pour mener efficacement les enquêtes financières parallèles de BC. Certes, la législation comorienne (art. 31 et 32 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT et art. 46 à 65 et 96 de la loi 21- 004/AU de LT/FT/BC) prévoit l'utilisation des techniques spéciales d'enquêtes dans le cadre des investigations liées aux infractions de blanchiment de capitaux et les infractions sous-jacentes mais elles ne sont pas pratiquement mises en œuvre par les AEPP à cause du manque de formations. En effet, certaines AEPP expliquent que le défaut d'utilisation des techniques spéciales d'enquête est lié au manque de modalités pratiques de mise en œuvre de ces techniques alors que les articles 46 à 65 de loi 21- 004/AU de LT/FT/BC prévoient dans les moindre détails ces moyens de mise en œuvre des techniques spéciales d'enquête en Union des Comores. Outre l'insuffisance de la formation, les AEPP qui sont sensibilisées sur l'existence et l'utilité des techniques spéciales d'enquêtes en matière d'enquête financière de BC ne disposent pas de ressources financières pour les mettre en œuvre alors qu'elles sont indispensables à la détection et aux enquêtes financières efficaces de BC. Cette défaillance handicape naturellement aussi bien les enquêtes de BC relatives aux rapports du SRF que les enquêtes financières parallèles de BC. De fait, les AEPP de l'Union des Comores sont essentiellement aptes à mener des enquêtes criminelles qui visent à établir les éléments probants de l'infraction sous-jacente au détriment des enquêtes financières parallèles de BC. Cet état de fait est prouvé par l'absence d'enquêtes financières de BC dans les affaires « lingots d'or et Nazra » malgré les faisceaux d'indices qui laissaient entrevoir des faits de blanchiment de contrebande d'or, de la corruption ainsi que certaines principales menaces comme l'escroquerie, le faux et usage de faux en écriture, le détournement de deniers publics.

Encadré 3.2 : Cas d'enquêtes concernant exclusivement des infractions sous-jacentes au BC.

Cas n°1 : Affaire « lingot d'or »

Le 26 décembre 2021, les autorités de l'aviation civile ont délivré une autorisation d'atterrissage pour un jet privé en provenance des Émirats Arabes Unis. À la suite de cette autorisation, la DNDPE s'est penchée sur l'examen approfondi du vol, qui devait transporter deux Malgaches et un Comorien à son bord. Dès lors, la DNDPE a enquêté sur les passagers malgaches qui étaient prévus pour ce vol. Les services de renseignement malgaches ont révélé, dans leur échange avec la DNDPE, que ces individus étaient activement recherchés pour trafic d'or.

Informée de cette situation, la DNDPE, a immédiatement pris le relais en lançant des investigations approfondies. Des filatures discrètes ont été mises en place pour surveiller les mouvements des passagers concernés. Le jour du départ, les passagers se sont présentés tôt à l'aéroport, parvenant à passer les scanners et détecteurs de métaux grâce à la complicité des agents de sûreté de l'aéroport. Cependant, grâce à la vigilance de la DNDPE en collaboration avec la gendarmerie nationale, les autorités comoriennes ont réussi à les intercepter avant qu'ils ne puissent quitter le territoire.

Des interrogatoires et des perquisitions ont été effectuées par la gendarmerie qui a immédiatement ouvert une enquête. Les documents et biens saisis au cours des perquisitions ont ainsi permis d'identifier un vaste réseau de criminels qui opère même avec des complices au sein de l'aéroport des Comores. Il est apparu que onze (11) opérations de trafic illicite d'or, impliquant des quantités allant de 15 à 40 kg, avaient transité par l'aéroport de Hahaya depuis septembre 2021. Ces criminels agissant en bande organisée avaient mis en place leur réseau à partir de juillet 2021. Un ressortissant malgache résidant aux Émirats Arabes Unis, était à la tête de cette opération. Il organisait l'exportation illégale des lingots d'or depuis Madagascar en transitant par l'aéroport des Comores en direction des Émirats.

Les complices à l'aéroport de Hahaya étaient principalement des membres du personnel. Un responsable de l'aéroport a reconnu avoir perçu 250 euros par kg d'or afin de faciliter le transit illégal par l'aéroport. D'autres agents de l'aéroport percevaient entre 40 et 80 euros par kg d'or. Auparavant, une fois la cargaison récupérée au large des côtes d'Anjouan, elle était acheminée vers la Grande-Comores en la dissimulant dans des glacières qui étaient prétendument contenir du poisson à destination des côtes de Chindini, au sud de la Grande Comore

Grâce à la coopération avec les services de renseignements émiratis, il a été découvert que les trafiquants utilisaient de faux reçus émis par la société WW SARL pour justifier l'achat de l'or au Mali lors des passages aux postes de douanes de Dubaï. L'or était ensuite revendu aux Émirats Arabes Unis à la société PTT TRADING LLC.

A la clôture de l'enquête, les procès-verbaux ont été transmis au parquet de Moroni qui a traduit les prévenus devant le tribunal correctionnel. Des peines allant de cinq (5) à sept (7) ans de prison ont été prononcées à l'encontre des personnes impliquées dans ce vaste réseau de contrebande d'or. Les deux malgaches ont été extradés vers Madagascar à la demande des autorités malgaches.

Source : DNDPE

Cas n°2 : Affaire « Nazra ».

À la suite de rumeurs faisant état d'un montage financier mis en place par une jeune comorienne, la DNDPE a procédé à la collecte et à l'analyse des informations relative à cette affaire. Les renseignements ont révélé que la jeune comorienne, a monté une sorte de fonds d'investissements en se basant sur un contrat de prestation de services que sa société a conclu avec une entreprise multinationale étrangère qui fournit des solutions dans le secteur des technologies de l'information et de la communication. Dans la pratique, elle approchait des particuliers, fonctionnaires, agents publics en leur proposant d'investir dans l'affaire moyennant un retour sur investissement variant entre 10% à 100% du capital investi au bout de deux semaines.

Ce montage financier avait commencé depuis 2021 et les investigations avaient montré qu'il n'existait aucune activité économique lui permettant de générer de tels intérêts. Il s'agissait d'une escroquerie pyramidale de type « PONZI » qui consistait à récupérer les capitaux investis par les uns afin de payer les capitaux ainsi que les intérêts des autres.

Elle a été confrontée à des difficultés lorsque les victimes insatisfaites ont commencé à exiger les capitaux investis. C'est ainsi qu'en décembre 2022, plusieurs personnes victimes n'avaient pu récupérer ni les capitaux ni les intérêts mirobolants promis. Une liste préliminaire des personnes ayant investis dans cette affaire a été établie sur la base des discussions WhatsApp avec la mise en cause. Il a été dénombré soixante et seize (76) personnes qui avaient investi plus d'un milliard quarante-sept mille sept-cent-mille francs comoriens (1 047 700 000 FC) dont des employés de deux (2) sociétés d'Etat.

Confronté aux difficultés de désintéresser les victimes de plus en plus exigeantes, la jeune comorienne et son mari se sont faits délivrés des documents de voyage sous des fausses identités indument et ont pu quitter le territoire comorien. En collaboration avec le BCN Interpol-Moroni, les services de renseignements malgaches et éthiopiens, la DNDPE a réussi à faire « expulser » le couple de Madagascar où ils s'étaient rendus après avoir quitté les Iles Comores. Ils ont été arrêtés à Addis-Abeba et ont fait l'objet d'une remise de police à police entre autorités comoriennes et Ethiopiennes. La jeune comorienne a fait l'objet de poursuites et est détenue provisoirement. Sa volonté de collaborer avec les autorités judiciaires a permis de mieux appréhender les faits ainsi que de détecter les coauteurs et complices des faits d'escroquerie en bande organisée à elle reprochée.

Source : DNDPE

151. Depuis l'ENR, certains OPJ de la Gendarmerie Nationale ainsi que de la Police Nationale ont reçu des formations en matière d'enquête financière leur permettant d'être plus aptes. Il s'agit des policiers de la Brigade nationale de lutte contre le trafic illicite des migrants et la traite des personnes couramment appelée Brigade Mixte, de la brigade économique et financière de la police nationale, de la brigade de recherches, de la brigade des transports aériens et de la brigade des ports de la gendarmerie nationale. Ces formations demeurent néanmoins insuffisantes. De fait de 2015 à 2023, seulement quarante et huit (48) gendarmes ont reçu des formations en matière d'enquête financière de BC pendant que huit (8) policiers ont été formés de 2021 à 2023.

152. L'identification et les enquêtes ainsi que les poursuites de BC semblent aussi entravées par une corruption[11] endémique en Union des Comores au regard du rapport de l'ENR. En effet, de 2011 à 2016, la Commission Nationale de Prévention et de Lutte contre la Corruption (CNPLC) ayant des pouvoirs d'officiers de police judiciaires a transmis cinquante et cinq (55) dossiers au parquet. Les autorités comoriennes compétentes n'ont pas fourni les statistiques des poursuites liées à ces dossiers à la suite d'une demande expresse. Dans le rapport de l'ENR, il ressort que deux de ces dossiers ont fait l'objet de poursuites. Neuf (9) personnes avaient été arrêtées relativement à ces deux dossiers qui n'ont jusque-là pas été encore jugés. La CNPLC qui suivait ces dossiers a été dissoute par décret présidentiel N°

[11] OCINDEX.NET/COUNTRY/COMOROS

16-228/PR du 8 septembre 2016[12]. Pourtant, l'existence de la CNPLC était un vecteur d'identification des faits de corruption y compris le blanchiment des produits, même si certaines autorités comoriennes soutiennent que ses membres n'étaient pas compétents pour mener ces enquêtes. En effet, la CNPLC recevait les dénonciations de faits de corruption par courrier, par téléphone ou par saisine directe. Quand on sait que la répression des faits de corruption est confrontée aux défis de l'identification et la détection, le caractère approprié de la dissolution de la CNPLC qui avait à son actif cinquante et cinq (55) dossiers de corruption transmis au parquet peut s'expliquer difficilement.

153. Les dysfonctionnements allégués de la CNPLC pour justifier sa dissolution doivent être appréhendés avec réserve surtout que du fait de son action, il y avait une espèce de rupture dans l'impunité observée relativement aux pratiques de corruption qui faisaient couramment l'objet d'enquêtes. De fait, un système efficace de lutte contre le blanchiment de capitaux est tributaire d'une efficacité dans la lutte contre la corruption qui peut entraver les enquêtes de BC. Après la dissolution de la CNPLC, l'Autorité indépendante anti-corruption, peu de cas de corruption ont été identifiés par les OPJ de la police nationale et de la gendarmerie nationale et poursuivis par le parquet. Or ces OPJ de la police et de la gendarmerie qui soutenaient la CNPLC dans ses enquêtes/investigations en matière de corruption sont bien conscients que cette structure défunte n'avait pas une compétence exclusive pour enquêter relativement à la corruption et les infractions assimilées. Certes, il y a eu six (6) personnes poursuivies et condamnées en 2020 et en 2021 dont l'affaire "lingots d'or" mais cela demeure insuffisant au regard du risque de corruption mis en exergue même dans certaines DOS des assujettis transmises au SRF[13], après la dissolution de la CNPLC et au regard du fait que la corruption est une principale menace de BC dans le pays.

154. Les AEPP de l'Union des Comores rencontrées reconnaissent cette réalité de la corruption qui est un défi pour les enquêtes de BC dans le pays. Mais elles soutiennent que la tendance a changé à compter de l'ENR. Il serait donc constaté une volonté politique de plus en plus affichée dans la lutte contre la corruption qui affecte l'impartialité des AEPP à la suite des travaux de l'ENR.

155. La Direction Nationale de la Documentation et de la Protection de l'Etat (DNDPE) est un service de renseignement comorien qui n'a pas naturellement des pouvoirs d'OPJ en matière de BC. Mais elle soutient les OPJ de la police et de la gendarmerie nationales dans la détection des cas de BC en leur transmettant des renseignements suscitant des enquêtes de BC. Il y aurait même une judiciarisation du renseignement en matière de traites des personnes. Une commission mise en place sous l'égide de la DNDPE procède à la collecte et à l'analyse des renseignements qui sont transmis au Procureur de la République aux fins de droit. Dans la même veine, les affaires judicaires, des cas à succès en Union des Comores notamment les affaires dites « lingots d'or et Nazra », ont été détectés à travers la DNDPE qui a travaillé en synergie avec les AEPP en vue des arrestations. Les autorités d'enquêtes saisissent aussi la DNDPE aux fins de solliciter son concours en vue de l'établissement des éléments de preuve d'une infraction de BC. Cependant, il ne peut pas être soutenu que cette collaboration entre la DNDPE et les AEPP est efficace au regard de la quasi-inexistence des cas de BC découlant des enquêtes parallèles. De fait, seulement six (6) réquisitoires introductifs relatifs aux poursuites de BC sont de 2018 et de 2023. Les infractions sous-jacentes qui ressortent de ces poursuites de BC de 2023 sont la fraude fiscale, le faux et usage de faux en écriture, le détournement de fonds publics, l'escroquerie en bande organisée et la fraude douanière. Ce nombre de cas identifiés et poursuivis est assurément très limité au regard du risque de BC identifié dans le pays.

Tableau 3.4 : Les poursuites de BC relatives aux enquêtes financières parallèles

Années	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Poursuite pour BC	01	00	00	00	00	05

Source : SRF

[12] Rapport de l'ENR de l'Union des Comores, 2022, p.35.
[13] Rapport de l'ENR de l'Union des Comores, 2022, p.43.

156. Les AEEP de l'Union des Comores, notamment la Direction Générale des Douanes (Affaire lingots) et le SRF, reçoivent des renseignements de leurs homologues étrangers qui aboutissent à des enquêtes et poursuites de BC. Sur la base d'une information reçue de ses homologues malgaches, la douane des Comores appuyée par la DNDPE a pu saisir quarante et neuf (49) Kg d'or d'une valeur de trois millions d'euros à l'aéroport de Hahaya. Le SRF a aussi reçu des demandes de renseignements de ses homologues étrangers qui ont suscité deux rapports transmis au parquet.

157. La Direction Générale des Impôts et la Direction Générale des douanes ont compétence pour diligenter les enquêtes en matière fiscale et douanière. Si les faits ne sont pas sanctionnés par des amendes administratives, elles peuvent saisir le parquet des faits de BC de fraude fiscale ou douanière ou transmettre ces informations au SRF. Cependant, la Direction Générale des Impôts et la Direction Générale des Douanes n'ont pas encore exercé cette faculté. Cela peut s'expliquer par le défaut de formations des agents des douanes et des impôts en matière de traitement des dossiers relatifs au blanchiment de la fraude fiscale et douanière. Cependant, la Direction Générale des Impôts qui a été destinatrice des demandes d'informations du SRF a soutenu que certains dossiers ont suscité des enquêtes.

158. Le SRF participe à l'identification des faits de BC. A la réception des DOS, elle procède à des analyses approfondies qui aboutissent à des rapports adressés au Procureur de la République en vue des poursuites (Cf. analyse RI.6). De 2016 à 2022, il a transmis dix-huit (18) rapports au Parquet qui a l'obligation de saisir le juge d'instruction aux fins d'informations judiciaires. Mais les autorités judiciaires comoriennes n'ont pas fourni les informations relatives à la suite donnée à ces rapports du SRF ainsi que ceux transmis avant 2016.

Tableau 3.5 : Nombre de rapports du SRF transmis au parquet

Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Rapport du SRF	02	02	08	01	04	00	01	18

Source : SRF

Cohérence des enquêtes et poursuites en matière de BC avec les menaces, profil de risque, et les politiques nationales de lutte contre le BC

159. Les autorités comoriennes ne mènent pas des enquêtes et poursuites de BC en cohérence avec le profil de risque du pays. En effet, dans l'ENR de l'Union des Comores, il ressort que l'escroquerie, la corruption, le faux et usage de faux en écriture, l'abus de confiance, le trafic de drogue et le détournement de deniers publics sont les principales infractions sous-jacentes menaçantes. Dans la pratique, les enquêtes menées par les AEPP de l'Union des Comores mettent en exergue ces principales menaces de BC relevées par l'ENR. Mais, il n'y a pas eu d'enquêtes financières parallèles de BC relativement à ces infractions sous-jacentes qui sont en cohérence avec le profil de risque du pays. Contrairement aux autres principales infractions sous-jacentes, il n'y pas a eu d'enquêtes criminelles de corruption depuis la dissolution de la CNPLC au cours de la période sous revue (2020-2022) alors que le risque de corruption est réel, en Union des Comores, surtout en ce qui concerne les AEPP.

Tableau 3.6 : Enquêtes diligentées en fonction de la menace

Nombre d'enquête par infraction sous-jacente	2020	2021	2020
Escroquerie	09	10	12
Corruption	00	00	00
Faux et usage de faux	46	22	12

Abus de confiance	18	10	02
Trafic de stupéfiants	56	60	62
Détournement de deniers publics	04	05	02
BC	00	00	00

Source : SRF

160. De 2016 à 2022, le SRF a transmis dix-huit (18) rapports au parquet en vue de l'information judiciaire obligatoire. Dans le rapport de l'ENR, il ressort que ces rapports sont relatifs aux infractions sous-jacentes d'escroquerie, de détournement de deniers publics, de corruption et de fraude fiscale[14]. L'existence de la corruption dans les DOS en 2018 ainsi que dans les rapports du SRF transmis au parquet met en exergue davantage la réalité du risque et de la menace de corruption en Union des Comores même si les AEPP n'ont pas mené des enquêtes y relatives dans la période sous revue (2020-2022) depuis la dissolution du CNPLC en 2016. En plus de la corruption qui a été révélée par sept (7) DOS, les DOS ainsi que les rapports du SRF, de 2018 à 2023, sont relatifs à l'escroquerie, au faux et usage de faux en écriture et au détournement de deniers publics qui font partie des principales menaces de BC identifiées dans l'ENR. Les infractions d'abus de confiance et de trafic de stupéfiants n'apparaissent pas dans les DOS ainsi que dans les rapports du SRF alors qu'ils ont fait l'objet d'enquêtes, de poursuites et de condamnations par les AEPP. Certes, il y a une cohérence des enquêtes et poursuites de BC liées aux rapports du SRF et le profil de risque du pays mais toutes les infractions sous-jacentes identifiées comme étant les principales menaces de BC dans l'ENR ne sont pas couvertes par lesdits rapports. Cela peut être lié à l'insuffisance de la mise en œuvre des mesures préventives par les assujettis surtout les EPNFD au regard de leur niveau d'aguerrissement en matière de LBC/FT/FP.

Tableau 3.7 : Nombre de DOS par infraction sous-jacente de 2018 à 2023

INFRACTIONS	ANNEE					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Escroquerie	04	01	01	02	03	04
Corruption	01	00	00	00	00	00
Faux et usage de faux en écriture	03	00	01	00	01	06
Abus de confiance	00	00	00	00	00	00
Trafic de drogue	00	00	00	00	00	00
Détournement de deniers publics	00	00	01	00	02	01
TOTAL	**07**	**01**	**03**	**02**	**06**	**05**

Source : SRF

161. D'ailleurs, certaines principales menaces de BC identifiées dans l'ENR ressortent dans les condamnations relatives aux infractions sous-jacentes en Union des Comores alors qu'elles n'ont pas fait l'objet de DOS et subséquemment de rapports du SRF transmis au parquet. Malheureusement, il n'y a pas eu d'enquêtes financières de BC relativement à ces faits. L'absence de condamnations pour certaines principales menaces identifiées dans l'ENR comme l'escroquerie, la corruption, le faux et usage de faux en écriture et le détournement de deniers publics étaye l'incohérence entre les enquêtes et poursuites ainsi que les condamnations et le profil de risque du pays.

Tableau 3.8 : Condamnations relatives aux infractions-jacentes identifiées dans l'ENR

Année	2020	2021	2022	Total

[14] Rapport de l'ENR de l'Union des Comores, 2022, p.43.

Escroquerie	00	00	00	00
Corruption	00	00	00	00
Faux et usage de faux en écriture	00	00	00	00
Abus de confiance	23	19	14	56
Trafic de drogue	08	08	11	27
Détournement de deniers publics	00	00	00	00
BC	00	00	00	00

Source : Ministère de la justice

162. Dans les parquets des trois (3) iles, les enquêtes et poursuites sont relatives aux principales menaces de BC identifiées dans l'ENR à l'exclusion du BC. Les autorités comoriennes n'ont fourni que six (6) réquisitoires introductifs relatifs aux poursuites de BC qui ne permettent pas d'identifier les infractions sous-jacentes en cause. Il n'y a donc eu aucune enquête financière parallèle de BC en lien avec les principales menaces ayant fait l'objet d'enquêtes.

Tableau 3.9 : Poursuites relatives aux principales menaces identifiées dans l'ENR

Infractions sous-jacentes	2020	2021	2022	Total
Escroquerie	26	15	32	73
Corruption	00	00	00	00
Faux et usage de faux en écriture	26	08	15	49
Abus de confiance	29	13	29	71
Trafic de drogue	44	14	15	73
Détournement de dénier publics	00	00	02	02
BC	00	00	00	00

Source : Ministère de la justice

Types d'affaires de BC ayant fait l'objet de poursuites

163. L'Union des Comores a obtenu des types de cas d'auto-blanchiment, de blanchiment par un tiers et de blanchiment autonome à travers une même décision de condamnation pour BC. En effet, les autorités comoriennes n'ont obtenu qu'une seule condamnation pour BC. Cette décision est relative aux types de cas d'auto-blanchiment, de blanchiment par un tiers et de blanchiment autonome même si la décision de condamnation ne met pas suffisamment en exergue les deux premiers types de cas de BC cités. En effet, L'analyse du jugement de BC révèle que les auteurs des infractions sous-jacentes ayant généré les fonds à blanchir n'ont pas été poursuivis et condamnés pour BC (Auto blanchiment) ainsi que les infractions sous-jacentes ayant généré les fonds blanchis n'ont pas été poursuivis (BC autonome). Mais le DG de la banque ayant prêté son concours aux faits de BC (BC par un tiers) a été poursuivi et condamné pour BC). Dans les données statistiques produites par les autorités comoriennes, il y a dix-huit (18) rapports du SRF qui ont été transmis au parquet en vue des poursuites. L'Union des Comores n'a pas indiqué les types de cas de BC qui résultent de ces rapports transmis au parquet. Mais l'analyse de six (6) réquisitoires introductifs de 2018 et 2023 laisse entrevoir que ces affaires en cours sont relatives à des cas de blanchiment autonome.

Efficacité, proportionnalité et caractère dissuasif des sanctions

164. Les sanctions prononcées par les autorités comoriennes dans la seule affaire de BC ne sont pas proportionnées et dissuasives. En effet, en Union des Comores, les personnes physiques encourent des peines

d'emprisonnement de trois (03) à dix (10) ans pour BC, et une amende pouvant atteindre le quintuple de la valeur des biens ou des fonds sur lesquels ont porté les opérations de BC. Ces peines sont portées au double lorsque l'infraction est perpétrée entre autres dans l'exercice d'une activité professionnelle ou de façon habituelle et si le montant des biens blanchis est supérieur à dix (10) millions de francs comoriens. En l'espèce, le prévenu des faits de BC a été condamné à une peine de trente-six (36) mois dont douze (12) mois fermes et une amende d'un million (1 000 000) d'euros ou l'équivalent en franc comorien. Les faits de BC ont été commis dans le cadre de l'exercice d'une activité professionnelle et les montant des sommes objets de BC de 1 072 470 euros sont largement supérieurs à 10 000 000 KMF. Cela constitue une circonstance aggravante qui requiert que le double des peines de BC encourues par les personnes physiques soient prononcées. Mais les peines de prison et d'amende effectivement prononcées sont largement inférieures au quantum prévu. Elles ne sont pas proportionnées et dissuasives au regard de la gravité des faits de BC. Si la peine de douze (12) mois fermes a été exécutée, il en est autrement de celle d'amende car le trésor public n'a pas encore reçu la décision en vue de procéder à son exécution en raison de l'absence de mécanisme efficace de suivi entre le trésor public et les autorités judiciaires pour s'assurer de l'exécution des peines prononcées. Le caractère dissuasif d'une décision de condamnation pénale est aussi tributaire de son exécution.

Utilisation de mesures alternatives

165. Les autorités comoriennes n'ont pas encore appliqué des mesures alternatives aux condamnations de BC. Mais elles estiment que cela est possible. En effet, s'il est impossible d'obtenir une condamnation pour BC, les autorités comoriennes déclarent qu'elles peuvent faire recours à des qualifications alternatives au BC comme le recel, l'escroquerie.

Conclusions sur le RI.7

166. L'Union des Comores n'a obtenu aucune condamnation pour BC relative à l'une quelconque des principales menaces de BC relevées dans l'ENR. La seule condamnation prononcée est relative à la fois, à l'auto-blanchiment, au blanchiment par un tiers et au blanchiment autonome, même si la décision de condamnation ne met pas suffisamment en exergue les deux premiers types de cas de BC cités. La peine prononcée n'est pas proportionnée et dissuasive au regard du caractère aggravé des faits de BC mais la peine n'a pas été exécutée en raison de l'absence de mécanisme efficace de suivi entre le trésor public et les autorités judiciaires pour s'assurer de l'exécution des peines prononcées. Dans les cas où il n'est pas possible de condamner pour BC, l'Union des Comores applique des mesures alternatives qui n'ont pas été encore mises en œuvre dans le pays.

167. Les enquêtes de BC constituent une priorité dans le document national de politique et de stratégie de LBC/FT de l'Union des Comores mais il n'a pas été encore mis en œuvre. Les AEPP ne sont pas spécialisées en matière de BC et sont donc insuffisamment formées en matière d'enquêtes financières parallèles y compris sur les techniques spéciales d'enquêtes de telle sorte que peu de types de cas de BC sont identifiés et les enquêtes et poursuites ne sont pas en cohérence avec le profil de risque du pays. Par ailleurs, les enquêtes et poursuites de corruption sont mitigées en raison même de la corruption des acteurs de la chaîne pénale qui peinent à élucider les dossiers de corruption transmis par la CNPLC. La corruption au sein des AEPP (Rapport de l'ENR de l'Union des Comores, paragraphes n°60, 83 et 84) impacte négativement leurs impartialités et indépendances dans le cadre des enquêtes de BC (encadré 3.2, cas n°1&2 ; para.204 du REM). De plus, la CNPLC qui devrait activement participer à la détection ainsi qu'aux enquêtes de BC en lien avec la corruption a été dissoute après qu'elle a transmis cinquante et cinq (55) dossiers de corruption au parquet qui ne sont pas encore élucidés…

168. **L'Union des Comores est notée comme ayant un niveau d'efficacité faible pour le RI.7.**

3.4. Résultat immédiat 8 (Confiscation)

Confiscation des produits, instruments et biens de valeur équivalente comme objectif politique

169. La confiscation des produits, instruments des infractions et les biens de valeur équivalente n'est pas encore un objectif politique réel en Union des Comores quoique le pays dispose d'un cadre juridique satisfaisant y relatif. En effet, la priorisation des saisie et confiscation est mentionnée dans le document national de politique et de stratégie de la LBC/FT de l'Union des Comores, adopté en juin 2023 par les pouvoirs publics, qui prévoit que le pays doit « Rédiger et communiquer des directives aux autorités d'enquête spécialisées pour donner la priorité aux enquêtes sur les infractions sous-jacentes générant des profits illicites importants et pour renforcer l'identification, la localisation et la confiscation des produits du crime[15]».Mais il n'est pas encore mis en œuvre. L'Union des Comores n'a également pas une politique criminelle où les saisies et confiscations des produits et biens de valeur équivalente apparaissent comme une priorité. L'inexistence d'une telle politique criminelle en matière de saisie et confiscations n'est pas suppléée par des circulaires ou notes d'orientation pénales qui exhortent les AEPP de l'Union des Comores à considérer la confiscation du produit, des instruments du crime et des biens d'une valeur équivalente comme l'un des objectifs fondamentaux de la lutte contre le BC et FT. L'union des Comores ne dispose pas non plus d'un guide en matière de saisie et confiscations ayant vocation à fournir une assistance juridique et technique aux enquêteurs, parquetiers, juges, greffiers dans le cadre des enquêtes financières de BC/FT.

170. Les AEPP de l'Union des Comores disposent de pouvoirs pour requérir auprès des assujettis ainsi que toutes les personnes physiques et morales la fourniture des informations qui leur permet d'identifier les produits, les instruments du crime et les biens de valeur équivalente à saisir en vue de leur confiscation. Dans la pratique, cette faculté est insuffisamment exercée au regard du fait que les enquêtes sur les infractions sous-jacentes sont priorisées au détriment de celles de BC. En effet, de 2020 à 2023, le nombre de réquisitions adressées par les autorités chargées des enquêtes pour accéder à des informations auprès du SRF et des autres entités publiques et privées demeure très limité. Le RCCM du tribunal de commerce de Moroni n'a reçu que trois (3) réquisitions du SRF et de la DGI à l'exclusion des unités de police judiciaire de la gendarmerie nationale et de la police nationale. Cela est la conséquence de l'insuffisance des formations reçues par les AEPP en matière d'enquête financière parallèles de BC/FT.

171. Les AEPP de l'Union des Comores, notamment les OPJ de la brigade de recherches de la gendarmerie nationale, de la brigade économique et financière et la Brigade Mixte de la police nationale ainsi que les magistrats du parquet et les juges d'instruction du Tribunal de Première Instance de Moroni, ne sont pas suffisamment formés en vue de dépister les produits, les instruments du crime et les biens d'une valeur équivalente. C'est aussi la conséquence du défaut d'opérationnalisation des pôles judiciaires de lutte contre le terrorisme et son financement et pour la lutte contre les crimes économiques et financiers qui ont été créés au siège de chaque tribunal de première instance. Ainsi le manque d'expertise pour identifier, dépister les produits, les instruments du crime et les biens d'une valeur équivalente qui sont susceptibles de confiscation est-il handicapant pour les AEPP de l'Union des Comores. De fait, il y a une quasi-inexistence des mesures provisoires de saisies qui constituent pourtant l'antichambre des confiscations.

172. Le SRF de l'Union des Comores reçoit les DOS des assujettis à la LBC/FT et dans le cadre de l'analyse de ces DOS, il a le pouvoir de s'opposer pendant quarante et huit (48) heures à l'exécution d'une opération financière dans les hypothèses où il y a un faisceau d'indices de BC/FT et s'il projette de transmettre un rapport d'analyse au Procureur de la République. Cela a l'avantage d'éviter que les fonds suspects fassent l'objet d'une dissipation en vue

[15]Union des Comores, Stratégie Nationale de lutte contre le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme et la Prolifération des armes de destruction massive, 2023 – 2027, p.23

de permettre des saisies conservatoires à la diligence des autorités judiciaires. Le SRF a très peu fait usage de ce pouvoir.

Tableau 3.10 : Les oppositions du SRF de 2018 à 2022

Année	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre des oppositions	02	01	01	00	00

Source : SRF

173. Les autorités comoriennes rencontrées soutiennent que c'est le parquet général qui exécute les peines de prison prononcées après que le greffe a établi les pièces d'exécution. Quant à la peine d'amende, elle est exécutée par le trésor public à la suite de la transmission des décisions de justice définitive par les juridictions. En effet, le service de recouvrement du trésor public reçoit des juridictions la liste des décisions de justice assorties d'amendes et procède au recouvrement. Mais le trésor public éprouve des difficultés à recouvrer certaines amendes parce que les condamnés ne peuvent pas être identifiés en raison de fausses adresses fournies. En sus, le trésor public ne reçoit pas la liste des décisions assorties d'amende à exécuter en temps opportun de telle sorte que les résultats engrangés par la mise en œuvre du mécanisme d'exécution des décisions de justice sont mitigés en raison de l'absence d'une coordination cohérente et efficace entre le trésor public et les autorités judiciaires.

174. Ces difficultés de coordination entre le trésor public et les autorités judiciaires sont davantage relevées en ce qui concerne les peines d'amendes prononcées contre les condamnées détenues. Du reste, le trésor public n'avait pas encore reçu pour recouvrement de l'amende prononcée, la seule décision de BC ayant été obtenue par l'Union des Comores. Le défaut de transmission des décisions de justice à exécuter en temps opportun au trésor public compte tenu de l'absence d'une coordination efficace avec les autorités judiciaires est sérieusement handicapant pour l'efficacité du mécanisme d'exécution des décisions de justices qui peuvent être frappées par la prescription. De fait, les amendes ainsi que les confiscations éventuelles prononcées risquent de ne pas être exécutées en raison de la prescription de la peine (art. 763, 764 et 765 du CPP).

Tableau 3.11: Amendes judiciaires recouvrées par le trésor public

Intitulé	2017	2020	2021
Nombre de décisions exécutées	33	186	172
Montant annuel des amendes attendues	1 158 598	9 167 000	23 115 500
Montant annuel des amendes recouvrées	631 700	1 615 000	5 321 500

Source : Trésor

175. Le trésor public de l'Union des Comores n'a pas encore procédé à l'exécution des décisions de confiscations au profit de l'Etat. L'absence d'exécution des décisions de confiscations de biens au profit de l'Etat par le trésor public est le corollaire du nombre limité de confiscations pour les affaires de BC jugées ainsi que les infractions sous-jacentes. Cela peut s'expliquer davantage par le manque d'expertise des AEPP à identifier et à dépister en vue de saisir provisoirement les biens pour la confiscation éventuelle. Cependant, dans l'affaire dite « lingots d'or », des mesures conservatoires de saisie portant sur les 49 kg d'or, objets de la contrebande, ont été prises et l'or a été subséquemment confisqué au profit de l'Etat. Mais, le trésor public n'avait pas encore reçu cette décision en vue de l'exécution.

Confiscation des produits des infractions commises à l'étranger et au niveau national, et produits situés à l'étranger

176. L'Union des Comores a procédé insuffisamment à la saisie en vue de la confiscation des produits des infractions commises à l'étranger mais n'identifie pas et ne dépiste pas en vue de la saisie et la confiscation à l'étranger des biens en lien avec une activité criminelle commise sur son territoire. Dans la pratique, des voitures volées en France et importées dans l'archipel y ont été saisies et confisquées. Ces cas de vol de véhicules sont détectés au cours des formalités de dédouanement des véhicules où il est nécessaire d'interroger la base de données d'Interpol concernant les véhicules volés.

Tableau 3.12 : Infractions sous-jacentes commises à l'étranger dont le fruit est en Union des Comores

Année	2020	2021	2022	Total
Nombre de voitures volées en France	57	34	40	131

Source : SRF

177. Par ailleurs, l'Union des Comores à travers la douane comorienne a, sur la base de renseignements obtenus de la DNDPE et auprès des autorités malgaches, saisi une quantité de quarante-neuf (49) kilogrammes de lingots d'or d'une valeur de plus de trois millions (3 000 000) d'Euros en fin 2021 à l'aéroport de Hahaya.

178. Cependant, les autorités compétentes de l'Union des Comores n'ont pas encore reçu des demandes de leurs homologues étrangers en vue d'identifier, de dépister des produits d'infractions commises à l'étranger et susceptibles de confiscations. Par ailleurs, elles n'ont pas demandé, à leurs homologues étrangers, l'identification, le dépistage des produits d'infractions situés à l'étranger en vue de la confiscation. Cela ne s'explique pas assurément par le défaut de cas d'infractions générant des produits et ayant des éléments d'extranéité mais par l'insuffisance de la capacité opérationnelle des autorités comoriennes compétentes à rechercher activement l'entraide en matière de saisies et confiscations.

179. De fait, excepté le SRF, les autres autorités compétentes de l'Union des Comores ne sont pas suffisamment sensibilisées sur l'identification et le dépistage des produits et des instruments de l'infraction tant au niveau national qu'à l'étranger. Elles ne mènent qu'essentiellement les enquêtes criminelles parce que n'ayant pas les aptitudes pour mener les enquêtes patrimoniales et financières pouvant aboutir aux saisies et confiscations. Sinon, l'insuffisance de confiscations des produits des infractions commises à l'étranger et au niveau national ainsi que les produits situés à l'étranger par les AEPP de l'Union des Comores n'est pas liée à l'inadéquation du cadre juridique de l'Union des Comores qui est Partie à la Convention de Vienne contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (adhésion le 1er mars 2000), à la Convention de Palerme des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (adhésion le 25 septembre 2003), à la Convention de Mérida contre la corruption (ratifiée le 11 octobre 2012) et à la Convention pour la répression du financement du terrorisme (ratifiée le 25 septembre 2003).

Confiscation relative aux mouvements transfrontaliers d'espèces et d'INP faisant l'objet de fausses déclarations/non déclarés ou de communications d'informations fausses

180. L'Union des Comores ne procède pas à la confiscation d'espèces et d'instruments négociables au porteur faisant l'objet de fausses déclarations/non déclarés ou de communications d'informations fausses dans le cadre de mouvements transfrontaliers. En effet, il existe un mécanisme de déclaration manuelle des devises et des INP aux frontières de l'archipel ; le processus de digitalisation des déclarations d'espèces et des INP est en cours dans le

pays. Les autorités comoriennes affirment que les déclarations sont effectives à l'aéroport de Hahaya et à deux frontières maritimes qui sont les seules frontières internationales d'accès au pays.

181. A l'aéroport de Hahaya visité, il y a effectivement un système de déclaration manuelle aussi bien pour les passagers entrants que sortants de l'Union des Comores. Aux points d'entrée et de sortie de l'aéroport, le service des douanes reçoit dans un registre manuel les déclarations de devises d'un montant de cinq millions (5 000 000) KMF (10 000 €) et plus ainsi que les métaux ou pierres précieuses ayant une valeur équivalente. Il est dressé visiblement les affiches aux points d'entrée et de sortie de l'aéroport qui rappellent aux voyeurs entrants et sortants leurs obligations déclaratives.

182. Mais les services de douanes de l'Union des Comores ne disposent pas d'un mécanisme efficace pour détecter les cas de défaut ou de fausses déclarations de devises et d'INP. En effet, les services de douanes de l'aéroport ne disposent pas de scanners aux points d'entrée et de sortie des passagers alors qu'ils ne procèdent pas aux fouilles systématiques de tous les passagers. Pour détecter les défauts et fausses déclarations de devises et d'INP, il est procédé à des contrôles à postériori des passagers entrants et sortants par ciblage aléatoire. Mais dans la pratique, aucun cas de défaut ou de fausse déclaration n'a été pour le moment détecté, ce qui suscite des réserves sur l'efficacité de ce type de contrôle à postériori des déclarations de devises et d'INP.

183. Dans les deux autres frontières maritimes non visitées où le mécanisme de déclaration de devises et d'INP existe aux points d'entrée et de sortie de l'Union des Comores, il y a un scanner exclusivement pour les marchandises. Mais, il n'a pas été fourni des données relatives aux déclarations d'espèces ou d'INP à ces deux (2) frontières à l'exemple de la frontière aérienne de Hahaya. Quoique des scanners existeraient pour faciliter la détection des cas de défaut ou de fausses déclarations à ces frontières maritimes, il n'a pas été produit de données statistiques sur des cas relevés.

184. Dans la pratique, en Union des Comores, les devises dont le montant dépasse le seuil de cinq millions (5 000 000) KMF (10 000 €) sont effectivement déclarées tant à l'entrée qu'à la sortie dans un registre tenu par la douane. Les autorités comoriennes rencontrées notamment les services des douanes et des impôts expliquent que ce procédé est utilisé par les commerçants importateurs de marchandises de Dubaï et de la Chine. La tolérance des autorités compétentes vis-à-vis de cette pratique s'expliquerait par le fait que ces commerçants rencontrent des difficultés pour effectuer des transactions dans ces pays par le canal bancaire. De fait, les autorités déclarent qu'il y a des responsables de sociétés étrangères ainsi que des commerçants comoriens à destination de la Chine et de Dubaï qui transportent des montants qui dépassent la somme de cent mille (100 000) euros.

185. Cependant, les autorités comoriennes rencontrées déclarent qu'il n'est pas évident que les devises transportées dans ces conditions par ces passagers sortants sont utilisées effectivement pour des transactions commerciales dans les pays de destination. Il n'est donc pas exclu que les devises et les INP aient une origine frauduleuse et qu'ils sont utilisés à des fins de BC/FT. Pour lever ces soupçons, les montants de ces déclarations sont ensuite transmis au SRF qui n'arrive malheureusement pas à donner une suite en raison de l'absence de l'identité des déclarants. Les données reçues de la douane par le SRF ne sont donc pas exploitables afin de s'assurer de l'origine ainsi que de la destination licites des devises et des INP. Mais une rencontre entre le SRF et la douane a permis de préciser la nature des données relatives aux déclarations d'espèces et d'INP qui doivent être communiquées désormais au SRF.

Tableau 3.13: Statistiques des déclarations d'espèces et d'INP de 2018 à 2022

Année	Euro	Kmf
2018	44 062 571	21 677 022 429,16
2019	46 995 777	23 120 042 452,92
2020	22 956 170	11 293 517 393,20

2021	121 773 917	59 907 896 207,32
2022	126 116 178	62 044 114 928,88

Source : DGD

186. Dans la pratique, les différentes agences au niveau des points d'entrée et de sortie surtout à l'aéroport de Hahaya collaborent dans le cadre de leurs missions respectives. L'échange avec la police des frontières, la douane, le « gestionnaire de l'aéroport » a permis de savoir que les différentes agences au sein de l'aéroport de Hahaya agissent de manière complémentaire dans l'accomplissement de leurs missions respectives. Cela permet d'attester de l'existence d'un mécanisme d'échanges de renseignements entre la police des frontières, la gendarmerie nationale et l'administration douanière en matière de trafic illicite y compris en matière de contrôle du transport des espèces et des INP. En effet, l'échange avec la douane de l'aéroport de Hahaya, la police des frontières ainsi que le « gestionnaire » de l'aéroport Hahaya a permis d'établir l'existence d'un mécanisme informel d'échanges d'informations/renseignements qui permet aux différentes structures de se communiquer mutuellement des informations en lien avec leurs missions respectives.

187. La police des frontières de l'aéroport de Hahaya a été souvent alertée relativement aux cas de colis suspects par les services de sécurité et de sûreté de l'aéroport qui s'occupent des inspection et filtrage des marchandises. D'ailleurs, dans le but d'assurer un fonctionnement harmonieux de l'aéroport de Hahaya, il a été institué une réunion mensuelle entre le « gestionnaire » de l'aéroport, la douane, la police des frontières et la gendarmerie où en plus des questions de sureté et de sécurité de l'aéroport, les questions relatives à la collaboration entre les services y compris l'échanges d'informations et de renseignements sont discutées.

188. C'est d'ailleurs l'efficacité de ce mécanisme de partage d'informations et ou de renseignements entre la douane et les services de police de l'immigration en matière de trafic illicite y compris en matière de contrôle du transport d'espèces et d'INP que la police de l'aéroport de Hahaya a été alertée par la douane relativement à un passager qui transportait une certaine quantité importante d'or en vue de mettre en place un dispositif de ciblage. Ledit passager a été effectivement bien ciblé par la police qui l'a suivi jusqu'à ce qu'il soit interpellé par la douane après l'accomplissement des formations d'entrée d'immigration. La police a même prêté main forte à la douane pour faciliter l'arrestation des contrevenants. Cela a permis de saisir une quantité de quarante-neuf (49) kilogrammes de lingots d'or d'une valeur de plus de trois millions (3 000 000) d'euros fin 2021 (Affaire lingots).

Cohérence des résultats de confiscations avec les risques de BC/FT et les politiques et priorités nationales en matière de LBC/FT

189. Les confiscations obtenues, en Union des Comores, ne permettent pas d'étayer la cohérence entre les résultats engrangés et les risques de BC/FT, ainsi que les politiques et stratégie nationales de LBC/FT. En effet, on constate une absence de données statistiques sur les confiscations relatives aux principales menaces identifiées dans l'ENR. Mais dans l'affaire « lingots », il a été procédé à la confiscation de vingt et huit (28) lingots d'or de quarante-neuf (49) kilogrammes au profit de l'Etat comorien même si la contrebande n'apparait pas comme une principale menace au regard des résultats de l'ENR. En ce qui concerne la seule condamnation pour BC, il n'y a eu aucune confiscation en raison du fait qu'aucune mesure conservatoire n'avait été prise dans le cadre de cette affaire.

Conclusion générale sur le RI.8

190. L'Union des Comores dispose d'un cadre juridique adéquat pour la confiscation des avoirs criminels à l'exception d'un mécanisme efficace de recouvrement et de gestion des avoirs saisis et confisqués, autre que pour

les métaux précieux et les numéraires. La confiscation des produits et instruments de crime ainsi que les biens d'une valeur équivalente est une priorité dans le document national de politique et de stratégie de l'Union des Comores, en attente de mise œuvre. Les AEPP ne sont pas spécialisées en matière de saisie et confiscation des produits et des instruments de crimes ainsi que les biens d'une valeur équivalente. Le pays a certes confisqué des produits des infractions commises à l'étranger notamment des véhicules volés en France mais il ne procède pas à l'identification, au dépistage et à la saisie ainsi qu'à la confiscation à l'étranger des biens en lien avec une activité criminelle commise sur son territoire.

191. Les espèces et INP qui dépassent le seuil prescrit sont effectivement déclarés aux points d'entrée et de sortie de l'aéroport de Hahaya et aux deux frontières maritimes mais les données communiquées au SRF ne permettent pas de donner une suite alors qu'il existe des risques de BC/FT. De plus, il n'est pas procédé à la confiscation des espèces et des INP en cas de défaut ou de fausses déclarations parce que les autorités comoriennes compétentes qui disposent d'un mécanisme efficace de partage et d'échange de renseignements aux frontières n'ont pas de scanner en vue des contrôles à postériori des déclarations d'espèces et d'INP à l'aéroport de Hahaya. Les décisions de condamnation pour BC ainsi que des infractions sous-jacentes ne sont exécutées essentiellement qu'en ce qui concerne la peine d'emprisonnement. L'absence de données statistiques sur les saisies et confiscations relatives aux infractions qui constituent les principales menaces de BC ne permet pas d'étayer la cohérence entre les résultats engrangés et les risques de BC/FT ainsi que les politiques et priorités nationales de LBC/FT de l'Union des Comores.

192. **L'Union des Comores est notée comme ayant un niveau d'efficacité faible pour le RI.8.**

CHAPITRE 4. FINANCEMENT DU TERRORISME ET FINANCEMENT DE LA PROLIFÉRATION

4.1. Conclusions principales et Actions recommandées

Conclusions principales

Résultat Immédiat 9

a. Le dispositif juridique comorien est adéquat aux standards internationaux et il confère le caractère d'infraction pénale au FT conformément à la Convention des Nations Unies pour la répression du FT. Les autorités d'enquêtes et de poursuites pénales de l'Union des Comores ne sont pas encore sensibilisées sur les types d'activités de FT dans le pays.

;

b. Les unités et sous unités de police judiciaire de la gendarmerie nationale et de la police nationale - la brigade de recherches, la brigade des ports et la brigade des transports aériens de la gendarmerie nationale - sont compétentes pour enquêter en matière de FT mais elles n'ont pas encore identifié un cas de FT ayant fait l'objet d'enquête. Les AEPP de l'Union des Comores ne sont pas encore spécialisées en matière d'enquêtes de FT et manquent de ressources matérielles et financières pour mettre en œuvre les techniques spéciales d'enquêtes indispensables à leur efficacité ;

c. La stratégie nationale de LBC/FT de l'Union des Comores récemment adoptée n'intègre pas les enquêtes de FT en raison de l'absence d'une organisation cohérente des autorités préventives (services de renseignement) et répressives (AEPP) à travers une coopération et une coordination efficace entre les différentes parties prenantes

d. Les autorités comoriennes n'ont pas encore détecté, enquêté et poursuivi des cas de FT qui sont conformes au profil de risques du pays et au résultat de l'ENR ou non. Il n'y a pas une coordination cohérente entre les services de renseignements notamment la DNDPE, le SRF ainsi que les services de renseignements de la police, de la gendarmerie, de la douane et les AEPP dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et son financement ;

e. En l'absence de condamnation, il n'a pas été possible d'évaluer si les sanctions prévues à l'encontre des personnes physiques et morales reconnues coupables d'infractions de FT sont efficaces ;

f. L'Union des Comores n'ayant pas détecté de cas de FT, la mise en œuvre des mesures pénales, réglementaires ou d'autres mesures pour interrompre les activités de FT lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir une condamnation pour FT n'a pu être évaluée.

Résultat Immédiat 10

a. L'Union des Comores dispose d'un cadre juridique et institutionnel plus ou moins conforme aux normes du GAFI et aux standards internationaux pour mettre en œuvre les Sanctions financières ciblées liées au financement du terrorisme, prises au titre des RCSNU 1267, 1373 et subséquentes ;

b. La Commission technique consultative en matière de gel administratif créée par le Décret 23_074/PR du 25 juillet 2023 et chargée d'assister le ministre des Finances dans ses fonctions d'autorité compétente en la matière n'est pas opérationnelle ;

c. La dissémination des listes portant sur les SFC liées au FT auprès des personnes susceptibles de détenir des biens et autres ressources appartenant aux personnes et entités visées, ne se fait pas à temps opportun du fait d'un mécanisme de publication et de notification qui ne permet pas une mise en œuvre sans délai des SFC liées au FT ;

d. Les assujettis ne sont pas suffisamment sensibilisés en matière de SFC, et n'ont pas non plus bénéficié de lignes directrices pour les aider à appréhender et mettre en œuvre pleinement leurs obligations en matière de SFC liées au FT ;

e. L'Union des Comores n'a pas évalué de façon spécifique le secteur des OBNL pour en identifier la ou les sous-catégories les plus exposées au risque de FT pour leur appliquer des mesures de surveillance ciblée afin d'éviter qu'ils soient utilisés abusivement à des fins de FT ;

f. Le dispositif de contrôle et de supervision basés sur le risque des OBNL mis en place à travers la création d'un Comité interministériel de suivi et de contrôle des ONG n'est pas opérationnel faute de désignation des Membres dudit comité ;

g. Les OBNL ne sont pas sensibilisés sur leurs risques d'utilisation abusive à des fins de FT et aucun mécanisme n'est mis en place par leur autorité de supervision pour contrôler efficacement leurs activités et enregistrer les donations qu'ils reçoivent.

Résultat Immédiat 11

a. L'Union des Comores dispose d'un cadre juridique et institutionnel plus ou moins conforme aux normes du GAFI et aux standards internationaux pour mettre en œuvre les Sanctions financières ciblées liées au financement de la prolifération des armes de destruction massive, prises au titre des Résolutions pertinentes du CSNU ;

b. Le mécanisme mis en place ne permet pas de publier et de notifier à temps opportun les listes de désignation ainsi que les RCSNU liées aux FP au profit des assujettis du secteur financier et non financier et à l'intention de toutes les personnes physiques ou morales ;

c. Les assujettis, notamment les EPNFD, ne sont pas sensibilisés sur leurs obligations en matière de SFC liées au FP et ne disposent pas de procédures appropriées pour consulter et filtrer les listes de sanctions ;

d. Aucune ligne directrice n'a été édictée à l'endroit des assujettis, toutes catégories confondues, pour les aider à mettre en œuvre de façon efficace leurs obligations en matière des SFC liées au FP ;

e. Il n'existe pas en Union des Comores un de cadre de coordination nationale en matière de lutte contre le financement de la prolifération.

Actions recommandées

Résultat immédiat 9

Les autorités comoriennes devraient :

a. Mettre en œuvre la stratégie nationale de lutte contre le terrorisme qui intègre prioritairement les enquêtes de FT, mais également identifier davantage les divers types d'activités de FT conformément au profil de risque du pays et sensibiliser et former les AEPP pour les aguerrir à poursuivre et à obtenir des condamnations efficaces en lien avec les types d'activités de FT et le profil de risques du pays ;

b. Renforcer les capacités des AEPP en matière de techniques spéciales d'enquêtes et d'échange d'informations et de renseignements. Elles devraient doter les AEPP de ressources financières, matérielles et humaines suffisantes pour identifier les cas et mener à bien des enquêtes contre le FT ;

c. Encourager les services de renseignements et les AEPP à privilégier la coordination de leurs activités et l'échange des informations/renseignements en vue de la détection, la recherche et la collecte des preuves dans le cadre des enquêtes de FT pour aboutir à des enquêtes, poursuites et condamnations ;

d. Sensibiliser les AEPP à mettre en œuvre les mesures alternatives lorsqu'elles ne sont pas en mesure d'obtenir une condamnation pour FT.

Résultat immédiat 10

Les autorités comoriennes devraient :

a. Clarifier la nature et les modalités de prise de la décision de gel, prévue par le décret 23-074/PR en son article 19 pour la mise en œuvre sans délai des SFC prises au titre de la RCSNU 1267.

b. Désigner sans délai, ses Membres et rendre opérationnel la Commission technique consultative en matière de gel administratif créée par le Décret 23_074/PR du 25 juillet 2023 et chargée d'assister le ministre des Finances dans ses fonctions d'autorité compétente en la matière.

c. Définir un mécanisme de notification à temps opportun des décisions portant SFC liées au FT aux assujettis et à toutes autres personnes ou entités concernées pour favoriser une mise en œuvre sans délai.

d. Élaborer des lignes directrices à l'endroit des IF et des EPNFD pour les aider à mettre en œuvre de façon efficace les sanctions financières ciblées et les décisions de gel prises par l'autorité compétente.

e. Rendre opérationnel le Comité interministériel de suivi et de contrôle des ONG prévu par le Décret 20-101/PR par la désignation de ses Membres et mener des contrôles sur place pour s'assurer de la réalité des activités déclarées par les dirigeants des OBNL et du respect de leurs obligations en matière de LBC/FT.

f. Organiser des sessions de sensibilisation et de formation des OBNL sur leurs risques d'utilisation abusive à des fins de FT et sur leurs obligations règlementaires en lien avec la LBC/FT.

g. Réviser le décret 23-074/PR portant régime et procédures de mise en œuvre des SFC liées au FT-P pour combler les lacunes persistantes et procéder au toilettage du texte qui recèle des coquilles et autres erreurs matérielles qui modifient le sens des dispositions règlementaires y contenues.

Résultat immédiat 11

Les autorités comoriennes devraient :

a. Décrire un mécanisme clair et clarifier la nature de la décision de gel prévue par le décret 23-074/PR en son article 19 pour la mise en œuvre sans délai des SFC prises au titre des RCSNU relatives à la lutte contre le financement de la prolifération.

b. Améliorer son mécanisme de notification et de publication des désignations et des RCSNU relatives au FP pour se donner les moyens de mettre en œuvre sans délai les mesures de gel y relatives.

c. Sensibiliser davantage les assujettis notamment du secteur non financier pour les amener à mieux appréhender leurs obligations en matière de mise en œuvre des SFC liées au FP.

d. Édicter des lignes directrices à l'endroit de tous les assujettis pour les aider à mettre en œuvre leurs obligations en matière de SFC liées au FP, et aider les assujettis du secteur non financier à mettre en place des procédures appropriées de consultation et de filtrage des listes de sanctions.

e. Mettre en place un cadre de coordination national des activités de lutte contre le FP regroupant tous les acteurs concernés pour mieux appréhender la compréhension harmonisée des risques et leurs obligations en la matière.

193. Les Résultats immédiats pertinents examinés et évalués dans ce chapitre sont les RI.9-11. Les Recommandations pertinentes pour l'évaluation de l'efficacité dans le cadre de ce chapitre sont les R. 1, 4, 5-8, 30, 31 et 39, et les points des R.2, 14, 15, 16, 32, 37, 38 et 40.

4.2. Résultat immédiat 9 (enquête et poursuite en matière de FT)

4.2.1. Cohérence des poursuites/condamnations de types d'activités de FT avec le profil de risques du pays

194. L'Union des Comores n'a pas exercé de poursuites et n'a pas obtenu de condamnations relativement aux activités de FT en cohérence avec son profil de risques. En effet, les types d'activités de FT en Union des Comores, au regard du rapport de l'ENR, sont la tontine, le commerce informel couramment exercé notamment par les des ressortissants Est-Africains alors que les terroristes qui opèrent au Mozambique sont originaires de pays ou de territoires d'Afrique de l'Est où la langue Swahili est parlée et le commerce de taxis… qui sont exacerbés par les courants religieux contestataires qui se disputent la primauté religieuse aux Comores. Certains de ces courants contestataires ont bénéficié de financements d'une organisation caritative étrangère à savoir la Fondation Al-Haramain. Cette fondation qui était active dans l'ensemble de l'Union des Comores a été inscrite sur la liste des sanctions contre Al-Qaida, le 28 septembre 2004, en application des dispositions des paragraphes 1 et 16 de la résolution 1526 (2004).

195. La Fondation Al-Haramain-Comores était une branche de la Fondation islamique Al-Haramain basée en Arabie saoudite, une organisation non gouvernementale à caractère caritatif et éducatif, qui était l'une des principales organisations non gouvernementales actives dans le monde à fournir un appui au réseau Al-Qaida16. Outre cela, les autorités comoriennes rencontrées déclarent que les systèmes de transferts informels de fonds notamment le Hawala sont des sources de FT surtout que le pays est vulnérable à partir de ses frontières maritimes avec le Mozambique, la Tanzanie… où sévissent le terrorisme au nord, dans la province de Cabo Delgado. Pire dans les frontières de l'Union des Comores, il n'a pas encore procédé à la saisie des espèces et des INP faussement ou non déclarés qui sont pourtant susceptibles d'être utilisés à des fins de FT. Certes, les espèces et INP dépassant le seuil sont déclarés

[16] Union des Comores, Rapport d'Evaluation Nationale des Risques, 2022, p. 146 et 147, n°513 à 519.

à l'aéroport de Hahaya à l'entrée et à la sortie mais les données transmises au SRF ne lui permettent pas de procéder à des analyses malgré les risques de FT qui y sont associés.

196. Dans le rapport de l'ENR de l'Union des Comores, il ressort aussi que « plusieurs individus d'origine ou de nationalité comorienne ont été impliqués dans des actes à caractère terroriste ou supposés comme tels17». Cela voudrait dire qu'il est possible que des citoyens comoriens qui combattent dans des juridictions étrangères retournent en Union des Comores pour y vivre alors que la législation comorienne réprime les combattants terroristes étrangers. En sus, des autorités comoriennes rencontrées ont déclaré que certains citoyens comoriens sont allés à Gao où sévit l'EIGS et d'autres étaient en lien avec Al-Shabaab qui opère en Somalie. Cependant, même si l'Union des Comores n'a pas encore subi une attaque terroriste sur son territoire en raison du risque faible du terrorisme et son financement, il n'y a eu aucune poursuite ni condamnation de FT en lien avec ces types d'activités de FT en lien avec le profil de risque du pays. D'ailleurs, les autorités comoriennes rencontrées ont déclaré qu'elles ont été informées de la présence d'un membre de AL-Shabaab sur le territoire comorien mais aucune enquête n'a été ouverte pour élucider cette information.

197. Le cadre juridique de l'Union des Comores confère au FT le caractère d'infraction pénale et donne les pouvoirs aux AEPP d'exercer les poursuites suivies de condamnations relativement aux types d'activités de FT en cohérence avec le profil de risque du pays. Mais l'absence de telles poursuites et condamnations peut s'expliquer moins par le défaut de types d'activités de FT tels qu'identifiés dans l'ENR. De fait, les AEPP compétentes n'ont pas été suffisamment sensibilisées sur ces types d'activités de FT identifiés dans l'ENR et d'y mener des enquêtes y relatives.

Identification et enquête sur le FT

198. L'Union des Comores n'a pas encore identifié un cas de FT ayant fait l'objet d'enquête. Les autorités comoriennes rencontrées déclarent que la Direction Nationale de la Documentation et de la Protection de l'Etat (DNDPE) collabore, à travers des rencontres informelles, avec la police nationale (brigade mixte, brigade économique et financière et l'unité anti-drogue) et la gendarmerie nationale (brigade de recherche, brigade des ports et la brigade des transports aériens) ainsi que la douane dans le cadre des actions de lutte contre le terrorisme et son financement. Il n'y a pas, pour le moment, à proprement parler, un cadre formel d'échanges entre la DNDPE et les AEPP notamment de la police, de la gendarmerie et de la douane ainsi que le SRF. Mais il y aurait, entre ces acteurs, une synergie d'action informelle en vue de détecter, d'identifier les faits de financement du terrorisme. Mais ce mécanisme de collaboration entre les autorités compétentes préventives (DNDPE) et répressives (AEPP) en matière de financement du terrorisme n'ont pas encore permis d'identifier et d'enquêter relativement à des faits de FT en Union des Comores alors que le risque de FT y existe. Cela met en doute la réalité et l'efficacité de cette collaboration inter agence informelle en vue de détecter les faits de financement du terrorisme.

199. Bien que les services d'enquêtes aient toutes les prérogatives pour identifier et enquêter sur le FT (cf. analyse R.31), leurs aptitudes sont limitées en matière d'enquêtes financières indispensables à la l'identification efficace des faits de FT. L'absence de cas de FT identifié et ayant fait l'objet d'enquêtes en Union des Comores peut s'expliquer par l'insuffisance de la formation des AEPP en matière de FT. Les AEPP de l'Union des Comores rencontrées déclarent qu'elles ne peuvent pas menées les enquêtes financières de FT pour défaut de formations. Elles ne sont pas aussi en mesure de mettre en œuvre les techniques spéciales d'enquête indispensables aux investigations de FT. Certaines autorités compétentes ont déclaré même à tort que le cadre juridique comorien ne prévoyait pas de manière exhaustive les modalités de mise en œuvre des techniques spéciales d'enquêtes en raison du défaut de formations en matière d'enquête de FT. De fait, de 2021 à 2023, neuf (9) policiers ont reçu des formations en matière de FT alors qu'aucun gendarme n'a été formé relativement aux enquêtes de FT courant la même période. Outre le

[17] Union des Comores, Rapport d'Evaluation Nationale des Risques, 2022, p. 144, n°505.

défaut de formation, les AEEP de l'Union des Comores qui sont sensibilisées sur les techniques spéciales d'enquêtes ne disposent pas de ressources matérielles pour mettre en œuvre lesdites techniques. C'est donc dire que, l'Union des Comores ne dispose pas de ressources humaines spécialisées pour identifier et enquêter relativement aux cas de FT.

200. Mais les autorités comoriennes ont créé un pôle judiciaire de lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment du capitaux (art. 34 et 96 de la loi 21- 004/AU de LT/FT/BC) qui n'est pas encore opérationnel. Cette structure spécialisée sera dotée de magistrats et d'OPJ spécialisés ayant compétence pour identifier, enquêter, poursuivre et juger les cas de FT. Il s'agit des OPJ et le Procureur de la République ainsi que les juges d'instructions du tribunal de première instance de Moroni qui doit abriter ce pôle judiciaire spécialisé. Mais auparavant, après l'adoption du rapport de l'ENR, la Gendarmerie Nationale et la Police Nationale ont respectivement créé un service d'enquêtes économiques et financières à la brigade de recherches de Moroni et une brigade économique et financière pour mieux identifier et enquêter en matière de FT.

201. Le SRF qui est aussi l'un des acteurs clés pour la lutte contre le terrorisme et son financement a compétence de recevoir et d'analyser des DOS relatives au financement du terrorisme. Même si elles sont insuffisantes, le SRF dispose de ressources humaines et matérielles lui permettant d'identifier des cas de FT à travers l'analyse des DOS qu'elle reçoit des assujettis. Mais il n'a pas encore transmis un rapport au parquet relativement aux faits de FT. Cela peut s'expliquer davantage par le niveau de compréhension par les assujettis surtout non financiers de leurs obligations préventives en matière de LBC/FT. Les douanes comoriennes n'ont pas encore détecté des cas de défaut ou de fausses déclarations d'espèces et d'INP à ses frontières. Les données sur les déclarations d'espèces et d'INP qui dépassent le seuil sont certes communiquées au SRF mais il n'arrive pas à les exploiter en raison de l'absence des identités des déclarants. Pourtant, ces déclarations d'espèces et d'INP comportent des risques de FT (cf. analyse du RI. 8).

Enquête sur le FT intégrée et venant en appui aux stratégies nationales

202. Dans la stratégie de LBC/FT de l'Union des Comores, adopté en juin 2023, les enquêtes de FT ne sont pas encore une priorité quoiqu'il soit clairement exprimé la volonté des autorités comoriennes de lutter contre l'utilisation abusive des Organismes à But Non Lucratif (OBNL) au regard des risques de FT associés suivant le rapport de l'ENR. D'ailleurs, cette volonté des autorités comoriennes de lutter contre l'utilisation abusive des OBNL n'est pas encore effective parce que la stratégie récemment adoptée n'a pas été encore mis en œuvre. Mais la DNDPE et les autres services de renseignements qui procèdent au recueil et à l'analyse des informations en matière de terrorisme et son financement envisagent une interconnexion des bases de données pour fluidifier les investigations tant préventives que répressives en matière de FT.

203. De fait, les autorités comoriennes en charge du renseignement déclarent que lorsqu'elles procèdent à l'analyse des informations collectées, elles peuvent saisir les autorités judiciaires compétentes en vue d'ouvrir des enquêtes en cas de faisceaux d'indices de FT. Quant aux AEPP compétentes en matière de FT, elles déclarent qu'à compter de l'ENR, il leur a été demandé de prioriser les enquêtes de FT. Mais dans la pratique, en Union des Comores, l'intégration des enquêtes relatives au FT dans les stratégies de lutte contre le terrorisme et son financement n'est pas facilitée par une organisation cohérente des autorités préventives (services de renseignement) et répressives (AEPP) à travers une coopération et une coordination efficace entre les différentes parties prenantes. En effet, la DNDPE qui a été souvent alerté relativement aux faits de financement du terrorisme n'a pas jamais saisi un service de police judiciaire en vue d'une enquête circonstanciée.

204. Au-delà du fait qu'elle explique que ces informations peuvent être difficilement partagées sans l'accord des entités qui les ont fournies, l'échange a clairement laissé entrevoir des suspicions liées au respect de la confidentialité ainsi que l'utilisation desdites informations transmises aux AEEP par la DNDPE à bon escient. C'est donc dire que les enquêtes de FT sont aussi confrontées aux défis de la franche collaboration entre la DNDPE et les AEPP en raison

des risques de corruption inhérentes à l'action de ces dernières. Il s'en suit que l'efficacité des enquêtes qui est tributaire d'une saine collaboration entre la DNDPE et les AEPP ainsi que le SRF est compromise par la corruption comme en matière d'enquête de BC (cf. analyse RI.7).

Efficacité, proportionnalité et caractère dissuasif des sanctions

205. Les sanctions prévues pour le FT dans les textes de lois applicables en Union des Comores sont proportionnées et dissuasives si elles sont appliquées (cf. analyse Rec.5) mais les juridictions comoriennes n'ont pas encore poursuivi et condamné pour FT. Par conséquent, il n'a pas été possible d'évaluer si les sanctions prévues à l'encontre des personnes physiques et morales reconnues coupables d'infractions de FT, sont proportionnées et dissuasives au regard des faits.

Mesures alternatives prises lorsqu'une condamnation pour FT n'est pas possible (par exemple : perturbation)

206. En Union des Comores, il n'y a pas eu des enquêtes et poursuites en matière de FT ayant abouti à des condamnations de telle sorte qu'il n'a pas été possible d'évaluer la mise en œuvre de mesures alternatives pour interrompre les activités de FT lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir une condamnation. Cependant, le pays prévoit que des mesures pénales et réglementaires peuvent s'appliquer lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir une condamnation pour FT. Par exemple, en l'absence ou cas d'insuffisance de preuve de FT, les juridictions peuvent prononcer la condamnation pour une autre infraction liée au FT dont les preuves sont plus tangibles.

Conclusion générale sur le RI.9

207. Le dispositif juridique comorien est adéquat aux standards internationaux et il confère le caractère d'infraction pénale au FT conformément à la Convention des Nations Unies pour la répression du FT. La brigade de recherches de gendarmerie, la brigade des ports et la brigade des transports aériens de la gendarmerie nationale ainsi que la brigade économique et financière, la brigade mixte et l'unité anti-drogue de la police nationale sont compétentes pour enquêter en matière de FT. Malgré leurs prérogatives en matière d'enquête et de poursuite, les AEPP n'ont pas encore identifier des cas de FT. Elles font face à de nombreux défis tels que l'insuffisance de formations en matière d'enquêtes financières parallèles de FT, l'absence de ressources matérielles et financières pour mettre en œuvre les techniques spéciales d'enquête indispensable à leur efficacité, l'insuffisance de la coordination entre les services de renseignement (DNDPE, SRF…) et les AEPPP en vue d'un échange efficace d'informations et de renseignements permettant d'identifier, d'enquêter et de poursuivre les cas de FT. De plus, faiblement sensibilisées sur les types d'activités de FT, les juridictions comoriennes n'ont pas encore poursuivi et condamné pour FT, ce qui ne correspond pas au profil de risque du pays.

208. L'Union des Comores ne dispose pas d'une stratégie nationale de lutte contre le terrorisme qui intègre prioritairement les enquêtes de FT. En l'absence de condamnation, l'efficacité des sanctions contre les personnes physiques et morales de même que la mise en œuvre des mesures pénales, réglementaires ou d'autres mesures pour interrompre les activités de FT lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir une condamnation, n'ont pu être évaluées.

209. **L'Union des Comores est notée comme ayant un niveau d'efficacité faible pour le RI.9.**

Résultat immédiat 10 (Mesures préventives et sanctions financières en matière de financement du terrorisme)

Mise en œuvre sans délai de sanctions financières ciblées en ce qui concerne le FT

210. L'Union des Comores dispose d'un cadre juridique et institutionnel conforme dans une certaine mesure (Cf.R.6) aux normes du GAFI et aux standards internationaux qui lui permet de mettre en œuvre les Sanctions financières ciblées liées au financement du terrorisme prises au titre des RCSNU 1267, 1988/1989 et 1373.

211. L'Union des Comores a désigné récemment, par Décret, le ministre chargé des finances en qualité d'autorité compétente en matière de gel administratif chargé, en rapport avec les autres parties prenantes, de mettre en œuvre sans délai les SFC et de proposer des noms et entités sur la liste de sanctions aux Comités 1988/1989 du CSNU au titre de la RCSNU 1267 et subséquentes ainsi que sur une liste nationale au titre de la RCSNU 1373. Le ministre est assisté dans la mise en œuvre du mécanisme de gel des avoirs des terroristes et de ceux qui les financent par une Commission technique consultative dont les membres ne sont pas encore désignés. La Commission technique consultative en matière de gel administratif créée par le Décret 23-074/PR du 25 juillet 2023 est placée sous la tutelle du ministre des Finances et est chargée entre autres de faciliter la mise en œuvre des SFC, de proposer des désignations sur la liste nationale, d'examiner et de donner son avis sur les demandes d'accès aux fonds et autres ressources gelés et de radiations. Elle interagit avec le SRF qui lui transmet les décisions de gel qu'il prend ainsi que les demandes de radiation des listes de sanctions qui lui sont adressées par les personnes et entités concernées.

212. Ce décret 23-074/PR pris le 25 juillet 2023 en application des dispositions des lois N°12-008/AU relative à la LBC/FT et N°21-004/AU relative à la lutte contre le terrorisme et son financement, donne au Directeur du service de renseignement financier de l'Union des Comores les prérogatives de mettre en œuvre les sanctions financières ciblées au titre des RCSNU 1267 et subséquentes en décidant, par tout moyen laissant trace écrite, du gel des fonds et autres ressources économiques et financières des personnes et entités désignées au titre desdites résolutions. Toutefois, la nature et les modalités de l'intervention du Directeur du SRF n'étant pas définis clairement, il n'est pas possible d'attester de la mise en œuvre sans délai des SFC liées au FT et prises au titre de la RCSNU 1267, en surplus de l'absence d'un cas concret et eu égard au caractère récent de la signature du décret portant régime de mise en œuvre des SFC. En outre, ces dispositions règlementaires semblent être contradictoires aux textes législatifs susvisées encore en vigueur et qui disposent que les fonds de terroristes, de personnes qui financent le terrorisme et d'organisations terroristes désignées par le Conseil de sécurité des Nations Unies agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, sont gelés par arrêté ministériel, sans préciser l'autorité ministérielle chargée de prendre cet arrêté. En définitive, il n'est toujours pas possible pour l'Union des Comores de mettre en œuvre sans délai les SFC liées au financement du terrorisme et aucune décision de gel administratif n'a jusque-là été prise pour mesurer l'efficacité du mécanisme.

213. Les listes des personnes et entités visées par les SFC au titre des RCSNU 1267 et subséquentes ainsi que leurs mises à jour sont reçues en Union Comores par le ministère des affaires étrangères, par voie diplomatique, à travers la Mission Permanente de l'Union des Comores à New York. Toutefois, les autorités compétentes de ce département ministériel n'ont pas pu prouver avoir transmis lesdites listes aux autorités compétentes en matière de gel administratif, en l'occurrence le Ministre chargé des finances, encore moins à temps opportun pour une mise en œuvre sans délai des SFC.

214. Cependant, le SRF s'est abonné récemment à une plateforme qui lui permet de télécharger les listes de sanctions des Nations unies et leurs mises à jour avant de les mettre à la disposition des assujettis du secteur financier notamment par courriel, mais avec un délai qui ne respecte pas le principe d'une mise en œuvre sans délai, au sens du GAFI. En effet, le SRF a transmis par exemple les mises à jour de la liste 1267 et subséquentes du 29 juin et 21 juillet 2023 respectivement les 04 juillet et 24 juillet 2023, soit plus de soixante-douze (72) heures après leur publication.

215. Néanmoins, certaines IF, notamment celles appartenant à de grands Groupes bancaires, utilisent des solutions informatiques commerciales pour disposer des listes de sanctions en temps opportun ainsi que leurs mises à jour. Ces outils de filtrage leur permettent de matcher leurs listes de portefeuille clients avec lesdites listes de sanctions pour s'assurer qu'il n'y a pas de correspondance. Ces outils sont utilisés au moment de l'entrée en relation et leur permettent également de gérer les homonymies pour s'assurer qu'en dernier ressort qu'il s'agit d'un faux matching le cas échéant.

216. S'agissant des assujettis du secteur non financier et de toutes personnes physiques ou morales se trouvant en Unions de Comores, il n'a pas été établi qu'ils prennent connaissance des listes de sanctions des Nations unies au titre des RCSNU 1267 et subséquentes soit par notification ou par publication au journal officiel, dans un journal d'annonces légales ou sur un site web public.

217. En ce qui concerne le gel des fonds et autres ressources économiques et financières pris au titre de la RCSNU 1373, c'est le Ministre en charge des finances qui prend la décision par arrêté, immédiatement après la désignation d'une personne ou d'une entité sur la liste nationale, sur initiative du pays ou sur demande d'un pays tiers, et la notifie sans délai aux assujettis du secteur financier et non financier. Toutefois, le caractère récent de la création d'une Commission technique consultative de gel administratif non encore opérationnelle et l'absence d'inscription de personne ou d'entité sur la liste nationale au titre de cette RCSNU 1373, ne permettent pas d'apprécier l'efficacité du mécanisme de gel sans délai au titre de cette résolution sur initiative du pays ou sur demande d'un pays tiers.

Approche ciblée, sensibilisation et supervision des organisations à but non lucratif à risque

218. En Union des Comores, il existe diverses catégories d'OBNL dont les associations y compris les Fondations régies par la loi n° 86-006/AF du 30 mai 1986 relative au contrat d'association, et les ONG régies par le Décret n°20-101/PR portant modalités d'agrément et d'intervention des organisations non gouvernementales (ONG). Ces différentes catégories d'OBNL sont soumises à un régime d'enregistrement auprès du Ministère de l'intérieur. S'agissant des associations, le récépissé délivré dans les deux semaines qui suivent la demande d'enregistrement vaut autorisation d'exercer. Quant aux ONG, un récépissé est délivré pour leur permettre d'exercer en attendant la délivrance de l'agrément qui devrait intervenir au maximum dans les trois mois qui suivent la demande. Toutefois, il a été noté que depuis l'adoption du Décret n°20-101/PR précité, certaines ONG continuent à exercer avec des récépissés de dépôt pendant que d'autres, à cause des lourdeurs notées dans les nouvelles formalités d'enregistrement, mènent des activités sans procéder à ces formalités. Dans ce contexte, de 2013 à 2018, cent huit (108) ONG ont été enregistrées au Ministère de l'Intérieur, dont cinq (05) ayant leur siège à l'étranger.

219. Le contrôle et la supervision du fonctionnement général des ONG, largement majoritaire dans le secteur des OBNL, est confié à un Comité interministériel en vertu des dispositions du Décret n°20-101/PR précité notamment en ses articles 12 à 15. Toutefois, ce comité interministériel n'est pas fonctionnel à ce jour, faute de désignation de ses membres et de définition de son mode de fonctionnement par un acte réglementaire qui tarde à être pris. Aussi, l'autorité de supervision des ONG, en l'occurrence le Ministre de l'intérieur, n'a pas instauré un registre pour permettre à ces OBNL d'y enregistrer les donations qu'ils reçoivent à partir d'un certain seuil. Elle n'a pas non plus les moyens de contrôler sur place l'effectivité des activités déclarées par les OBNL et ne reçoit pas régulièrement les rapports d'activités annuels de ces derniers, y compris leurs rapports financiers.

220. Ainsi, aucune mesure de surveillance fondée sur le risque n'est appliquée aux OBNL en Union des Comores. En effet, l'absence d'un mécanisme opérationnel de supervision et de contrôle des OBNL, y compris en matière de LBC/FT, et d'évaluation spécifique du secteur des OBNL pour identifier la ou les sous-catégories exposées au risque de FT, ne permet pas d'adopter une approche basée sur les risques pour superviser et contrôler les OBNL. Néanmoins, l'ENR note que les organisations caritatives et/ou éducatives à caractère islamique pourraient constituer une source de financement du terrorisme. En effet, dans le passé, la Fondation Al-Haramain qui était active en Union des Comores a été inscrite sur la liste des sanctions contre Al-Qaida le 28 septembre 2004, en application des

dispositions des paragraphes 1 et 16 de la résolution 1526 (2004), comme associée à Al-Qaida, à Oussama ben Laden ou aux Taliban en raison de sa « participation au financement, à l'organisation, à la facilitation, à la préparation ou à l'exécution d'actes ou d'activités en association avec cette organisation, sous son nom, pour son compte ou pour la soutenir ». Cette Fondation Al-Haramain Comores était une branche de la Fondation islamique Al-Haramain basée en Arabie saoudite qui se présentait comme une organisation non gouvernementale privée, caritative et éducative. Elle a été depuis interdite d'activités en Union des Comores.

221. Les OBNL n'ont non seulement pas été associés à l'exercice d'évaluation nationale des risques de BC/FT, mais ils n'ont pas non plus été sensibilisés sur les risques identifiés dans leur secteur, encore moins sur les moyens de les atténuer notamment, par l'utilisation de circuits financiers réguliers et la maitrise de leurs sources de financement.

222. Cependant, un comité interministériel ad-hoc, en collaboration avec le SRF, a entrepris des activités de sensibilisation des OBNL sur leurs obligations légales de LFT particulièrement sur les mesures prévues par la loi N° N°21-004/AU relative à la lutte contre le terrorisme et son financement et le décret 20-101/PR. Également, la Direction Nationale de la Documentation et la Protection de l'État (DNDPE), principal service de renseignements généraux aux Comores, a permis au gouvernement comorien de dresser une liste de soixante-neuf organisations suspectées d'activités terroristes dans le Monde, et leur a interdit, par arrêté du Ministre de l'Intérieur en date du 09 février 2023, toutes activités aux Comores. Auparavant, un arrêté n° 21-011/MIDATI/CAB portant interdiction d'activités à l'organisation "Air Darassa" en Union des Comores a été signé par le ministre de l'Intérieur en raison de doute sur l'origine des fonds utilisés par ladite organisation.

Confiscation des avoirs et instruments du FT

223. Le mécanisme de gel administratif mis en place en Union des Comores (QE10.1) ne permet pas de rendre indisponibles, en temps opportun, les fonds des terroristes ou des personnes qui les soutiennent.

224. Cependant, en cas de condamnation, les biens objets de l'infraction de financement du terrorisme, y compris les revenus et autres avantages qui en ont été tirés, les biens ayant servi à la commission de l'infraction et les biens appartenant directement ou indirectement à la personne condamnée ainsi qu'à son conjoint, son concubin ou ses enfants sont confisqués. En outre, lorsque les faits ne peuvent donner lieu à des poursuites aux fins de condamnation, le Ministère public poursuivant peut demander au juge d'ordonner la confiscation des biens saisis lorsqu'il est prouvé que lesdits biens sont le produit de l'infraction de FT. Toutefois, en l'absence d'enquête proactive sur le terrorisme et son financement et de DOS en lien avec le FT traitée par la CRF comorienne, il n'est pas possible d'apprécier les capacités des autorités d'enquête et de poursuite pénales à dépister les avoirs appartenant directement ou indirectement aux terroristes et à ceux qui les financent et de les saisir en vue d'une confiscation. En effet, les autorités d'enquête et de poursuite pénales manquent de personnels qualifiés pour mener des enquêtes proactives de FT afin de détecter, localiser et saisir les avoirs en lien avec des activités terroristes aux fins de perturber la logistique des groupes terroristes.

225. A ce jour, aucun cas de gel ou de confiscation de biens liés au terrorisme ou au FT n'a été noté en Union des Comores pour permettre de mesurer l'efficacité du dispositif de privation de moyens d'action aux terroristes et de perturbation de leurs logistiques, même si le pays n'a pas connu jusque-là des actes terroristes.

Cohérence des mesures avec le profil global de risque du FT

226. L'ENR conduit par L'Union des Comores a révélé un risque moyen de FT dans le pays, qui n'a pas connu effectivement d'acte terroriste. Toutefois, la proximité de l'Union des Comores avec la côte Est Africaine et particulièrement avec le Kenya, la Tanzanie et le Mozambique, notamment la province de Cabo Delgado au Nord-Est de la Mozambique qui a connu à plusieurs reprises des attaques terroristes ces dernières années, expose le pays au

risque de terrorisme et de son financement. Dans ce contexte exacerbé par le risque d'utilisation abusive des OBNL d'obédience religieuse à des fins de FT comme ce fut le cas dans le passé (voir analyse 4.3.2 ci-dessus), les mesures prises pour contrôler et surveiller les activités des OBNL d'obédience religieuse et pour priver les terroristes et ceux qui les financent de leurs avoirs et autres ressources économiques, ne sont pas en cohérence avec le risque global de FT du pays.

227. En outre, des mesures ne sont pas prises pour renforcer les capacités des autorités d'enquête à mener des enquêtes proactives de financement de terrorisme afin de détecter des avoirs en lien avec des activités terroristes. Aussi, la commission technique consultative qui vient d'être créée par Décret 23-074/PR du 25 juillet 2023 n'est pas opérationnelle afin de travailler sur des cibles de désignation sur la liste nationale aux fins d'inscription sur ladite liste et de gel des avoirs des personnes ou entités listées.

228. Ces insuffisances ne cadrent pas en effet avec le profil global de risque de FT de l'Union des Comores.

Conclusion générale sur le RI.10

229. L'Union des Comores dispose d'un cadre juridique et institutionnel qui lui permet de mettre en œuvre dans une certaine mesure les SFC liées au FT. Toutefois, la désignation très récente d'une autorité compétente en matière de gel administratif et l'absence d'un mécanisme clair de prise de décision et d'application de gel relativement aux SFC liées au FT en particulier celles prises au titre de la RCSNU 1267, et d'un dispositif opérant de dissémination des listes de sanctions à temps opportun, compromettent l'efficacité du dispositif de gel des avoirs des terroristes et des personnes et entités qui les financent. Aussi, la Commission technique consultative créée récemment par Décret présidentiel n'est pas opérationnelle et n'a donc pas pour le moment travaillé sur des cibles de désignations au titre de la RCSNU 1373 afin d'identifier des personnes et entité à lister sur le plan national et de procéder au gel de leurs avoirs. L'Union des Comores n'a émis aucune ligne directrice afin d'orienter les assujettis sur leurs obligations de SFC.

230. Par ailleurs, l'absence d'approche fondée sur les risques pour la supervision et le contrôle des OBNL à risque ne permet pas également de les prémunir d'une utilisation abusive à des fins de FT.

231. Ces lacunes stratégiques compromettent fondamentalement l'efficacité du dispositif de gel administratif et cet état de fait se reflète par l'absence de décision de gel et de confiscation d'avoirs et d'instruments liés au FT, nonobstant le fait que le pays n'a pas connu d'actes terroristes jusque-là.

232. **L'Union des Comores est notée comme ayant un niveau d'efficacité faible pour le RI.10.**

Résultat immédiat 11 (Sanctions financières en matière de financement de la prolifération)

Mise en œuvre sans délai de sanctions financières ciblées liées au financement de la prolifération

233. L'Union des Comores dispose d'un cadre juridique et institutionnel plus ou moins conforme pour la mise en œuvre sans délai des SFC liées au financement de la prolifération.

234. L'Union des Comores a désigné récemment, par Décret 23-074/PR pris le 25 juillet 2023, le ministre chargé des finances en qualité d'autorité compétente en matière de gel administratif chargée, en rapport avec les autres

parties prenantes, de mettre en œuvre sans délai les SFC liées au financement de la prolifération. Le ministre est assisté dans la mise en œuvre du mécanisme de gel des fonds et autres ressources économiques et financières des personnes et entités désignées au titre des RCSNU relatives à la lutte contre le financement de la prolifération par une commission technique consultative en matière de gel administratif dont les membres ne sont pas encore désignés.

235. Ce décret 23-074/PR pris en application des dispositions des lois N°12-008/AU relative à la LBC/FT et N°21-004/AU relative à la lutte contre le terrorisme et son financement et contre le financement de la prolifération donne au Directeur du service de renseignement financier de l'Union des Comores les prérogatives de mettre en œuvre les sanctions financières ciblées au titre des RCSNU relatives à la lutte contre le financement de la prolifération en décidant, par tout moyen laissant trace écrite, du gel des fonds et autres ressources économiques et financières des personnes et entités désignées au titre desdites résolutions. Toutefois, la nature et les modalités de l'intervention du Directeur du SRF n'étant pas définis clairement, il n'est pas possible d'attester de la mise en œuvre sans délai des SFC liées au FP et prises au titre des RCSNU pertinentes, de surplus en l'absence d'un cas concret et eu égard au caractère récent de la signature du décret portant régime de mise en œuvre des SFC.

236. Les RCSNU ainsi que les listes de personnes et entités visées par les SFC liées au financement de la prolifération sont reçues en Union Comores par le ministère des affaires étrangères, par voie diplomatique, à travers la Mission Permanente de l'Union des Comores à New York. Toutefois, le mécanisme mis en place ne permet pas de notifier à temps opportun lesdites RCSNU aux assujettis du secteur financier et non financier et de les publier à l'intention de toutes les personnes physiques ou morales susceptibles de détenir les fonds et autres ressources économiques appartenant ou contrôlés par les personnes ou entités impliquées dans le financement de la prolifération. En outre, le pays n'a pas pu démontrer avoir transmis lesdites RCSNU aux assujettis, ni les avoir publiées dans un journal d'annonces légales ou sur un site web public.

Identification des avoirs et fonds détenus par les personnes/entités désignées et mesures d'interdictions connexes

237. L'Union des Comores ne dispose pas de mécanisme opérant permettant aux entités déclarantes d'identifier des avoirs et fonds détenus par les personnes et entités désignées au titre des SFC liées au FP et ceux qui agissent pour leur compte. Il n'existe pas non plus de mécanisme visant à prendre les mesures requises pour les empêcher de fonctionner ou de poser des opérations liées au FP. Néanmoins, des logiciels de filtrage permettent à certaines IF appartenant à de grands groupes de s'assurer que ces personnes et entités ne sont pas leurs clients même occasionnels. Ce dispositif de filtrage n'a généré aucun cas positif pour éprouver la capacité du pays à identifier et rendre indisponibles les avoirs et biens appartenant auxdites personnes et entités.

238. Par ailleurs, l'Union des Comores n'a pas de relations diplomatiques avec la RPDC et n'entretient aucune relation commerciale avec ce pays, empêchant ainsi la fourniture, la vente ou le transfert directs ou indirects de tout article qui pourrait contribuer à son programme nucléaire, à son programme de missiles balistiques ou à d'autres programmes d'armes de destruction massive.

239. En outre, l'ANAM (Agence Nationale des Affaires maritimes), sous les directives du Gouvernement, n'autorise pas les navires battant pavillon comorien à naviguer en Corée du Nord ni à effectuer toute activité en rapport avec la Corée du Nord. La moindre intrusion d'un navire battant pavillon comorien dans les eaux Nord-Coréennes ou Iraniennes entraine une sanction administrative contre le propriétaire du navire et la radiation du navire des registres. Ainsi, à partir de 2016 des navires battant pavillon comorien naviguant dans les eaux territoriales de la RPDC ont été tous radiées du registre. En outre, en 2017, l'administration maritime a pris des circulaires pour rappeler aux armateurs des navires battant pavillon comorien leurs obligations en matière de respect des RCSNU prises à l'encontre de l'Iran et de la RDPC, notamment l'interdiction de naviguer dans les eaux territoriales desdits pays et d'entretenir une quelconque relation d'affaires avec ces pays.

Compréhension et respect des obligations par les IF et EPNFD

240. Les IF ont été plus ou moins sensibilisées sur leurs obligations en matière de mise en œuvre des SFC liées au financement de la prolifération des armes de destruction massive. A cet effet, elles utilisent les mêmes dispositifs et procédures de mise en œuvre de leurs obligations en matière de SFC liées au FT. Une partie de ces assujettis du secteur financier comprennent leurs obligations en la matière, notamment les banques et les SFD, à savoir geler immédiatement les fonds et autres ressources économiques et financières des personnes et entités désignées en cas de correspondance avec un de leur client, et informer sans délai l'autorité compétente en matière de gel administratif. Toutefois, les autorités de contrôle des IF ne mènent pas des contrôles spécifiques quant à la mise en œuvre des assujettis du secteur de leurs obligations en matière de SFC liées au FP, ni de façon ponctuelle à l'occasion des contrôles d'ordre général avec un point sur la mise en œuvre des obligations en matière de LBC/FT. Cette absence de contrôle ciblé sur ces obligations en question ne permet pas d'apprécier l'impact des sensibilisations sur la compréhension et sur la mise en œuvre par les assujettis du secteur de leurs obligations en la matière.

241. En ce qui concerne les EPNFD, elles n'ont pas bénéficié de sensibilisation ou de formation pour comprendre leurs obligations en la matière et, par conséquent, elles n'ont mis en place aucun mécanisme ou procédure leur permettant de détecter les fonds et autres ressources économiques et financières appartenant aux personnes et entités désignées au titre des SFC liées au FP et de les geler sans délai.

242. En outre, l'absence de lignes directrices ne permet pas à la totalité des assujettis, toutes catégories confondues, d'avoir une bonne compréhension de leurs obligations en matière de SFC liées au financement de la PADM et de les mettre en œuvre de façon efficace et de détecter les contournements ou tentatives de contournement desdites SFC.

Autorités compétentes chargées de garantir la conformité et d'assurer le suivi de celle-ci.

243. L'autorité de contrôle des IF, en l'occurrence la Banque centrale des Comores effectue des contrôles sur place et sur pièces pour s'assurer qu'elles s'acquittent convenablement de l'ensemble de leurs obligations en matière de LBC/FT-FP. Ces contrôles ne sont pas spécifiques aux obligations de ces assujettis en matière de mise en œuvre de leurs obligations relatives aux SFC liées au FP. En outre, il n'a pas été établi que les autorités de supervision et de contrôle, au cours des contrôles effectués sur les cinq dernières années, ont pu contrôler la mise en œuvre par les assujettis de leurs obligations en matière de SFC liées à la prolifération. Il n'y a pas eu non plus de contrôle effectué en la matière visant des IF non bancaires.

244. En effet, force est de reconnaitre que la BCC qui a la prérogative de superviser et de contrôler les assujettis du secteur financier en la matière n'est pas suffisamment outillée pour le faire et cela ne semble pas être pour elle un point d'intérêt avéré.

245. S'agissant des assujettis du secteur non financier et des assurances, leurs autorités de supervision et de contrôle n'ont pas été désignées jusque-là et donc aucun contrôle n'est effectif pour mesurer l'efficacité des dispositifs mis en place pour leur permettre de mettre en œuvre leurs obligations en matière de SFC liées au FP. Cette absence d'autorité de contrôle et de supervision pour les EPNFD, entrave en effet la surveillance de la mise en œuvre de leurs obligations en la matière.

246. Par ailleurs, il n'existe pas de cadre de coordination nationale en matière de lutte contre le financement de la prolifération d'où un déficit de compréhension harmonisée des risques de FP pays et des obligations respectives des acteurs nationaux en la matière.

247. En définitive, il faut noter qu'en plus du secteur des EPNFD qui n'est pas du tout supervisé, la supervision et le contrôle des assujettis du secteur financier n'est pas effectif en ce qui concerne la mise en œuvre de leurs

obligations en matière de SFC liées au FP et n'a donc aucun impact sur la conformité des dispositifs mis en place à cet effet.

Conclusion générale sur le RI.11

248. L'Union des Comores dispose d'un cadre juridictionnel et institutionnel plus ou moins conforme pour une mise en œuvre des SFC liées au FP. Cependant, le mécanisme institutionnel mis en place pour prendre les mesures de gel des avoirs des personnes et entités désignées au titre des RCSNU relative à la lutte contre le financement de la prolifération n'assure pas une mise en œuvre sans délai. En effet, l'absence de précision sur la nature et les modalités de prise de décision de gel au titre desdites RCSNU, et de notification des désignations y relatives aux assujettis à temps opportun entravent la mise en œuvre sans délai des SFC liées au FP.

249. En outre, des lignes directrices n'ont pas été édictées au profit de ces assujettis pour leur permettre de comprendre et de mettre en œuvre efficacement leurs obligations en la matière, et les contrôles et supervisions des entités déclarantes par les autorités compétentes sont inexistantes en la matière.

250. **L'Union des Comores est notée comme ayant un niveau d'efficacité faible pour le RI.11.**

Chapitre 5. MESURES PRÉVENTIVES

5.1. Conclusions principales et Actions recommandées

Conclusions principales

Institutions financières

a. L'ENR a permis d'identifier les risques de BC/FT aux niveaux national et sectoriel. Le caractère récent de la diffusion de ses conclusions et résultats n'a pas permis aux IF de se l'approprier.

b. En dehors des banques appartenant à un groupe international ou régional, les IF ont démontré une compréhension limitée de leurs risques de BC/FT. Elles n'ont pas identifié les risques de BC/FT liés aux clients, aux produits, aux services et canaux de distribution ainsi qu'aux zones géographiques.

c. Les banques et les IFD comprennent généralement leurs obligations de LBC/FT. Elles disposent de politiques et de procédures de LBC/FT. Elles mettent en œuvre les mesures de vigilance appropriée à l'égard de la clientèle à travers des outils de profilage des clients et de filtrage des transactions. Les informations recueillies à l'entrée en relation d'affaires ainsi que les données sur les transactions font l'objet de conservation. Elles ont mis en place des services de conformité et désigné leur correspondant auprès du SRF. Les DOS proviennent essentiellement par ces deux catégories d'IF.

d. Les intermédiaires financiers et les EME ont une compréhension limitée de leurs obligations en matière de LBC/FT. En effet, ils ne disposent pas toujours de politiques, de procédures et d'outils d'atténuation des risques de BC/FT adaptés à leurs activités, clients, produits ou services. En outre, ils ne font que très rarement ou pas des DOS au SRF ; ce qui ne permet de conclure que les mesures de vigilance requises à l'égard de leurs clients sont toujours mises en œuvre.

e. Les compagnies d'assurances ont une compréhension très limitée de leurs obligations de LBC/FT. Elles n'ont pas mis en place de dispositif de prévention de risques de BC/FT.

f. Aucune IF ne met efficacement en œuvre l'obligation liée à l'identification des bénéficiaires effectifs en Union des Comores.

EPNFD et PASV

a. Les EPNFD n'ont pas une bonne compréhension des risques de BC/FT au niveau de leurs secteurs d'activités. Aucune catégorie d'EPNFD n'a effectué une évaluation interne des risques de BC/FT, ni ne dispose d'une cartographie des risques.

b. Les EPNFD méconnaissent leurs obligations de LBC/FT et ne disposent pas de programme interne de prévention du BC/FT. L'absence de mise en œuvre de mesures préventives par les EPNFD affecte le niveau d'efficacité du dispositif de LBC/FT des Comores.

Les PSAV

c. Aucun PSAV actif n'a été signalée aux Comores, même si le pays n'a pas interdit les activités/opérations liées aux AV/PSAV. Aussi, en l'absence de règlementation, il n'y a pas d'obligation applicable par les PSAV.

Actions recommandées

Institutions financières

Les autorités compétentes devraient :

a. Poursuivre la dissémination des conclusions et résultats de l'ENR à l'intention de l'ensemble des acteurs du secteur financier et particulièrement pour les banques nationales, les IFD, les intermédiaires financiers, les EME et les compagnies d'assurance. Elles devraient les sensibiliser davantage sur les risques de BC/FT découlant des principales menaces qui affectent leurs secteurs d'activités respectifs ;

b. S'assurer que les IF, dans leur ensemble, évaluent les risques de BC/FT inhérents à leurs activités, clients, produits, services, canaux de distribution et zones géographique, en tenant compte des principales menaces identifiées dans l'ENR et qu'elles ont mis en place des politiques, procédures et outils de gestion et de prévention des risques ;

c. Sensibiliser les IF sur leurs obligations de vigilance en matière d'identification du bénéficiaire effectif et prendre les mesures en vue de faciliter leur accès à de telles informations ;

d. S'assurer que les IF disposent de logiciels leur permettant d'accéder automatiquement à des bases de données commerciales afin de faciliter : (1) la surveillance et la détection des opérations inhabituelles des clients, notamment des PPE internationales, en fonction du risque, (2) l'identification des relations d'affaires visées par des sanctions financières ciblées et (3) la détection des transactions en provenance ou à destination des pays à haut risque. Elles devraient également s'assurer de l'automatisation de l'exploitation (i) de la liste des PPE nationales en vue de faciliter la détection des opérations inhabituelles de la clientèle concernée et (ii) de la liste nationale de sanction, dans le cadre de l'application des mesures de gel ;

e. Veiller à la mise en œuvre de leurs programmes internes de LBC/FT au sein des IF et que celles-ci, doter les services de conformité de personnel suffisant, désigner les responsables conformité et renforcer leur dispositif de prévention en la matière ;

f. Sensibiliser les IF, notamment les IFD, les EME et les compagnies d'assurance sur la nécessité de la détection et de la déclaration des opérations suspectes au SRF dans le cadre de l'exercice de leurs obligations en matière LBC/FT.

EPNFD et PSAV

Les autorités compétentes devraient :

g. *Sensibiliser et renforcer les capacités de toutes les catégories d'EPNFD sur leurs obligations de LBC/FT et les sensibiliser aux risques de BC/FT au niveau national et en lien avec leurs secteurs respectifs*

h. S'assurer que Les compagnies d'assurance et les EPNFD, notamment celles les plus à risques et matériellement important (notaires, agents immobiliers, experts-comptables et avocats) se dotent de dispositif de LBC/FT et qu'elles mettent en œuvre leurs obligations ;

i. Formellement interdire les activités liées aux AV/PSAV, ou définir un cadre juridique applicable.

251. Le Résultat immédiat pertinent examiné et évalué dans le présent chapitre est le RI.4. Les Recommandations pertinentes pour l'évaluation de l'efficacité dans le cadre de cette section sont les R.9-23, et les éléments des R.1, 6, 15 et 29.

5.2. Résultat immédiat 4 (Mesures préventives)

252. L'évaluation de la mise en œuvre des mesures préventives par les différents secteurs a été pondérée plus fortement pour les banques, les IFD, les notaires, les agents immobiliers et les Experts-comptables/comptables agréés ; fortement pour les intermédiaires financiers et les avocats ; moyennement pour les Etablissements de Monnaie Electronique (EME), les négociants en pierres et métaux précieux ; faible pour les sociétés d'assurance. Cette pondération est basée sur l'importance relative de chaque secteur ainsi que les risques, le contexte et matérialité de l'Union des Comores, tels qu'expliqués au chapitre 1.

5.2.1. Compréhension des risques de BC/FT et des obligations de LBC/FT

Institutions financières

253. Les IF ont pris part au processus d'évaluation nationale des risques de BC/FT qui a permis d'évaluer les risques inhérents à leurs secteurs d'activités. Pour la diffusion des conclusions et résultats de cette évaluation, le SRF a transmis aux parties prenantes des supports papier et électronique. Il a également organisé des ateliers de sensibilisation, afin de permettre notamment, à ceux qui n'ont pas participé à ce processus de prendre connaissance des risques de BC/FT identifiés. Les IF ont discuté des conclusions et résultats de l'ENR en réunion de direction et lors des échanges avec l'équipe d'évaluation, elles ont été en mesure d'identifier les principales menaces et vulnérabilités liées à leurs secteurs d'activités. Toutefois, le caractère récent de la diffusion du rapport de l'ENR n'a pas permis aux IF de s'approprier les principales menaces identifiées.

254. Les banques appartenant à un groupe international ou régional ont identifié et évalué les risques de BC liés à leurs clients, produits, services et canaux de distribution ainsi qu'à leurs zones géographiques sans couvrir les risques de FT. Ces risques sont pris en compte et matérialisés dans leur cartographie des risques. De ce fait, elles ont démontré une assez bonne compréhension des risques de BC liés à leurs activités. Les autres banques ont une compréhension limitée de leurs risques de BC/FT car bien que disposant d'une cartographie des risques, elle ne couvre pas les risques de BC/FT liés aux clients, aux produits, aux canaux de distribution et aux zones géographiques. Toutefois, les banques comprennent leurs obligations de LBC/FT. En effet, elles disposent de politiques, de procédures, d'outils de profilage des clients et de filtrage des transactions ainsi que de bases de données commerciales (exceptée une seule pour des raisons budgétaires). Ces outils leur permettent de dresser les profils risques des clients lors de l'entrée en relation d'affaires et de surveiller leurs transactions. Ils facilitent ainsi la détection des opérations inhabituelles des clients, des PPE, des clients visés par les sanctions financières ciblées ainsi que les transactions en provenance ou destination des pays à haut risque. En outre, les banques effectuent annuellement la mise à jour des dossiers d'ouverture de compte. Elles ont mis en place des services de conformité et de contrôle interne, assurent la formation du personnel et des dirigeants et transmettent à la BCC un rapport annuel sur la gestion

des risques de BC/FT. Par ailleurs, en l'absence de mécanisme d'identification des bénéficiaires effectifs en Union des Comores, les banques procèdent, dans la pratique, à la collecte de telles informations lors de l'entrée en relation, sur la base d'un formulaire dédié à la connaissance de la clientèle personnes morales (KYC). Pour ce faire, elles exploitent les statuts pour déterminer, selon la répartition de l'actionnariat, le ou les sociétaire(s) qui contrôleraient en dernier ressort ces personnes morales. Tout en notant l'utilité de cette pratique, il y a lieu de noter qu'elle n'est pas suffisante pour l'identification efficace des bénéficiaires effectifs.

255. Les IFD ne comprennent leurs risques de BC/FT. En effet, elles n'ont pas évalué leurs risques et ne disposent de cartographie des risques de BC/FT liés aux clients, aux produits, aux canaux de distribution et aux zones géographiques. En revanche, elles comprennent leurs obligations de LBC/FT et ont récemment mis en place des politiques et procédures de prévention du BC/FT et ce, durant le processus de l'évaluation nationale des risques. Elles disposent des outils de profilage des clients et de surveillance de leurs transactions. Elles dressent les profils risques des clients lors de l'entrée en relation d'affaires et mettent à jour les dossiers d'ouverture de compte. Elles mettent également à la disposition de leurs agences et caisses de base une liste nationale des PPE qui ne tient pas toujours compte des personnes qui leur sont étroitement liées. Cette liste est consultée manuellement pour la surveillance des transactions des clients PPE. En outre, elles ont mis récemment (après l'ENR) en place des services de conformité qui ne sont pas dotés de personnel suffisant au regard de la taille et du volume d'opérations de leurs réseaux. Outre les actions de sensibilisation/formation organisées par la BCC et le SRF avec l'appui des partenaires sur la période 2018-2022 à l'intention des IFD, depuis 2022, seule l'institution financière décentralisée la plus importante en termes de part de marché a élaboré un programme de formation qu'elle déploie au profit de son personnel et de ses sociétaires. Les autres IFD n'organisent pas des formations au bénéfice de leur personnel ni en faveur des dirigeants. Par ailleurs, en l'absence de mécanisme d'identification des bénéficiaires effectifs en Union des Comores, seule une IFD procède dans la pratique, à la collecte de telles informations lors de l'entrée en relation, au moyen d'un formulaire dédié à la connaissance de la clientèle personnes morales (KYC). A cette fin, elle exploite les statuts pour déterminer, selon la répartition de l'actionnariat, le ou les sociétaire(s) qui contrôleraient en dernier ressort ces personnes morales. Quoique cette pratique soit utile, elle n'est pas suffisante pour une identification efficace des bénéficiaires effectifs.

256. Outre les banques et les IFD, les Services de Transfert de Fonds ou de Valeurs (STFV) sont effectués essentiellement par les intermédiaires financiers. Les deux intermédiaires rencontrés, lors de la visite sur place, ont une compréhension limitée de ses risques et obligations de LBC/FT. Ils n'ont ni évalué leurs risques, ni élaboré de cartographie de risques prenant en compte leurs clients occasionnels, produits et canaux de distribution ainsi que les zones géographiques. Ils ne disposent pas non plus de politiques et de procédures de LBC/FT. Toutefois, une des deux intermédiaires financiers vient de finaliser une circulaire relative à l'entrée en relation. Ils utilisent les plateformes techniques mis à leur disposition par les sociétés internationales de transfert de fonds ou de valeurs pour identifier les clients et surveiller leurs transactions. Les opérations de change manuel sont également fournies à la clientèle par l'un des intermédiaires financiers (hormis les banques). Cet intermédiaire a mis en place un système d'information pour l'identification de la clientèle occasionnelle au regard de pièces d'identification (carte nationale d'identité et passeport) pour l'achat ou la vente de devises étrangères. La désignation du responsable conformité en leur sein est effective et seul, un agent en a la charge, pour des raisons de contrainte budgétaire. Le personnel et les sous agents, le cas échéant, bénéficient régulièrement de formations, conformément aux programmes de prévention de BC/FT des STFV. S'agissant des opérations de change manuel, hormis les sessions de sensibilisation/formation organisées par le SRF en collaboration avec la BCC avec l'appui des partenaires entre 2016 et 2021, le personnel n'a pas toujours bénéficié de formations adéquates en matière de LBC/FT, en raison de la faiblesse des moyens financiers et d'une insuffisance de sensibilisation des dirigeants.

257. Les Établissements de Monnaie Électronique (EME) ont une compréhension limitée de leurs risques et obligations de LBC/FT. Ils n'ont ni évalué leurs risques ni élaboré une cartographie de risques de BC/FT adaptés à leurs activités, produits et services. En outre, bien qu'ils aient mis en place des outils d'identification des clients (y compris les PPE) et de suivi de leurs transactions, seul un EME dispose de politiques et de procédures LBC/FT. Toutefois, aucun EME n'observe l'obligation relative à la mise en œuvre des sanctions financières ciblées ainsi que

l'identification des bénéficiaires effectifs. Par ailleurs, seul un EME a désigné son responsable conformité durant le processus de l'ENR.

258. Les compagnies d'assurance méconnaissent leurs obligations de LBC/FT et n'ont pas mis en place de dispositif de prévention de BC/FT.

EPNFD

259. Toutes les catégories d'EPNFD ont participé au processus de l'ENR. Elles disposent du rapport de cette évaluation et ont également pris part aux séances de dissémination des résultats de l'ENR organisé par le SRF. Elles ont démontré une bonne connaissance des principales menaces en lien avec leurs secteurs d'activités respectifs. Toutefois, les EPNFD ont une faible compréhension de leurs risques et de leurs obligations de LBC/FT dans la mesure où aucune d'entre elles n'a identifié ses propres risques et ne dispose de programme interne de prévention du BC/FT comme les y obligent les dispositions de la loi relative à la LBC/FT en vigueur en Union des Comores.

PSAV

260. Il n'existe pas de PSAV aux Comores, bien que le pays n'ait pas formellement interdit l'activité. L'équipe d'évaluation a également noté l'absence de cadre juridique relatif aux AV/PSAV y compris l'absence de règlementation en matière de LBC/FT pour les PSAV.

261. En somme, en dehors des banques appartenant à un groupe international ou régional, les IF, et les EPNFD n'ont pas une bonne compréhension de leurs risques de BC/FT car elles ne disposent pas de cartographie des risques de BC/FT liés aux clients, aux produits, aux canaux de distribution et aux zones géographiques. En outre, seules les banques et les IFD comprennent leurs obligations de LBC/FT et se sont dotées de politiques et procédures de préventions de BC/FT ainsi que d'outils de profilage des clients et de suivi de leurs transactions. Les autres IF et les EPNFD méconnaissent totalement ou quasiment les obligations en la matière.

Mise en œuvre de mesures d'atténuation des risques

Institutions financières

262. Les banques ont élaboré des politiques et procédures de contrôle interne de LBC/FT. Elles disposent de fonction de conformité, ont nommé des responsables chargés de la LBC/FT et mis en place des outils tels que les cartographies. Seules les cartographies de risques des banques appartenant un groupe international ou régional prennent en compte les risques de BC liés aux clients, aux produits, aux canaux de distribution et aux zones géographiques et ne traitent pas des risques de FT. Toutefois, l'équipe d'évaluation n'a pas noté d'application effective de mesures préventives proportionnées en fonction du niveau de risque identifié par les banques. A l'exception de banques appartenant à des groupes internationaux ou régionaux, certaines dispositions prises en la matière semblent répondre à une préoccupation de mise en conformité aux lois et règlements, plutôt qu'à une logique de gestion et de prévention des risques de BC/FT. En outre, la dissémination récente des conclusions et résultats de l'ENR n'a pas permis aux banques de les prendre en compte dans leur programme de prévention de LBC/FT, les principales menaces de BC/FT notamment la corruption, l'escroquerie et la fraude fiscale à l'effet de renforcer leurs contrôles internes.

263. Les IFD ont mis en place des politiques et procédures de contrôle interne en matière de LBC/FT. Elles disposent de fonction de conformité et ont nommé des responsables chargés de la LBC/FT. Nonobstant la mise en place de ce dispositif, en l'absence d'évaluation de risques et d'élaboration de cartographies de risques de BC/FT liés aux clients, aux produits, aux services et canaux de distribution et aux zones géographiques, des mesures préventives proportionnées ne peuvent être administrées en fonction des niveaux de risques. Dans l'attente, les mesures prises

semblent répondre à une préoccupation de mise en conformité aux lois et règlements. De plus, la dissémination récente des conclusions et résultats de l'ENR n'a pas encore permis aux IFD de prendre en compte dans leur programme de prévention de LBC/FT les principales menaces de BC/FT identifiées au niveau national.

264. Concernant les STFV, l'identification et le monitoring des transactions des clients occasionnels sont effectués à partir des plateformes techniques des sociétés internationales de transfert de fonds ou de valeurs qui prennent en compte les montants plafonds en vigueur et qui permettent de mettre en œuvre les sanctions financières ciblées et de prendre en compte les pays désignés par le GAFI comme à haut risque. Quant aux opérations de change manuel, la clientèle occasionnelle est identifiée via le système d'information et sur présentation de pièces d'identification (carte d'identité national et passeport) pour l'achat ou la vente de devises étrangères. Les intermédiaires financiers ne mettent en œuvre de mesures de vigilance basées sur les risques. Par ailleurs, selon un établissement rencontré, il existe en Union des Comores des changeurs manuels informels qui ne respectent pas de mesures relatives à l'identification de la clientèle et à la limitation de montants.

265. S'agissant des EME, ils ne disposent pas tous de procédures internes de LBC/FT. L'identification des clients est faite lors de l'acquisition des cartes SIM. La plateforme de surveillance et de monitoring des transactions prend en compte les montants plafonds fixés en termes de transactions journalières (1.000.000 FC soit 2042 Euros) et de solde maximum autorisé pour les porteurs de monnaie électronique (2.000.000 FC, soit 4084 Euros). Dans le cadre de l'exercice des mesures de vigilance et de diligences, cette plateforme génère des alertes en cas de violation des dispositions réglementaires ou à l'expiration des pièces d'identification ; ce qui permet aux EME de mettre à jour les informations recueillies, lors de l'entrée en relation d'affaires avec le client concerné. Bien que ces mesures visent à répondre à une préoccupation de mise en conformité aux lois et règlements, l'équipe d'évaluation a toutefois noté qu'un client peut détenir plusieurs comptes auprès d'un même EME et disposer du montant plafond sur chaque compte, en violation de l'article 29 du Règlement n°01/2017/BCC/DSBR relatif à l'exercice des activités de monnaie électronique.

266. Les compagnies d'assurance n'ont pas évalué leurs risques de BC/FT et ne mettent pas en œuvre, en fonction du risque, les mesures préventives requises. En outre, aucune compagnie d'assurance rencontré n'a désigné de responsables de conformité et ne dispose d'outils de profilage et de surveillance des transactions.

EPNFD

267. Les EPNFD méconnaissant leurs obligations en matière de LBC/FT, aucune catégorie n'a effectué une évaluation interne des risques de BC/FT, ni élaboré une cartographie en la matière. Par conséquent, elles ne mettent pas en œuvre des mesures proportionnées visant à atténuer leurs risques.

PSAV

268. Les PSAV ne sont pas régis par des textes législatifs et réglementaires en matière de LBC/FT. Le pays n'a pas identifié, ni évalué les risques de BC/FT découlant des transactions liées aux AV et PSAV. En conséquence, aucun acteur ne peut mettre en œuvre de mesures d'atténuation de risques de BC/FT liées à ses activités. Au demeurant, l'équipe d'évaluation n'a pas noté l'existence d'opérations ou de transactions liées aux AV en Union des Comores

269. Dans l'ensemble, l'équipe d'évaluation a noté que la majorité des IF et toutes les EPNFD n'ont pas élaboré leurs évaluations internes des risques de BC/FT afin de leur appliquer des mesures d'atténuation. Des échanges entre l'équipe d'évaluation et les acteurs rencontrés, il apparaît que le respect des exigences des standards internationaux en matière d'atténuation des risques commence à devenir un objectif pour la quasi-totalité des IF et l'ensemble des EPNFD, seulement après l'ENR. En effet, cette situation s'explique par une insuffisance de sensibilisation et de formation des assujettis sur la nécessité de déterminer des mesures d'atténuation de risques découlant des

évaluations des risques institutionnels ainsi que du manque de lignes directrices pour les aider à réaliser ces évaluations.

Mise en œuvre de mesures d'obligation de vigilance et d'exigences en matière de tenue de registres

Institutions financières

270. Les banques et les IFD ont mis en place des programmes de prévention leur permettant de s'acquitter de leurs obligations de vigilance, de déclaration et de conservation des documents. Elles procèdent à des vérifications sur les documents d'identification des clients dès l'entrée en relation d'affaires, afin de s'assurer du respect des procédures de LBC/FT. Elles disposent de système d'information, de logiciels de filtrage et de suivi des transactions, qui leur permettent notamment de suivre la cohérence des transactions des clients avec leurs activités. Ces logiciels permettent le déclenchement, le cas échéant, d'une alerte. Elles procèdent à un examen attentif des opérations effectuées pendant toute la durée de cette relation pour s'assurer qu'elles sont cohérentes avec la connaissance du profil risques des clients et de leurs activités.

271. En dehors des compagnies d'assurance, les intermédiaires financiers et les EME identifient les clients lors de l'entrée en relation d'affaires et tout au long de la relation, bien qu'elles ne disposent pour la plupart de politique et de procédures de LBC/FT. Toutefois, l'application effective des mesures de vigilance semble insuffisante pour les intermédiaires financiers au regard du volume de leurs opérations et de la désignation d'un seul agent, responsable conformité, en charge des questions relatives à la LBC/FT.

272. Pour l'exécution des transactions financières les banques et les IFD recueillent les informations sur le donneur d'ordre et le bénéficiaire. Toutefois, l'identification du bénéficiaire effectif constitue une problématique majeure. En effet, bien que certaines IF disposent de fiches d'identification, elles n'ont pas les capacités d'identifier le bénéficiaire effectif d'une relation d'affaires ou d'une opération, en raison de l'inexistence de mécanisme en Union des Comores permettant d'identifier celui qui contrôle en dernier ressort une personne morale ou une construction juridique. En outre, l'établissement d'une relation d'affaires ou la réalisation d'une opération est refusée lorsque les mesures de vigilance relatives à la clientèle n'ont pu être mises en œuvre de façon complète, notamment lorsque le client n'a pas fourni toutes les informations et les documents pertinents permettant son identification, la détermination de la nature de son activité ainsi que la structure de propriété et de contrôle des personnes morales et des constructions juridiques. Dans la pratique, le pays n'a pu fournir d'informations permettant de documenter des cas de refus d'établissements de relation d'affaires ou d'exécution d'opérations.

273. A l'exception des sociétés d'assurance, les IF conservent les documents d'identification des clients et les données sur les opérations pendant une durée d'au moins 05 ans à compter de la fin de la relation ou de la réalisation de l'opération. Ils sont disponibles dans un format physique, facilement accessible. Cependant, hormis les EME qui procèdent à la digitalisation de documents d'identification et de données sur les transactions financières, aucune IF ne dispose d'un système d'archivage approprié pour la conservation et la protection des données de la clientèle contre notamment les catastrophes naturelles et les incendies.

EPNFD

274. Les textes règlementaires organisant certaines professions, notamment les notaires, les avocats et les experts comptables les obligent à l'identification de leurs clients et à la conservation des documents et pièces relatifs à leurs relations d'affaires. Cependant, en matière de LBC/FT, aucune catégorie d'EPNFD ne met en œuvre de mesures de vigilance relatives à la clientèle et à la conservation des informations y relatives dans des registres, en raison de leur méconnaissance des obligations de LBC/FT.

275. Au total, à l'exception des compagnies d'assurances, toutes les IF mettent en œuvre les mesures de vigilance relatives à l'identification des clients lors de l'entrée en relations d'affaires et le suivi de leurs transactions durant toute la relation et conservent les documents d'identification et des informations sur les transactions financières dans des registres, conformément la durée réglementaire. En revanche, ces mesures ne sont pas observées par les EPNFD.

Mise en œuvre des mesures de CDD

Personnes Politiquement Exposées (PPE)

276. Les banques ont mis en place des procédures d'identification des PPE, qu'elles appliquent avant de nouer toute relation d'affaires avec elles. Ces mesures comprennent notamment l'obtention de l'autorisation préalable de la haute autorité habilitée et l'identification de l'origine des fonds. A l'exception d'une seule, les banques utilisent des bases de données commerciales intégré à leur système d'information ou des logiciels spécifiques de LBC/FT alimentés et mis à jour par les éditeurs de solution informatique, pour la consultation des listes des PPE. Ce dispositif technique envoie des alertes lorsqu'un client identifié comme étant une PPE est concerné par des transactions en émission ou en réception durant la relation d'affaires.

277. Les IFD disposent de procédures d'indentification des PPE qui ne requiert pas toujours l'obtention de l'autorisation de la direction, avant l'ouverture des comptes de PPE. Les faîtières tiennent à jour la liste des PPE au niveau national qu'elles mettent à la disposition de leurs agences et caisses de base en vue de faciliter la surveillance et la détection des transactions impliquant les PPE, et de déclarer leurs opérations inhabituelles au SRF. Toutefois, l'efficacité de cette mesure reste limitée, en raison de la non-intégration de la liste nationale PPE à leur système d'information à l'exception d'un réseau d'IFD.

Correspondance bancaire

278. Les banques nouent des relations de correspondance bancaire avec des institutions financières internationales. Elles s'assurent de la réputation de ces institutions et de leurs connaissances de LBC/FT. La correspondance bancaire est matérialisée par une convention qui fixe l'obligation des parties. Elles se soumettent aux contrôles annuels de leurs correspondants et répondent aux questionnaires administrés par ceux-ci. Au moment de la visite sur place, aucun cas de de-risking n'avait encore été enregistré par les banques exerçant aux Comores.

Sanctions financières ciblées

279. La mise en place du mécanisme de diffusion des listes de sanctions relatives aux Résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies (RCSNU) et à la liste nationale ainsi qu'aux listes de pays tiers est récente (Cf. décret n°23-074/PR du 25 juillet 2023). Dans ce contexte, l'équipe d'évaluation a noté en juin 2023, la diffusion par le SRF de listes aux assujettis, à l'exception des compagnies d'assurance et des EPNFD. Toutefois, lors des échanges avec les banques disposant de bases de données commerciales, elles ont indiqué qu'elles observaient les mesures de vigilance relatives à la mise en œuvre des listes de sanctions du CSNU, de l'Union européenne et du Trésor américain, à l'occasion de l'établissement des relations d'affaires ainsi que du traitement des opérations de la clientèle. En revanche, elles n'ont été en mesure de fournir de preuve relative à l'application de mesures de gel de fonds et de la notification d'informations y relatives au SRF.

280. Les réseaux d'IFD mettent les listes de sanctions reçues du SRF à la disposition de leurs différentes caisses qui les exploitent (manuellement) lors de l'ouverture des comptes de la clientèle ou pour vérifier et éventuellement geler les fonds en garde liés aux personnes et entités en cause. L'information est remontée au responsable LBC/FT basées au siège qui en informe le SRF. Toutefois, aucune IFD n'a pu documenter l'effectivité de l'application des mesures de gel en Union des Comores.

Nouvelles technologies

281. Conformément à la législation et à la réglementation en vigueur, avant le lancement d'un nouveau produit lié aux nouvelles technologies, les IF doivent évaluer les risques potentiels inhérents à son utilisation et mettre en œuvre des mesures spécifiques visant à les atténuer. Dans la pratique, les banques et les EME ont fait valider par la BCC l'évaluation des risques inhérents à leurs produits de nouvelle technologie notamment l'émission de monnaie électronique. Toutefois, sur la base de la cartographie des risques disponible, il ressort que cette évaluation n'a pas couvert les risques de BC/FT. En outre, les mesures de vigilance simplifiées envisagées pour les produits d'inclusion financière identifiés dans le cadre de l'ENR, ne sont pas encore appliquées.

Virements électroniques

282. En matière de virements électroniques, les IF sont tenues de mettre en œuvre des mesures de vigilance renforcées afin d'identifier les donneurs d'ordre, les bénéficiaires et bénéficiaires effectifs, en requérant du donneur d'ordre, son identité complète, son adresse, son activité, le motif de l'opération ainsi que des informations sur le bénéficiaire et le bénéficiaire effectif de l'opération. La mise en œuvre de ces mesures de vigilance s'est traduite par la transmission de plusieurs DOS au SRF de la part des banques et de certaines IFD, en lien avec les virements électroniques. Ainsi, sur la période 2018-2022, plus de la moitié des DOS (29sur 44) ont porté sur les virements électroniques.

Tableau 5.1 Statistiques des DOS selon la nature de l'opération

ANNEE	Transferts électroniques	Chèques	Versements	Retraits	Total
2018	5		5		10
20219	1				1
2020	4				4
2021	5	2	1		8
2022	14	2	5		21
TOTAL	29	4	11		44

Source : SRF

Pays présentant un risque plus élevé identifiés par le GAFI

283. Contrairement aux autres IF, les banques à exception d'une seule sont dotées de logiciel de filtrage qui leur permettent de vérifier si leurs clients ou leurs transactions ont un lien avec les pays présentant un risque élevé identifié par le GAFI. Toutefois, elles n'ont pas enregistré de transactions financières à destination ou en provenance de ces pays et n'ont pas fait de DOS au SRF.

EPNFD

284. Les EPNFD ne mettent en œuvre des mesures renforcées ou spécifiques concernant (a) les personnes politiquement exposées, (b) les sanctions financières ciblées relatives au FT et (c) les pays présentant un risque plus élevé identifiés par le GAFI.

Respect des obligations de déclaration et dénonciation

Institutions financières

285. Les banques, les IFD et les intermédiaires financiers ont transmis 44 DOS au SRF entre 2018 et 2022, soit en moyenne plus de 8 déclarations par année. L'activité déclarative est essentiellement portée par les banques et les IFD. En effet, plus de la moitié des déclarations (61,4%) a été faite par les banques qui ont transmis 27 DOS. Elles sont suivies par une IFD et un intermédiaire financier qui y ont contribué à hauteur de 38,6% en effectuant 17 déclarations d'opérations suspectes. En revanche, les autres IFD et intermédiaires financiers ainsi que les EME et les assurances n'ont effectué aucune déclaration d'opération suspecte. Ainsi, tenant compte des principales menaces identifiées et les niveaux de risques de BC/FT du secteur financier, le nombre de DOS reçues par le SRF semble insuffisant et s'explique soit par la faiblesse de la remontée d'informations aux responsables conformité sur les opérations inhabituelles, soit par une supervision insuffisante ou une absence de contrôle des institutions financières.

Tableau 5.2 : Statistiques des DOS transmises au SRF entre 2018 et 2022

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Banques	10	1	2	2	12	27
IFD	0	0	0	4	9	13
Intermédiaires Financiers	2	0	2	0	0	4
EME	0	0	0	0	0	0
Assurances	0	0	0	0	0	0
EPNFD	0	0	0	0	0	0
Total	12	1	4	6	21	44

Source : SRF

286. Les Banques, les IFD et les intermédiaires financiers mettent en œuvre des mesures permettant d'empêcher la divulgation de la réalisation d'une déclaration. Il est requis des chargés clientèle de remonter les informations sur les opérations inhabituelles aux responsables conformité à l'insu des clients. Au terme de l'analyse de ces informations, lorsque la suspicion est fondée, une DOS est transmise au SRF soit par courrier physique ou par courrier électronique. Ces informations ainsi communiquées ne sont accessibles qu'au personnel des services de conformité et à la direction générale. Quant à la documentation relative aux DOS, elle est archivée au service de conformité et/ou au bureau du correspondant du SRF, dans des conditions garantissant la confidentialité. Les échanges avec l'équipe d'évaluation n'ont pas mis en évidence de cas divulgation de DOS.

EPNFD

287. Par méconnaissance, manque de formation et de sensibilisation sur leurs obligations en matière de LBC/FT, les EPNFD ne respectent pas l'obligation de déclaration en cas de soupçon sur des fonds qui proviendraient du produit du crime ou seraient destinés a` financer le terrorisme. En effet, sur la période de 2018 à 2022, aucune EPNFD n'a fait de DOS (cf. tableau 5.2).

288. De ce qui précède, il convient de noter que la quasi-totalité des IF ne s'acquittent pas de leurs obligations de déclaration d'opérations suspectes. Quant aux EPNFD, ils n'ont pas effectué de déclarations par méconnaissance, manque de formation/sensibilisation sur leurs obligations en matière de LBC/FT ou faute de réglementation de leurs activités.

Contrôles internes et exigences légales/réglementaires imminente mise en œuvre

Institutions financières

289. A l'exception des compagnies d'assurance, les IF ont généralement mis en place des programmes de contrôle interne prenant en compte les points de contrôle axés sur la mise en œuvre des mesures de vigilances applicables à la fois à la clientèle, aux services et aux produits. Elles disposent d'un programme de conformité et ont nommé des responsables conformité, chargés de la LBC/FT qui ne sont pas toujours rattachés à la haute direction. Pour ceux qui ne disposent pas de service de conformité, le responsable de contrôle interne est également chargé des questions de LBC/FT et participe à la rédaction des rapports annuels de contrôle interne. Toutefois, ces rapports qui couvrent les aspects de la LBC/FT ne sont pas toujours transmis à la BCC, en conformité aux dispositions du règlement n°011/2015/BCC/DSBR. De plus la faiblesse liée au point d'encrage du responsable conformité ou de l'insuffisance du personnel dédié à la LBC/FT ainsi que l'absence ou l'insuffisance de contrôle de la BCC en matière de LBC/FT affecte l'efficacité du contrôle interne en matière de LBC/FT.

EPNFD

290. Les EPNFD n'appliquent pas de contrôles internes et des procédures afin de s'assurer du respect de la mise en œuvre de leurs obligations de LBC/FT.

291. En somme, en dehors des compagnies d'assurances, bien que les IF aient mis en place des programmes de contrôle interne, l'efficacité des contrôles semble problématique dans la mesure où les responsables conformité ne sont pas directement rattachés à la haute direction ou qu'un personnel suffisant n'est pas dédié à la LBC/FT. A cela s'ajoutent la non-transmission effective des rapports de contrôle interne à la BCC, conformément aux dispositions réglementaires ainsi que l'absence ou l'insuffisance de contrôles de cette autorité compétente en matière de LBC/FT. En ce qui concerne les EPNFD, ils n'appliquent aucune mesure de contrôle interne en matière de LBC/FT, en raison d'une méconnaissance de leurs obligations ou faute de réglementation de leurs activités.

Conclusion générale sur le RI.4

292. A l'exception des banques appartenant à un groupe international ou régional, les IF n'ont pas une bonne compréhension des risques de BC/FT liés à leurs activités, produits et services. De ce fait, elles ne disposent pas de cartographie de risques BC/FT et n'ont pas mis en place de dispositifs efficaces et pertinents de gestion et de prévention desdits risques. En outre, compte tenu du caractère récent de la diffusion des résultats de l'ENR, aucune IF ne s'était appropriée, lors de la visite sur place, des principales menaces ainsi que des vulnérabilités sectorielles identifiées pour prendre des mesures de mitigation des risques associés.

293. En dehors des banques et IFD, les IF ont une connaissance limitée de leurs obligations de LBC/FT. Elles ne disposent pas toujours de politiques et de procédures de LBC/FT et ne s'acquittent pas efficacement de leurs

obligations de déclarations d'opérations suspectes. Dans l'ensemble, le niveau de déclaration d'opérations suspectes par les IF paraît faible tenant compte du profil risque de l'Union des Comores.

294. L'efficacité des mesures préventives dans le secteur des EPNFD ne peut être effective, en raison d'une part, de la méconnaissance de leurs risques et obligations de LBC/FT et d'autre part, de l'absence de textes régissant les professions de certaines catégories d'EPNFD en la matière.

295. **L'Union des Comores est notée comme ayant un niveau d'efficacité faible pour le RI.4.**

CHAPITRE 6. SUPERVISION

6.1. Conclusions principales et Actions recommandées

Conclusions principales

Institutions financières

a. La BCC dispose d'une règlementation et des procédures pertinentes pour l'octroi d'agrément aux IF soumises à sa surveillance à savoir : les établissements de crédit, les intermédiaires financiers, les établissements de monnaie électronique, les Institutions Financières Décentralisées, les prestataires de services de TFV. Le dispositif et les mécanismes mis en œuvre par la BCC dans le cadre du traitement des demandes d'agrément empêchent l'établissement des banques fictives et les criminels de prendre directement le contrôle des IF. Toutefois, les difficultés liées à l'identification et au contrôle des bénéficiaires effectifs des personnes morales limiteraient l'efficacité des mesures mises en œuvre et ne garantissent pas que des criminels ou leurs complices ne deviennent des bénéficiaires effectifs des IF ou ne les contrôlent d'une manière ou d'une autre.

b. Dans le secteur des assurances, la législation nationale en vigueur date de 1938 et le pays n'a désigné aucune autorité compétente chargée du contrôle en matière de LBC/FT dans le secteur des assurances. En conséquence, pas un seul cas de contrôle en matière de LBC/FT n'a été réalisé dans le secteur. L'Union des Comores n'a non plus pas encore ratifié le traité de la Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances (CIMA) dont elle est signataire et dont le code annexé organise la règlementation et le contrôle des entreprises d'assurance y compris en matière de LBC/FT. Toutefois, le Ministère des Finances (Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor) est l'autorité en charge de l'octroi d'agrément aux compagnies d'assurance.

c. En dépit de sa forte implication dans l'ENR, la BCC n'a pas démontré une bonne compréhension des risques de BC/FT inhérents aux secteurs assujettis sous sa tutelle. L'absence d'évaluation sectorielle des menaces et des vulnérabilités de BC/FT et des cartographies des profils de risques de BC/FT des différentes catégories d'institutions financières empêche la BCC d'appliquer efficacement l'approche fondée sur les risques dans le cadre de la définition de la fréquence, de l'intensité et de l'étendue des contrôles sur place et à distance.

d. Dans le cadre de missions de vérification globales auprès de certaines banques et institutions financières décentralisées, la BCC a inclus un volet de contrôle sur la LBC/FT. Les autres catégories d'institutions financières sous sa supervision à savoir, intermédiaires financiers (bureaux de changes, sociétés de transfert d'argent, etc.) et les établissements de monnaie électronique n'ont pas fait l'objet de contrôle en matière de LBC/FT. L'absence de mission de contrôle thématique spécifiquement axée sur la LBC/FT et planifiée sur la base des cartographies sectorielles des profils de risques des différentes catégories d'institutions financières sous tutelle de la BCC limite l'intensité et l'étendue des contrôles en matière de LBC/FT et l'impact des actions de la BCC sur la conformité des IF. Le fait que les autres catégories d'IF sous la tutelle de la BCC (EME, bureaux de changes, sociétés de transfert d'argent, etc.) et le secteur des assurances, ne fassent pas l'objet de contrôle en matière de LBC/FT, n'est pas non plus de nature à améliorer la conformité des IF en matière de LBC/FT

e. Au regard de la diversité des profils de risques et du nombre des IF sous sa tutelle, la BCC ne dispose pas de ressources (humaines, matérielles, techniques) adéquates pour veiller efficacement à la mise en œuvre des obligations de LBC/FT par les IF qu'elle est censée contrôler.

f. Les autorités compétentes comoriennes n'ont pas défini ni prévu dans des textes législatifs ou règlementaires, des sanctions disciplinaires, proportionnées et dissuasives en lien avec chaque manquement aux obligations de LBC/FT, pour permettre aux autorités de contrôles de sanctionner les IF lorsque celles-ci enfreignent leurs obligations de LBC/FT.

EPNFD et PSAV

a. Dans le secteur des EPNFD, le contrôle en matière de la LBC/FT n'est pas effectif car les services ou structures ministériels compétents en matière de contrôle de la LBC/FT ne sont pas désignés conformément aux dispositions de l'article 24 alinéa 1 de la loi n°12-008/AU portant LBC/FT en Union des Comores.

b. Les PSAV ne font pas l'objet de surveillance en matière de LBC/FT, faute d'encadrement juridique de leur secteur et d'absence d'autorité de contrôle/supervision.

Actions recommandées

Institutions financières

a. La BCC devrait renforcer ses mécanismes et procédures en matière d'octroi d'agrément aux différentes catégories d'IF soumises à sa surveillance en intensifiant la coopération et l'échange d'informations au niveau national avec les autorités compétentes pertinentes et au niveau international avec ses homologues étrangères afin surmonter les difficultés liées à l'identification des bénéficiaires effectifs des personnes morales qui limitent l'efficacité des mesures en place.

b. La BCC devrait renforcer sa compréhension des risques de BC/FT inhérents aux secteurs assujettis sous sa tutelle à travers des évaluations sectorielles des risques de BC/FT et des cartographies des profils de risques de BC/FT des différentes catégories d'institutions financières qu'elle supervise.

c. La BCC devrait intensifier ses activités de contrôle à travers l'organisation de missions de contrôle thématique spécifiquement axées sur la LBC/FT et planifiée sur la base des cartographies sectorielles des profils de risques des IF afin d'améliorer la conformité de l'ensemble des IF en matière de LBC/FT et préserver efficacement le système financier comorien contre le BC/FT.

d. Les autorités comoriennes devront doter la BCC et les autres services ou structures désignées pour veiller à la mise en œuvre des obligations de LBC/FT par les institutions financières, de ressources (humaines, financières, matérielles et techniques) adéquates et assurer la formation de leurs personnels sur la compréhension des obligations de LBC/FT des IF et les techniques d'application de l'approche fondée sur les risques dans la mise en œuvre du contrôle et de la supervision des institutions financières (techniques d'évaluation sectorielle des risques de BC/FT, élaboration de cartographie des profils de risques de BC/FT des IF, …) en vue de la bonne préparation et du bon déroulement des missions de contrôle et de surveillance de la mise en œuvre des obligations de LBC/FT par les IF.

e. Les autorités de contrôle, la BCC et les autres services ou structures pertinentes désignées par les autorités compétentes, devraient définir et prévoir dans leurs textes règlementaires, des gammes de sanctions disciplinaires et pécuniaires, proportionnées et dissuasives en lien avec les manquements aux obligations de

LBC/FT, tant à l'encontre des personnes morales que physiques des IF qui ne respectent pas lesdites obligations.

f. Les autorités compétentes comoriennes devraient doter le secteur des assurances de règlementation pertinente en matière de la LBC/FT en désignant l'autorité de contrôle et de supervision chargée de veiller à de la mise en œuvre des obligations et mesures de vigilance de LBC/FT par les compagnies d'assurance

EPNFD et PSAV

a. Les autorités comoriennes devraient doter tous les secteurs des EPNFD y compris les secteurs de l'immobilier et des négociants de pierres et métaux précieux, d'autorités de contrôle et de supervision dotées de pouvoirs et de ressources nécessaires afin de protéger toutes les professions concernées de l'accès des criminels ou de leurs complices et de veiller à la mise en œuvre efficace des obligations de LBC/FT par les EPNFD.

b. Les autorités comoriennes devraient doter les autorités de supervision et de contrôle désignées des EPNFD de ressources (humaines, financières et techniques) adéquates et renforcer leurs capacités techniques sur la mise en œuvre d'une supervision basée sur les risques pour leur permettre de s'acquitter efficacement de leurs obligations en matière de LBC/FT.

296. Le Résultat immédiat pertinent examiné et évalué dans le présent chapitre est le RI.3 [18]. Les Recommandations pertinentes pour l'évaluation de l'efficacité dans le cadre de ce chapitre sont les R.14, 15, 26-28, 34, 35 et les éléments des R.1 et 40.

6.2. Résultat immédiat 3 (Contrôle)

297. L'évaluation de la mise en œuvre des mesures préventives par les différents secteurs a été pondérée plus fortement pour les banques, les IFD, les notaires, les agents immobiliers et les Experts-comptables/comptables agréés ; fortement pour les intermédiaires financiers et les avocats ; moyennement pour les Etablissements de Monnaie Electronique (EME), les négociants en pierres et métaux précieux ; faible pour les sociétés d'assurance. Cette pondération est basée sur l'importance relative de chaque secteur ainsi que les risques, le contexte et matérialité de l'Union des Comores, tels qu'expliqués au chapitre 1.

Institutions financières

298. Les conclusions du Résultat Immédiat 3 se sont basées entre autres sur : les entretiens avec les autorités de contrôle rencontrées et le SRF, les analyses des statistiques des missions de contrôles effectuées, les manquements relevés et les recommandations formulées dans les rapports d'inspection, le suivi de la mise en œuvre des recommandations, les outils de travail, les directives publiées, les données quantitatives et qualitatives sur les actions de formation et de sensibilisation, divers comptes rendus de réunions.

Octroi de licence, enregistrement et contrôles empêchant les criminels et leurs complices d'entrer sur le marché

Les institutions financières

299. En matière de LBC/FT, les établissements de crédit, les intermédiaires financiers, les établissements de monnaie électronique, les Institutions Financières Décentralisées, les prestataires de services de TFV, sont soumis au contrôle de la BCC. En ce qui concerne le secteur des assurances, l'autorité du contrôle désignée est le Ministère des Finances (Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor). Toutefois, cette direction n'est pas explicitement habilitée à assurer le contrôle du respect des exigences de la LBC/FT par les compagnies d'assurance. En effet, l'Union des Comores n'a pas encore ratifié le traité de la Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances (CIMA) dont elle est signataire et dont le code annexé organise la règlementation et le contrôle des entreprises d'assurances y compris en matière de LBC/FT.

300. Conformément à la règlementation en vigueur, les IF, les IFD, les EME, les intermédiaires financiers notamment les bureaux de change, les agents de transfert de fonds et les agents distributeurs des établissements de monnaie électroniques, doivent recevoir l'agrément ou l'autorisation de la BCC avant de s'établir. Pour les sociétés de transferts de fonds, les établissements déjà agrées qui concluent un contrat de subdélégation avec les sociétés de transferts d'argent, adressent une demande d'autorisation préalable, auprès de la BCC. En ce qui concerne les compagnies d'assurance, elles sont autorisées à exercer par le Ministère des Finances (Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor).

301. Dans le cadre de l'instruction des demandes d'agrément ou d'autorisation, la Banque Centrale dispose de plusieurs outils et procédures pour vérifier et traiter les pièces et informations fournies par les promoteurs d'IF afin de s'assurer que les criminels et leurs complices ne détiennent une participation significative ou ne contrôlent les institutions financières agréées ou autorisées. En effet, dans les règlements N°16/2015/BCC/DSBR et N°17/2015/BCC/DSBR, auxquels sont annexés respectivement les formulaires N°001/DSBR/AGR et N°003/DSBR/AGR, la BCC a fixé les conditions d'octroi d'agrément aux institutions financières et à leurs dirigeants responsables. Ces formulaires prévoient un certain nombre de documents et des renseignements pertinents à fournir par toute personne susceptible de devenir actionnaire ou à détenir, directement ou indirectement, au moins 10% des droits de vote ou du capital d'un établissement de crédit et par les deux dirigeants responsables. En cas de non-respect des obligations d'agrément ou d'enregistrement, détecté par dénonciation ou sur renseignement, la BCC s'appuie sur les forces de sécurité (police et gendarmerie) pour mettre fin aux activités illégales et elle engage des poursuites judiciaires contre les auteurs.

302. Ce cadre réglementaire d'octroi d'agrément et ses procédures ainsi détaillés paraissent pertinents et sont mise œuvre de manière satisfaisante par la BCC. Ainsi que le démontre le tableau 6.1 ci-dessous, le traitement des renseignements et documents dont les CV et casiers judiciaires reçus, permettent à la BCC d'apprécier l'honorabilité des dirigeants et des administrateurs avec la possibilité d'avoir recours à d'autres services de l'État lors de l'instruction des demandes d'agrément, en vue de mieux se renseigner. Dans la pratique, lorsque la demande d'agrément ou de demande de prise de participation qualifiée émane des sociétés ou groupement bancaires déjà installées dans des juridictions étrangères, la BCC sollicite la coopération des autorités étrangères avec qui elle a conclu des accords de coopération. Bien que le dispositif et les mécanismes mis en place par la BCC dans le cadre du traitement des demandes d'agrément empêchent l'établissement des banques fictifs et les criminels de prendre directement le contrôle des IF, les autorités de la Banque Centrale gagneraient à intensifier la coopération et les échanges de renseignements et d'informations au niveau national avec les autorités compétentes pertinentes et au niveau international avec ses homologues étrangères, pour renforcer ses mécanismes et procédures afin de contourner les difficultés liées à l'identification des bénéficiaires effectifs des personnes morales qui limitent l'efficacité des mesures mises en œuvre.

Tableau 6.1: Statistiques des demandes d'agrément et de non-objection reçues, traitées et refusées entre 2019 et 2022

BEF	Types de demande	Demandes reçues	Demandes traitées	Demandes non traitées	Demandes refusées
	Avis de non-objection	10	7	3	0
Membres du Conseil d'Administration/Dirigeant	Agrément	6	6	0	1
TOTAL		16	13	3	1

303. En ce qui concerne les assurances, l'agrément est délivré par le Ministre des Finances conformément aux dispositions de l'article 7 du décret du 14 juin 1938 sur le Contrôle de l'État sur les Entreprises d'assurance. Cependant, aucune mesure législative n'est prévue pour empêcher les criminels ou leurs complices de détenir une participation significative ou de contrôle d'une société d'assurance ou d'y occuper un poste de direction.

Les EPNFD et PSAV

304. Les professions juridiques indépendantes (avocats, et notaires) disposent chacune d'un organisme d'autorégulation qui contrôlent l'accès à leurs professions respectives sur la base d'un nombre de critères liés aux aptitudes professionnelles (formation académique, stage, expérience professionnelle) et à l'honorabilité (moralité, antécédents judiciaires, etc.). Il s'agit du Conseil de l'Ordre et le conseil de discipline pour les avocats et de la Chambre Nationale pour les Notaires. Après les contrôles faits par les organes d'autorégulation, l'accès à la profession est acté par un arrêté ministériel en ce qui concerne les notaires et par certification pour les avocats. Les procédures d'accès à ces professions essentiellement basées sur des critères « d'aptitude et d'honorabilité », empêchent dans une large mesure l'accès des personnes non qualifiées, de moralité douteuse ou des criminels. Par ailleurs, les organes d'autorégulation ont mis en place chacun en ce qui le concerne, une commission de contrôles afin de détecter l'exercice illégal de leur profession. Cependant, ces procédures ne visent pas spécifiquement la LBC/FT et ne garantissent pas que des criminels ou leurs complices ne détiennent ou ne deviennent des bénéficiaires effectifs de ces professions. Par exemple, dans les procédures d'accès, il n'est pas exigé des postulants de démontrer leurs connaissances des obligations de la LBC/FT liées à leurs professions et de prendre l'engagement de les mettre en œuvre.

305. En ce qui concerne les experts comptables, ils sont provisoirement auto-régulés par le Conseil National de la comptabilité en attendant la finalisation du processus d'installation de l'Ordre national des experts comptables. De ce fait, la profession ne dispose pas encore au moment de la visite sur site de critères et de procédures d'accès éprouvés.

306. Quant aux autres catégories d'EPNFD, les agents immobiliers et les négociants en métaux et pierres précieux en particulier, l'absence de textes régissant l'exercice de ces professions conduit à accorder des autorisations aux promoteurs sur la base des procédures règlementaires régissant la création des sociétés et le Code général des Impôts. Ces procédures ne garantissent pas que les criminels ou leurs complices n'occupent un poste de responsabilité ou ne deviennent les bénéficiaires effectifs d'une participation significative des sociétés ainsi créées. L'absence de cadre juridique explique l'exercice de l'activité d'agent immobilier ou de négociant en métaux et pierres précieux par un grand nombre d'acteurs informels les rendant ainsi vulnérables au BC/FT.

307. Les actifs virtuels ne sont ni interdits ni réglementés aux Comores. Les autorités n'ont pris aucune mesure pour surveiller, identifier et sanctionner, le cas échéant, les prestataires d'actifs virtuels qui effectuent des activités ou services d'actifs virtuels. La présence de Prestataire de Service d'Actifs Virtuels (PSAV) dans le pays, n'est pas

signalée. Toutefois, les autorités de la BCC ont initié des réflexions et des études en vue de la règlementation des AV et des PSAV.

Compréhension et identification des risques de BC/FT par les superviseurs

Institutions Financières

308. L'implication active de la BCC, autorité de contrôle de toutes les catégories d'IF à l'exception des compagnies d'assurance, dans l'évaluation nationale des risques lui a permis d'avoir compréhension des menaces et vulnérabilités nationales identifiées dans le rapport de l'ENR. Cependant, elle n'a pas démontré une bonne compréhension des risques de BC/FT inhérents aux secteurs assujettis sous son contrôle. En effet, la BCC n'a pas réalisé des évaluations sectorielles des risques de BC/FT pour les secteurs sous sa tutelle. Pour identifier et comprendre les risques de BC/FT inhérents aux IF, la BCC se base sur le règlement n°011/2015/BCC/DSBR du 28 janvier 2015 qui fixe le cadre de gestion des risques dans les établissements de crédit et qui prévoit la transmission le 31 mars de chaque année, d'un rapport annuel sur le dispositif global de gestion des risques de crédit, opérationnels, de marché, de liquidité, de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Dans la pratique, la BCC reçoit ledit rapport qui est exigé de toutes les IF, uniquement des banques et des institutions financières décentralisées. Ces dernières soumettent également à la BCC, un rapport sur le contrôle interne dont une partie est consacrée à l'animation de leurs dispositifs internes de LBC/FT respectifs. Enfin, depuis 2019, la BCC transmet aux banques et aux institutions de microfinance essentiellement, un questionnaire sur la LBC/FT pour améliorer sa compréhension des risques. Les autres intermédiaires financiers, les établissements de monnaie électronique, les prestataires de services de TFV qui sont sous la supervision de la BCC ne produisent pas de rapport et ne sont pas soumis au questionnaire de LBC/FT. Par ailleurs, la BCC n'obtient pas des IF sous son contrôle, les rapports des évaluations des risques internes de BC/FT liés à leurs activités, produits, services, canaux de distribution afin de soutenir et d'affiner sa compréhension des risques des différents secteurs qu'elle supervise. De façon globale, l'exploitation qui est faite par la BCC des rapports annuels et des réponses aux questionnaires de LBC/FT transmis uniquement par les banque et les institutions de microfinance et l'absence d'information sur la mise en œuvre de la LBC/FT par les autres catégories d'IF sous sa supervision, ne lui permettent pas d'exécuter efficacement sa mission de contrôle et de supervision en matière de la LBC/FT, sur la base d'une identification et une bonne compréhension des profils de risques de l'ensemble des institutions financières sous son contrôle.

309. En ce qui concerne le secteur des assurances, bien que le service des assurances de la Direction Générale de la comptabilité publique et du trésor (Ministère des finances) qui est l'autorité de contrôle du secteur des assurances ait pris part à la conduite de l'ENR, la compréhension des risques de BC/FT démontrée par les autorités du secteur est limitée.

EPNFD et PSAV

310. La loi n°12-008/AU relative à la LBC/FT dispose que les ministères concernés veillent à ce que les toutes les catégories d'EPNFD respectent leurs obligations en matière de LBC/FT. Toutefois, dans la pratique les EPNFD ne sont pas soumises à une supervision en matière de LBC/FT aux Comores. Les représentants des organismes d'autorégulation existant ont pris part activement à l'évaluation nationales des risques. Cependant, les ordres ou chambres professionnels n'ont pas encore sensibilisés leurs membres respectifs sur les conclusions et résultats de l'ENR. En outre, ils n'ont pris aucune mesure pour procéder à l'évaluation des menaces et vulnérabilités liées à leurs secteurs d'activités respectifs. La compréhension des risques de BC/FT par les autorités de contrôle ou organismes d'autorégulation des EPNFD est donc limitée.

311. En ce qui concerne le secteur des AV/PSAV, il n'existe pas d'autorité de contrôle du fait de l'absence de réglementation et les autorités comoriennes n'ont pas évaluée les risques BC/FT liés à ce secteur.

Supervision de la conformité aux exigences de LBC/FT basée sur les risques

Institutions financières

312. La BCC s'assure du respect par les IF sous son contrôle de leurs obligations de LBC/FT à travers des missions de contrôles sur pièces et sur place. Quant au secteur des assurances, il n'existe pas d'autorité de contrôle en matière de LBC/FT.

313. Les missions de contrôle sur place sont réalisées par la BCC sur la base d'un programme pluriannuel élaboré en fonction de la connaissance et des éléments reçus dans le cadre du contrôle permanent sur pièces, de l'ancienneté de la dernière inspection et/ou des événements importants de nature à entraîner des risques opérationnels et/ou systémique du secteur financier. En 2019, la BCC a élaboré un programme triennal de contrôle incluant systématiquement le volet LBC/FT validé par son Conseil d'Administration. Depuis lors, les missions de vérification sur place peuvent être globales avec un volet sur la LBC/FT. La stratégie de supervision en matière la LBC/FT s'appuie sur les rapports annuels sur le contrôle interne soumis par les IF (les banques et les institutions de microfinance) et sur les résultats des questionnaires de LBC/FT administrés par la BCC (cf. point 6.2.2 précédent). A l'issue des missions de contrôle sur place, la BCC formule des recommandations pour pallier les insuffisances relevées avec des délais de mise en œuvre. Les plans d'actions sur les mesures correctrices envisagées par les IF sont soumises à la BCC qui effectue des visites de contrôle et de suivi sur place pour s'assurer de leur mise en œuvre. Globalement, les recommandations de la BCC qui portent notamment sur les obligations de formation du personnel et de déclaration des opérations suspectes sont mise en œuvre par les banques et les institutions de microfinance concernées.

314. L'équipe d'évaluation relève qu'en matière supervision de la LBC/FT, la BCC n'a pas démontré une bonne compréhension des risques de BC/FT inhérents à chacun des secteurs financiers sous sa tutelle et n'a pas intégré dans ses procédures de contrôle et de supervision, l'approche fondée sur les risques. En effet, l'absence d'évaluation sectorielle des menaces et des vulnérabilités de BC/FT pour chacune des catégories d'IF à contrôler ne favorise pas une bonne compréhension des risques de chaque secteur afin d'élaborer les cartographies des profils de risques de BC/FT des institutions financières composant chacun de ces différents secteurs. Cette situation ne permet pas à la BCC d'appliquer efficacement l'approche fondée sur les risques dans le cadre de la préparation et du déroulement de ses missions de contrôle ainsi que dans le suivi de la prise en charge des manquements ou lacune constatés.

315. La BCC ne mène pas des missions d'inspection thématiques spécifiquement liées à la LBC/FT auprès des IF sous sa tutelle et les missions de vérification globales sur place avec un volet sur la LBC/FT qui ont été menées entre 2015 et 2022 ne concernent que des banques et des institutions financières décentralisées dont il n'est pas démontré qu'elles étaient les institutions à profil de risques de BC/FT élevé au moment de la programmation des missions qui n'ont pas été planifiées sur la base de l'analyse des cartographies des profils de risques des institutions à superviser afin de pouvoir définir la fréquence, l'intensité et l'étendue des contrôles à effectuer sur place. Par ailleurs, le questionnaire relatif à la LBC/FT qui constitue pour la BCC la source principale de connaissance et de compréhension des risques des IF est adressés uniquement aux banques et aux institutions financières décentralisées tandis que les autres catégories d'IF à savoir, les établissements de monnaie électronique, les prestataires de services de TFV, les intermédiaires financiers ne sont pas soumis à ce questionnaire.

316. En ce qui concerne les ressources humaines affectées aux activités de contrôle et de supervision en matière de LBC/FT par la BCC pour s'assurer que toutes les institutions financières sous sa tutelle respectent leurs obligations de LBC/FT (y compris celles qui ont trait aux sanctions financières ciblées en matière de terrorisme et aux contre-mesures auxquelles appelle le GAFI), seuls deux agents sur la dizaine dédiée ont été initiés à la supervision basée sur les risques de BC/FT. Au regard de la diversité des profils de risques et du nombre des IF sous sa tutelle, la BCC devrait doter sa direction en charge des contrôles des IF de ressources (humaines, matérielles, techniques et financières) adéquates et former le maximum d'agents de cette direction sur la compréhension des obligations de

LBC/FT des IF et sur les techniques et outils d'application de l'approche fondée sur les risques en matière de contrôle et de surveillance des IF.

Tableau 6.2 : Statistiques des contrôles sur place : contrôle général (CG) et contrôle général incluant un volet LBC/FT (CG/LBC/FT)

Assujettis	2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022		Total	
	CG	CG/LBCFT	CG	CG/LBCFT	CG	CG/LBCFT	CG	CG/LBCFT	CG	CG/LBCFT	CG	CG/LBCFT	CG	CG/LBCFT	CG	CG/LBCFT	CG	CG/LBCFT
BDC	1				1													
BFC						1				1					1			
EXIM	1															2		
BIC										1			1		1			
SNPSF																		
U-Meck			3		1			-		-		-		5				
URSA			-		-			1		-		-	-		1			
USM			-		-			-		1		-	-					
URGC			-		-			-		1		-	-					
Total	2		3		2	1		1		4		0	1	5	3	2	11	13
																		24

317. Dans le secteur des assurances, le contrôle en matière de la LBC/FT n'est pas effectif faute d'autorités de contrôle habilitées en cette matière. L'Union des Comores n'a pas encore ratifié le traité de la Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances (CIMA) dont il est signataire et dont le code annexé organise la règlementation et le contrôle des entreprises d'assurances y compris en matière de LBC/FT.

EPNFD et PSAV

318. Le contrôle en matière de la LBC/FT n'est pas effectif dans le secteur des EPNFD car les services ou structures ministériels compétents en matière de contrôle de la LBC/FT ne sont pas désignés conformément aux dispositions de l'article 24 alinéa 1 de la loi n°12-008/AU portant LBC/FT en Union des Comores.

319. En ce qui concerne les prestataires d'actifs virtuels, ils ne sont soumis à aucun contrôle faute de règlementation.

Mesures correctives et sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives

Institutions Financières

320. La loi relative à la LBC/FT en vigueur aux Comores donne pouvoirs aux autorités de contrôle et de supervision de prendre des sanctions administratives, disciplinaires et pécuniaires à l'encontre des IF ou des EPNFD lorsque, par suite, soit d'un grave défaut de vigilance, soit d'une carence dans l'organisation de ses procédures internes de prévention de BC/FT, celles-ci ont méconnu les obligations de LBC/FT qui leur sont assignées. Cependant, il n'existe pas aux Comores, de texte législatif ou règlementaire qui définit des gammes de sanctions disciplinaires proportionnées et dissuasives en lien avec les manquements aux obligations de LBC/FT.

321. Néanmoins, la loi n°13-003-AU relative à la loi bancaire a prévu un large éventail de sanctions disciplinaires et pécuniaires selon la gravité et la durée du manquement, la qualité et le degré d'implication de la personne en cause et son impact dans le secteur, que la BCC peut prononcer lorsqu'elle constate qu'une IF a enfreint aux dispositions relatives à ladite loi ou à toutes autres dispositions législatives ou règlementaires afférentes à son activité. C'est sur la base de ces dispositions de la règlementation bancaire que la BCC a sanctionné en 2018, une banque et son premier dirigeant (sanctions disciplinaire et pécuniaires) pour manquement à la règlementation relative à la LBC/FT.

Mais de façon générale et habituelle, il n'est pas démontré que l'éventail de sanctions disciplinaires et pécuniaires prévu dans la règlementation bancaire dans le cadre de la surveillance prudentielle soit utilisé pour sanctionner les manquements relatifs à la LBC/FT relevés lors des contrôles de la BCC.

322. Dans les secteurs des assurances, le contrôle en matière de la LBC/FT n'étant pas effectif, aucune mesure corrective ou sanction en matière de LBC/FT n'est prise pour contraindre les institutions de ces secteurs à mettre en œuvre les leurs obligations.

EPNFD et PSAV

323. En ce qui concerne les EPNFD, le contrôle en matière de la LBC/FT n'étant pas effectif, aucune sanction administrative ou mesure corrective n'a été prise par les autorités compétentes dans ce secteur pour dissuader le non-respect des obligations de LBC/FT par les différentes professions assujetties.

324. Faute de règlementation, l'Union des Comores n'a pris aucune mesure pour surveiller, identifier et sanctionner, les personnes qui effectuent des activités ou services d'actifs virtuels.

Impact des mesures de supervision sur la conformité

325. De façon générale, la BCC dispose d'un mécanisme de veille pour la mise en œuvre par les IF, des recommandations émises à la suite des missions de contrôles sur place. Dans un premier temps, elle demande aux établissements concernés de transmettre un plan d'action en mettant en lumière les délais de mis en œuvre et les responsables internes. Les agents qui ont participé à la mission et le responsable du service de contrôle permanent réalisent des points d'étapes en fonction du délai accordé pour la mise en œuvre des recommandations. Tout manquement relevé dans la mise en œuvre des actions correctives peut faire l'objet d'une mise en demeure, mise en garde ou injonction assortie d'astreinte journalière voire être utilisé dans le cadre d'une procédure disciplinaire par le comité de sanctions. Ces mesures créent des obligations à l'égard de ceux qui en font l'objet et permettent de mettre fin dans des délais réduits à une situation de non-conformité.

326. Les missions de vérification globale avec volet LBC/FT menées par la BCC auprès des banques et de quelques institutions de microfinances ont permis l'amélioration de la prise en charge de la formation des personnels des institutions concernées sur les risques de BC/FT et l'accroissement du nombre de déclaration d'opérations suspectes effectuées par ces dernières. Elles doivent être intensifiées et étendues à toutes les catégories d'IF pour contribuer à la mise en place par les IF de systèmes de conformité LBC/FT robuste pouvant assurer le respect et la mise en œuvre efficace de toutes leurs obligations et mesures de vigilance en matière de la LBC/FT.

327. L'absence de mission de contrôle thématique spécifiquement axée sur la LBC/FT et planifiée sur la base des cartographies sectorielles des profils de risques des IF, limite l'intensité et l'étendue des contrôles en matière de LBC/FT et l'impact des actions des autorités de contrôle sur la conformité des IF. Dans le contexte comorien où seule la BCC mène des activités de contrôle en matière de LBC/FT, le fait que plusieurs catégories d'IF ne fassent pas l'objet de contrôle en matière de LBC/FT, n'est pas non plus de nature à améliorer la conformité des IF en matière de LBC/FT.

328. Dans le secteur des assurances, le contrôle en matière de la LBC/FT n'étant pas effectif, la conformité en matière de LBC/FT des institutions de ce secteur en est négativement impactée.

329. Les actifs virtuels et leurs prestataires ne sont pas réglementés aux Comores.

EPNFD

330. Les EPNFD n'ont pas mis en place des dispositifs de conformité LBC/FT, et l'absence de contrôle et de supervision en matière de LBC/FT n'est pas de nature à les y contraindre.

Fournir une compréhension claire des obligations de LBC/FT et des risques de BC/FT

331. Pour promouvoir une bonne compréhension des risques de BC/FT et des obligations en matière de LBC/FT par les institutions financières, la BCC et le SRF avec l'appui de la COMESA, organisent des séances de formation, de sensibilisation et d'informations sur les questions de LBC/FT au profit des responsables de conformité des IF pour renforcer leur compréhension les risques de BC/FT et les sensibiliser davantage sur leurs obligations et la mise en œuvre des mesures préventives en matière de LBC/FT. Ces séances offrent également l'occasion de partage d'expériences entre IF. Elles permettent aussi à la BCC de présenter les bilans des missions de contrôle portant sur la LBC/FT et les résultats issus du traitement des réponses au questionnaire sur la LBC/FT administrés aux IF. Quant au SRF, il saisit l'occasion pour rappeler les obligations en matière de LBC/FT et exposer les statistiques sur les déclarations d'opérations suspectes reçues et sensibiliser sur l'amélioration de leur qualité.

Tableau 6.3 : Actions de formation et de sensibilisation organisées par la BCC et/ou le SRF ou autres

N°	Date	Lieu	Thème	Nombre	Groupe Cible	Organisateurs
1	05 au 06/04/2016	Moroni	Atelier de Sensibilisation Des Institutions Déclarantes à la Lutte Contre Le Blanchiment De Capitaux Et Le Financement Du Terrorisme (LBC/FT)	38	Institution financières, autorités poursuite et d'enquêtes, administrations et autorités de contrôle	SRF/COMESA/MASE
2	28 au 29/05 2019	Golden Tulip Itsandra	Atelier national des Institutions Financières Décentralisées sur la Lutte contre le Blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme	42	Réseaux d'institutions de micro finance	COMESA/SRF
3	14 au 19/08/2019	Mutsamudu	Divulgation du cadre légal et règlementaire y inclus les dispositions en matière de LBC/FT	120	Union Régional des Sanduks d'Anjouan(URSA)	BCC
4	24 au 28/02/2020	Moroni	Investigations Financières et de Recouvrement des Avoirs	25	autorités de contrôle et autorités de poursuite de la chaine pénale	SRF/COMESA/MASE
5	11-mars-20	Retaj-Moroni	Atelier National sur le Fonctionnement du Service des Renseignements	23	SRF/ institutions financières	COMESA
6	09 au 15/08/2020	Mutsamudu	Divulgation du cadre légal et règlementaire y inclus les dispositions en matière de LBC/FT	20	Union Régional des Sanduks d'Anjouan(URSA)	BCC
7	16 au 27/08/2021	Fomboni	Divulgation du cadre légal et règlementaire y inclus les dispositions en matière de LBC/FT	12	Union des Sanduks de Mohéli (USM)	BCC
8	13 au 21/12/2021	Moroni, Fomboni et Mutsamudu	Atelier de sensibilisation et de formation sur la LBC/FT	73	Institution financières hormis assurances	BCC/SRF/PADSF
9	09/11/2022	Moroni	Réunion de place de sensibilisation et d'information	28	Institution financières hormis assurances et les agents de la Direction de la Supervision Bancaire et du DOCA	BCC/SRF/PADSF

332. La BCC a publié a publié des lignes directrices sur la mise en œuvre des mesures de vigilance en matière de LBC/FT à l'endroit de toutes les institutions financières. Elle a aussi publié des notes d'orientations et des lignes directrices portant sur les mesures de LBC/FT relatives aux virements électroniques. Toutes ces lignes directrices sont disponibles sur le site Internet de la BCC. En outre, le SRF fait des retours d'information sur la mise en œuvre des obligations de LBC/FT et en particulier sur les DOS lors des ateliers de sensibilisation et de formation.

333. Dans les secteurs des assurances, les autorités de contrôle en matière de la LBC/FT n'étant pas formellement désignées, aucune ligne directrice ni aucune autre action de promotion de la bonne compréhension des risques de BC/FT et des obligations de LBC/FT par les compagnies d'assurance n'est mise en œuvre par les autorités comoriennes.

334. Les actifs virtuels et leurs prestataires ne sont pas réglementés aux Comores.

EPNFD

335. En ce concerne les EPNFD, aucune ligne directrice ni aune autre action de promotion de la bonne compréhension des risques de BC/FT et des obligations de LBC/FT par les membres des différentes catégories de professions, n'est mise en œuvre, faute de désignation formelle des services ou structures de contrôle et de supervision en matière de LBC/FT dans les ministères concernés.

Conclusion générale sur le RI. 3

336. La BCC qui est la seule autorité désignée en matière de contrôle et de supervision de la quasi-totalité des IF à l'exception des assurances, n'a pas démontré une bonne compréhension des risques de BC/FT inhérents aux secteurs assujettis sous son contrôle. Elle n'a pas intégré dans ses procédures de contrôle et de supervision, l'approche fondée sur les risques, basée sur l'établissement des profils de risques des IF, malgré les informations qu'elle recueille sur la base des questionnaires et des rapports de contrôle interne transmis par les IF. En outre, elle ne dispose pas de capacités suffisantes pour veiller efficacement à la mise en œuvre des obligations de LBC/FT par les différentes catégories d'IF qu'elle est censée contrôler. Par ailleurs, il n'existe pas aux Comores, de texte législatif ou règlementaire qui définit des gammes de sanctions disciplinaires proportionnées et dissuasives en lien avec les manquements aux obligations de LBC/FT. Enfin le secteur des assurances n'est pas soumis à une règlementation en matière de LBC/FT et n'a enregistré aucun contrôle en matière de LBC/FT.

337. En ce qui concerne les EPNFD, aucune ne dispose d'autorité de contrôle en matière de LBC/FT pour veiller au respect et à la mise œuvre des obligations de LBC/FT par les différents acteurs assujettis concernés. Par ailleurs, les secteurs de l'immobilier et des négociants de pierres et métaux précieux ne sont pas réglementés.

338. De même, les PSAV ne font pas l'objet de surveillance en matière de LBC/FT, faute d'encadrement juridique de leur secteur et d'absence d'autorité de contrôle/supervision.

339. **L'Union des Comores est notée comme ayant un niveau d'efficacité faible pour le RI.3.**

Chapitre 7. PERSONNES MORALES ET CONSTRUCTIONS JURIDIQUES

7.1.1. Conclusions principales et Actions recommandées

Conclusions principales

a. Les informations sur la création et les types de personnes morales sont accessibles au public à travers le site web de l'ANPI et au RCCM du Tribunal de commerce. Les formalités de création des personnes morales sont également effectuées à l'ANPI qui est un guichet unique, regroupant l'administration du RCCM, la DGI et la CNPSS. L'ANPI permet de mutualiser les données collectées lors de la création des personnes morales et tout au long de leur fonctionnement, afin qu'elles soient actualisées. L'Union des Comores encadre les constructions juridiques mais il n'y a pas encore un dispositif d'accès aux informations relatives à leur création.

b. Les informations de base sur les personnes morales contenues dans le RCCM et sur le site web de l'ANPI sont accessibles au public en temps opportun, y compris aux autorités de contrôle et de supervision, aux autorités d'enquêtes et au SRF. L'administration du RCCM procède à la mise à jour des informations dans les 24h de la communication des documents relatifs aux mentions modificatives ou complémentaires par les dirigeants sociaux à travers l'ANPI, cependant, il n'existe pas de mécanisme de contrôle pour s'assurer de l'exactitude des informations et leurs communications en temps opportun par les sociétés. Il n'y a pas de mécanisme de collecte des informations sur les bénéficiaires effectifs dans le RCCM. Les autorités d'enquête et de poursuite pénale peuvent obtenir les informations sur les bénéficiaires effectifs auprès des banques et le réseau IFD de l'Union des MECK et de certaines EPNFD notamment les avocats et les notaires.

c. L'Union des Comores n'a pas encore évalué les risques de BC/FT des différents types de sociétés commerciales créées sur son territoire national. Mais des risques d'utilisation abusive de personnes morales existent parce que des personnes morales ont fait l'objet de redressements fiscaux, ont abusé des régimes douaniers et fiscaux de faveur et ont été impliquées dans des DOS.

d. Lors de la création des personnes morales, la vérification de la moralité des dirigeants à l'exclusion des associés ou des actionnaires se fait à travers la consultation du casier judiciaire qui n'existe que pour les personnes physiques. Il n'est toutefois pas procédé à des vérifications appropriées sur le passé pénal avant de délivrer le casier judiciaire. Seules les banques et un réseau d'IFD de l'Union des MECK ainsi que certaines EPNFD notamment les avocats et les notaires identifient les associés et ou actionnaires, voire les bénéficiaires effectifs des personnes morales, en vue d'éviter leur utilisation abusive. De plus, il n'existe aucune mesure visant à empêcher l'utilisation abusive des actions au porteur dans les sociétés du fait de l'absence de tenue du registre des titres nominatifs au sein des sociétés.

e. Les activités des constructions juridiques sont encadrées en Union des Comores mais il n'existe pas de mécanisme d'accès en temps opportun aux informations de base et celles sur les bénéficiaires effectifs exactes, actualisées sur les constructions juridiques.

f. Il n'y a pas eu de sanctions à l'encontre des dirigeants de personnes morales pour l'inobservation des formalités du RCCM, la non mise à jour des informations de bases et celles sur les bénéficiaires effectifs, le non-respect de la tenue du registre des actions au porteur au siège de la société. Mais le Tribunal de Commerce de Moroni et la DGI (ex AGID) ont prononcé des sanctions contre des personnes morales

respectivement pour défaut de libération du capital, l'absence de pièces constitutives, la fourniture de fausses pièces et le défaut de numéro d'identification fiscale.

Actions recommandées

Les autorités comoriennes devraient :

a. Veiller à identifier les risques de BC/FT liés aux différents types de personnes morales et mettre en place un plan d'action de mitigation desdits risques ;

b. Mettre en place un mécanisme de déclaration des informations sur les bénéficiaires effectifs dans le RCCM ainsi que leur identification et sensibiliser toutes les parties prenantes (autorités de contrôle, autorités de régulation, administration du RCCM, administration de l'ANPI, AEPP) et des acteurs nationaux (IF et EPNFD) sur l'identification du bénéficiaire effectif ;

c. Effectuer des vérifications sur le passé pénal des dirigeants ainsi que les actionnaires et les associés avant la délivrance du casier judiciaire lors de la création des personnes morales. Elles devraient prendre des mesures pour interdire ou à tout le moins atténuer l'usage abusif des titres au porteur dans les sociétés privées en les obligeant à tenir le registre de conversion des titres au porteur en titres nominatifs ;

d. Doter l'administration du RCCM et l'ANPI de ressources humaines, techniques et financières adéquates pour effectuer les contrôles afin de s'assurer de l'exactitude et de la communication en temps opportun des informations fournies par les sociétés en vue de sanctionner les manquements ;

e. Évaluer l'existence et l'ampleur des activités des constructions juridiques et mettre en place un mécanisme d'accès en temps opportun aux informations de base et celles sur les bénéficiaires effectifs exactes, actualisées sur les constructions juridiques ;

f. Prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives contre les dirigeants des personnes morales pour des manquements aux obligations de collecte d'informations élémentaires sur les personnes morales et les bénéficiaires effectifs ainsi que de leur actualisation. Elles devront tenir des statistiques sur le nombre et le type de sanctions appliquées aux dirigeants des personnes morales pour des manquements.

340. Le Résultat immédiat pertinent examiné et évalué dans ce chapitre est le RI.5. Les recommandations pertinentes pour l'évaluation de l'efficacité dans le cadre de ce chapitre sont les R.24-25, et les éléments du R.1, 10, 37 et 40.

7.2. Résultat immédiat 5 (Personnes morales et constructions juridiques)

7.2.1. Accessibilité au public des informations sur la création et les types de personnes morales ainsi que sur les constructions juridiques

341. Les informations sur la création et les types de personnes morales notamment les sociétés sont accessibles au public à travers les différentes lois et les textes réglementaires qui sont publiés au Journal Officiel et à travers les sites internet de l'Agence Nationale pour la Promotion des Investissements (ANPI), à savoir « www.investcomoros.netwww.investcomoros.net et https://comoros.eregulations.org » à l'exclusion de celles sur les constructions juridiques. Toutes les pièces à fournir en vue de créer une société sont indiquées sur le site. Ces informations peuvent être obtenues également au greffe du Tribunal de Commerce de Moroni ainsi que sur son site dédié à cette fin. Ces sites donnent en détail les renseignements sur les procédures et étapes pour la création d'une entreprise ainsi que sur les différentes formes juridiques existantes.

342. L'Acte uniforme révisé relatif aux sociétés commerciales et les Groupements d'Intérêts Economiques (AUDSCGIE) et l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives, auxquels l'Union des Comores est partie, prévoient tous les types de sociétés et de groupements d'intérêts économiques (GIE) qui peuvent être créées dans la zone OHADA, notamment les sociétés à responsabilité limitée, les sociétés anonymes, les sociétés par action simplifiée, les sociétés en commandite simple, les sociétés en nom collectif, les sociétés à capital variable, les GIE. Ces informations découlant de l'Acte Uniforme ainsi que toutes les informations liées à leur mise en œuvre sont tenues à la disposition du public à travers les greffes des Tribunaux de Commerce de Moroni, de Mohéli et d'Anjouan et également auprès de l'ANPI. De fait, outre le Tribunal de Commerce de Moroni qui abrite le fichier national du RCCM, il y a le tribunal de commerce d'Anjouan et celui de Mohéli qui abritent des fichiers locaux du RCCM. Il y a également des antennes régionales de l'ANPI où les informations sont à la disposition du public sur ces deux îles.

343. Pour assurer l'accessibilité au public des informations sur la création et les types de personnes morales, l'Union des Comores a adopté la loi N°20-035/AU du 28 décembre 2020 portant Code des Investissements qui fait de l'ANPI un Guichet Unique pour recevoir toutes les formalités administratives de création des entreprises. Ces informations sont accessibles en ligne. Le guichet unique de l'ANPI en vue de la création des sociétés commerciales est la résultante de la synergie d'action entre la Direction Générale des Impôts, la Caisse Nationale de Solidarité et de Prévoyance Sociale (CNSPS pour ce qui concerne les emplois pourvus par les sociétés éligibles au code des investissement) et le Greffe du tribunal du commerce qui administre le RCCM. Les différentes administrations qui composent l'ANPI officient dans les mêmes locaux au sein de l'ANPI qui est la structure administrative de « front office » dans la création des personnes morales. Cela est effectif dans les antennes régionales de l'ANPI à Mohéli et à Anjouan contrairement à la Grande Comores où le processus est en cours. En plus de l'accessibilité publique des informations sur la création et les types de personnes morales, l'ANPI est en train de mettre en place un guichet numérique de création des entreprises, dénommé « GENERIC ».

344. Cette plateforme numérique déjà opérationnelle à Mohéli sera bientôt disponible en Grande Comore et à Anjouan. A travers donc ce site : https://anpicomores.com, le public peut accéder aux informations sur la création et les différents types de personnes morales et procéder à la création en ligne.

345. Par ailleurs, il est publié mensuellement dans le journal quotidien « Al Watwan », la liste des entreprises créées et immatriculées au RCCM avec des informations sur la dénomination sociale, l'adresse physique, le nom du principal dirigeant (gérant, administrateur général…), etc.

346. En ce qui concerne les associations et fondations, les informations sur le processus de création sont disponibles au sein d'un service dédié du ministère de l'intérieur. Toutes les formalités de création d'une association ou une ONG comorienne ou étrangère en Union des Comores sont reçues par ce service qui rend accessible ces informations. De plus, la Direction Générale des Affaires Politiques et Juridiques du Ministère des Affaires Etrangères

et de la Coopération Internationale, intervient dans le cadre des accords de siège des ONG étrangères dans le pays et dispose également d'un répertoire desdites ONG accessible au public

347. Les textes juridiques en vigueur en Union des Comores encadrent la création de constructions juridiques telles que les fiducies même si le pays n'a pas encore ratifié la Convention de la Haye y relative. Dans la pratique, il n'existe pas de constructions juridiques dans le pays et il n'y a pas de dispositif mis en place pour permettre l'accessibilité au public des informations sur la création des constructions juridiques.

Identification, évaluation et compréhension des risques et vulnérabilités liés au BC/FT des personnes morales

348. L'ENR de l'Union des Comores ne renseigne pas sur le niveau global de vulnérabilités des personnes morales au BC/FT et le pays n'a pas procédé à une évaluation spécifique des risques de BC/FT associés aux différents types de personnes morales qui sont créées. De manière empirique, les autorités comoriennes rencontrées soutiennent que les personnes morales notamment les sociétés sont vulnérables au BC dans la mesure où elles sont utilisées pour commettre des infractions comme les fraudes fiscales. Ces vulnérabilités sont exacerbées par l'absence des informations sur les bénéficiaires effectifs dans le RCCM, l'existence des actions aux porteurs, l'absence d'interdiction des prête-noms ainsi que des administrateurs prête-noms, la prédominance de la monnaie fiduciaire dans les transactions commerciales et l'existence des sociétés sans activités réelles.

349. Certaines autorités comoriennes déclarent qu'aussi bien des commerçants bénéficiaires effectifs des personnes morales que des responsables de sociétés étrangères établies dans le pays voyagent en direction de la Chine et de Dubaï avec des sommes d'argent d'un montant supérieur souvent à cent mille (100 000) euros. Cette pratique qui n'est pas conforme à la réglementation (art. 5 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT/FP) comporte des risques de BC/FT (cf. analyse RI.8). De 2020 à 2023, des personnes morales notamment des SARL et SA ont fait l'objet de redressements fiscaux d'un montant cumulé de 5 009 342 006 KMF. Aussi des personnes morales agréées au code des investissements ont souvent été abusées à travers les régimes douaniers et fiscaux de faveur institués par ce code en jouissant des droits sans exécuter au profit de l'Etat leurs obligations y afférentes.

Tableau 7.1 : Statistiques des personnes morales redressées par le fisc de 2020 à 2023

Année	SARL	SA	SAS	SNC	SCS	GIE	Autres	Total
2020	00	00	00	00	00	00	00	00
2021	24	04	00	00	00	00	19	47
2022	21	02	00	00	00	00	18	41

Source : DGI

350. Par ailleurs, les autorités comoriennes rencontrées déclarent que des rapports du SRF attestent de l'utilisation abusive des personnes morales notamment les sociétés dans le pays. En effet, certains rapports du SRF mettent en évidence l'utilisation abusive des personnes morales à des fins de BC.

Tableau 7.2 : DOS en lien avec les personnes morales

Années	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre de DOS	00	00	03	00	00	04

Source : SRF

351. Concernant les associations et fondations, en l'absence d'une évaluation des risques de BC/FT associés à l'exercice de leurs activités dans le pays, il n'a pas été relevé leur implication dans les faits de fraude fiscale ou toute autre infraction. Mais cela ne veut pas dire pour autant que ces associations et fondations ne sont pas exposées à des risques d'utilisation abusive.

Mesures d'atténuation visant à empêcher l'utilisation abusive des personnes morales et des constructions juridiques

352. Malgré l'inexistence d'une évaluation des risques assortie d'un plan d'action de mitigation des risques identifiés, l'Union des Comores applique insuffisamment un certain nombre de mesures visant à empêcher l'utilisation abusive des personnes morales. Toutes les sociétés exerçant en Union des Comores sont obligées de s'enregistrer au RCCM, cela est la première garantie permettant d'empêcher leur utilisation abusive. En effet, les personnes morales en Union des Comores obéissent à des obligations générales de transparence. L'application de ces mesures constitue une protection de base contre leur utilisation à des fins de BC/FT. En particulier, les sociétés commerciales doivent être inscrites au RCCM pour acquérir la personnalité juridique. Les informations élémentaires (nom et raison sociale, membres des organes de gestion ou d'administration) sur les sociétés sont publiquement accessibles. Par ailleurs, la publication des sociétés créées tant sur le site de l'ANPI que dans le quotidien « Al Watwan » permet aux personnes désireuses de créer une personne morale de faire une recherche d'antériorité afin d'éviter la confusion dans la dénomination des sociétés à des fins abusives.

353. L'interconnexion entre l'ANPI, la DGI, la Caisse Nationale de Solidarité et de Prévoyance Sociale (CNSPS) ainsi que les Tribunaux de Commerce à Mohéli et à Anjouan est également une mesure qui limite l'utilisation des personnes morales à des fins frauduleuses. Elle est en train d'être mis en œuvre en grande Comore où il est envisagé une centralisation de toutes les bases de données de sociétés créées. Cette interconnexion partielle au niveau des antennes régionales de l'ANPI à Mohéli et à Anjouan permet, en effet, de mutualiser les informations détenues par les différentes autorités compétentes en mitigeant les risques d'utilisation abusive.

354. Au moment de la constitution des sociétés, il est demandé les pièces d'identité des associés/actionnaires ainsi que des gérants/ administrateurs de même que les casiers judiciaires des dirigeants ainsi que les informations sur le domicile, le pays d'origine…pour s'assurer de leur moralité afin de mitiger, voire d'éviter les risques d'utilisation abusive. Dans le guichet unique de l'ANPI, il y a un service de contrôle et de suivi évaluation des pièces et des informations fournies lors de la création des personnes morales. Au-delà de l'ANPI qui effectue un contrôle d'authenticité de première ligne des pièces fournies, le Tribunal de Commerce compétent effectue un contrôle à postériori de seconde ligne. Ce mécanisme permet aux autorités comoriennes de détecter les faux documents ainsi que les fausses informations qui sont fournies par les promoteurs. De fait, des demandes de création ont été déjà rejetées par le Tribunal du Commerce après qu'il a détecté la fausseté de certains documents obligatoires fournis.

355. Cependant, le casier judiciaire dont les mentions devraient permettre d'apprécier davantage la moralité des associés, gérant, administrateurs ne semble pas fiable parce qu'il n'est pas délivré après des vérifications appropriées dans le registre des condamnations pénales en raison de l'absence d'une base de données informatisée et actualisée dont le processus de mise en place est en cours. En effet, les vérifications sur le passé pénal du demandeur du casier judiciaire notamment le bulletin n°3 sont essentiellement faites manuellement, il n'est pas évident que ces diligences fastidieuses soient toujours le préalable à la délivrance du document. Pire, lors de la création des personnes morales, la délivrance du casier judiciaire n'est obligatoire qu'en ce qui concerne les dirigeants sociaux à l'exclusion des associés et des actionnaires. De plus, il n'existe pas de casier judiciaire des personnes morales en Union des Comores, or une société peut être constituée de personnes morales comme actionnaires ou associés.

356. En sus, en Union des Comores, toute société en formation doit obligatoirement obtenir un certificat d'immatriculation. Il est nécessaire d'ouvrir un compte dans une banque pour déposer ou virer le capital social conformément à la législation en vigueur afin de permettre une plus grande traçabilité des opérations financières de la société et de ses fondateurs. Les mesures de vigilances à l'égard de la clientèle observées par les banques constituent une garantie pour limiter l'utilisation abusive des personnes morales à travers des capitaux d'origine illicite. Pour mitiger les risques d'utilisation abusive des personnes morales à créer, l'ANPI s'assure de l'origine du capital social à travers un formulaire. Mais les autorités comoriennes rencontrées n'ont pas encore refusé la création d'une personne morale en raison de l'origine illicite du capital social ou des fonds à investir.

357. L'ANPI procède à des contrôles sur place au sein des entreprises. Ces contrôles sur site sont effectués dans les sociétés enregistrées au RCCM et dans les sociétés enregistrées au RCCM qui ont été agréées au code des investissements pour bénéficier des avantages douaniers et fiscaux. En ce qui concerne les premières, les contrôles visent à s'assurer que les sociétés créées exercent effectivement des activités en lien avec leurs objets sociaux. Pour les secondes, ils visent à s'assurer que les cahiers de charges qui assortissent les agréments aux différents régimes du code des investissements sont respectés. Dans la pratique, le contrôle a déjà permis de détecter que quatre (4) sociétés agréées n'avaient aucune activité sur le terrain. Aussi, pour éviter que des sociétés créées ne soient utilisées à des fins abusives, l'administration du RCCM a décidé que chaque entité déjà créée se fasse identifier à nouveau en déposant le bilan de ses activités réellement menées.

Tableau 7.3 : Statistiques des sociétés enregistrées et agréées ayant été contrôlées par l'ANPI pour s'assurer de l'effectivité des activités et du respect des cahiers de charges

Types de sociétés	2020	2021	2022
Sociétés enregistrées	0	32	27
Sociétés agréées	22	80	50

Sources : Rapport ANPI 2020-2021 & Données Dept Veilles et Etudes/ANPI 2022

358. Le service de contrôle et de suivi-évaluation de l'ANPI qui est appuyé par le Comité Technique des Agréments (CTA) composé de l'ANPI, la DGI, la maison de l'emploi, la douane, la direction générale des affaires économiques ... procède à des mises en demeure, à la suspension et au retrait des agréments octroyés en cas de non-respect des cahiers de charges. Mais les autorités comoriennes n'ont pas fourni de statistiques concernant les cas de suspension et de retrait d'agrément au code des investissements des sociétés agréées.

359. Pour assurer la traçabilité des actions aux porteurs, il est fait obligation aux sociétés de tenir un registre nominatif de leurs actionnaires. Mais l'absence de données statistiques et des rapports de contrôle de l'administration du RCCM n'ont pas permis à l'équipe d'évaluation de s'assurer de l'accomplissement de cette exigence. Du reste, l'administration du RCCM n'a pas encore effectué de tels contrôles. De plus, une personne physique habilitée à représenter individuellement la société et domiciliée en Union des Comores doit être inscrite au RCCM. Cela permet d'éviter l'utilisation abusive de personnes morales créées par les non-résidents en Union des Comores.

360. Le RCCM de l'Union des Comores ne contient pas les informations sur les bénéficiaires effectifs et il n'existe pas un mécanisme permettant de les identifier. Pour mitiger cette lacune, les autorités comoriennes rencontrées déclarent que les sociétés qui exercent dans le pays sont essentiellement des entreprises familiales. Dans la cartographie des sociétés commerciales, la SARL surtout unipersonnelle serait le type de société couramment utilisé

et il serait difficile de trouver une SARL unipersonnelle dont le gérant n'est pas le bénéficiaire effectif selon les autorités comoriennes rencontrées. Ces autorités ajoutent que tout le monde se connait d'ailleurs en Union des Comores de telle sorte que les pratiques de prête-noms peuvent être difficilement utilisées.

361. Les IF notamment les banques et le réseau des MECK, un SFD détenant 34% des parts de marché, rencontrées déclarent qu'elles prennent des mesures pour éviter l'utilisation abusive des personnes morales en procédant à l'identification des associés et ou actionnaires, voire les bénéficiaires effectifs lors de l'entrée en relations d'affaires. Pour ce faire, elles procèdent à l'identification obligatoire des personnes morales dans le cadre de la relation d'affaires, à travers une personne physique, par l'administration d'une procédure de connaissance du client (KYC). Au-delà des diligences d'identification des bénéficiaires effectifs suivant la politique de LBC/FT, le mécanisme leur permet de mitiger certains risques prudentiels. Ce fut le cas d'une personne physique dont la demande de crédit a été rejetée parce qu'elle était bénéficiaire effectif d'une personne morale ayant des engagements non tenus dans le cadre de ces relations d'affaire avec la banque. Dans la pratique, ces IF soutiennent qu'il y a toujours une personne physique à identifier derrière la personne morale.

362. Les EPNFD notamment les notaires et les avocats qui interviennent dans le processus de création des sociétés en Union des Comores déclarent qu'elles prennent les dispositions pour identifier le bénéficiaire effectif. De fait, elles déclarent avoir été souvent approchées par des clients qui entendaient être associés ou actionnaires dans l'anonymat en se faisant représenter dans le capital social. Malheureusement, après avoir rejeté de telles demandes indécentes, il n'a pas été procédé à des DOS au SRF. Mais les effets d'une telle mesure préventive visant à empêcher l'utilisation abusive des personnes morales par les criminelles sont annihilés par le fait que, dans la pratique, les statuts relatifs à la création personnes morales sont élaborés essentiellement par l'ANPI qui n'est pas un assujetti chargé de la mise en œuvre des obligations préventives de LBC/FT. En effet, en Union des Comores, l'ANPI reçoit les formalités de création des personnes morales mais elle procède aussi à la rédaction des statuts au profit des promoteurs.

363. Même si les dispositions de l'arrêté interministériel N°12-102/A/3/11/12 du 25/10/2012 prévoient le recours nécessaire à un notaire en vue de l'établissement de la déclaration notariée de versement et de souscription du capital social pour les statuts sous seing privé, il n'est pas évident que des précautions soient prises pour endiguer les velléités d'occultation de certains actionnaires ou associés dans le capital social par l'ANPI. Il est vrai que l'ANPI s'assure que le capital social ainsi que les capitaux à investir en ce qui concerne les sociétés agréées au code des investissements n'ont pas une origine illicite mais il n'est pas évident que le mécanisme mis en place permet d'identifier le bénéficiaire effectif et d'éviter que les identités des actionnaires et associés soient occultés ou qu'ils se fassent représentés indument.

364. Les personnes désireuses de voir occulter leurs qualités d'associés ou d'actionnaires pourraient être des PPE. Cela comporte des risques sérieux de BC surtout que la corruption est endémique en Union des Comores au regard du rapport de l'ENR et certaines sources ouvertes (cf. analyse RI.7). Toutefois, l'établissement des statuts par l'ANPI qui recourt aux notaires de son choix en vue de la déclaration notariée de versement et de souscription du capital social ne concerne que les sociétés pour lesquelles l'intervention d'un notaire n'est pas requise notamment les SARL. Pour les sociétés anonymes qui requièrent l'intervention d'un notaire dans le processus de création, le problème ne se pose pas.

365. Toutes les associations et fondations exerçant en Union des Comores sont obligées d'être enregistrées. Ces conditions d'agrément visent à prévenir et à lutter contre l'utilisation abusive de ces associations et fondations à des fins de BC /FT. En outre, en ce qui concerne les ONG étrangères désireuses d'exercer en Union des Comores, le Ministère des Affaires Etrangères, avant la signature de l'Accord de Siège, exige la production des pièces justifiant l'origine des ressources de financement des activités envisagées.

366. De plus, le cadre juridique des associations et fondations prévoit des contrôles par les autorités compétentes du ministère de l'intérieur pour s'assurer que les associations et ONG installées en Union des Comores ne sont pas

utilisées à des fins de BC/FT. Mais le pays n'a pas fait cas d'un rapport de contrôle ayant abouti à des sanctions qui sont légalement prévues en cas de violations des exigences de transparence, notamment le défaut de justification de l'origine des fonds, la non-communication des mentions modificatives.

367. Les autorités comoriennes rencontrées déclarent qu'il n'existe pas des constructions juridiques créées en Union des Comores. Les IF ainsi que les membres des professions juridiques indépendantes exerçant en Union des Comores ont aussi déclarés qu'ils n'ont pas des clients fiducies.

Accès en temps opportun à des informations adéquates, exactes et actualisées sur les personnes morales

368. Les autorités compétentes de l'Union des Comores peuvent accéder en temps opportun à des informations de base adéquates et actualisées sur les personnes morales créées dans le pays ainsi que certaines informations sur les BE détenues par certains IF et EPNFD. Mais l'absence d'un mécanisme de contrôle pour s'assurer de la fiabilité des informations amoindrit l'exactitude des données. En effet, les AEPP et le SRF ainsi que les autorités de contrôle peuvent saisir par réquisition l'ANPI, les tribunaux de commerce ainsi que les professions juridiques indépendantes qui interviennent dans le cadre de la création des personnes morales en Union des Comores afin de se faire communiquer les informations de base notamment les informations relatives à la dénomination, à l'objet social, aux dirigeants et ayant droit légal ainsi qu'à la vie de la personne morale, à savoir toutes les modifications intervenues depuis sa création à travers des mises à jour.

369. Le défaut d'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales par les autorités compétentes est lié au fait que le RCCM ne contient pas ces informations. Cette insuffisance n'est pas suppléée par la tenue des registres des bénéficiaires effectifs par les dirigeants des personnes morales au sein de la société. Mais les AEPP ainsi que le SRF peuvent avoir les informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales qui sont les clients des banques ou de certaines EPNFD parce que celles-ci collectent ces informations dans le cadre de leurs obligations de vigilance à l'égard de la clientèle. L'accès à ces informations par les OPJ dans le cadre des enquêtes n'est pas soumise à la formalité particulière de visa des autorités judiciaires en raison du fait que les enquêtes sont menées sous la direction du Procureur de la République et du Juge d'Instruction.

370. L'ANPI qui est le guichet unique reçoit les mentions modificatives de la part des sociétés. Elle s'assure de la fiabilité des documents et des informations reçus et procède à une actualisation de sa base de données. Concomitamment, l'ANPI transmet aussi les documents relatifs aux mentions modificatives au tribunal de commerce dans les 48h de la réception afin qu'il actualise sa base de données.

371. L'actualisation des informations du RCCM sur les personnes morales dépend de la communication des mentions modificatives ou complémentaires par les dirigeants sociaux des sociétés. En effet, ces mentions modificatives doivent être communiquées après la tenue des instances décisionnelles statutaires comme les assemblées générales, les conseils d'administration dans le délai d'un mois requis. Cela veut dire que tant que les procès-verbaux y relatifs ne sont pas communiqués au RCCM à travers l'ANPI par les personnes concernées, il ne peut pas être procédé aux mentions modificatives et complémentaires.

372. Dans la pratique, l'administration du RCCM de l'Union des Comores n'a pas encore la culture du contrôle pour s'assurer du respect par les dirigeants sociaux de leurs obligations légales. Les autorités rencontrées ont d'ailleurs déclaré qu'elles ne procèdent pas à ces contrôlent et s'assurent simplement que la société existe effectivement et fonctionne. De plus, l'administration du RCCM du tribunal de commerce de Moroni qui a dédié deux (2) juges consulaires et le greffier en chef dudit tribunal à l'actualisation des informations, n'a pas indiqué les ressources qui s'occupent des contrôles afin de s'assurer que les documents relatifs aux mentions modificatives et complémentaires lui sont communiqués en temps opportun. De plus, il n'existe aucun autre mécanisme de contrôle de l'administration du RCCM. Dans la pratique, l'administration du RCCM du tribunal de commerce de Moroni, à la

réception des mentions modificative de l'ANPI, procède à l'actualisation de sa base de données dans les 24h si les documents et informations communiqués n'appellent pas des observations particulières. Dans les autres cas, il est demandé des informations complémentaires au demandeur. Ainsi la mise à jour des mentions modificatives dans le RCCM dépendra de la communication des informations complémentaires par les dirigeants sociaux en temps opportun.

Tableau 7.4 : Nombre de mentions modificatives

Année	Nombre de mentions modificatives dans le RCCM
2020	63
2021	88
2022	73

Source : Tribunal de Commerce de Moroni

373. Les informations sur la dénomination sociale, la forme juridique, le n° RCCM, le gérant de la société, le secteur d'activités, le numéro de téléphone, le siège social et la date de création sont accessibles en ligne dans les antennes régionales de Mohéli et d'Anjouan contrairement à la grande Comores où le processus est en cours. Les données sur les personnes morales accessibles en ligne sont en train d'être centralisées à l'antenne régionale de l'ANPI sis à Moroni. A terme, les données nominatives concernant les personnes morales ne peuvent pas être obtenues en ligne. Mais les autorités compétentes doivent adresser des demandes de données à l'administration du RCCM qui répond dans un délai moyen de quarante et huit (48) heures. Elle répond sur le champ en cas d'urgence avérée. Elle n'a reçu que des demandes du SRF et de la DGI courant la période sous revue. Quant aux informations non nominatives, elles sont disponibles en temps opportun pour les autorités compétentes qui peuvent les consulter en ligne.

Tableau 7.5: Les réquisitions adressées au RCCM par les autorités compétentes

Année	Nombre de réquisitions	Durée moyenne de traitement
2020	00	
2021	00	
2022	00	
2023	02 01	48 H

Source : Tribunal de Commerce de Moroni

Accès en temps opportun à des informations de base adéquates, exactes et actualisées sur les constructions juridiques et les bénéficiaires effectifs

374. Les autorités compétentes de l'Union des Comores ne peuvent pas accéder en temps opportun à des informations de base adéquates, exactes et actualisées sur les constructions juridiques et les bénéficiaires effectifs en raison du fait que le pays n'a pas mis en place un dispositif de création des constructions juridiques. En plus, les IF et les EPNFD qui sont susceptibles d'avoir des relations d'affaires avec des constructions juridiques déclarent qu'il n'en existe pas. Mais les textes juridiques en vigueur en Union des Comores encadre les activités des constructions juridiques telles que les fiducies même si le pays n'a pas encore ratifié la convention de la Haye sur les Trusts. Elles sont soumises à l'obligation d'obtenir et de conserver des informations adéquates, exactes et actualisées. Mais dans

la pratique, les autorités comoriennes rencontrées déclarent qu'il n'existe pas de constructions juridiques dans le pays. Cette déclaration est appréhendée avec une certaine réserve parce que la connaissance de l'existence des constructions juridiques est liée à la maitrise de cette notion qui, apparemment, est un défi pour les autorités rencontrées. En Union des Comores, il n'y a pas un dispositif mis en place pour permettre l'accessibilité au public des informations sur la création des constructions juridiques. De fait, les IF et les EPNFD de l'Union des Comores rencontrées qui sont susceptibles d'officier en qualité de fiduciaires ont déclaré qu'elles n'ont pas de constructions juridiques telles que les fiducies dans leurs portefeuilles de clients. En conséquence, il n'est pas possible pour les AEPP, le SRF ainsi que les autorités de contrôle de la LBC/FT d'avoir accès en temps opportun à des informations de base et celles sur les bénéficiaires effectifs adéquates, exactes et actualisées concernant les constructions juridiques.

375. L'équipe d'évaluation a noté que le contrôle de l'accès aux informations à jour sur les constructions juridiques telles que les fiducies reste confronté au défi lié à la maitrise de la notion de constructions juridiques et à reconnaissance de leur existence dans le pays. Cela entrave également les requêtes des autorités compétentes pour la fourniture des informations relatives aux constructions juridiques telles que les fiducies.

Caractère efficace, proportionné et dissuasif des sanctions

376. Les autorités compétentes de l'Union des Comores, en raison de l'absence d'une base légale, n'ont pas encore prononcé des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives à l'encontre des contrevenants aux obligations de transparence des personnes morales aux motifs suivants : l'inobservation des formalités du RCCM, la non mise à jour des informations de bases et celles sur les bénéficiaires effectifs, le non-respect de la tenue du registre des actions au siège de la société. Dans la pratique, excepté pour les IF et les membres des professions juridiques indépendantes personnes morales, il n'y a pas de dispositions pénales ou administratives qui répriment ces manquements en ce qui concerne les autres types de personnes morales qui n'exercent pas les activités règlementées (cf. analyse 24.13). Or il est évident que la sanction ne peut pas exister sans texte juridique. De fait, l'équipe d'évaluation a noté que les IF et les EPNFD non plus n'ont jamais fait l'objet de sanctions en lien avec les exigences sur la tenue des informations de base et celles relatives aux bénéficiaires effectifs. Mais les autorités comoriennes rencontrées déclarent que le tribunal de commerce de Moroni a prononcé des sanctions à l'encontre des dirigeants de personnes morales qui ne respectent pas les obligations d'information.

377. Ces sanctions seraient liées au non-respect des obligations telles que le défaut de libération du capital, l'absence de pièces constitutives, le faux et usage de faux (faux nom, fausse adresse du siège social, falsification de signature, etc.), etc. Il s'agit des sanctions de radiation, de suspension temporaire, etc. mais il n'a pas été produit la base légale. En outre, la DGI (ex AGID) également a sanctionné (5% du chiffre d'affaires) les personnes morales qui ne disposent pas d'un numéro d'identification fiscale et qui ne l'indiquent pas dans ses déclarations (10% sur le montant de la déclaration concernée).

Conclusion générale sur le RI.5

378. Les informations de base sur les personnes morales contenues dans le RCCM et sur le site web de l'ANPI des antennes de Mohéli et de Anjouan sont accessibles au public en temps opportun, y compris aux autorités de contrôle, aux autorités d'enquêtes et au SRF mais il n'existe aucun mécanisme de contrôle pour s'assurer de l'exactitude des informations et leurs communications en temps opportun par les sociétés. Le RCCM de l'Union des Comores ne contient pas les informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales en raison de l'absence d'un mécanisme d'identification et de déclaration desdites informations. Mais les banques et le réseau

de SFD de l'Union des MECK et certaines ENPFD (avocats et notaires) identifient les BE dans le cadre de leurs obligations de vigilance et de connaissance du client et des opérations.

379. L'Union des Comores n'a pas encore évalué les risques de BC/FT associés aux différents types de sociétés commerciales mais des personnes morales ont fait l'objet de redressements fiscaux, ont abusé des régimes fiscaux et douaniers de faveur et ont été impliquées dans des DOS attestant de la réalité de leurs utilisations abusives. L'Union des Comores procède à la vérification de la moralité des dirigeants lors de la création des sociétés, à travers la consultation du casier judiciaire des personnes physiques à l'exclusion de celui concernant les personnes morales et des associés ainsi que les actionnaires. Il n'existe aucune mesure visant à empêcher l'utilisation abusive des titres au porteur dans les sociétés privées, du fait de l'absence de registre de la conversion des titres au porteur en titres nominatifs. De plus, il n'y a pas eu de sanctions liées à la soumission des informations de base et sur les bénéficiaires effectifs inexactes, l'absence de soumission desdites informations actualisées en temps opportun.

380. L'Union des Comores reconnaît les constructions juridiques dont l'activité est encadrée. Mais il n'y a pas un dispositif mis en place pour permettre l'accessibilité au public des informations sur la création des constructions juridiques. Par conséquent, bien que les constructions juridiques puissent exister en Union des Comores, il n'existe pas de mécanisme défini pour recueillir, centraliser et rendre accessible en temps opportun les informations de base, et sur les bénéficiaires effectifs des constructions juridiques.

381. **L'Union des Comores est notée comme ayant un niveau d'efficacité faible pour le RI.5.**

Chapitre 8. COOPÉRATION INTERNATIONALE

8.1. Conclusions principales et Actions recommandées

Conclusions principales

a. L'Union des Comores dispose d'un cadre juridique et institutionnel qui lui permet d'offrir la gamme de coopération internationale la plus large possible. Cette coopération est basée sur des accords bilatéraux et multilatéraux, sur des échanges de renseignements financiers à travers sa CRF et d'autres formes de coopération, notamment avec les autorités d'enquêtes et de poursuite pénale ;

b. L'absence de demande d'entraide judiciaire envoyée par l'Union des Comores aux pays tiers au cours des cinq dernières années prouve que le pays n'érige pas la coopération internationale en priorité pour enquêter sur des faits de BC/FT et d'infractions sous-jacentes associées ; le pays n'a pas non plus accordé une entraide judiciaire car la seule demande reçue ces cinq dernières années n'a pas encore été exécutée. L'insuffisance de ressources humaines formées et dédiées à la coopération internationale, ainsi que l'absence de mécanisme de suivi de l'exécution des demandes reçues et de désignation d'une autorité centrale chargée de recevoir et de transmettre les demandes d'entraide, s, compromettent l'exécution à temps opportun des demandes d'entraide judiciaire et par conséquent l'efficacité de la coopération internationale offerte par l'Union des Comores ;

c. L'Union des Comores a tout de même exécuté des demandes d'extradition et formulé des demandes d'extradition dans une moindre mesure en rapport avec des pays voisins. Dans ce cadre, des demandes d'extradition formulées ont été refusées pour cause d'absence d'accord bilatéral avec les pays sollicités ;

d. Les autorités d'enquête et de poursuite pénale, ainsi que les autorités douanières coopèrent formellement, dans une moindre mesure, avec leurs homologues par le biais de l'OIPC/Interpol et des plateformes régionales d'échange de renseignements et d'informations de police, et par le biais de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) ;

e. Les autorités d'enquête et de poursuite pénales coopèrent spontanément, dans une moindre mesure, et de façon ponctuelle avec leurs homologues des pays voisins à l'effet de rechercher et faire arrêter des personnes mises en causes dans des activités criminelles ;

f. Les autorités compétentes n'érigent pas en priorité l'utilisation de la coopération internationale pour lutter contre la criminalité transnationale notamment pour dépister, localiser et faire saisir le produit des activités criminelles détectées et poursuivies en Union des Comores.

Actions recommandées

Les autorités comoriennes devraient :

a. Mettre en place un système de gestion et de suivi des demandes d'entraide et désigner une autorité centrale chargée du suivi de l'entraide judiciaire pour une meilleure efficacité de sa coopération internationale en

matière de LBC/FT. Ce système de gestion et de suivi devrait intégrer la priorisation de l'exécution des demandes tenant compte des facteurs liés à la nature de l'infraction en cause et des personnes impliquées ;

b. Ériger en priorité l'utilisation de la coopération internationale pour lutter contre la criminalité transnationale par l'allocation de ressources suffisantes et le renforcement de capacités des autorités compétentes en la matière ;

c. Négocier et signer davantage d'accords bilatéraux de coopération internationale en matière d'entraide judiciaire avec les pays susceptibles d'offrir une coopération constructive au pays ;

d. Appliquer davantage les instruments juridiques internationaux pertinents en matière de lutte contre la criminalité transnationale organisée et surtout contre la corruption qu'elle a ratifiés, en promulguant la loi 23-011/AU du 27 juin 2023 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption qui contient des dispositions pertinentes en matière de coopération internationale et de recouvrement des avoirs tirés de la corruption ;

e. Sensibiliser et former les acteurs de la chaine pénale et les autres autorités compétentes, y compris le SRF, à utiliser de façon optimale la coopération internationale dans les enquêtes sur les faits de BC/FT et les infractions sous-jacentes associées de nature transnationale, notamment pour pister, localiser et faire confisquer le produit du crime.

382. Le résultat immédiat pertinent examiné et évalué dans le présent chapitre est le RI.2. Les recommandations pertinentes pour l'évaluation de l'efficacité dans le cadre de ce chapitre sont les R.36-40 et les éléments des R. 9, 15, 24, 25 et 32.

8.2. Résultat immédiat 2 (Coopération internationale)

383. Le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont des formes de criminalité transnationale organisée qui impliquent, dans leur commission, plusieurs juridictions, autant au niveau des auteurs que des éléments matériels de l'infraction. De ce fait, il devient primordial de mettre en œuvre une coopération internationale efficace pour arriver à bout de ces fléaux. Ainsi, l'Union des Comores s'appuie sur des instruments juridiques internationaux et régionaux auxquels elle a adhéré et sur la base desquels elle a cherché à adapter son cadre juridique et institutionnel dans le dessein d'atteindre l'efficacité requise en accordant et en sollicitant la coopération internationale la plus large possible.

Octroi d'entraide judiciaire et d'extradition de manière constructive et en temps opportun

384. L'Union des Comores, à travers l'application des instruments juridiques internationaux pertinents auxquels elle a adhéré et l'élaboration d'un cadre juridique et institutionnel plus ou moins conforme aux normes et standards internationaux en matière de LBC/FT/FP, peut offrir la coopération internationale le plus large possible en matière d'entraide judiciaire et d'extradition.

Entraide judiciaire

385. Le ministère de la justice a la charge de l'entraide judiciaire. Il a en son sein une Direction générale des affaires judiciaires qui assume les missions de l'autorité centrale chargée de l'entraide judiciaire sans toutefois avoir été désignée officiellement. A ce titre, elle reçoit les demandes d'extradition et d'entraide judiciaire adressées à l'Union des Comores par le canal de la Direction des affaires politiques et juridiques du Ministère des Affaires étrangères qu'elle transmet au Parquet général aux fins d'exécution. Les demandes d'entraide judiciaire sont exécutées, en toute confidentialité, aux moyens d'enquêtes et autres actes habituellement posés par les autorités d'enquête et de

poursuite pénales dans le cadre des procédures judiciaires. L'absence de désignation officielle d'une autorité centrale limite ainsi la possibilité de la saisir directement en cas d'urgence d'une demande d'entraide avec des copies avancées, au lieu de passer par la voie diplomatique décrite ci-dessus qui pourrait compromettre l'offre de coopération constructive en temps opportun. En outre, le faible niveau des ressources humaines de la direction des affaires juridiques qui assure ce rôle, un Magistrat en la personne du Directeur et deux assistants, ne lui permet pas d'assumer convenablement ces fonctions.

386. Aussi, cette offre de coopération est impactée négativement par l'absence de procédure simplifiée à travers une autorité centrale désignée, et de mécanisme permettant de prioriser l'exécution des demandes d'entraide étrangères reçues et d'assurer un suivi qui permet leur exécution en temps opportun. A cet effet, les statistiques en matière de coopération internationale ne sont pas tenues et le pays n'a été en mesure d'attester avoir reçue que deux demandes d'entraide judiciaire émises par la Belgique en 2018 et par le Danemark en 2021 et non encore exécutées. Ce faible niveau de demandes d'entraide reçues par l'Union des Comores pourrait également s'expliquer par le nombre limité d'accords de coopération judiciaire signés et ratifiés par le pays (un seul accord signé avec Madagascar), même si cette coopération peut être fondée sur les dispositions de la Convention de Palerme contre Criminalité transnationale organisée avec les pays qui l'ont ratifié au même titre que l'Union des Comores.

387. Ainsi, l'Union des Comores n'a pas démontré avoir offert une entraide judiciaire constructive en temps opportun, dès lors que les deux demandes reçues durant ces cinq dernières années n'ont toujours pas été exécutées.

Extradition

388. En ce qui concerne les demandes d'extradition, l'Union des Comores les exécute sur la base des conventions bilatérales et sur la base de la réciprocité. La seule limite qui existe est liée à l'exigence de la double incrimination.

389. Dans ce cadre, l'Union des Comores a été sollicitée par la France en mars 2021 pour l'extradition de deux ressortissants français condamnés pour des faits de tentative de vol par ruse, effraction ou escalade en récidive et elle a satisfait à cette demande en temps opportun en remettant aux autorités judiciaires françaises les mis en cause le 1er octobre 2021. Également, l'Union des Comores a exécuté une autre demande d'extradition par procédure simplifiée de remise directe émise en 2021 par Madagascar concernant deux ressortissants malgaches recherchés pour des faits de contrebande d'or et de corruption. Cette remise simplifiée par arrêté du ministre de la Justice de l'Union des Comores a été faite en temps opportun, dans un délai de dix jours maximums entre la demande malgache et la remise effectuée le 12 janvier 2021, sur la base de la Convention judiciaire entre l'État comorien et la République Démocratique de Madagascar signée le 12 novembre 1976.

390. L'exécution de ces demandes d'extradition à la satisfaction des pays requérants atteste d'un mécanisme plus ou moins efficace d'offre de coopération internationale en matière d'extradition de la part de l'Union des Comores. Toutefois, aucune demande n'a été reçue pour l'extradition de personnes condamnées pour des faits de BC/FT.

Tableau 8.1 : Statistiques des demandes d'extradition reçues (2019-2023)

Année	Demandes d'extradition		
	Demande	Exécutée	Taux d'exécution
2019	-	-	-
2020	-	-	-
2021	2	2	100%
2022	-	-	-
2023	-	-	-
Total	2	2	100%

Sollicitation d'entraide judiciaire et d'extradition de manière satisfaisante et en temps opportun pour intenter des poursuites dans des affaires de BC, d'infractions sous-jacentes connexes et de FT sur le plan national comportant des éléments transnationaux

391. L'Union des Comores n'a pas sollicité l'entraide judiciaire des pays étrangers pour enquêter sur des faits de BC/FT ou même d'infractions sous-jacentes associées. Elle a cependant sollicité, dans une moindre mesure, l'extradition de ressortissants comoriens condamnés pour des faits liés à des infractions sous-jacentes.

392. En effet, l'Union des Comores, durant la période allant de 2018 à juin 2023, a sollicité la coopération judiciaire internationale a deux reprises auprès d'États tiers sur la base de la réciprocité et d'accord bilatéral. Il s'agit de deux demandes d'extradition dont l'une adressée à la République Démocratique de Madagascar et l'autre aux Émirats Arabes Unis (E.A.U).

393. S'agissant de la première affaire qui concerne une demande d'extradition d'un ressortissant comorien objet d'un mandat d'arrêt et condamné pour des faits d'association de malfaiteurs, complot et complicité, détention d'armes à feu, non révélation de crimes et délits et recel de malfaiteurs émise en 2021, l'État malgache a exécuté ladite demande en temps opportun.

394. Pour ce qui est de la seconde demande qui concernait un ressortissant comoriens condamné à dix ans d'emprisonnement ferme pour des faits de détournement de deniers publics, faux et usage de faux, usurpation de fonction, forfaiture, corruption, recel et complicité, les Émirats Arabes Unis ont refusé d'exécuter la demande en arguant de l'absence d'accord bilatéral en matière d'entraide judiciaire entre les deux pays.

395. Un troisième cas de demande de coopération judiciaire fourni par le pays et qui date de 2016 concerne une demande de transfèrement d'une comorienne condamnée et détenue en Ile Maurice pour des faits de détention et importation de produits stupéfiants, a été également refusée par le pays requis pour le même motif, à savoir l'absence d'accord bilatéral en la matière. Ces deux refus d'exécution de demande d'entraide devraient pousser l'Union des Comores à signer davantage d'accords bilatéraux en matière de coopération judiciaire avec les pays tiers susceptibles de lui fournir une entraide judiciaire constructive en finalisant notamment les négociations et renégociations déjà engagées avec des pays comme la France, Madagascar, la Russie et l'Ile Maurice, et en initiant d'autres négociations. En effet, à ce jour, l'Union des Comores n'a signé et ratifié qu'un seul accord bilatéral en matière d'entraide judiciaire avec Madagascar.

Tableau 8.2 : Statistiques des demandes d'extradition émises (2019-2023)

Année	Demandes d'extradition émises		
	Demande	Exécutée	Taux d'entrée
2019	-	-	-
2020	1	1	100%
2021	-	-	-
2022	-	-	-
2023	1	-	0%
Total	2	1	50%

396. En définitive, l'Union des Comores sollicite peu la coopération judiciaire internationale notamment à l'effet d'intenter des poursuites dans des affaires de blanchiment de capitaux, d'infractions sous-jacentes associées et de

financement du terrorisme susceptibles d'avoir des ramifications à l'étranger. Cette situation résulte en effet du fait que l'Union des Comores n'érige pas la coopération internationale en priorité pour lutter efficacement contre les différentes formes de criminalité transnationale, alors que des menaces émergentes de criminalité organisée tels que le trafic de migrants et la traite des personnes prennent de plus en plus de l'ampleur dans le pays. Également, les autorités d'enquête et de poursuite pénales ne sont pas suffisamment sensibilisées et formées à utiliser la coopération internationale pour enquêter efficacement sur les faits de criminalité transnationale organisée.

397. Toutefois, le pays a mis en œuvre la coopération informelle dans deux affaires en 2021 et 2022 respectivement pour contrebande d'or et corruption et pour escroquerie, faux et usage de faux (voir analyse 7.1). Dans les deux cas, le pays a sollicité et obtenu de la République Démocratique de Madagascar l'arrestation et la remise simplifiée de ressortissants comoriens recherchés pour des activités criminelles et ce dès leur entrée sur le territoire national du pays requis par les frontières aériennes.

Sollicitation d'autres formes de coopération internationale à des fins de LBC/FT

398. Les autorités compétentes de l'Union des Comores sollicitent aussi peu leurs homologues étrangers dans le cadre du traitement des affaires de BC/FT et d'infractions sous-jacentes associées à travers des accords bilatéraux et multilatéraux signés entre elles.

Autorités d'enquête et de poursuite pénale

399. Les autorités d'enquête et de poursuite pénale échangent des informations à travers notamment l'OIPC/Interpol par le canal du Bureau central national de Moroni qui est le relai national de l'organisation à l'instar de tous les pays membres. A ce titre, le BCN/Interpol de Moroni a accès au réseau sécurisé I.24/7 par lequel les pays membres de l'OIPC/Interpol échangent des informations et transmettent les demandes d'entraide les plus urgentes. Toutefois, les autorités d'enquête de l'union des Comores n'utilisent pas ce canal d'échange d'informations pour solliciter leurs homologues étrangers notamment pour enquêter, localiser, arrêter ou saisir des personnes recherchées ou le produit du crime. Cet état de fait s'explique par l'insuffisance de formation dédiée à la coopération policière internationale et de vulgarisation de l'outil d'Interpol I.24/7 au profit des autorités d'enquête et de poursuite pénale.

400. Cependant, cet outil sécurisé d'échange d'informations a servi l'Union des Comores dans un cas de demande d'arrestation provisoire adressée aux bureaux centraux nationaux malgache et éthiopien. Les bases de données des véhicules déclarés volés et des documents de voyage déclarés perdus et volés sont également consultées par les autorités d'enquête dans le cadre de la lutte contre le trafic de véhicules volés et le trafic de migrants.

401. Par ailleurs, l'Union des Comores a adhéré à l'Organisation mondiale des douanes dans les années 1990. Par conséquent, les autorités douanières comoriennes peuvent, sur la base de cette adhésion, échanger de manière efficace et sécurisée des informations avec leurs homologues étrangers. La Douane comorienne est aussi partie aux conventions de Johannesburg sur l'assistance mutuelle et de Nairobi sur le contentieux et a signé des accords bilatéraux d'assistance mutuelle avec les Douanes française, malgache, et marocaine. Toutefois, la douane comorienne n'a pas jusque-là pu accéder effectivement au système sécurisé d'échange d'informations entre autorités douanières de l'OMD et n'utilise pas ces accords susvisés pour solliciter de ses homologues une assistance en cas de saisie d'espèces et d'INP à l'entrée sur le territoire national. Cependant, la Douane dispose provisoirement d'une plateforme dénommée "DGD KM CENcomm group" qui lui permet de solliciter ses homologues étrangers en cas de saisie d'espèces ou d'INP à l'entrée sur le territoire national.

402. S'agissant de l'administration fiscale, elle est membre du Forum des administrations fiscales africaines (ATAF) et non du Forum mondial sur la transparence fiscale. Elle a signé deux conventions fiscales avec l'Ile Maurice et les Émirats Arabes Unis et compte récemment en son sein une Direction de la coopération internationale qui n'est pas encore fonctionnelle. Toutefois, elle n'utilise aucunement ce cadre de coopération internationale à l'effet de lutter contre les fraudes fiscales et de promouvoir la transparence fiscale. Cet état de fait s'expliquerait par un faible niveau

de formation des agents de l'administration fiscale et de compréhension des risques de BC/FT liés aux infractions fiscales.

CRF

403. Le Service de renseignement financier (SRF) de l'Union des Comores n'est pas encore Membre du Groupe EGMONT, mais a signé avec six de ses homologues étrangers des accords bilatéraux qui lui permettent de solliciter des informations dans le traitement des informations financières qu'elle reçoit. Cependant, la CRF comorienne utilise peu, voire jamais la coopération entre homologues dans le traitement des informations financières qu'elle reçoit. En effet, aucune donnée statistique n'a été fournie par le pays pour attester ne serait-ce que d'une demande d'information adressée à un homologue dans le cadre du traitement des DOS. Cette situation pourrait être expliquée par l'insuffisance des capacités d'analyse opérationnelle du SRF et de formation des agents dédiés au traitement des déclarations d'opérations suspectes. En effet, en dehors du chef du service des investigations qui fait office de chef du bureau d'analyse, le personnel dédié n'est pas formé à l'analyse opérationnelle des informations financières, encore moins à l'utilisation de la coopération internationale dans ce cadre.

Autorités de contrôle et de supervision

404. La Banque Centrale des Comores (BCC), autorité de supervision et de contrôle du secteur financier, collabore avec la Commission Bancaire de l'UMOA (CBU), la Commission Bancaire de l'Afrique centrale (COBAC), la Banque centrale de Tanzanie, la Banque de Maurice et l'ACPR de France, dans le cadre de la supervision bancaire. Des demandes ont été envoyées dans ce cadre à la CBU et à la COBAC pour s'assurer notamment de l'honorabilité de l'actionnaire majoritaire lors de l'acquisition d'une institution financière de la place par un groupe bancaire régional. Des inspections sur place visant des groupes étrangers ayant des filiales aux Comores sont également réalisées avec la participation de superviseurs étrangers notamment l'ACPR et la banque de Tanzanie. La BCC est en outre membre du Comité de liaison anti-blanchiment de la zone franc.

Octroi d'autres formes de coopération internationale à des fins de LBC/FT

405. Les autorités de l'Union des Comores utilisent les mêmes canaux que ceux par lesquels elles sollicitent leurs homologues pour fournir à ces dernières diverses formes de coopération internationale dans le cadre de la LBC/FT.

Autorités d'enquête et de poursuite pénale

406. Les autorités d'enquête et de poursuite pénale, notamment la police, la gendarmerie nationale et la Douane, utilisent également les canaux de l'OIPC/Interpol (I/24-7) et de l'OMD pour accorder une coopération constructive à leurs homologues étrangères sur demande. Le pays n'a pas communiqué de données pour attester de la fourniture d'informations de police sur demande ou de façon spontanée à ses homologues étrangers en matière d'enquête et de poursuite des faits de BC/FT ou même d'infractions sous-jacentes associées. Toutefois, les services de renseignements généraux en l'occurrence la Direction nationale de la documentation et de la protection de l'État (DNDPE), dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et son financement, échange des informations avec leurs homologues étrangers à travers notamment le Comité africain des services de renseignement et de sécurité (CISSA). A ce titre, l'Union des Comores a abrité, du 28 au 31 mai 2023, une rencontre regroupant les services de renseignement des pays de la Région de l'Afrique de l'Est du CISSA à l'effet de discuter du thème "Afrique de l'Est et Océan Indien : Une région soumise a ` des menaces maritimes multidimensionnelles".

407. Cette rencontre a vu la participation de services de renseignements de pays d'autres régions de l'Afrique (Afrique du Sud, Botswana, Égypte et Gabon), de la France, du Royaume Uni, de l'Arabie Saoudite et des Émirats Arabes Unis. Cette rencontre a été sanctionnée d'une déclaration appelée « Déclaration de Moroni » pour engager les services de renseignements des pays participants à plus de coopération et d'échanges d'informations pour lutter

contre la piraterie maritime, les vols à mains armées en mer et les diverses formes de pratiques maritimes illégales et activités criminelles qui menacent la sécurité des pays.

CRF

408. Le SRF des Comores a fourni à ses homologues étrangers, dans une moindre mesure, une coopération internationale en répondant aux demandes reçues d'eux. La CRF comorienne a en effet répondu à quatre (04) demandes d'informations sur les six reçues de CRF étrangères de 2019 à 2022.

409. Il apparait à travers le tableau ci-dessous que la CRF comorienne répond dans une large mesure aux demandes d'informations qui lui sont adressées par ses homologues, même si celles-ci ne sont pas nombreuses. Le SRF consulte sa propre base de données qui n'est, tout de même, pas automatisée et sollicite rarement les autres autorités compétentes pour répondre à des demandes d'informations reçues de ses homologues. Par ailleurs, la CRF comorienne a utilisé des informations contenues dans une demande d'information étrangère pour traiter une DOS reçue, en sollicitant l'autorisation de la CRF requérante. Deux demandes d'information étrangères reçues en 2022 n'ont pas encore fait l'objet de réponse et le SRF n'a fourni aucun élément justifiant ce retard, sinon que les investigations se poursuivent pour donner suite audites demandes d'information.

Tableau 8.3 : Demandes d'informations reçues de 2019 à juin 2022

Année	DEMANDES REÇUES		
	Demande	Réponse	Taux d'exécution
2019	1	1	100%
2020	1	1	100%
2021	1	1	100%
2022	3	1	33%
Total	6	4	66%

Autorités de contrôle et de supervision

410. La BCC a répondu en temps opportun dans le passé à des demandes d'information étrangères reçues de ses homologues et portant notamment sur des banques offshores opérant avec de faux agréments délivrés par des entités usurpant les fonctions et missions de la BCC, à travers des sites internet. Cette coopération a permis à l'Union des Comores d'éradiquer plus ou moins cette pratique qui a menacé en son temps l'honorabilité de la place financière du pays. Toutefois, en dehors de ces cas qui remontent, le pays n'a pas pu prouver, statistiques à l'appui, que la BCC qui est à ce jours la seule autorité de supervision et de contrôle des assujettis opérationnelle, a fourni à ces homologues une coopération constructive en matière de supervision de la mise en œuvre des mesures préventives de LBC/FT par les assujettis du secteur financier.

411. Coopération en matière d'identification d'échange international d'informations élémentaires et d'informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales et des constructions juridiques

412. L'Agence Nationale pour la Promotion des Investissements aux Comores est chargée d'assurer la gestion du guichet unique de dépôt de création d'entreprise, de demande d'agrément et de formalité administrative des entreprises, d'élaborer en collaboration avec le Ministère en charge des investissements la politique d'investissement ainsi que de coordonner l'identification et la formulation des reformes du climat des Affaires.

413. A ce titre, elle collecte les informations de base sur les personnes morales qu'elle transmet au Tribunal de Commerce pour l'autorisation de création de société. Ces informations sont relatives à la raison sociale, la forme juridique, l'adresse, le siège social, le capital, la liste des mandataires sociaux et des membres du conseil d'administration, la durée de la société, le numéro de compte bancaire, entre autres. Ces informations sont susceptibles d'être échangées sur demandes d'homologues étrangers.

414. Toutefois, en l'absence d'un mécanisme de collecte d'informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales, il n'est pas possible pour l'Union des Comores de fournir à temps opportun et de manière constructive lesdites informations sur demandes d'homologues étrangers.

415. Cependant, au cours de la période sous revue, le pays, à travers l'Agence nationale pour la promotion des investissements, a répondu à deux demandes venant de l'étranger concernant l'identification d'établissements se déclarant implantés aux Comores. Toutefois, ces demandes ne se rapportaient pas spécifiquement à des informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales concernés.

Conclusion générale sur le RI.2

416. Le dispositif juridique et institutionnel comorien lui permet plus ou moins d'offrir aux autres pays une large gamme de coopération internationale en matière de LBC/FT. En effet, à travers l'application des instruments juridiques internationaux pertinents et des accords multilatéraux et bilatéraux de coopération qu'elle a signé, l'Union des Comores a la possibilité d'accorder aux pays tiers une coopération significative.

417. Cette capacité à offrir la coopération internationale la plus large possible implique l'entraide judiciaire et les autres formes de coopérations entre CRF, autorités d'enquêtes et de poursuite pénale et autorité de supervision et de contrôle notamment du secteur financier.

418. Toutefois, l'absence de désignation d'une autorité centrale chargée de recevoir directement, de gérer et de suivre l'exécution des demandes de coopération entrantes, le faible niveau des ressources humaines dédiées à cette tâche au niveau de la Direction des affaires juridiques du Ministère de la Justice ainsi que , l'absence de procédures et mécanismes de gestion et de suivi des demandes de coopération , compromettent fondamentalement la capacité de l'Union des Comores à offrir une coopération constructive et à temps opportun à ces homologues.

419. Ces insuffisances et lacunes stratégiques auxquelles s'ajoutent le nombre très limité d'accord de coopération en matière judiciaire signé et ratifié par l'Union des Comores ainsi que le faible niveau de priorité accordée à la coopération internationale par les autorités d'enquête et de poursuite pénales, impactent sa capacité à solliciter de ses homologues étrangers, de façon formelle ou informelle, des informations notamment s pour traiter les affaires de BC/FT et d'infractions sous-jacentes associées à caractère transnational.

420. **L'Union des Comores est notée comme ayant un niveau d'efficacité faible pour le RI.2.**

Annex A. ***CONFORMITÉ TECHNIQUE***

La présente section fournit une analyse détaillée du niveau de conformité aux 40 recommandations du GAFI dans l'ordre numérique. Elle ne comporte pas de textes descriptifs sur la situation du pays ou les risques, et se limite aux critères techniques définis pour chaque recommandation. Elle doit être lue conjointement avec le Rapport d'évaluation mutuelle.

Lorsque les exigences du GAFI et les lois ou réglementations nationales restent les mêmes, le rapport se réfère à l'analyse effectuée dans le cadre de la précédente évaluation mutuelle en 2010. Le présent rapport est disponible à l'adresse suivante : www.giaba.org.

Recommandation 1 - Évaluer les risques et appliquer une approche fondée sur les risques

Il s'agit d'une nouvelle recommandation du GAFI qui n'a pas été évaluée lors de la précédente évaluation mutuelle de l'Union des Comores.

Évaluation des risques

Critère 1.1

La loi n°12-008/AU de LBC/FT ne comporte pas de dispositions relatives à l'obligation d'identifier et d'évaluer les risques de BC/FT. L'Union des Comores a toutefois lancé son évaluation nationale des risques de BC/FT en octobre 2019 à travers les arrêtés ministériels n°19-053/MFBSB/CAB portant organisation de l'évaluation nationale des risques et de l'élaboration de la stratégie nationale en matière de LBC/FT et n°19/057 portant nomination des acteurs de l'ENR. Le processus de l'ENR conduit de manière inclusive avec toutes les autorités compétentes et les parties prenantes concernées par la LBC/FT s'est achevé le 07 juin 2023 par l'approbation du rapport de l'ENR en Conseil des Ministres. La durée relativement longue du processus de l'ENR s'explique à la fois par les mesures sanitaires liées à la Covid-19 et également par l'absence ou à l'indisponibilité de données statistiques. L'analyse des conclusions et résultats de l'ENR montre l'absence d'évaluation pour certaines catégories/secteurs sensibles, à savoir : les personnes morales, les OBNL, les actifs et prestataires de services d'actifs virtuels.

Critère 1.2

L'Union des Comores a mis en place un cadre organisationnel à travers la désignation des organes en charge de la coordination et de la conduite opérationnelle du processus d'ENR lancée en 2019 (Arrêté n°19-053/MFBSB/CAB).

Critère 1.3

L'Union des Comores a réalisé sa première évaluation nationale des risques de BC/FT. Le document de stratégie nationale de LBC/FT fixe une périodicité de cinq ans pour la mise à jour des évaluations des risques de BC/FT. Ce document n'a pas un caractère contraignant mais revêt un engagement politique de haut niveau quant au respect de la mise à jour effective des évaluations des risques de BC/FT chaque cinq ans.

Critère 1.4

L'Union des Comores a partagé les résultats de l'ENR avec les parties prenantes de la LBC/FT (autorités d'enquêtes et de poursuites pénales, autorités de contrôle, organismes d'autorégulation, IF et EPNFD) par voie de courriers physiques et électroniques et aussi à travers des ateliers de dissémination dans les 3 iles.

Mesures visant à atténuer les risques

Critère 1.5

L'union des Comores a élaboré un plan d'action pour traiter les risques identifiés dans son ENR. Toutefois, le dispositif juridique comorien ne prévoit pas l'application de l'approche fondée sur les risques pour mobiliser et répartir les ressources dans le cadre de la mise en œuvre prioritaire des mesures d'atténuation des risques de BC/FT, sur la base de la compréhension des risques identifiés. En outre, l'équipe d'évaluation n'a pas disposé du plan de financement ou de mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre du plan d'actions de la stratégie nationale élaborée sur la base des résultats de l'ENR, afin d'apprécier leurs affectations efficientes en fonction des risques.

Critère 1.6 a et b

L'Union des Comores n'a pas opté pour une dérogation à l'application des recommandations du GAFI dans les circonstances visées par ce critère.

Critère 1.7 a et b

Aucune disposition n'oblige les IF et les EPNFD à prendre des mesures renforcées pour gérer et atténuer les risques élevés identifiés par l'Union des Comores. Cependant, une décision règlementaire de la BCC (N°12-2023/BCC/DSBR du 26 juillet 2023) impose aux IF d'intégrer les résultats de l'évaluation nationale des risques dans leurs évaluations internes des risques

Critère 1.8

L'Union des Comores n'a pas décidé d'autoriser des mesures simplifiées pour certaines Recommandations du GAFI obligeant les institutions financières ou les EPNFD à prendre certaines mesures.

Critère 1.9

Les autorités de contrôle des institutions financières et des EPNFD ont l'obligation de s'assurer que ces dernières mettent en œuvre toutes leurs obligations en matière de LBC/FT leurs obligations en matière de LBC/FT, en particulier y compris en application de la Recommandation 1 (art. 24.1 de la loi n°12-008/AU portant LBC/FT). Toutefois, la conformité à ce critère est compromise du fait de l'absence de désignation des autorités de contrôle des différentes catégories d'EPNFD et du secteur des assurances.

Evaluation des risques par les IF et EPNFD

Critère 1.10 a, b, c et d

Une décision règlementaire de la BCC (N°12-2023/BCC/DSBR du 26 juillet 2023) impose aux IF de prendre des mesures appropriées pour identifier et évaluer leurs risques de BC/FT (risques liés aux clients, pays ou zones géographiques ; et aux produits, services, opérations, et canaux de distribution) conformément aux exigences a, b, c et d du critère 1.10. En ce qui concerne les EPNFD, aucune disposition juridique ou règlementaire ne leur impose de telles exigences.

Mesures visant à atténuer les risques

Critère 1.11 a, b et c

Une décision règlementaire de la BCC oblige les IF à disposer de politiques, de contrôles et de procédures, approuvés par la haute direction, leur permettant de gérer et d'atténuer les risques identifiés, surveiller la mise en œuvre de ces contrôles et les renforcer si nécessaire et prendre des mesures renforcées pour les risques les plus élevés. En ce qui concerne les EPNFD, aucune disposition juridique ou règlementaire ne leur impose de telles exigences.

Critère 1.12

Dans des circonstances déterminées, lorsque les risques sont faibles, les institutions financières sont autorisées à appliquer des mesures réduites ou simplifiées (Art. 8 al. 10 de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT). Cette autorisation n'est pas conforme aux conditions fixées dans ce critère.

Pondération et conclusion

La loi n° 12-008/AU de LBC/FT ne comporte pas de dispositions imposant à l'Union des Comores d'identifier et évaluer les risques de BC/FT auxquels elle est exposée et de les tenir à jour. Le cadre juridique et règlementaire comorien ne prévoit pas non plus l'application de l'approche fondée sur les risques dans le cadre de la mise en œuvre des mesures d'atténuation des risques de BC/FT identifiés. En outre, aucune disposition n'oblige les IF et les EPNFD à prendre des mesures renforcées pour gérer et atténuer les risques élevés identifiés par l'Union des Comores. Par ailleurs, l'autorisation de la prise de mesures simplifiées par les IF et les EPNFD en cas de risques faibles identifiés n'est pas fondée sur l'absence de suspicion de BC/FT. Le dispositif juridique de l'Union des Comores présente des lacunes modérées à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'Union des Comores est notée Partiellement Conforme pour la Recommandation 1.

Recommandation 2 - Coopération et coordination nationales

L'Union des Comores était notée largement conforme aux exigences de la recommandation 2 (ancienne rec. 31) lors de sa précédente évaluation. Les lacunes relevées portaient essentiellement sur les faiblesses de la coopération nationale en matière de LBC/FT. La principale nouveauté introduite par la recommandation 2 porte sur l'exigence pour les pays de disposer de politiques nationales de LBC/FT qui tiennent compte des risques de BC/FT identifiés, et régulièrement réexaminées. Elle requiert également une coopération et une coordination entre les autorités compétentes afin d'assurer la compatibilité des exigences de LBC/FT avec les mesures de protection des données et de respect de la vie privée. Depuis sa dernière évaluation, l'Union des Comores a institué un Comité National chargé de définir la politique nationale de LBC/FT.

Critère 2.1

L'Union des Comores a élaboré une stratégie nationale prenant en compte les risques identifiés dans l'ENR validée en juin 2023 par les autorités politiques. Le document de stratégie nationale de LBC/FT fixe une périodicité de cinq ans pour la mise à jour des évaluations des risques de BC/FT. Cependant, ce document n'a pas un caractère contraignant quant au respect de la mise à jour effective des évaluations des risques de BC/FT chaque cinq ans

Critère 2.2

L'Union des Comores a institué par décret n°12-041/PR relatif à la LBC/FT en date du 18 février 2012, un Comité National chargé de définir la politique nationale de LBC/FT. Dans ce cadre celui-ci est habilité notamment à proposer

toute réforme législative, règlementaire, ou administrative ; à coordonner les différentes actions à mettre en œuvre en conformité avec les standards et à assurer un suivi permanent des progrès réalisés. Il se réunit régulièrement pour assurer la réalisation de des missions.

Critère 2.3

Le cadre de coopération et de coordination pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et activités de LBC/FT repose sur le Comité National institué par le décret n°12-041/PR et le comité technique (prévu à l'art. 3 tiret 12 du décret n° 20-145/PR). Toutefois, le Comité national n'est pas suffisamment représentatif de toutes les parties prenantes de la LBC/FT des secteurs public et privé en ce sens que sa composition se limite uniquement aux représentants de quelques ministères stratégiques et du service des renseignements financiers (art. 3 du décret n°12-041/PR). On note par exemple l'absence des autorités de contrôle, des autorités d'enquêtes et de poursuites pénales, le secteur privé (les organismes d'autorégulation ou les ordres professionnel des entités déclarantes). Par ailleurs, le comité technique chargé d'appuyer opérationnellement le service des renseignements financiers n'est pas mis en place (l'arrêté prévu pour définir son organisation, ses attributions et son fonctionnement n'a pas encore été pris).

Critère 2.4

Il n'existe pas de cadre de coopération nationale en matière de lutte contre le financement de la prolifération des armes de destruction massive.

Critère 2.5

L'Union des Comores ne dispose pas d'une coopération ni d'une coordination entre les autorités compétentes afin d'assurer la compatibilité des exigences de LBC/FT avec les mesures de protection des données et du respect de la vie privée, et d'autres dispositions similaires.

Pondération et conclusion

L'Union des Comores dispose d'un cadre juridique et institutionnel de coopération et de coordination pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et activités de LBC/FT. Bien que ce cadre soit fonctionnel, il n'est pas suffisamment inclusif et n'intègre pas la lutte contre le financement de la prolifération. De plus, le Comité national en charge de la coordination ne dispose pas de ressources adéquates pour mener efficacement ses missions. Par ailleurs, il n'existe pas de coopération avec les autorités compétentes en charge de la protection des données et du respect de la vie privée. Le dispositif juridique de l'Union des Comores présente des lacunes modérées à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'Union des Comores est notée Partiellement Conforme pour la Recommandation 2.

Recommandation 3 - Infraction de blanchiment de capitaux

Dans le précédent REM, l'Union des Comores était notée partiellement conforme aux exigences de la recommandation 3 (ancienne rec.1 et 2). Les lacunes identifiées se rapportaient à l'absence de certaines infractions sous-jacentes désignées par le GAFI dans la législation pénale et une définition très stricte d'autres infractions. De plus, le fait d'assister, de faciliter et de conseiller la commission de l'infraction de blanchiment de capitaux, n'était pas non plus incriminé. Désormais, les dispositions de la loi n°20-038/AU du 29 décembre 2020 portant Code pénal ainsi que celles de la loi n° 12-008/AU portant LBC/FT renforcent le cadre juridique de BC et atténuent les insuffisances relevées.

Critère 3.1

L'Union des Comores a ratifié et internalisé les conventions de Vienne et de Palerme qui incriminent l'infraction de blanchiment de capitaux. En effet, la loi n°20-038/AU du 29 décembre 2020 portant Code pénal (CP) ainsi que la loi n° 12-008/AU portant LBC/FT incriminent la conversion ou le transfert, l'acquisition, la possession ou l'utilisation par toute personne de biens provenant d'un crime ou d'une infraction ou de la participation à un crime ou à une infraction, ou dans le but de dissimuler ou masquer la nature, l'origine, l'emplacement, la circulation ou la propriété des biens (art.543 du CP et 39 de la loi 12-008/AU de LBC/FT).

Critère 3.2

L'infraction de blanchiment de capitaux aux Comores couvre toutes les infractions sous-jacentes qualifiés de délits ou crimes, punies respectivement de peines d'emprisonnement d'un mois (01) à dix (10) ans (art. 7 du code pénal) et de dix (10) à trente (30) ans (art 4 du code pénal). En outre, elle couvre expressément, et dans le même ordre, la liste des catégories d'infractions désignées par le GAFI (art. 1.7 et 2 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Critère 3.3

L'Union des Comores a adopté une combinaison de méthodes.

Critère 3.3.a Elle a déterminé expressément des infractions sous-jacentes au BC, mais a aussi érigé dans son ordre juridique, tous les crimes et délits qui constituent les infractions les plus graves (art.1.7 et 2 de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT).

Critère 3.3.b Les infractions qualifiées de crimes sont punies d'une peine d'emprisonnement de dix (10) à trente (30) ans (art. 4 du CP).

Critère 3.3.c Les infractions qualifiées de délits sont punies d'une peine d'emprisonnement d'un (01) mois à dix (10) ans (art. 7 du code pénal). La peine minimale d'un mois prévue par le code pénal est inférieure à la peine minimale requise de six (06) mois. Elle couvre les exigences du critère.

Critère 3.4

L'infraction de BC s'applique aux biens et actifs de toute nature quelle que soit la valeur dès lors qu'ils représentent directement ou indirectement le produit d'une infraction (art. 2.2.f et 2.2.h de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT).

Critère 3.5

La législation comorienne prévoit expressément qu'il n'est pas nécessaire que l'auteur des faits soit condamné à une infraction sous-jacente pour prouver qu'un bien est le produit d'une activité criminelle ou délictuelle (art. 39 al. 3 de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT et art 547 al. 2 du CP).

Critère 3.6

L'infraction de BC est consommée même si les infractions sous-jacentes ayant généré les biens à blanchir ont été commises dans un État tiers lorsqu'elles auraient constitué une infraction en Union des Comores si elles y avaient été commises (art. 39 al. 4 de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT et art. 543 al.5 du CP).

Critère 3.7

Le dispositif juridique de l'Union des Comores prévoit l'auto-blanchiment des produits des infractions sous-jacentes

par l'auteur desdites infractions (art.543 al. 6 de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT).

Critère 3.8

La preuve de la connaissance des faits et de l'intention de l'infraction de BC peut être déduite des circonstances factuelles objectives (art. 39 al. 3 de n° 12-008/AU de LBC/FT et art. 547 du CP).

Critère 3.9

Les personnes physiques encourent des peines d'emprisonnement de trois (03) à dix (10) ans pour BC, et une amende pouvant atteindre le quintuple de la valeur des biens ou des fonds sur lesquels ont porté les opérations de BC (art. 39 de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT et art. 545 du CP). En cas de circonstances aggravantes, ces peines d'emprisonnement sont portées au double (art.555 du CP). Des peines complémentaires facultatives sont également prévues (art.552 du CP). Ces sanctions entrent dans la catégorie prévue pour les infractions graves dans l'ordre juridique comorien, notamment les crimes punis de dix (10) à trente (30) ans de réclusion criminelle (art. 4 du CP) et les délits punis d'une peine d'un (01) mois à dix (10) ans d'emprisonnement. Il peut être aussi prononcé au profit de l'État, sous réserve des droits des propriétaires de bonne foi, la confiscation des biens qui ont servi ou qui étaient destinés à commettre l'infraction et celle des produits de l'infraction ainsi que la confiscation en valeur, le cas échéant (art. 560 du CP). Par ailleurs, les dirigeants et préposés des personnes morales assujettis encourent des sanctions d'un (01) à cinq (05) ans et d'une amende d'un montant proportionnel à l'importance de la valeur du délit et qui ne pourra en aucun cas être inférieur à dix millions (10 000 000) de francs comorien -KMF- (soit 20323 €) pour manquement à leurs obligations en matière de BC/FT (art. 554 al. 1 du CP). Ces sanctions sont proportionnées et dissuasives.

Critère 3.10

Les personnes morales encourent également des sanctions pour BC (art. 27 et 553 du CP et 43 de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT). En effet, outre les peines d'amendes équivalant à quinze (15) fois celles encourues par les personnes physiques, les personnes morales peuvent être interdites à titre définitif ou pour une durée de cinq (05) ans au plus d'exercer directement ou indirectement certaines activités professionnelles, fermées définitivement ou pour cinq (05) ans et voir la décision de leur condamnation diffusée dans les médias. La confiscation des biens ayant servi ou destinés à commettre l'infraction ou le produit de l'infraction peut aussi être ordonnée. Des sanctions complémentaires sont également prévues. Par ailleurs, les personnes morales ayant la qualité d'assujettis encourent des peines d'amende d'un montant proportionnel à l'importance de la valeur du délit et qui ne pourra en aucun cas être inférieur à dix millions (10 000 000) KMF (soit 20323 €) pour manquement à leurs obligations en matière de LBC/FT (art. 554 al. 1du CP). De plus, leurs autorités de supervision sont habilitées à prononcer à la fois contre elles et les personnes physiques qui les représentent des sanctions administratives (art 44 de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT). Ces sanctions sont proportionnées et dissuasives.

Critère 3.11

La participation, l'association en vue de commettre, la tentative de commettre, l'aide ou l'incitation à commettre ou, le conseil, la facilitation de la commission de l'infraction de blanchiment sont punis dans le dispositif juridique comorien (art. 546 du CP et art.39 alinéa 2 et 40 de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT).

Pondération et conclusion

Le dispositif juridique comorien ne présente aucune lacune par rapport aux exigences de cette recommandation.

L'union des Comores est notée Conforme à la Recommandation 3.

Recommandation 4 - Confiscation et mesures conservatoires

Dans le précédent REM, l'Union des Comores était notée Partiellement Conforme aux exigences de la recommandation 4 (ancienne Rec.3). Cette notation se justifiait par le fait que les prérogatives des autorités de poursuites pénales n'étaient pas claires pour détecter et retracer l'origine des biens soumis à confiscation ou susceptibles de l'être ou de constituer le produit d'un crime. En sus, la notation était aussi liée à l'absence de mise en œuvre des mécanismes de gel, saisies et confiscation des avoirs criminels en matière de BC. La plupart de ses insuffisances a été corrigée avec l'adoption de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT ainsi que de la loi n°21-004/AU de LT/FT/BC.

Critère 4.1

a et d. Le dispositif juridique comorien prévoit la saisie conservatoire en vue de la confiscation des biens ou fonds résultant d'une infraction de BC y compris les biens de valeur correspondante sous réserve des droits des propriétaires de bonne foi (art. 51 de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT et art. 560 du CP).

b. Cette mesure conservatoire couvre également les revenus et autres avantages tirés des produits, des biens qui ont servi ou étaient destinés à commettre les infractions de BC (art. 51 de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT et art. 560 du CP) ainsi que les infractions sous-jacentes associées (art. 54 du code de procédure pénale -CPP-).

c. Par ailleurs, il est également prévu la saisie en vue de la confiscation de biens qui ont servis ou facilité ou qui étaient destinés à la commission de l'infraction de financement de terrorisme, les actes terroristes ainsi que les organisations terroristes qui font partie du domaine d'application de la loi (art. 2 et 43 de la loi n° 21-004/AU de LT/FT/BC et art. 54 du CPP).

Critère 4.2

a. Dans le cadre des enquêtes de flagrance et préliminaire, les juges d'instruction et les officiers de police judiciaire de l'Union des Comores ont le pouvoir de mener les recherches et les investigations leur permettant de dépister, tracer et d'évaluer les biens qui sont les instruments ou produits de l'infraction (art. 16 à 19, 54 à 67 et 92 à 100 du CPP ; art. 35 et 36 de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT).

b. Le juge d'instruction peut prescrire des mesures conservatoires qui ordonnent notamment, aux frais de l'État, la saisie ou la confiscation des fonds et des biens en relation avec l'infraction de BC ou de FT, objet de l'enquête, et de tous les éléments de nature à permettre de les identifier, ainsi que le gel des sommes d'argent et opérations financières (art. 35 et 36 de la loi 12-008/AU de LBC/FT).

c. Le dispositif juridique de l'Union des Comores n'habilite pas les officiers de police judiciaire, les magistrats du parquet et les juges d'instruction à empêcher ou annuler les actions qui compromettent la faculté du pays de geler, saisir ou recouvrer les biens faisant l'objet d'une mesure de confiscation. Toutefois, le SRF peut ordonner provisoirement au déclarant de geler les fonds qui sont l'objet tant pour BC/FT ainsi que pour les infractions sous-jacentes (art. 93 de la loi n°21-004/AU de LT/FT/BC).

d. Par ailleurs, les OPJ peuvent constater les infractions à la loi pénale, en rassembler les preuves et en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte, le cas échéant, ils exercent ces attributions sous les auspices du juge d'instruction (art. 14 et 15 du CPP. Le juge d'instruction peut poser tous les actes nécessaires à la manifestation de la vérité (art. 49, 80, 81 et 92 du CPP). De même, le procureur de la République peut l'instruire les OPJ et requérir du juge d'instruction l'accomplissement des mêmes actes (art. 41 du CPP).

Critère 4.3

Les saisies et confiscations sont faites dans le respect des droits des tiers de bonne foi (art. 36 et 101 de la loi n°21-004/AU de LT/FT/BC). L'inculpé, la partie civile ou toute autre personne qui prétend avoir droit sur un objet placé sous-main de justice peut en réclamer la restitution au juge d'instruction (art. 99 du CPP). Toute personne autre que le prévenu, la partie civile ou la personne civilement responsable qui prétend avoir droit sur les objets placés sous-main de la justice peut également en réclamer la restitution au Tribunal saisi de la poursuite (art. 479 du CPP).

Critère 4.4

Les biens saisis sont gérés par les greffes des juridictions. Lorsqu'il s'agit des lingots, effets ou valeurs dont la conservation en nature n'est pas nécessaire à la manifestation de la vérité, le juge d'instruction peut autoriser le greffier à les déposer à la caisse des dépôts et consignation (art. 97 du CPP) qui n'existe pas. Mais la Banque Centrale des Comores (BCC) exerce pratiquement les attributions de la caisse des dépôts et consignations. Cependant, l'Union des Comores ne dispose pas d'un autre mécanisme pour gérer et, si nécessaire, disposer des biens autres que les numéraires et les lingots gelés, saisis ou confisqués.

Pondération et conclusion

L'Union des Comores prévoit la saisie en vue de la confiscation des instruments et produits du crime ou leurs valeurs correspondantes dans le respect des droits des tiers de bonne foi. Cependant, excepté la CENTIF, il n'existe pas de mesures visant à préserver la capacité des acteurs de la chaine pénale à geler, saisir ou recouvrer les biens. Il n'existe pas non plus de mécanisme de gestion des avoirs saisis et confisqués. Le dispositif comorien de LBC/FT/FP présente des lacunes mineures à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'union des Comores est notée Largement Conforme à la Recommandation 4.

Recommandation 5 - Infraction de financement du terrorisme

Dans le précédent REM, l'Union des Comores était notée Partiellement Conforme à la recommandation 5 (ancienne recommandation spéciale II) pour les raisons tenant notamment à l'absence d'incrimination des faits de FT conformément à la Convention de 1999 des Nations Unies pour la Répression du Financement du Terrorisme (la définition du financement du terrorisme ne couvrait que l'acte terroriste et l'organisation terroriste et le terroriste, les faits de complicité, d'entente, d'aide, d'assistance et d'association dans la commission de l'infraction de FT). Ces insuffisances ont été corrigées avec la révision du cadre juridique comorien.

Critère 5.1

Le dispositif juridique comorien confère le caractère d'infraction pénale au FT conformément à l'article 2 de la Convention des Nations Unies pour la répression du FT (art. 544 du code pénal). Il désigne tout acte commis par une personne physique ou morale qui, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, a délibérément fourni ou recueilli des biens, fonds et autres ressources financières avec l'intention de les utiliser ou sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou en partie, par un individu ou une organisation terroriste en vue de commettre un ou plusieurs actes terroristes. La commission d'un ou de plusieurs de ces actes terroristes constitue aussi une infraction (art. 2 de la loi n°21-004/AU de LT/FT/BC).

Critère 5.2

L'infraction de financement du terrorisme est le fait pour toute personne physique ou morale, de fournir ou de réunir des fonds et autres biens, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, illicitement et délibérément, dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou partie, par un individu ou une

organisation terroriste en vue de commettre un ou plusieurs actes terroristes. L'infraction de FT est établie même en l'absence de lien avec un ou plusieurs actes terroristes spécifiques et toutes les formes de soutien et de financement de personnes ou organisations/activités en rapport avec le terrorisme sont interdites (art. 544, 550 du CP, art. 17 et 77 de la loi 21-004/AU de LT/FT/BC).

Critère 5.2 (bis)

L'infraction de FT couvrent le financement de voyages de personnes qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité, dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme (art. 17 al.1 tiret 2 de la loi 21-004/AU de LT/FT/BC).

Critère 5.3

L'infraction de FT s'applique à tous les biens et autres ressources financières d'origine licite ou non, fournis ou réunis dans l'intention de les voir utilisés ou sachant qu'ils seront utilisés en tout ou partie pour la commission d'un acte terroriste (art. 17 al. 1 tiret 1 de la loi 21-004/AU de LT/FT/BC).

Critère 5.4

Critère 5.4 a L'infraction de FT est constituée, que l'acte ait eu lieu ou non, et que les fonds aient ou non été utilisés pour commettre ou tenter de commettre un ou plusieurs actes terroristes (art. 550 al. 2 du CP et art 1er.3 alinéas 2 de la loi 21-004/AU de LT/FT/BC).

Critère 5.4 b L'infraction de financement du terrorisme est constituée que les fonds et biens soient liés à un ou plusieurs actes terroristes spécifiques (art. 550 al. 2 du CP).

Critère 5.5

Le dispositif juridique comorien permet que l'élément intentionnel et la connaissance des faits requis pour établir la preuve de l'infraction de FT puissent être déduits de circonstances factuelles objectives (art. 551 du CP).

Critère 5.6

Les personnes physiques coupables de FT sont punies quinze (15) à vingt (20) ans de réclusion criminelle et d'une amende égale au moins à cinq (05) fois la valeur des fonds ou des biens engagés. Il en est de même pour la tentative de FT (art. 548 et 549 du CP). Ces peines sont portées au double en cas de circonstances aggravantes (art. 556 et 557 du CP). Il est également prévu des sanctions pénales complémentaires facultatives à savoir l'interdiction d'exercer une activité professionnelle dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise, l'interdiction de diriger/gérer/administrer une entreprise ou une société commerciale ou industrielle et l'interdiction de séjour (art. 552 du CP). Les fonds et autres ressources financières qui sont l'objet de l'infraction ainsi que tout bien mobilier ou immobilier destiné ou ayant servi à la commission de l'infraction appartenant au condamné, son conjoint et concubin ainsi que ses enfants, sous réserve de prouver l'origine licite, peuvent faire l'objet de confiscation obligatoire au profit de l'État (art. 560 du CP). Ces sanctions sont proportionnées et dissuasives.

Critère 5.7

Les personnes morales coupables de FT sont punies d'une amende pouvant aller jusqu'à quinze (15) fois le montant des sommes objet du délit. Elles peuvent faire l'objet d'autres sanctions complémentaires (art. 553 du CP). Les personnes morales assujetties encourent des peines d'emprisonnement d'un (01) à cinq (05) en raison des

manquements à leurs obligations en matière de LBC/FT (art. 554 du CP). Ces peines sont portées au double en cas de circonstances aggravantes (art. 556 et 557 du CP) Par ailleurs, leurs autorités de contrôle peuvent aussi prendre à leur encontre des sanctions appropriées conformément aux textes législatifs et réglementaires applicables en la matière (art. 44 de la loi 12-008/AU de LBC/FT). Ces sanctions sont proportionnées et dissuasives.

Critère 5.8

Critère 5.8 a La tentative de commettre une infraction de financement du terrorisme constitue également une infraction (art. 549 du CP).

Critère 5.8 b L'infraction de financement du terrorisme est commise lorsqu'une personne physique ou morale y participe en tant que complice par la fourniture de moyens, d'aide, d'assistance et de conseils en vue de la commettre (art. 549 du CP).

Critère 5.8 c L'infraction est commise lorsque quiconque organise ou incite d'autres à commettre les actes de financement de terrorisme (art. 42 de la loi 12-008/AU de LBC/FT).

Critère 5.8 d Sont punies l'entente ou la participation à une association en vue de la commission d'un fait constitutif du financement du terrorisme, l'association pour commettre ledit délit, l'aide, l'incitation ou le conseil à une personne physique ou morale, en vue de l'exécuter ou d'en faciliter l'exécution. Toutes les personnes parties à cette organisation exposent leur responsabilité pénale (art. 42 de la loi 12-008/AU de LBC/FT).

Critère 5.9

L'infraction de FT est désignée comme une infraction sous-jacente au BC (art.1, point.7 de la loi 12-008/AU de LBC/FT).

Critère 5.10

L'infraction de FT est applicable à toute personne physique ou morale, et à toute organisation justiciable en Union des Comores, sans tenir compte du lieu où l'acte a été commis (art.550 du CP).

Pondération et conclusion

Le dispositif juridique comorien ne présente aucune lacune au regard des exigences de cette recommandation.

L'union des Comores est notée Conforme à la Recommandation 5.

Recommandation 6 - Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et à son financement

Dans sa précédente évaluation, l'Union des Comores était notée non conforme à la recommandation spéciale III, dont les exigences sont désormais reprises dans les critères d'évaluation de la recommandation 6. Les facteurs justifiant cette non-conformité tenaient à l'absence de mécanisme de gel des fonds des terroristes conformément aux Résolutions 1267 et 1373 et suivants du Conseil de Sécurité des Nations unies. Depuis lors, L'Union des Comores a adopté la loi 12-008/AU du 28 juin 2012 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et la loi n°21-004/AU du 29 juin 2021 relative à la lutte contre le Terrorisme, son financement et à la Répression du blanchiment de capitaux pour renforcer son dispositif en la matière. L'Union des Comores a aussi, très récemment, pris un Décret portant régime et procédures de mise en œuvre des Sanctions financières ciblées (SFC) liées au financement du terrorisme et de la prolifération (FT-P).

Identification et désignation

Critère 6.1 a, b, c, d et e

Critère 6.1 a L'Union des Comores a désigné le Ministre chargé des finances en qualité d'autorité compétente chargée de proposer la désignation de personnes ou d'entités au Comités 1267/1989 et 1988 du Conseil de Sécurité des Nations unies (article 4 Décret 23-074/PR du 25 juillet 2023).

Critère 6.1 b L'Union des Comores dispose d'un mécanisme permettant d'identifier les cibles de désignation sur la base des critères de désignation établis par les RCSNU avec la création d'une Commission technique consultative de gel administratif (art. 31 à 35 du décret 23-074/PR). Toutefois, l'arrêté qui doit définir le fonctionnement de ladite commission n'a pas été pris.

Critère 6.1 c L'Union des Comores applique des critères de preuve basés sur les « motifs ou bases raisonnables » en vue de proposer ou non, une désignation pour inscription sur les listes de SFC, en vertu des Résolutions 1267, 1989, 1988 et les résolutions subséquentes (art. 5-1 du décret 23-074/PR). Ces propositions de désignation ne sont pas subordonnées à l'existence d'une procédure judiciaire (art. 10 du Décret 23-074/PR).

Critère 6.1 d L'Union des Comores suit les modèles d'inscription adoptés par le Comité 1267/1989 ou le Comité 1988 (art. 5-2 du décret 23-074/PR).

Critère 6.1 e Le dispositif juridique comorien prévoit que l'autorité compétente désignée, en l'occurrence le Ministre chargé des finances, fournit autant d'informations pertinentes que possible sur l'identité de la personne proposée, fait un exposé des motifs détaillés sur la raison de sa proposition et précise si le statut d'État désignant du pays peut être rendu public (art. 5-3, 5-4 et 5-5 du Décret 23-074/PR).

Critère 6.2a, b, c, d et e

Critère 6.2 a L'Union des Comores a désigné le Ministre chargé des finances comme autorité compétente chargée de proposer la désignation de personnes physiques ou entités qui remplissent les critères spécifiques de désignation au titre de la RCSNU 1373 (article 6 du Décret 23-074/PR).

Critère 6.2 b L'Union des Comores dispose d'un mécanisme permettant d'identifier les cibles de désignation sur la base des critères de désignation établis par la RCSNU 1373 avec la création d'une Commission technique consultative de gel administratif (art. 31 à 35 du décret 23-074/PR). Toutefois, l'arrêté qui doit définir le fonctionnement de ladite commission n'a pas été pris.

Critère 6.2 c Le dispositif juridique comorien prévoit la possibilité de déterminer rapidement qu'il y'a des motifs raisonnables ou une base raisonnable permettant de suspecter que la personne ou l'entité dont la désignation est demandée par un pays tiers remplit les critères de désignation de la RCSNU 1373 (article 8 du décret 23-074/PR).

Critère 6.2 d Le dispositif de l'Union des Comores décrit les critères de preuve relevant de « motifs raisonnables » ou de « base raisonnable » (art. 16 du décret 23-074), et précise que les désignations ne sont pas subordonnées à l'existence d'une procédure judiciaire (art. 10 du Décret 23-074/PR).

Critère 6.2 e L'autorité compétente en matière de gel administratif fournit des informations pertinentes sur l'identification de la personne ou de l'entité proposée, ainsi que des informations spécifiques venant étayer la décision de désignation, lorsque l'Union des Comores demande à un autre pays de donner effet à des actions engagées dans le cadre des mécanismes de gel (article 12 du Décret 23-074/PR).

Critère 6.3 a et b

Critère 6.3 a L'Union des Comores donne à l'autorité compétente en matière de gel administratif les pouvoirs de

recueillir ou solliciter auprès de toutes autorités compétentes des informations pertinentes sur les personnes répondant aux critères de désignation sur la base de motifs raisonnables, ou pour lesquelles il existe une base raisonnable de suspecter qu'elles remplissent ces critères (article 9 du Décret 23-074/PR).

Critère 6.3 b L'autorité compétente en matière de gel administratif en Union des Comores peut intervenir ex parte à l'encontre d'une personne ou entité ayant été identifiée et dont la désignation, ou proposition de désignation est examinée (article 11 du Décret 23-074/PR).

Gel

Critère 6.4-Partielement Rempli-

Le dispositif juridique comorien désigne le Directeur du Service de renseignement financier (SRF) comme étant l'autorité chargée de prendre, « par tout acte laissant trace écrite, sans délai et sans notification préalable » », la décision de gel des fonds et autres ressources économiques et financières des personnes ou entités désignées sous SFC au titre des RCSNU 1267 et subséquentes (articles 18 et 19 du Décret 23-074/PR).

S'agissant des SFC prises au titre de la RCSNU 1373, c'est le Ministre des finances qui décide, sans délai et sans notification préalable, par arrêté, du gel des fonds et autres ressources économiques et financières des personnes ou entités désignées (articles 20 et 21 du Décret 23-074/PR).

Toutefois, l'intervention du Directeur du SRF par une décision de gel dont la nature et les modalités ne sont pas précisées, fait que les SFC prises au titre des RCSNU 1267 et subséquentes ne peuvent être mises en œuvre sans délai.

Critère 6.5 a, b, c, d, e et f

Critère 6.5 a Le dispositif juridique comorien oblige les institutions financières et les EPNFD, ainsi que toute autre personne physique ou morale se trouvant sur le territoire, à geler sans délai et sans notification préalable, les fonds des personnes et entités désignées (articles 2 et 22 du Décret 23-074/PR).

Critère 6.5 b Dans le dispositif juridique comorien, l'obligation de gel s'étend à tous les fonds ou biens susceptibles d'être gelés conformément aux exigences du GAFI (art. 23 du décret 23-074/PR).

Critère 6.5 c Le dispositif juridique comorien interdit à tout ressortissant comoriens ou à toute personne physique ou morale établie sur le territoire national de remettre des fonds, ressources et autres services aux personnes ou entités liées, directement ou indirectement, intégralement ou conjointement, au profit des personnes ou entités désignées ; entités possédées ou contrôlées, directement ou indirectement, par les personnes ou entités désignées ; et des personnes et entités agissant au nom ou sur instructions de personnes ou entités désignées, sauf licence, autorisation ou notification contraire, conformément aux Résolutions du Conseil de Sécurité applicables (article 25 du Décret 23-074/PR).

Critère 6.5 d- Le dispositif comorien donne les prérogatives au SRF de notifier, « par tout moyen laissant trace écrite », les listes de désignations au titre des SFC liées au FT, aux assujettis du secteur financier et aux EPNFD dès que ces mesures interviennent (art. 26 du Décret 23-074/PR), et de fournir, en rapport avec la BCC et les autres autorités de régulations ou de contrôle compétentes, des lignes directrices claires au profit de ces assujettis quant à leurs obligations dans le cadre des mécanismes de gel (art. 27 du Décret 23-074/PR). Toutefois, le mécanisme de communication des listes de sanctions aux assujettis n'étant pas précisé, il n'est pas clair que c'est fait à temps opportun. Aussi, quoi que prévues, les lignes directrices pertinentes n'ont pas été édictées.

Critère 6.5 e Les Institutions financières et les EPNFD sont obligées de déclarer au Directeur du SRF tous les biens

gelés par leurs soins et les mesures prises conformément aux interdictions des RCSNU pertinentes, y compris les tentatives d'opérations (art. 28 du Décret 23-074/PR).

Critère 6.5 f Le dispositif juridique comorien prévoit la protection des tiers de bonne foi (autorités compétentes, des IF et EPNFD) lorsque ceux-ci mettent en œuvre leurs obligations en matière de SFC liées au FT (art. 8, dernier al. de la loi 21-004/AU de LT/FT/BC et articles 29 et 30 du Décret 23-074/PR).

Radiation des listes, déblocage et accès aux fonds et autres bien gelés

Critère 6.6 a, b, c, d, e, f et g

Critère 6.6 a Le dispositif juridique comorien prévoit des procédures pour soumettre les demandes de radiation des listes au Comité des sanctions compétent des Nations Unies lorsque des personnes et entités désignées en application des régimes de sanctions des Nations Unies, de l'avis du pays, ne répondent pas ou plus aux critères de désignation et ce, conformément aux procédures adoptées par le comité 1267/1989 ou le Comité 1988 (article 39 du Décret 23-074/PR).

Critère 6.6 b Le dispositif juridique comorien prévoit la possibilité pour le Ministre chargé des finances de se prononcer sur les demandes de radiations et de déblocage des fonds gelés au titre de la RCSNU 1373, lorsque la décision de désignation ne résulte pas d'une demande d'un pays tiers (article 36 al. 3 du Décret 23-074/PR). La demande de radiation et de déblocage des fonds est adressée au Directeur du SRF qui la transmet à la Commission technique consultative qui l'examine et donne un avis motivé au Ministre chargé des Finances qui prend sa décision dans un délai maximum d'un mois (article 36 du Décret 23-074/PR). Critère 6.6 c Le dispositif juridique comorien prévoit la possibilité pour des personnes ou entités faisant l'objet de désignation au titre de la RCSNU 1373, de faire examiner les décisions de désignation par les juridictions compétentes en matière administrative, préalablement à tout recours gracieux auprès du Ministre chargé des finances (article 39 al. 2 du Décret 23-074/PR).

Critère 6.6 d - Le dispositif juridique comorien stipule que lorsque la contestation porte sur une décision de gel prise en application d'une RCSNU, elle doit se conformer à la procédure adéquate prévue dans les Résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité (art. 39 al. 3 du Décret 23-074/PR. Une large diffusion desdites procédures, sans autre précision, est prévue sous la responsabilité du Ministre chargé des finances (art. 39 in fine). Toutefois, la publication desdites procédures y compris les lignes directrices et les procédures adoptées par le Comité 1988 et du mécanisme de saisine directe du Point focal institué conformément à la RCSNU 1730 n'est ni précisée ni effective.

Critère 6.6 e – Le dispositif juridique comorien prévoit la possibilité de saisir directement le Bureau du Médiateur de l'ONU d'une demande de radiation de la liste des sanctions Al-Qaida conformément aux RCSNU 1904, 1989 et 2083 (article 39 al. 1er du Décret 23-074/PR). Toutefois, des mécanismes clairs ne sont pas définis pour informer les personnes et entités désignées de cette possibilité de saisine directe.

Critère 6.6 f Le dispositif comorien prévoit que les biens, fonds et autres ressources économiques et financières gelés par erreur peuvent être dégelés après vérification (article 42 du Décret 23-074/PR), sans autre précision. Toutefois, des procédures n'ont pas été définies clairement, encore moins publiées pour permettre aux personnes portant le même nom qu'une personne désignée et dont les biens et autres ressources sont gelés par suite de cette erreur, de demander le dégel desdits biens et ressources.

Critère 6.6 g Les décisions de radiation des listes de sanctions et le dégel des biens, fonds et autres ressources économiques et financières des personnes et entités désignées sont notifiées sans délai aux assujettis du secteur financier et du secteur non financier dès qu'elles interviennent et publiées au Journal officiel (art. 40 du Décret 23-074/PR). Toutefois, ces assujettis n'ont pas bénéficié de lignes directrices pour les aider à mettre en œuvre leurs obligations en matière de radiation des listes et de dégel.

Critère 6.7-

Le dispositif comorien prévoit des procédures pour autoriser l'accès aux fonds et autres biens gelés au titre de la RCSNU 1267, considérés comme nécessaires pour subvenir aux besoins de base, au paiement de certaines charges extraordinaires et des frais de services ou dépenses extraordinaires conformément aux procédures de la RCSNU 1452. Toutefois, de telles procédures ne sont pas prévues pour autoriser l'accès aux fonds et autres biens gelés au titre de la RCSNU 1373.

Pondération et conclusion

Le Décret 23-074/PR du 25 juillet 2023 désigne le Ministre chargé des Finances comme l'autorité compétente en matière de gel administratif et à ce titre, il est chargé de faire des propositions de désignations de personnes ou d'entités aux Comités 1267/1989 et 1988 du Conseil de Sécurité des Nations unies. Il procède également aux désignations de personnes ou entité sur la liste nationale au titre de la RCSNU 1373 et prend sans délai la décision de gel y relative par arrêté. Toutefois, l'intervention du Directeur du SRF par une décision de gel dont la nature et les modalités ne sont pas précisées, fait que les SFC prises au titre des RCSNU 1267 et subséquentes ne peuvent être mises en œuvre sans délai.

Aussi, le mécanisme de communication des listes de sanctions aux assujettis n'étant pas précisé, il n'est pas clair que c'est fait à temps opportun, et les modalités de publication des procédures de radiation et de déblocage des fonds et autres ressources économiques et financières des personnes et entités désignées ne sont ni définies clairement, ni effectives. Il faut noter également l'absence de lignes directrices à l'endroit des assujettis pour les aider à mettre en œuvre toutes leurs obligations en matière de SFC et de procédures de demande d'accès aux fonds et autres ressources économiques et financières des personnes et entités désignées au titre de la RCSNU 1373.

Le dispositif comorien de LBC/FT/FP présente des lacunes modérées à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'union des Comores est notée Partiellement Conforme à la Recommandation 6.

Recommandation 7 - Sanctions financières ciblées liées à la prolifération

Il s'agit d'une nouvelle recommandation qui n'a pas été évaluée lors de la précédente évaluation mutuelle de l'Union des Comores.

Critère 7.1 -

Le dispositif juridique comorien désigne le Directeur du Service de renseignement financier (S)RF) comme étant l'autorité chargée de prendre, « par tout acte laissant trace écrite, sans délai et sans notification préalable » », la décision de gel des fonds et autres ressources économiques et financières des personnes ou entités désignées sous SFC au titre des RCSNU 1718, 2231 et subséquentes relatives à la lutte contre le financement de la prolifération (article 18 du Décret 23-074/PR). Toutefois, l'intervention du Directeur du SRF par une décision de gel dont la nature et les modalités ne sont pas précisées, fait que les SFC prises au titre des RCSNU 1218, 2235 et subséquentes ne peuvent être mises en œuvre sans délai.

Critère 7.2 a, b, c, d, e et f

Critère 7.2 a - Le dispositif juridique comorien oblige les institutions financières et les EPNFD, ainsi que toute autre personne physique ou morale se trouvant sur le territoire, à geler sans délai et sans notification préalable, les fonds des personnes et entités désignées au titre des SFC liées au FP (articles 2 et 22 du Décret 23-074/PR).

Critère 7.2 b Dans le dispositif juridique comorien, l'obligation de gel s'étend à tous les fonds ou biens susceptibles d'être gelés conformément aux exigences du GAFI (art. 23 du décret 23-074/PR).

Critère 7.2 c Le dispositif juridique comorien interdit à tout ressortissant comoriens ou à toute personne physique ou morale établie sur le territoire national de remettre des fonds, ressources et autres services au profit de personnes ou entités désignées sauf licence, autorisation, ou notification contraire conformément aux Résolutions du Conseil de Sécurité pertinentes (article 25 du Décret 23-074/PR).

Critère 7.2 d – Le dispositif comorien donne les prérogatives au SRF de notifier, « par tout moyen laissant trace écrite », les listes de désignations au titre des SFC liées au FP, aux assujettis du secteur financier et aux EPNFD dès que ces mesures interviennent (art. 26 du Décret 23-074/PR), et de fournir, en rapport avec la BCC et les autres autorités de régulations ou de contrôle compétentes, des lignes directrices claires au profit de ces assujettis quant à leurs obligations dans le cadre des mécanismes de gel (art. 27 du Décret 23-074/PR). Toutefois, le mécanisme de communication aux assujettis n'étant pas précisé, il n'est pas clair que c'est fait à temps opportun. Aussi, quoi que prévues, les lignes directrices pertinentes n'ont pas été édictées.

Critère 7.2 e Toutes les personnes et entités chargées de mettre en œuvre les mesures de gel, notamment les Institutions financières et les EPNFD, sont obligées de déclarer au Directeur du SRF tous les biens gelés par leurs soins et les mesures prises conformément aux interdictions des RCSNU pertinentes, y compris les tentatives d'opérations (art. 28 du Décret 23-074/PR).

Critère 7.2 f Le dispositif juridique comorien prévoit la protection des tiers de bonne foi (autorités compétentes, IF et EPNFD) lorsque ceux-ci mettent en œuvre leurs obligations en matière de SFC liées au FT (art. 8, dernier al. de la loi 21-004/AU de LT/FT/BC et articles 29 et 30 du Décret 23-074/PR).

Critère 7.3-

Des mesures sont prises en Union des Comores pour surveiller les assujettis du secteur financier et assurer la mise en œuvre de leurs obligations en matière de SFC. En cas de manquements constatés dans la mise en œuvre des SFC liées au FP, les assujettis, toutes catégories confondues, sont passibles de sanctions pénales et d'une gamme de sanctions administratives et disciplinaires alignées auxdits manquements (art. 43 de la loi 12-008/AU relative à la LBC/FT, art. 99 de la loi 21-004/AU de LT/FT/BC et art. 48 à 52 du décret 23-074/PR). Toutefois, leurs autorités de contrôle n'ayant pas été désignées, des mesures de surveillance ne sont pas prises pour s'assurer que les assujettis du Secteur non financier (EPNFD) et du secteur des assurances mettent en œuvre leurs obligations en matière de SFC liées au FP.

Critère 7.4 a, b, c et d

Le dispositif juridique comorien ne prévoit pas précisément des procédures pour soumettre les demandes de radiation des listes au Comité des sanctions des Nations Unies compétent lorsque des personnes et entités désignées en application des régimes de sanctions des Nations Unies, de l'avis du pays, ne répondent pas ou plus aux critères de désignation au titre des SFC liées au FP, conformément à la RCSNU 1730.

Critère 7.4 a Le dispositif comorien prévoit la large diffusion des procédures de saisine directe du Point focal institué conformément à la RCSNU 1730 par le Ministre en charge des Finances art. 39 in fine du Décret 23-074/PR. Toutefois, aucune autre disposition juridique ne prévoit la saisine directe du Point focal et la publication des procédures et lignes directrices pertinentes n'est pas effective afin d'informer le public de cette possibilité.

Critère 7.4 b. - Le dispositif comorien prévoit que les biens, fonds et autres ressources économiques et financières gelés par erreur peuvent être dégelés après vérification (article 42 du Décret 23-074/PR), sans autre précision. Toutefois, des procédures n'ont pas été définies clairement, encore moins publiées pour permettre aux personnes

portant le même nom qu'une personne désignée et dont les biens et autres ressources sont gelés par suite de cette erreur, de demander le dégel desdits biens et ressources.

Critère 7.4 c - Il n'existe pas en Union des Comores de procédure de demande d'accès aux fonds gelés conformément aux dérogations prévues au titre des RCSNU 1718/2231.

Critère 7.4 d Les décisions de radiation des listes de sanctions et le dégel des biens, fonds et autres ressources économiques et financières des personnes et entités désignées sont notifiées sans délai aux assujettis du secteur financier et du secteur non financier dès qu'elles interviennent et publiées au Journal officiel (art. 40 du Décret 23-074/PR). Toutefois, ces assujettis n'ont pas bénéficié de lignes directrices pour les aider à mettre en œuvre leurs obligations en matière de radiation des listes et de dégel au titre des SFC liées au FP.

Critère 7.5 a et b

Critère 7.5 a La législation comorienne ne prévoit pas l'ajout aux comptes gelés des intérêts, autres revenus dus sur ces comptes ou paiements dus au titre des contrats, accords ou obligations survenus avant la date à laquelle ces comptes ont été soumis aux dispositions des Résolutions 1718 ou 2231 et subséquentes.

Critère 7.5 b Le dispositif comorien prévoit la possibilité de procéder à des prélèvements sur les comptes gelés, pour le paiement de fonds et ressources dus, en vertu de contrats, accords ou obligations conclus ou nés antérieurement à l'entrée en vigueur de la décision de gel, à condition que ces fonds et ressources ne rentrent pas dans le cadre des interdictions de dérogation prévues par les RCSNU pertinentes (article 46 du Décret 23-074/PR).

Pondération et conclusion

Le Décret 23-074/PR du 25 juillet 2023 désigne le Ministre chargé des Finances comme l'autorité compétente en matière de gel administratif. Cependant, c'est le Directeur du Service de renseignement financier, en vertu des dispositions du même décret, qui a la charge de prendre, « par tout moyen laissant trace écrite » les décisions de gel des fonds et autres ressources économiques et financières des personnes et entités désignées au titre des SFC liées au FP. Toutefois, l'intervention du Directeur du SRF par une décision de gel dont la nature et les modalités ne sont pas précisées, fait que les SFC prises au titre des RCSNU 1718, 2231 et subséquentes ne peuvent être mises en œuvre sans délai.

Aussi, le mécanisme de communication des listes de sanctions aux assujettis n'étant pas précisé, il n'est pas clair que c'est fait à temps opportun et les modalités de publication des procédures de radiation et de déblocage des fonds et autres ressources économiques et financières des personnes et entités désignées ne sont ni définies clairement, ni effectives. Il faut noter également l'absence de lignes directrices à l'endroit des assujettis pour les aider à mettre en œuvre toutes leurs obligations en matière de SFC et de procédures de demande d'accès aux fonds et autres ressources économiques et financières des personnes et entités désignées au titre des RCSNU 1718/2231. Il n'y'a pas non plus de mécanisme permettant d'ajouter aux comptes gelés les intérêts et autres paiements dus au titre d'accords ou obligations survenus avant la date à laquelle ces comptes ont été soumis aux dispositions des Résolutions 1718 ou 2231 et subséquentes.

Le dispositif comorien de LBC/FT/FP présente des lacunes modérées à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'union des Comores est notée Partiellement Conforme à la Recommandation 7.

Recommandation 8 - Organisations à but non lucratif

L'Union des Comores était notée non conforme aux exigences de la recommandation 8 (ancienne RS. VIII) du fait de l'absence de loi/réglementation spécifique, ainsi que de mécanisme de surveillance et de supervision basée sur le risque des OBNL pour les empêcher d'être utilisés à des fins de financement du terrorisme. Il n'y avait pas non plus d'étude approfondie sur les risques d'utilisation abusive à des fins de FT des OBNL, encore moins de mécanisme de coopération efficace entre acteurs nationaux pour prévenir de cette utilisation abusive et pour échanger des informations pertinentes avec les pays étrangers. Depuis sa précédente évaluation, l'Union des Comores a adopté un texte règlementaire pour encadrer et suivre les activités des OBNL sur le territoire national. Il s'agit du Décret 20-101/PR du 30 juillet 2020.

Adopter une approche fondée sur les risques

Critère 8.1

Critère 8.1 a.

La loi N° 86-006/AF du 30 mai 1986 relative au contrat d'association réglemente le régime de reconnaissance des associations dont l'objectif n'est pas le partage de bénéfice, ainsi que leurs conditions de création. Elle est complétée par le Décret n°20-101/PR régissant les modalités d'agrément et d'intervention des organisations non gouvernementales (ONG), à l'exclusion des fondations qui sont pourtant considérées comme des OBNL au sens du GAFI. L'Union des Comores n'a cependant pas procédé à l'évaluation spécifique du secteur des OBNL pour examiner la pertinence de ses lois et règlements relatifs aux entités pouvant être exploitées à des fins de FT, y compris les OBNL, ni identifier le ou les sous-catégories les plus exposées à l'exploitation abusive à des fins de financement du terrorisme. Aucun texte juridique ne prévoit cette obligation.

Critère 8.1 b. L'Union des Comores n'a pas de ce fait identifier la nature des menaces posées par les entités terroristes sur les OBNL qui présenteraient des risques, encore moins la manière dont les entités terroristes les exploitent.

Critère 8.1 c. L'Union des Comores n'a pas non plus pris des mesures spécifiques pertinentes et proportionnées pour traiter les risques auxquels seraient exposés les OBNL en matière de financement du terrorisme.

Critère 8.1 d. L'absence d'évaluation spécifique et approfondie du secteur des OBNL fait qu'il n'y a pas encore de possibilité de réévaluer de nouvelles informations relatives aux potentielles vulnérabilités des OBNL face aux menaces des entités terroristes.

Sensibilisation continue aux questions relatives au financement du terrorisme

Critère 8.2 a, b, c et d

Critère 8.2 a Des mesures de nature à favoriser la responsabilité et l'intégrité des OBNL et à renforcer la confiance du public dans leur gestion et leur fonctionnement ont été prises par l'Union des Comores. Il s'agit :

a. des conditions requises pour accorder un agrément à une ONG (art. 5 à 12 du décret n°20-101/PR du 30 juillet 2020) ;
b. de la mise en place d'un comité interministériel chargé du contrôle, du suivi et de l'évaluation des ONG (art. 12 du décret n°20-101/PR du 30 juillet 2020) ;
c. de l'obligation d'observer des règles prudentielles pour les ONG agréées (art. 78 de la loi n°21-004 /AU de LT/FT/BC) ;
d. du contrôle sur leur financement et sur l'origine de leurs fonds (art. 31 du décret n°20-101/PR du 30 juillet 2020).

Critère 8.2 b Les autorités comoriennes compétentes n'ont pas mené de campagnes de sensibilisation à l'endroit

des OBNL et de la communauté des donateurs afin de les inciter à approfondir leurs connaissances sur les potentielles vulnérabilités du secteur face aux risques de financement du terrorisme et sur les mesures de protection à prendre.

Critère 8.2 c Les autorités comoriennes ne travaillent pas avec les OBNL pour les aider à mieux répondre aux risques de FT et vulnérabilités auxquels ils sont exposés par catégorie, en usant des meilleures pratiques pour se protéger contre les menaces d'exploitation abusive à des fins de FT.

Critère 8.2 d Il n'y a pas eu non plus de sessions de sensibilisation spécifiques qui viseraient à encourager les OBNL à utiliser les circuits financiers réguliers pour effectuer leurs opérations.

Surveillance ou contrôle ciblé des OBNL basé sur les risques

Critère 8.3

Le dispositif règlementaire comorien qui régit le secteur des OBNL n'a pas institué une surveillance basée sur le risque de FT (Cf. analyse des critères 8.1 et 8.2). Des mesures de surveillance et de contrôle des OBNL sont tout de même prévues (art. 15 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT, art. 25 et suivants du décret 20-101/PR).

Critère 8.4 a et b

Critère 8.4 a L'Union des Comores n'a pas désigné d'autorité chargée de surveiller et de contrôler la mise en œuvre des obligations des OBNL en matière de LBC/FT avec une approche basée sur les risques.

Critère 8.4 b.- Des sanctions pénales et administratives sont prévues pour les violations dont sont coupables les OBNL (art. 38 de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT, art. 33 à 36 du décret n°20-101/PR, art. 5 et 6 de la loi n° 86-006/AF du 30 mai 1986 relative au contrat d'association). Cependant, en l'absence d'autorité désignée pour la supervision et le contrôle des OBNL, notamment basée sur le risque de FT, les sanctions prévues ne peuvent être prononcées efficacement.

Enquêtes et collectes d'informations efficaces

Critère 8.5 a, b, c et d

Critère 8.5 a Il n'existe pas de mécanisme national de coopération et de coordination efficace permettant de collecter des informations pertinentes sur l'utilisation des OBNL à des fins de FT. Le Comité technique créé par arrêté et qui pouvait jouer ce rôle n'est pas fonctionnel (cf. analyse c.2.3).

Critère 8.5 b. L'Union des Comores ne dispose pas suffisamment de compétences en matière d'enquêtes et de capacité à examiner les OBNL suspectés d'être exploités à des fins de FT ou par des organisations terroristes, ou de soutenir activement des activités ou organisations terroristes.

Critère 8.5 c Les OBNL ont l'obligation de se soumettre au contrôle des autorités compétentes, notamment sur leur financement et sur l'origine de leurs fonds, et de produire un rapport technique et financier à la fin de chaque programme (art. 25 à 32 du décret 2020-101/PR). A cet effet, les services de l'État peuvent accéder aux informations pertinentes détenus par les OBNL sans que le secret professionnel ne puisse leur être opposé (art. 31 dudit du décret 2020-101/PR).

Critère 8.5 d Il n'existe pas de mécanisme approprié pour informer rapidement les autorités compétentes de faits en lien avec le FT impliquant un OBNL.

Capacité effective à répondre à des demandes étrangères portant sur un OBNL suspect

Critère 8.6

L'Union des Comores n'a pas procédé à la désignation de points de contacts, ni défini des procédures appropriées pour répondre aux demandes d'informations internationales concernant tout OBNL suspecté de financer le terrorisme ou de le soutenir par tout autre moyen. Le SRF peut échanger de telles informations avec ses homologues. Cependant, l'absence de points de contact et de procédures appropriées limite la portée de sa capacité à fournir des informations pertinentes aux demandes étrangères sur les OBNL.

Pondération et conclusion

Le dispositif juridique de l'Union des Comores ne consacre pas l'approche basée sur les risques relativement à la réglementation et à la surveillance des OBNL, pour s'assurer qu'ils ne soient utilisés à des fins de FT. Il ne définit pas non plus l'obligation, la procédure et la périodicité d'identification/de revue des risques et vulnérabilités dans le secteur des OBNL. En outre, il n'existe pas d'autorité de contrôle et de supervision désignée pour les OBNL, pouvant appliquer des sanctions, notamment en matière de LBC/FT. Il n'y a pas de mécanisme permettant de signaler à temps opportun les faits en lien avec le FT impliquant les OBNL, ni de mécanisme de coopération nationale pour l'échange d'informations pertinentes entre acteurs nationaux et avec les pays étrangers. Le dispositif comorien de LBC/FT/FP présente des lacunes majeures à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'union des Comores est notée Non Conforme à la Recommandation 8.

Recommandation 9 - Lois sur le secret professionnel des institutions financières

L'Union des Comores était notée non conforme aux critères de la recommandation 9 (ancienne rec.4) en 2009. Cette notation avait été justifiée par l'absence de dispositions assurant que le secret bancaire n'entrave pas l'échange d'informations et de documents entre autorités compétentes nationales et institutions financières.

Critère 9.1

Les IF ne peuvent pas invoquer le secret professionnel pour refuser de fournir des informations aux autorités de contrôle, au SRF ainsi qu'aux autorités judicaires agissant dans le cadre de la LBC/FT (art. 34 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). Plus spécifiquement, les établissements de crédit et les intermédiaires financiers ne peuvent pas opposer le secret professionnel ni à la Banque Centrale dans l'exercice de sa mission de surveillance du système financier, ni à l'autorité judiciaire agissant dans le cadre d'une procédure pénale (art. 17 de la loi n°l3-003/AU du 12 juin 2013 relative à la loi bancaire).

Par ailleurs, le pays dispose de mécanismes d'échanges de renseignements entre les autorités compétentes au niveau national et international ainsi que de partage d'informations y compris avec leurs homologues étrangers entre IF.

En effet, le SRF peut échanger en temps opportun et utiliser toute information pertinente émanent des autorités judiciaires, des autorités de contrôle notamment la banque centrale et les différents services administration publique, en cas de besoins (art. 3, al. 2, 4ème tiret du décret n°20-145/PR).

En outre, la BCC peut faire appel à d'autres Banques Centrales ou à d'autres organismes de contrôle, dans le cadre de ses missions de contrôles et transmettre des informations aux autorités chargées de la surveillance des institutions financières dans d'autres pays (art. 34, points 1 et 3 de la loi bancaire).

Pondération et conclusion

Le dispositif juridique comorien ne présente aucune lacune au regard des exigences de cette recommandation.

L'union des Comores est notée Conforme à la Recommandation 9.

Recommandation 10 – Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle

En 2009, l'Union des Comores était notée non conforme à la recommandation 10 (ancienne rec. 5), en raison des lacunes suivantes :

- Absence de mesures préventives concernant spécifiquement les compagnies d'assurance ;
- Absence de dispositions relatives au fonctionnement des comptes anonymes conformes aux recommandations du GAFI ;
- Absence d'obligations relatives à la mise à jour des informations de la clientèle ;
- Difficulté d'identification des personnes physiques et morales en raison du caractère peu fiable de l'état-civil et du registre de commerce ;
- Absence de limites à l'application des mesures simplifiées, notamment pour les clients résidents dans les pays étrangers et dans les cas de soupçon de BC/FT ;
- Absence d'obligation de vigilance après l'entrée en relation d'affaires ;
- Absence de mesures de vigilance à l'égard des clients existants détenant des comptes anonymes.

L'adoption de la loi n°12-008/AU et de la loi n°21-004/AU ont permis à l'Union des Comores de combler significativement ces lacunes.

Critère 10.1

La loi n°12-008/AU de LBC/FT interdit aux IF d'ouvrir des comptes anonymes ou des comptes sous des noms manifestement fictifs (art. 8, al. 7, 1er tiret). Cette obligation est également réaffirmée au terme de la loi n°21-004/AU relative à la lutte contre le terrorisme, son financement et à la répression du blanchiment d'argent (art. 84, 1er point).

Application du devoir de vigilance relatif à la clientèle

Critère 10.2.a, b, c, d et e

Critère 10.2.a Les IF sont obligées de prendre les mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle lorsqu'elles établissent des relations d'affaires (art. 8, alinéa 7, 3ème tiret de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT).

Critère 10.2.b Il en est de même lorsqu'elles effectuent des opérations occasionnelles dont le montant individuel ou, s'il s'agit d'opérations liées, le montant cumulé atteint le seuil désigné par un arrêté du ministre des Finances (art. 8, alinéa 7, 3ème tiret de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT). Toutefois, l'arrêté désignant ce seuil n'est pas encore pris par les autorités comoriennes.

Critère 10.2.c Les IF sont tenues d'observer les mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle lorsqu'elles effectuent des transactions occasionnelles sous forme de virements électroniques (art. 8, alinéa 7, 3ème tiret de la

loi n° 12-008/AU de LBC/FT). Ces mesures de vigilance sont appliquées également dans les circonstances visées par la Recommandation 16 et sa note interprétative telles que prévues dans les lignes directrices de la Banque Centrale de l'Union des Comores sur les virements électroniques nationaux et transfrontaliers en date du 30 octobre 2019.

Critère 10.2.d Les IF sont tenues d'appliquer les mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle s'il existe un soupçon de BC/FT (art. 8, alinéa 7, 3ème tiret de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT).

Critère 10.2.e Les IF sont tenues d'appliquer les mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle si elles ont des doutes sur la véracité ou la pertinence des données d'identification du client précédemment obtenues (art. 8, alinéa 7, 3ème tiret de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT).

Mesures de vigilance requises pour tous les clients

Critère 10.3

Il est fait obligation aux IF d'identifier le client (qu'il soit permanent ou occasionnel, et qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale) et de vérifier son identité au moyen de documents, données ou informations de sources fiables et indépendantes (art. 8, al 1, 3, 4, 5 et 8.1 de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT). Cette obligation ne s'étant cependant pas aux constructions juridiques.

Critère 10.4

Les IF sont obligées de vérifier que les personnes prétendant agir pour le compte de leurs clients y sont autorisées. Elles sont tenues en outre d'identifier et de vérifier l'identité de ces personnes (art. 8, al 6 de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT).

Critère 10.5

Les IF ont l'obligation d'identifier le bénéficiaire effectif et de prendre des mesures raisonnables pour vérifier son identité à l'aide des informations ou données pertinentes obtenues d'une source fiable (art. 8, al 8. 1. et 8.3 de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT).

Critère 10.6

Les IF sont obligées d'obtenir des informations sur l'objet et la nature de la relation d'affaires (art. 8, al 8. 2. de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT). Toutefois, cette loi ne mentionne pas expressément/explicitement l'obligation relative à la compréhension de l'objet et de la nature de la relation d'affaire.

Critère 10.7.a et b

Critère 10.7.a Les IF sont obligées d'exercer une vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires et assurer un examen attentif des opérations effectuées pendant toute la durée de cette relation d'affaires, afin de s'assurer que les transactions effectuées sont cohérentes avec la connaissance de leurs clients et des activités commerciales et du profil de risque de ces clients, ce qui comprend, le cas échéant, l'origine des fonds (art. 8, al. 8.5 de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT).

Critère 10.7.b La loi n° 12-008/AU fait obligation aux IF de conserver des informations sur les clients et les bénéficiaires effectifs à jour et accessibles en temps opportun (art. 8, al 8. 6.). Elle ne spécifie cependant pas que ces informations, documents ou obtenues dans l'exercice du devoir de vigilance restent également pertinentes, en particulier pour les catégories des clients présentant des risques plus élevés.

Critère 10.8

Les IF ont l'obligation de comprendre la structure de propriété et de contrôle du client personne morale ou construction juridique (art. 8, Point 3 de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT). Cette obligation ne couvre toutefois pas la nature de leurs activités.

Critère 10.9.a, b et c

Critère 10.9 a Pour les clients qui sont des personnes morales, les IF sont obligées d'identifier et de vérifier leur identité par la production de l'original ou de la copie certifiée conforme de tout acte établissant qu'elle a été légalement enregistrée et qu'elle a une existence réelle au moment de l'identification : extrait du registre de commerce, pièces d'identité des administrateurs et tout autre document, dont il est pris copie (art. 8, al. 3 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). La loi n° 21-004 de la LT/FT/BC comporte également des dispositions similaires relativement à l'identification des personnes morales et constructions juridiques par les IF (art. 84, al.2, 2ème tiret).

Critère 10.9 b Pour les clients qui sont des personnes morales ou des constructions juridiques, les IF sont obligées d'identifier les pouvoirs qui les régissent et lient ainsi que les noms des personnes pertinentes occupant les fonctions de direction en leur sein au moyen de tous documents officiels ou autres documents provenant de sources indépendantes et fiables (art. 84, al.2, 2ème tiret de la loi n°21-004 de la LT/FT/BC).

Critère 10.9 c -Rempli Les IF sont tenues d'identifier l'adresse du siège social et, si elle est différente, celle de l'un des principaux lieux d'activité (Art. 8, al. 3 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT, art. 84, al.2, 2ème tiret de la loi n°21-004 de la LT/FT/BC).

Critère 10.10.a, b et c–

Critère 10.10 a Les IF sont obligées d'identifier l'identité de la ou des personne(s) physique(s) qui en dernier lieu détient ou détiennent une participation de contrôle dans une personne morale (art. 8, al. 8, point 1 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). Les IF sont également tenues de prendre toutes les mesures raisonnables pour vérifier l'identité du bénéficiaire effectif des transactions des personnes morales et des constructions juridiques. Pour ce faire, elles doivent comprendre la structure et la propriété de tels clients (art. 8, al. 8, point 3 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Critère 10.10 b Les IF ne sont pas obligées de vérifier, par d'autres moyens, l'identité de la ou des personne(s) physique(s), si elle(s) existe(nt), exerçant le contrôle de la personne morale, dès lors qu'il y a des doutes quant au fait de savoir si la ou les personnes ayant une participation de contrôle est le ou sont les bénéficiaire(s) effectif(s), ou dès lors qu'aucune personne physique n'exerce de contrôle au travers d'une participation.

Critère 10.10 c Aucune disposition n'est prévue pour vérifier l'identité des bénéficiaires effectifs des clients personnes morales au moyen des informations relatives à l'identité de la personne physique pertinente qui occupe la position de dirigeant principal, lorsqu'aucune personne physique n'est identifiée dans le cadre de la mise en œuvre des points (a) ou (b) ci-dessus.

Critère 10.11.a et b

Critère 10.11 a Pour les clients qui sont des constructions juridiques, les IF sont obligées d'identifier l'identité du constituant du trust, du ou des trustees, du protecteur (le cas échéant), des bénéficiaires et de toute autre personne physique exerçant en dernier lieu un contrôle effectif sur le trust (art. 8, al. 8, point 1 et al.3 de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT).

Critère 10.11 b Pour les autres types de constructions juridiques, les IF sont obligées de connaître l'identité des dirigeants, des bénéficiaires effectifs et de toute autre personne physique exerçant en dernier lieu un contrôle effectif

sur le type de constructions juridiques (art. 8, al. 8, point 1 et al.3 de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT).

Critère 10.12.a, b et c

Critère 10.12 a. Pour les bénéficiaires des contrats d'assurance vie et d'autres produits d'investissement en lien avec une assurance qui sont des personnes physiques ou morales ou constructions juridiques nommément identifiées, les assujettis du secteur des assurances ont l'obligation de faire figurer dans les polices d'assurance vie les énonciations prévues dans la loi du 13 juillet 1930 relative au contrat d'assurance (art. 9 et 60) :

a. les nom, prénoms et date de naissance de celui ou de ceux sur la tête desquels repose l'opération ;

b. les noms, prénoms du bénéficiaire, s'il est déterminé ;

c. l'événement ou le terme duquel dépend l'exigibilité des sommes assurées ;

d. les conditions de la réduction si le contrat implique l'admission de la réduction.

Critère 10.12 b Pour les bénéficiaires désignés par des caractéristiques ou par catégorie ou par d'autres moyens, les IF n'ont pas l'obligation d'obtenir suffisamment d'informations sur les bénéficiaires afin qu'elles aient l'assurance qu'elles seront à même d'établir leur identité au moment du versement des prestations.

Critère 10.12 c- En grande partie Rempli - Dans les deux cas susmentionnés, la vérification de l'identité des bénéficiaires est faite avant le versement de la prestation (art. 63 al. 3 à 5 de la loi du 13 Juillet 1930 relative au contrat d'assurance).

Critère 10.13

Aucune disposition juridique n'est prévue pour répondre à ce critère.

Critère 10.14.

Critère 10.14 Les IF sont tenues de vérifier l'identité du client et du bénéficiaire effectif avant l'établissement d'une relation d'affaires ou de la réalisation des opérations dans le cas de clients occasionnels (art. 8, alinéa 1 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). Elles ne sont pas autorisées à achever la vérification après l'établissement de la relation d'affaire.

Critère 10.15

La législation comorienne n'autorise pas l'établissement de la relation d'affaires avant la vérification complète.

Critère 10.16

Les IF ont l'obligation d'appliquer des mesures de vigilance relative à la clientèle vis-à-vis des clients existants, selon l'importance des risques qu'ils représentent. Elles sont également contraintes de mettre en œuvre des mesures de vigilance relatives à ces relations existantes en temps opportun, en tenant compte de l'existence des mesures de vigilance relative à la clientèle antérieures (art. 8, al. 13 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Critère 10.17

Les IF sont tenues de mettre en œuvre les mesures de vigilance renforcées lorsque les risques de BC/FT sont plus élevés (art. 8, al. 10 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Critère 10.18

. Les IF sont autorisées à appliquer des mesures de vigilance réduites ou simplifiées lorsque des risques plus faibles sont identifiés dans des circonstance déterminées (art. 8 al. 10 de la Loi n°12-008/AU de LBC/FT). Les IF ne sont pas également autorisées à appliquer des mesures simplifiées, dès lors qu'il y a suspicion de BC/FT sur un client, un produit et/ou une activité, à l'issu des évaluations des risques, (art. 3 de la Décision Règlementaire n°12-2023/BCC/DSBR).

Critère 10.19.a et b

Critère 10.19 a. Lorsque les IF ne peuvent pas respecter les obligations relatives aux mesures de vigilance, elles sont tenues de ne pas ouvrir de compte, de ne pas établir de relation d'affaires, de ne pas effectuer d'opération ou de mettre fin à la relation d'affaires (art. 8, al. 11 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Critère 10.19 b. Lorsque les IF ne peuvent pas respecter les obligations relatives aux mesures de vigilance, elles sont tenues de faire une déclaration d'opérations suspectes (DOS) concernant le client (art. 8, al. 11 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Critère 10.20

Aucune disposition du cadre juridique de LBC/FT ne prévoit la possibilité pour les IF de ne pas accomplir leur devoir de vigilance à l'égard de la clientèle et d'effectuer plutôt une DOS, lorsqu'elles pensent qu'elles alerteraient le client, en s'acquittant de cette procédure, dans les cas où elles suspectent qu'une opération se rapporte au BC/FT.

Pondération et conclusion

L'adoption des lois n°12-008/AU de LBC/FT et 21-004/AU de LT/FT/BC a permis à l'Union des Comores de satisfaire aux exigences des standards sur le devoir de vigilance à l'égard de la clientèle. En revanche, le dispositif juridique est lacunaire sur l'obligation de compréhension de l'objet et de la nature de la relation d'affaires ainsi que de la nature des activités du client personne morale et construction juridique. Il ne fait pas non plus obligation aux IF de s'assurer que les documents, données ou informations obtenues dans l'exercice du devoir de vigilance restent à jour et pertinents. Il existe aussi des insuffisances significatives concernant la vérification de l'identité des personnes physiques exerçant le contrôle des personnes morales. Il en est de même pour l'identité des bénéficiaires effectifs des clients personnes morales. Les IF n'ont pas la possibilité de ne pas accomplir les devoirs de vigilance à l'égard de la clientèle et faire une DOS en cas de soupçon de BC ou de FT. Le dispositif juridique de LBC/FT/FP présente des lacunes modérées à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'union des Comores est notée Partiellement Conforme à la Recommandation 10.

Recommandation 11 - Conservation des documents

L'Union des Comores était notée non conforme à la recommandation 11 (ancienne rec. 10) en 2009, en raison de :

- l'absence de l'obligation de conservation des documents 5 ans après la réalisation des transactions ;
- l'absence d'obligations de conservation de documents relatives aux relations d'affaires ou comptes clos ;

- Absence d'application des dispositions relatives à la conservation des documents aux compagnies d'assurance.

En adoptant la loi n°12-008/AU de LBC/FT et la loi n°21-004/AU de LT/FT/BC, l'Union des Comores a renforcé son dispositif juridique et comblé significativement les insuffisances ainsi relevées.

Critère 11.1

Les IF sont obligées de conserver pendant une période d'au moins cinq (05) ans après l'exécution de l'opération, les pièces et documents relatifs aux opérations effectuées (art. 12 al. 1 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). Ce délai de conservation est porté à dix (10) ans par les dispositions la loi n°21-004/AU de LT/FT/BC (art. 88).

Critère 11.2

Les IF sont obligées de conserver pendant une période d'au moins cinq (05) ans à compter de la clôture des comptes ou de la cessation des relations d'affaires avec leurs clients habituels ou occasionnels, les pièces et documents relatifs à l'identité du client les livres de comptes et les correspondances commerciales après l'exécution de l'opération y compris les résultats de toute analyse réalisée (art. 12 al. 2 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). Ce délai de conservation est porté à dix (10) ans par les dispositions de la loi n°21-004/AU de LT/FT/BC (art. 88).

Critère 11.3

Les IF sont obligées de s'assurer que les pièces et documents relatifs aux opérations sont suffisants pour permettre la reconstitution des transactions individuelles afin de fournir, si nécessaire, des preuves dans le cadre de poursuites pénales (art.13 al.1 de loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Critère 11.4

Les IF sont tenues de s'assurer que toutes les informations obtenues dans le cadre des mesures de vigilance relatives à la clientèle et les documents relatifs aux opérations sont rapidement rendues disponibles aux autorités compétentes, lorsque ces dernières en ont le pouvoir (loi n°12-008/AU de LBC/FT, art. 12 al. 1).

Pondération et conclusion

Le dispositif juridique comorien s'est renforcé sur les obligations de conservation de document, la nature desdits documents, la durée de la conservation et leur accessibilité dans le cadre des enquêtes de LBC/FT. Il ne présente plus de lacunes par rapport aux exigences de cette Recommandation.

L'union des Comores est notée Conforme à la Recommandation 11.

Recommandation 12 - Personnes politiquement exposées

Dans sa précédente évaluation, l'Union des Comores était notée non conforme à la recommandation 12 (ancienne rec. 6). Cette notation se justifiait par (i) l'absence d'application des dispositions relatives aux personnes politiquement exposées (PPE) pour les compagnies d'assurance, (ii) l'absence d'obligation d'obtenir l'autorisation de la haute direction afin de pouvoir poursuivre une relation d'affaires avec un client existant et qui paraît ultérieurement une PPE et (iii)l'absence de définition claire des PPE. Le renforcement du dispositif juridique

comorien a permis de corriger certains aspects de ces lacunes.

Critère 12.1

Critère 12.1 a Les IF sont obligées de mettre en place des systèmes de gestion des risques adéquats afin de déterminer si le client ou le bénéficiaire effectif est une PPE (art.86 al. 1, 3ème tiret de la loi n°21-004/AU de LT/FT/BC).

Critère 12.1 b Les IF doivent obtenir l'autorisation de la haute direction afin d'établir (ou de poursuivre, s'il s'agit d'un client existant) des relations d'affaires avec les PPE (art.8 al. 13 b de la loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Critère 12.1 c Les IF sont tenues de prendre toutes mesures raisonnables pour identifier l'origine du patrimoine et l'origine des fonds des PPE (art.8 al. 13 c de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). Des dispositions pertinentes concernant les bénéficiaires effectifs identifiées comme PPE et les mesures de vigilance y afférentes sont complétées par de la loi n°21-004/AU de LT/FT/BC (art. 86 alinéa 1, 3ème tiret).

Critère 12.1 d Les IF ont l'obligation d'assurer une surveillance renforcée et continue de la relation d'affaires avec les PPE (art.8 al. 13 c de la loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Critère 12.2

Critère 12.2 a Les IF doivent mettre en œuvre des procédures adéquates et adaptées, en fonction du risque, de manière à pouvoir déterminer si le client ou le bénéficiaire effectif est une PPE (art.86 al. 1, 3ème tiret de la loi n°21-004/AU de LT/FT/BC).

Critère 12.2 b. Les IF doivent appliquer, en cas de relations d'affaires à risque plus élevé avec ou pour le compte de PPE nationales ou de PPE des organisations internationales, les mesures visées selon les termes de la loi n°12-008/AU de LBC/FT (art. 8, al. 13 b et d) et loi n°21-004/AU de LT/FT/BC (art. 86 alinéa 1, 3ème tiret).

Critère 12.3

Les IF sont tenues d'appliquer aux membres de la famille de tous les types de PPE et aux personnes qui leurs sont étroitement associés les obligations pertinentes des critères 12.1 et 12.2 (Art. 8 de la Décision règlementaire n°12/2023/BCC/DSBR)

Critère 12.4

Les IF ont l'obligation de prendre des mesures raisonnables pour déterminer si le(s) bénéficiaire(s) du bénéficiaire d'une police d'assurance-vie est une PPE et ce, au plus tard au moment du versement des prestations. De plus, lorsque des risques plus élevés sont identifiés, elles doivent en informer la haute direction avant le paiement du capital. Elles réalisent par ailleurs un examen renforcé de l'ensemble de la relation d'affaires avec le titulaire du contrat et envisage une déclaration d'opération suspecte (Art. 11 de la Décision règlementaire n° 12/2023/BCC/DSBR).

Pondération et conclusion

Le dispositif juridique des Comores ne présente aucune lacune par rapport aux exigences de cette Recommandation.

L'union des Comores est notée Conforme à la Recommandation 12.

Recommandation 13 - Correspondance bancaire

L'Union des Comores était notée largement conforme à la recommandation 13 (ancienne rec.7) en 2009, en raison de l'absence de disposition permettant de s'assurer de la pertinence et l'efficacité des contrôles mis en place par l'institution cliente dans les relations de correspondances bancaires. Cependant avec la loi n°12-008/AU, les IF sont désormais tenues de prendre un certain nombre de mesures relatives à leurs relations de correspondances bancaires.

Critère 13.1

Critère 13.1 a Les IF sont tenues de rassembler suffisamment d'informations sur le correspondant étranger afin de pleinement comprendre la nature de ses activités et d'évaluer, sur la base des sources d'informations disponibles sa réputation et la qualité de contrôle dont il est l'objet. Cela implique de savoir si le correspondant a fait l'objet d'une enquête ou des mesures de la part d'une autorité de contrôle en matière de BC/FT (art. 10, al. 1 a de la loi n°12-008/AU de LBC/FT et art. 87, premier tiret de la loi n°21-004/AU).

Critère 13.1 b Les IF sont tenues d'évaluer les contrôles mis en place par l'institution cliente pour lutter contre le BC/FT (art. 10, al. 1 b de la loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Critère 13.1 c Les IF ont l'obligation de demander l'autorisation de la haute direction avant de nouer de nouvelles relations de correspondance (art. 10, al. 1 c de la loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Critère 13.1 d Les IF ont l'obligation de comprendre clairement les responsabilités respectives de chaque institution (art. 10, al. 1 d de la loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Critère 13.2

Critère 13.2 a Les IF ont l'obligation d'avoir l'assurance que le correspondant a appliqué des mesures de vigilance aux clients ayant un accès direct aux comptes « de passage », de la banque correspondante (art. 10, al. 1 e de la loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Critère 13.2 b Les IF doivent être en mesure de fournir les informations pertinentes se rapportant aux comptes de passage sur demande de la banque correspondante (art. 10, al. 1 e de la loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Critère 13.3

Il est strictement interdit aux IF d'établir ou de poursuivre une relation de correspondance bancaire avec des banques fictives. Elles doivent aussi s'assurer que les correspondants n'autorisent pas les banques fictives à utiliser leurs comptes (art. 7, al. 2 in fine de la loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Pondération et conclusion

Le dispositif comorien de LBC/FT ne présente aucune lacune à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'union des Comores est notée Conforme à la Recommandation 13.

Recommandation 14 - Services de transfert de fonds ou de valeurs

L'Union des Comores était notée non conforme à la recommandation 14 (ancienne RS. VI) lors de sa précédente évaluation. Cette notation se justifiait par l'absence de textes régissant les conditions d'agrément des services de transfert de fonds ou de valeurs. De nombreuses autres lacunes ont été identifiées relativement au devoir de

vigilance à l'égard de la clientèle, la conservation des documents, la supervision et la réglementation, la tenue d'une liste d'agents, les contrôles et l'exercice informel de l'activité. Pour corriger ces insuffisances, l'Union des Comores a adopté et promulgué la loi n° 20-005/AU du 23 juin 2020 sur les services de paiement et les prestataires de services de paiement. La Banque Centrale est désormais l'autorité chargée de veiller au respect des obligations de LBC/FT par les prestataires de services de transfert de fonds ou de valeurs.

Critère 14.1

Nul ne peut, sans avoir été préalablement agréé par la BCC, exercer les activités de services de paiement notamment, les versements et retraits d'espèces, les virements, les prélèvements, les transferts de fonds ainsi que les paiements effectués avec un moyen de paiement électronique (art. 6 tiret 6, art.18 et art. 22 point 2.b de la loi n°13-003/AU portant règlementation des activités des institutions financières).

Critère 14.2

L'analyse du précédent critère souligne que l'exercice de l'activité de TFV est soumis à l'obligation d'agrément. La BCC exerce un contrôle sur pièces et sur places pour s'assurer de la conformité aux exigences requises et peut prendre, sans préjudice des sanctions pénales applicables, des sanctions disciplinaires (art. 26 de la loi n° 13-003/AU portant règlementation des activités des institutions financières). L'exercice informel de l'activité de TFV est passible d'une amende d'un (01) million à cinquante (50) millions de francs comoriens, soit 20323,23 à 10616 € (art. 77 de la loi n° 13-003/AU portant règlementation des activités des institutions financières). Ces sanctions sont proportionnées et dissuasives. Toutefois, il n'existe pas de mesures contraignantes obligeant le pays à identifier les personnes, physiques ou morales qui fournissent des services de TFV sans être agréées ou enregistrées, afin de leur appliquer les sanctions prévues.

Critère 14.3

Les prestataires de services de TFV et leurs agents de distribution sont soumis au respect des dispositions de la loi de LBC/FT (art. 20 de la loi n° 20-005/AU du 23 juin 2020 sur les services de paiement et les prestataires de services de paiement). La Banque Centrale veille à ce qu'ils respectent leurs obligations de LBC/FT (art. 24. 1 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Critère 14.4

Le prestataire de services de TFV qui a recours à un agent de distribution (agent de prestataires de services de TFV) soumet à l'approbation de la BCC, avant signature, un contrat de mandat type. Toute modification du contrat type doit être soumise à la BCC. Un règlement de la BCC fixe les conditions d'exercice d'agent de distribution, les mentions obligatoires du contrat type ainsi que la liste des informations qui doivent lui être communiquées (art. 83 al. 2 et 3, art. 88 de la loi n°20-005/AU sur les services de paiement et les prestataires de services de paiement). En outre, la BCC tient un registre des agents de distribution qui comporte le nom du/ou des mandats, et accessible au public sur son site Internet. La BCC peut effectuer tout contrôle auprès des agents de distribution.

Critère 14.5

Le prestataire de services de TFV qui a recours à un agent de distribution a l'obligation d'intégrer ce dernier dans son programme de formation sur la LBC/FT et de veiller, à travers des contrôles périodiques, à ce qu'il respecte ses obligations en la matière (art. 85 de la loi n°20-005/AU sur les services de paiement et les Prestataires de services de paiement).

Pondération et conclusion

L'Union des Comores a fait des progrès significatifs dans l'encadrement juridique des services de TFV. Toutefois, il n'existe pas de mesures contraignantes obligeant le pays à identifier les personnes physiques ou morales qui fournissent des services de TFV sans être agréées ou enregistrées, afin de leur appliquer les sanctions prévues. Le dispositif juridique de LBC/FT de l'Union des Comores présente des lacunes mineures à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'union des Comores est notée Largement Conforme à la Recommandation 14.

Recommandation 15 - Nouvelles technologies

L'Union des Comores était notée partiellement conforme à la recommandation 15 (ancienne rec. 8) lors de sa précédente évaluation. La principale lacune relevée était relative à l'absence de dispositions relatives aux relations d'affaires à distance. Les principales nouveautés introduites par la recommandation 15 résident dans la définition des « actifs virtuels » et « prestataires de services d'actifs virtuels », ainsi que les conditions dans lesquelles les exigences de la LBC/FT leur sont appliquées. Bien que le cadre juridique de l'Union des Comores se soit amélioré avec l'adoption de la loi n°12-008/AU du 28 juin 2012 relative à la LBC/FT, de la loi n° 13-003/AU du 12 juin 2013 relative à la loi bancaire et de la loi n°20-005/AU du 23 juin 2020 sur les Services de Paiement et les Prestataires de Services de paiement, la plupart des exigences de cette recommandation n'est pas satisfaite.

Nouvelles technologies

Critère 15.1

Les IF ont l'obligation d'identifier et d'évaluer les risques de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme pouvant résulter du développement de nouveaux produits et de nouvelles pratiques commerciales, y compris les nouveaux mécanismes de distribution, et de l'utilisation de technologies nouvelles ou en développement en lien avec de nouveaux produits ou les produits préexistants (Art. 6 al. 1 de la Décision Règlementaire n°12-2023/BCC/DSBR). Cette obligation ne pèse toutefois pas sur le pays

Critère 15.2 a et b

Critère 15.2 a Les IF ont l'obligation d'évaluer les risques de BC/FT avant le lancement ou l'utilisation de nouveaux produits, pratiques et technologies (Art. 6 al. 2 de la Décision Règlementaire n° 12/2023/BCC/DSBR

Critère 15.2 b Il est fait obligation aux IF de prendre des mesures appropriées pour gérer et atténuer les risques procédant de l'évaluation des risques BC/FT précédent le lancement ou le développement de nouveaux produits, technologie et pratique commerciale ((Art. 6 al. 2 de la Décision Règlementaire n° 12/2023/BCC/DSBR

Actifs virtuels et prestataires de services d'actifs virtuels

Critère 15.3 a, b et c –

Critère 15.3 a L'Union des Comores n'a pas identifié, ni évalué les risques de BC/FT découlant des activités liées aux AV et PSAV (Cf. critère 1.1).

Critère 15.3 b L'Union des Comores n'ayant pas identifié, ni évalué les risques de BC/FT découlant des activités liées aux AV et PSAV, il n'y a pas d'application de l'approche fondée sur les risques.

Critère 15.3 c Les PSAV n'ont pas d'obligations légales pour prendre des mesures appropriées pour identifier,

évaluer, gérer et atténuer leurs risques de BC/FT, conformément aux critères 1.10 et 1.11.

Critère 15.4 a et b –

Critère 15.4 a Le cadre juridique comorien ne prévoit pas l'agrément ou l'enregistrement d'un PSAV dans la juridiction où il a été créé lorsqu'il s'agit d'une personne morale (i), et dans la juridiction où est situé son établissement lorsqu'il s'agit d'une personne physique (ii).

Critère 15.4 b Il n'existe pas de mesure de contrôle de l'aptitude et de l'honorabilité pour identifier les bénéficiaires effectifs détenant une participation significative ou de contrôle et une fonction de direction d'une PSAV. Par conséquent, juridiquement, rien n'empêche les criminels ou leurs associés d'en être les bénéficiaires effectifs.

Critère 15.5

L'Union des Comores n'a pas mis en place des mesures pour identifier les personnes physiques ou morales qui effectuent des activités de PSAV sans agrément, et de leur appliquer des sanctions appropriées.

Critère 15.6 a et b

Critère 15.6 a. Les PSAV ne sont pas soumis à une règlementation spécifique et à un contrôle ou surveillance basé sur le risque par une autorité de contrôle.

Critère 15.6 b Aucune autorité de contrôle n'est explicitement désignée pour s'assurer que les PSAV respectent leurs obligations de LBC/FT.

Critère 15.7

Les autorités n'ont pas élaboré de lignes directrices à l'attention des PSAV pour leur faciliter la mise en œuvre des mesures de LBC/FT.

Critère 15.8 a et b

Critère 15.8 a Le cadre juridique comorien ne prévoit pas de sanctions applicables aux PSAV.

Critère 15.8 b Il ne prévoit pas non plus de sanctions applicables aux membres de l'organe d'administration et à la haute direction des PSAV.

Critère 15.9 a et b

Les PSAV ne sont pas tenus au respect des mesures préventives énoncées dans les rec.10 à R.21.

Critère 15.10

Il n'existe pas de mécanisme permettant de communiquer les listes de SFC, ni d'obligations de déclaration et de surveillance à l'endroit des PSAV.

Critère 15.11

Il n'existe aucune disposition légale permettant à l'Union des Comores de fournir une coopération internationale sur la base des recommandation 37 à 40 en ce qui concerne les actifs virtuels dans le cadre de la LBC/FT. Par ailleurs, les PSAV ne sont ni réglementé, ni interdit. Il n'existe pas d'autorité de contrôle désignée pour les PSAV disposant

d'une base légale pour échanger des informations sur les PSAV avec des homologues étrangers.

Pondération et conclusion

L'évaluation des risques de BC/FT liés aux nouveaux produits et aux nouvelles technologies avant leur lancement et les mesures requises pour gérer et atténuer les risques identifiés sont obligatoires pour les IF. Toutefois, les risques de BC/FT liés aux AV et PSAV n'ont pas été identifiés pour être évalués et compris. En outre, les activités liées aux AV et PSAV ne sont pas encore règlementées en Union des Comores. Le dispositif de LBC/FT/FP du pays présente des lacunes majeures à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'union des Comores est notée Non Conforme à la Recommandation 15.

Recommandation 16 - Virements électroniques

L'Union des Comores était notée non conforme à la recommandation 16 (ancienne RS VII) lors de sa précédente évaluation. Cette notation était justifiée par l'absence de dispositions concernant les virements transfrontaliers effectués par lot, et d'obligation d'inclure les renseignements sur le message qui accompagne le transfert. Il y avait également l'absence de dispositions concernant le traitement des virements qui ne sont pas accompagnés de renseignements complets. Enfin, il n'existait pas de mesures efficaces pour contrôler l'application du respect par les institutions financières des lois et règlements. Les dispositions de la loi n°12-008/AU de LBC/FT ainsi que les lignes directrices de la BCC sur les virements électroniques nationaux et transfrontaliers ont amélioré le dispositif juridique comorien applicable aux virements électroniques.

Institutions financières du donneur d'ordre

Critère 16.1 a et b

La loi n°12-008/AU de LBC/FT indiquent les informations requises et exactes pour le donneur et le bénéficiaire d'ordre, pour tous les virements transfrontaliers ou nationaux, et ce, quel que soit le montant (art. 11).

Critère 16.1 a. Les IF ont l'obligation de recueillir et de conserver, concernant les virements électroniques transfrontaliers, des renseignements exacts et utiles relatifs au nom du donneur, son adresse et son numéro de compte lorsqu'il est utilisé pour réaliser l'opération, ou un numéro de référence unique d'opération permettant d'assurer la traçabilité de l'opération, en l'absence de numéro de compte (art. 11 de la loi n°12-008 de LBC/FT ; Partie III, point B des lignes directrices de la BCC sur les virements électroniques nationaux et transfrontaliers).

Critère 16.1 b. Elles doivent également recueillir et conserver, concernant les virements électroniques transfrontaliers, des renseignements exacts et utiles relatifs au nom du bénéficiaire, son adresse, son numéro de compte lorsque celui-ci est utilisé pour réaliser l'opération ou un numéro de référence unique d'opération permettant d'assurer la traçabilité de l'opération, en l'absence de numéro de compte (art. 11 de la loi n°12-008 de LBC/FT ; Partie III, point B des lignes directrices de la BCC sur les virements électroniques nationaux et transfrontaliers).

Critère 16.2

Les virements électroniques transfrontaliers émanant d'un même donneur d'ordre par lot aux bénéficiaires doivent contenir les informations requises et exactes sur le donneur d'ordre et les informations complètes sur le bénéficiaire (art. 11 de la loi n°12-008 de LBC/FT ; Partie III, point B des lignes directrices de la BCC sur les virements électroniques nationaux et transfrontaliers). De ce fait, le parcours de ces informations pourrait être entièrement reconstitué dans le pays de réception.

Critère 16.3 a et b

La loi n°12-008/AU de LBC/FT n'a pas prévu de seuil pour l'exécution des virements électroniques transfrontaliers. Le seuil est toutefois, évoqué aux termes des points III-B et III-C des lignes directrices de la BCC du 30 octobre 2019 sur les virements électroniques nationaux et transfrontaliers. En effet, suivant les dispositions du point III.C, les virements électroniques transfrontaliers ne dépassant pas le seuil de 1000 USD/EUR ou équivalent dans d'autres devises, incluent :

a. les informations requises sur le donneur d'ordre : nom du donneur d'ordre, son numéro de compte ou un numéro de référence unique d'opération ;

b. les informations requises sur le bénéficiaire : le nom du bénéficiaire et son numéro de compte ou un numéro de référence unique d'opération.

Critère 16.4

La vérification de l'exactitude des informations mentionnées au c.16.3 n'est pas nécessaire, sauf s'il existe un soupçon de BC/FT, auquel cas l'établissement visé au point I des lignes directrices de la BCC peut vérifier les informations relatives à son client. Au demeurant, les virements électroniques transfrontaliers entrants, de montant inférieur au seuil de 1000 USD/EUR doivent comporter les informations requises et exactes sur le donneur d'ordre.

Critère 16.5

Il est fait obligation aux IF de s'assurer que les virements électroniques nationaux contiennent les informations requises et exactes sur le donneur d'ordre à l'alinéa 1 du point IV des lignes directrices de la BCC sur les virements électroniques nationaux et transfrontaliers.

Critère 16.6

Les IF sont dispensées de requérir du donneur d'ordre d'un virement national, les mêmes informations que celles des virements électroniques transfrontaliers ci-dessus visés, lorsque ces informations peuvent être mises à disposition de l'établissement du bénéficiaire et des autorités concernées par d'autres moyens. Dans ce dernier cas, l'établissement du donneur d'ordre inclut le numéro de compte ou un numéro de référence unique d'opération, à condition que ce numéro de compte ou cet identifiant permette de reconstituer le parcours de l'opération jusqu'au donneur d'ordre ou au bénéficiaire. Toutefois, aucune disposition légale ou réglementaire ne prévoit de délai de 03 jour ouvrable, pour transmettre les informations requises à l'IF du bénéficiaire ou aux autorités compétentes, à leur demande. En revanche, les autorités de poursuite pénale ont le pouvoir de contraindre à la production immédiate de telles informations sur la base de leurs prérogatives légales (Partie III, Point A des lignes directrices de la BCC sur les virements électroniques nationaux et transfrontaliers)

Critère 16.7

Les IF ont l'obligation de conserver, pendant au moins cinq (05) ans à compter de la date d'opération, toutes les pièces nécessaires se rapportant aux transactions effectuées, à la fois nationales et internationales, afin de leur permettre de répondre rapidement aux demandes d'information des autorités compétentes (art. 12 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). Ces pièces doivent permettre de reconstituer les transactions individuelles de façon à fournir, si nécessaire, des preuves en cas de poursuites pénales.

Critère 16.8

Les IF des donneurs d'ordre ont l'obligation de ne pas exécuter les virements électroniques nationaux ou

transfrontaliers qui ne sont pas en conformité avec les exigences prévues par les critères 16.1 à 16.7 (paragraphe 4, point IV- des lignes directrices de la BCC sur les virements électroniques nationaux et transfrontaliers).

Institutions financières intermédiaires

Critère 16.9

Les IF agissant comme intermédiaire dans une chaîne de virements électroniques doivent s'assurer que toutes les informations sur le donneur d'ordre et le bénéficiaire qui accompagnent un virement électronique y restent attachées (Point IV, point A des lignes directrices de la BCC sur les virements électroniques nationaux et transfrontaliers).

Critère 16.10

Les informations reçues de l'IF du donneur d'ordre ou d'une autre institution financière intermédiaire doivent être conservées par l'IF qui les reçoit pendant au moins cinq (05) ans lorsque des limites d'ordre technique font obstacle à ce que les informations requises sur le donneur d'ordre ou le bénéficiaire contenues dans un virement électronique transfrontalier soient transmises avec le virement électronique national correspondant (Paragraphe 2, point A du IV des lignes directrices de la BCC sur les virements électroniques nationaux et transfrontaliers).

Critère 16.11

L'IF intermédiaire est tenue de prendre des mesures raisonnables pour identifier les virements électroniques transfrontaliers pour lesquels il manque des informations requises sur le donneur d'ordre ou sur le bénéficiaire.

Critère 16.12

L'IF intermédiaire a l'obligation de mettre en place des politiques et procédures efficaces fondées sur le risque pour décider : (i) quand exécuter, rejeter ou suspendre les virements électroniques qui ne comportent pas les informations requises sur le donneur d'ordre ou le bénéficiaire et (ii) des actions consécutives appropriées (Paragraphe 4, point A du Point IV des lignes directrices de la BCC sur les virements électroniques nationaux et transfrontaliers).

Institutions financières du bénéficiaire

Critère 16.13

L'IF du bénéficiaire a l'obligation de prendre des mesures raisonnables incluant une surveillance a posteriori ou une surveillance en temps réel lorsque cela est possible pour détecter les virements électroniques transfrontaliers pour lesquels il manque les informations requises sur le donneur d'ordre ou sur le bénéficiaire (Paragraphe 1, point B du Point IV des lignes directrices de la BCC sur les virements électroniques nationaux et transfrontaliers).

Critère 16.14

Pour les virements électroniques transfrontalier d'un montant supérieur à 1000 USD/EUR, l'IF du bénéficiaire vérifie l'identité du bénéficiaire lorsque cela n'a pas été fait précédemment et conserve ces informations sur une période minimale de cinq (05) ans (Paragraphe 2, point B du Point IV des lignes directrices de la BCC sur les virements électroniques nationaux et transfrontaliers).

Critère 16.15

Les lignes directrices de la BCC sur les virements électroniques nationaux et transfrontaliers du 30 octobre 2019 engagent l'IF du bénéficiaire à mettre en place des politiques et des procédures efficaces fondées sur le risque pour :

a) décider quand exécuter, rejeter ou suspendre les virements électroniques qui ne comportent pas les informations requises sur le donneur d'ordre ou sur le bénéficiaire et b) des actions consécutives appropriées (paragraphe in fine du point IV-B).

Opérateurs de services de transmission de fonds ou valeurs

Critère 16.16

Il est fait obligation aux prestataires de services de TFV de prendre en compte et intégrer les lignes directrices sur les virements nationaux et transfrontaliers dans leur politique interne ou via leurs agents (Paragraphe 1 du point V des lignes directrices de la BCC sur les virements électroniques nationaux et transfrontaliers).

Critère 16.17 a et b

Critère 16.17 a Lorsqu'un prestataire de services de TFV contrôle à la fois la passation d'ordre et la réception d'un virement électronique, il est tenu de prendre en compte toutes les informations émanant du donneur d'ordre et du bénéficiaire afin de décider si une déclaration de soupçon doit être fait (Paragraphe 2 du point V des lignes directrices de la BCC sur les virements électroniques nationaux et transfrontaliers).

Critère 16.17 b Il a également l'obligation de faire une déclaration de soupçon dans tous les pays concernés par le virement électronique suspect, et de mettre à la disposition du Service de Renseignements Financiers toutes les informations sur l'opération (Paragraphe 2 du point V des lignes directrices de la BCC sur les virements électroniques nationaux et transfrontaliers).

Mise en œuvre des sanctions financières ciblées

Critère 16.18

. Les IF doivent geler, sans délai et sans notification préalable, les fonds et autres biens des personnes et entités désignées et respecter les interdictions de réaliser certaines opérations pour le compte de clients faisant l'objet d'une mesure de gel, dès publication des listes des sanctions au titre des Résolutions 1267 du Conseil de Sécurité des Nations Unies et ses résolutions subséquentes, et dès communication des listes nationales conformément à la résolution 1373 (Art. 22 et 24 du Décret n° 23-074 du 25 juillet 2023)

Pondération et conclusion

L'Union des Comores a amélioré la conformité de son dispositif juridique relativement aux virements électroniques. Toutefois, les IF du donneur d'ordre n'ont pas l'obligation de mettre à disposition de l'IF du bénéficiaire ou aux autorités compétentes les informations requises sur le donneur d'ordre et bénéficiaire dans un délai de 03 jour ouvrable. Dans le cadre de la mise en œuvre des SFC, les IF ont l'obligation de geler, sans délai et sans notification préalable, les fonds et autres biens des personnes et entités désignées et respecter les interdictions de réaliser certaines opérations pour le compte de clients faisant l'objet d'une mesure de gel Le dispositif national de LBC/FT/FP présente des lacunes mineures à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'union des Comores est notée Largement Conforme à la Recommandation 16.

Recommandation 17 - Recours à des tiers

L'Union des Comores était notée non conforme à la recommandation 17 (ancienne rec.9) lors de sa précédente évaluation, en raison de l'absence de texte régissant le recours à des tiers ou apporteurs d'affaires. Cette lacune a été comblée par l'adoption de la loi n°21-004/AU de LBC/FT.

Critère 17.1

Critère 17.1 a Les IF peuvent recourir à des tiers pour l'exécution des obligations de vigilance relatives à la clientèle. Dans ce cas, elles ont l'obligation d'obtenir immédiatement des tierces parties, les informations nécessaires pour identifier le client (art. 84 al. 1.5 de la loi n°21-004/AU de LT/FT/BC). Les IF ont également l'obligation d'identifier le bénéficiaire effectif et de comprendre la nature de l'activité de la clientèle (Art. 13 al. 3 de la Décision règlementaire n° 12-2023/BCC/DSBR)

Critère 17.1 b Les IF doivent s'assurer que les tiers sont à même de leur fournir dans les plus brefs délais, copies des données d'identification de leurs clients et autres documents y afférents (art. 84, al. 1.5 de la loi n°21-004/AU de LBC/FT). Cette obligation s'étend également aux données d'identification des bénéficiaires effectifs et à la nature des activités de la clientèle (Art. 14 de la Décision règlementaire n° 12-2023/BCC/DSBR)

Critère 17.1 c Les IF doivent s'assurer que les tiers sont soumis à une réglementation et à une surveillance en matière de LBC/FT et qu'ils ont pris les mesures visant à s'acquitter de leurs obligations de vigilance à l'égard de la clientèle (art. 84, al. 1.5 de la loi n°21-004/AU de LBC/FT). Toutefois, la vérification de l'obligation de conservation des documents par le tiers n'est pas prise en compte.

Critère 17.2

Le cadre juridique comorien ne comporte pas d'obligation sur la nécessité de tenir compte des informations disponibles sur le niveau de risque lié aux pays identifiés pour l'établissement des tiers qui respectent les conditions requises.

Critère 17.3 a, b et c

Lorsqu'une institution financière a recours à un tiers faisant partie du même groupe financier, les obligations prévues aux articles 13 et 14 sont remplies dans les circonstances suivantes :

17.3a Le groupe applique, conformément à la Loi n° 12-008/AU, des mesures de vigilance relative à la clientèle et aux PPE, des obligations de conservation des documents et des programmes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (Art. 15 de la Décision Règlementaire n° 12-2023/BCC/DSBR).

17.3b Le groupe met en œuvre les mesures de vigilance relatives à la clientèle, aux obligations de conservation des documents et aux programmes de LBC/FT. Il n'est toutefois pas exigé que les programmes de LBC/FT appliqués par le groupe soient contrôlés par une autorité compétente. (Art. 15 de la Décision Règlementaire n° 12-2023/BCC/DSBR) ;

17.3c tout risque lié à un pays à risque plus élevé est atténué de manière satisfaisante par les politiques de LBC/FT du groupe (Art. 15 Décision Règlementaire n° 12-2023/BCC/DSBR)

Pondération et conclusion

Les IF peuvent recourir à des tiers pour mettre en œuvre les mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle tout en veillant aux exigences requises en la matière. Ces mesures de vigilance couvrent les données d'identification des bénéficiaires effectifs, la nature des activités de la clientèle et la conservation des documents afférents aux opérations. Toutefois, aucune disposition juridique n'oblige l'Union des Comores, lorsqu'elle détermine les pays dans lesquels les tiers peuvent être établis, à tenir compte des informations disponibles sur leur niveau de risque. Les IF peuvent par ailleurs, avoir recours à des tiers faisant partie du même groupe financier dans les conditions requises par les textes en vigueur, mais il n'est pas formellement exigé que les programmes LBC/FT du groupe doivent faire l'objet d'un contrôle par une autorité compétente. Le dispositif comorien de LBC/FT présente des

lacunes modérées à l'égard des exigences de cette recommandation. L'union des Comores est notée Partiellement Conforme à la Recommandation 17.

Recommandation 18 - Contrôles internes, succursales et filiales à l'étranger

L'Union des Comores était notée non conforme à la recommandation 18 (anciennes rec. 15 et 22). Cette notation résultait de l'absence (i) d'obligation de mettre en place des politiques et procédures internes de prévention de la LBC/FT, (ii) d'indépendance du dispositif de contrôle interne, (iii) d'obligations pour les IF disposant de filiales et succursales à l'étranger d'appliquer un cadre de LBC/FT conforme aux recommandations du GAFI, (iv) d'obligation de fournir accès en temps voulu aux renseignements nécessaires au responsable de conformité. Ces lacunes ont été corrigée avec l'adoption de la loi n°12-008/AU de LBC/FT et la loi 21-004/AU de LT/FT/BC.

Critère 18.1

Critère 18.1 a Les IF ont l'obligation de se doter d'un dispositif de contrôle interne pour vérifier la conformité des mesures de LBC/FT et d'un responsable de conformité au niveau de la Direction (art. 14, al. 1 a et c ; art. 14, al. 2 de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT).

Critère 18.1 b Les IF sont obligées de mettre en œuvre des procédures de sélection garantissant le recrutement des employés selon des critères exigeants (art.14 al. 1. a de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT).

Critère 18.1 c Le personnel des IF doit être formé suivant un programme de formation continue destiné à les aider à détecter les opérations et les agissements susceptibles d'être liés au BC/FT et à les instruire sur les procédures à suivre dans pareils cas (art. 14 al. 1.b de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT).

Critère 18.1 d Les IF doivent disposer d'une fonction d'audit indépendante pour tester leur système de LBC/FT (art. 14, al. 1, d, de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT).

Critère 18.2 a, b et c

Critère 18.2 a Le cadre juridique Comorien fait obligation aux groupes financiers de disposer en leur sein de politiques et des procédures de partage, entre fonctions de conformité et d'audit, des informations requises aux fins du devoir de vigilance relatif à la clientèle et de gestion de risques de BC/FT (art. 86, al. 1, 2ème tiret de la loi 21-004/AU de LBC/FT).

Critère 18.2 b Les IF qui font partie d'un même groupe sont tenues d'échanger des informations relatives aux clients, aux comptes et aux opérations lorsqu'elles sont nécessaires aux fins de la LBC/FT, aux fonctions de conformité, d'audit et/ou de LBC/FT (Art. 86, al. 1, 2ème tiret de la loi 21-004/AU de LBC/FT).

Critère 18.2 c Les IF ont l'obligation de prendre les garanties suffisantes en matière de confidentialité et d'utilisation des informations échangées au sein du groupe (art.1, al.1, 2ème tiret de la loi n°21-004/AU de LT/FT/BC).

Critère 18.3

Le cadre juridique comorien prévoit que les groupes financiers veillent à ce que les IF, leurs filiales et succursales à l'étranger adoptent et fassent appliquer des mesures conformes aux dispositions de la loi n°12-004/AU de LBC/FT, dans la mesure où les lois et règlements locaux le permettent (art. 24, al. 3, point f). En outre les IF qui appartiennent à des groupes financiers s'assurent que leurs filiales ou succursales situées à l'étranger appliquent les mesures en matière de LBC/FT et en informent les autorités de contrôle lorsque la réglementation des pays dans lesquels elles sont établies ne permet pas d'appliquer ces mesures (art. 86 al. 1, 1er tiret de la loi n°21-004/AU de LT/FT/BC).

Pondération et conclusion

Le dispositif des Comores de LBC/FT/FP ne présente aucune lacune à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'union des Comores est notée Conforme à la Recommandation 18.

Recommandation 19 - Pays représentant un risque plus élevé

L'Union des Comores était notée non conforme à la recommandation 19 (ancienne rec. 21) lors de sa précédente évaluation, en raison de l'absence d'application des dispositions de LBC/FT aux compagnies d'assurance, de mesures prises pour informer les IF sur les pays à haut risque, d'obligations de tenir les résultats des examens à disposition des commissaires aux comptes. Il avait également été relevé que l'obligation de prendre les contre-mesures incombait aux IF et non pas au pays. En adoptant la loi n°12-008/AU de LBC/FT, l'Union des Comores a pris des dispositions permettant de renforcer les mesures de vigilance en tenant compte du risque élevé de BC/FT inhérent à un pays.

Critère 19.1

Les IF sont obligées d'appliquer des mesures de vigilance renforcées efficaces et proportionnées dans leurs relations d'affaires et opérations avec les personnes physiques ou morales, ainsi qu'avec les IF des pays pour lesquels le GAFI appelle à le faire (art. 8, al. 14 et 15 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Critère 19.2

La loi n°12-008/AU de LBC/FT fait obligation aux IF de prendre des contre-mesures efficaces et proportionnelles aux risques à l'égard : (a) des pays présentant un risque élevé à la demande du GAFI, (b) mais aussi indépendamment de celui-ci (art.8, al. 15 et 16).

Critère 19.3

. En décembre 2022, le SRF a informé par courrier, des préoccupations suscitées par les défaillances des dispositifs de certains pays. Toutefois, malgré cette initiative ponctuelle, le pays ne semble pas avoir mis en place de mesures qui assurent que les IF soient informées de façon systématique de telles préoccupations quand le GAFI ou d'autres organisations internationales actualisent leurs publications relatives aux pays présentant un risque plus élevé de BC/FT.

Pondération et conclusion

Le dispositif juridique de l'Union des Comores prévoit le renforcement des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle établie dans un pays représentant un risque plus élevé. Il fait également obligation aux IF d'appliquer des mesures de vigilance et des contre-mesures proportionnées aux risques lorsque le GAFI appelle à le faire. En revanche, le pays ne semble pas avoir mis en place de mesures visant à informer les IF de façon systématique des préoccupations suscitées par les défaillances des dispositifs de LBC/FT d'autres pays. Le dispositif comorien de LBC/FT/FP présente des lacunes mineures à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'union des Comores est notée Largement Conforme à la Recommandation 19.

Recommandation 20 - Déclaration d'opérations suspectes

L'Union des Comores était notée non conforme à la recommandation 20 (anciennes rec.13 et RS. IV) lors de sa

précédente évaluation, essentiellement pour les raisons suivantes : (i) l'obligation pour les IF de faire des déclarations de soupçon n'était claire, (ii) l'obligation de DOS n'intégrait pas toutes les activités de FT, (iii) les tentatives d'opérations ne faisaient pas l'objet de déclaration. Les dispositions de la loi n°12-008/AU de LBC/FT corrigent ces lacunes.

Critère 20.1

Les IF sont obligées de faire immédiatement une déclaration d'opération suspecte au SRF, lorsqu'elles suspectent, ou ont des motifs raisonnables de suspecter, que des fonds sont le produit d'une infraction sous-jacente au BC ou ont un rapport avec le FT, des actes terroristes, des organisations ou des individus terroristes (art. 25 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Critère 20.2

Les tentatives d'opérations suspectes, quel que soit leur montant, doivent faire l'objet d'une déclaration au SRF (art. 25 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Pondération et conclusion

Le dispositif juridique de LBC/FT/FP de l'Union des Comores ne présente pas de lacune à l'égard des exigences de cette recommandations.

L'union des Comores est notée Conforme à la Recommandation 20.

Recommandation 21 – Divulgation et confidentialité

Lors de sa précédente évaluation, l'Union des Comores était notée partiellement conforme à la recommandation 21 (ancienne rec.14). Cette note se justifiait par le fait que la protection accordée aux déclarants ne couvrait pas les cas où l'activité criminelle sous-jacente n'était pas connue ou lorsqu'elle ne s'était pas produite. Cette lacune a été corrigée par la loi n°12-008/AU de LBC/FT.

Critère 21.1

Les IF, leurs dirigeants et employés sont protégés contre toute responsabilité pénale ou civile pour violation de toute règle encadrant la divulgation d'informations imposée par contrat ou par toute disposition législative, réglementaire ou administrative, lorsqu'ils déclarent de bonne foi leurs soupçons au SRF. Cette protection vaut même s'ils ne savaient pas précisément quelle était l'activité criminelle sous-jacente ou si l'activité illégale ayant fait l'objet du soupçon ne s'est pas effectivement produite (art. 30 al.1 de la n°12-008/AU de LBC/FT).

Critère 21.2

Il est interdit aux IF, leurs dirigeants, préposés et employés de divulguer à leur client ou à un tiers le fait que : des informations ont été fournies au SRF, ou qu'une déclaration relative à un soupçon de BC/FT sera ou a été transmise, ou qu'une enquête en matière de BC/FT a été effectuée ou est en cours. Cette interdiction n'empêche pas les communications relatives à un soupçon de BC/FT entre les dirigeants, les préposés et les employés des IF, le conseiller juridique et les autorités compétentes concernées (art. 28 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Pondération et conclusion

Le dispositif juridique comorien de LBC/FT/FP ne présente aucune lacune à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'union des Comores est notée Conforme à la Recommandation 21.

Recommandation 22 - Entreprises et Professions Non Financières Désignées : devoir de vigilance à l'égard de la clientèle

La recommandation 22 (ancienne rec. 12) était été notée non conforme lors de la précédente évaluation de l'Union des Comores Les principales lacunes relevées étaient liées : à l'absence de textes d'application rendant l'ordonnance de 2009 inapplicable en l'état pour les casinos et les marchands de pierres et métaux précieux, au champ restreint des obligations de vigilance, à l'absence d'obligation d'obtenir des renseignements concernant les dirigeants lors de l'ouverture de compte, à l'absence d'obligation d'exercer une vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires, à l'absence de mesures de vigilance renforcées pour les catégories à plus haut risque, à l'absence de mesures en cas de non-conformité aux obligations de vigilance relatives à la clientèle, à l'absence de mesures relatives aux PPE, à l'absence de mesures relatives aux technologies nouvelles et aux relations n'impliquant pas la présence physique des parties ainsi qu'à l'absence de mesures relatives à la conservation des documents. L'adoption de la loi n°12-008/AU de LBC/FT et de la loi n°20-038/AU de LT/FT/BC ont permis de corriger significativement ces lacunes.

Critère 22.1 a, b, c, d et e

Hormis les casinos, les EPNFD sont tenues de respecter les mesures de vigilance relatives à la clientèle prévue à la recommandation 10 (cf. analyse de la rec.10). Ces mesures s'appliquent dans les conditions suivantes :

Critère 22.1 a L'exercice de l'activité de loterie et de tous autres jeux de hasard sont interdits sur le territoire de l'Union des Comores et les peines prévues en cas de violation de cette interdiction sont fixées suivant les dispositions de la loi n°20-038/AU du 29 décembre 2020 relative aux jeux de hasard (art. 201). En conséquence, ce critère est non applicable.

Critère 22.1 b Les agents immobiliers ou toutes les personnes qui réalisent, contrôlent ou conseillent des opérations immobilières sont tenus d'identifier les parties, lorsqu'elles interviennent dans des opérations d'achat ou de vente de biens immobiliers (art. 3 b de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). Ces obligations d'identification portent aussi bien sur les personnes physiques que morales. Cependant, les lacunes identifiées à l'analyse de conformité à la recommandation 10 s'appliquent aussi aux agents immobiliers.

Critère 22.1 c - Les personnes se livrant habituellement au commerce ou organisant la vente de pierres précieuses, de métaux précieux, doivent respecter les obligations de vigilance relatives à la clientèle, y compris les clients occasionnels, lorsqu'ils effectuent avec un client des transactions en espèces dont le montant est égal ou supérieur au seuil désigné par arrêté du ministre des Finances (art. 3 c de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). Il apparait toutefois que l'arrêté ministériel fixant le seuil n'est pas encore pris par le ministre des Finances. En tout état de cause, les lacunes identifiées à l'analyse de conformité à la recommandation 10 s'appliquent aussi aux négociants en pierres et métaux précieux.

Critère 22.1 d. Les professions juridiques et comptables indépendantes sont tenues de respecter les obligations de vigilance relatives à la clientèle (art. 3 d de la loi n°12-008/AU de LBC/FT) lorsqu'ils préparent ou effectuent des transactions pour leurs clients dans le cadre des activités suivantes :

a. achat et vente de biens immobiliers ;
b. gestion des capitaux, des titres ou autres actifs du client ;
c. gestion de comptes bancaires, d'épargne ou de titres ;
d. organisation des apports pour la création, l'exploitation ou la gestion de sociétés ;
e. création, exploitation ou gestion de personnes morales ou de constructions juridiques, achat et vente d'entités commerciales.

Cependant, les lacunes identifiées à l'analyse de conformité à la recommandation 10 s'appliquent aussi aux professions juridiques indépendantes.

Critère 22.1 e. Les prestataires de services aux sociétés et trusts sont également tenus de respecter les mêmes obligations lorsqu'ils préparent ou effectuent des transactions pour un client en lien avec les activités suivantes (art. 3 e de la loi n°12-008/AU de LBC/FT) :

a. Ils agissent en qualité d'agent pour la constitution de personnes morales.
b. Ils agissent ou prennent des mesures afin qu'une autre personne agisse en qualité de dirigeant ou de gérant d'une société de capitaux, d'associé d'une société de personnes ou de titulaire d'une fonction similaire pour d'autres types de personnes morale.
c. Ils fournissent un siège social, une adresse commerciale ou des locaux, une adresse administrative ou postale à une société de capitaux, une société de personne ou toute autre personne morale ou construction juridique.
d. Ils agissent (ou prennent des mesures afin qu'une autre personne agisse) en qualité d'actionnaire agissant pour le compte d'une autre personne.

Toutefois, les lacunes identifiées à l'analyse de conformité à la recommandation 10 s'appliquent aussi aux prestataires de services aux sociétés et trusts.

Critère 22.2

Les EPNFD sont tenues de recueillir, de mettre à jour et d'analyser pendant toute la durée de la relation d'affaires, les éléments d'information qui permettent de favoriser une connaissance appropriée de leur client. La conservation de ces informations doit être réalisée pendant au moins cinq (05) ans à compter de la date d'opération, toutes les pièces nécessaires se rapportant aux transactions effectuées, à la fois aux plans nationale et international, afin de leur permettre de répondre rapidement aux demandes d'information des autorités compétentes. Ces pièces doivent permettre de reconstituer les transactions individuelles de façon à fournir, si nécessaire, des preuves en cas de poursuites pénales (art. 12 al. 1 de la loi n° de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). En outre, les livres comptables ou les documents qui en tiennent lieu, ainsi que les pièces justificatives sont conservées pendant dix ans (art. 24 de l'acte Uniforme sur le Droit Comptable et Informations Financières).

Critère 22.3

Les EPNFD sont tenues de disposer de système de gestion des risques adéquats afin de déterminer si leur client est une PPE (art.8 al. 13 a de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). Et si tel est le cas, elles doivent mettre en œuvre les mesures spécifiques qui correspondent aux obligations relatives aux PPE établies dans la Recommandation 12.

Critère 22.4

Le cadre juridique de l'Union des Comores n'impose pas aux EPNFD de se conformer aux exigences liées aux nouvelles technologies établies dans la recommandation 15.

Critère 22.5-

Les EPNFD peuvent recourir à des tiers pour l'exécution des obligations de vigilance relatives à la clientèle. Dans ce cas, elles ont l'obligation d'obtenir immédiatement des tierces parties, les informations nécessaires pour identifier le client (art. 84 al. 1.5 de la loi n°21-004/AU de LT/FT/BC). Cette obligation ne concerne cependant pas l'identification du bénéficiaire effectif et de la nature de l'activité, conformément à la Recommandation 10 et les lacunes identifiées à la recommandation 17 impactent ce critère.

.

Pondération et conclusion

Les EPNFD sont soumises à des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle et à la conservation, pendant toute la durée de la relation d'affaires, d'informations permettant de favoriser une connaissance appropriée de leurs clients. Toutefois, tenant compte des lacunes relevées aux termes des recommandations 10 et 17 et de l'absence d'exigences liées aux nouvelles technologies pour les EPNFD [illegible]e dispositif juridique de LBC/FT/FP de l'Union des Comores présente des lacunes modérées à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'union des Comores est notée Partiellement Conforme à la Recommandation 22.

Recommandation 23 - Entreprises et Professions Non Financières Désignées : autres mesures

L'Union des Comores était notée non conforme aux exigences de la recommandation 23 (ancienne rec. 16) dans sa précédente évaluation. Le REM relevait de nombreuses lacunes, à savoir: l'absence de texte d'application rendant le dispositif inopérant en l'état pour les marchands de pierres et métaux précieux ; l'ambigüité du cadre de la déclaration de soupçon qui n'obligeait pas clairement toutes les EPNFD, l'obligation de DOS n'intégrait pas toutes les activités de FT ; les tentatives d'opérations ne faisaient pas l'objet de déclaration ; l'absence d'obligation de mise en place de mécanismes de contrôle interne ; la non garantie de la protection des assujetties lorsque l'activité criminelle sous-jacente était inconnue ; l'absence d'obligation de prêter une attention particulière aux relations d'affaires et aux transactions en relation avec des pays appliquant insuffisamment les recommandations du GAFI. Les dispositions de la loi n°12-008/AU ont contribué à renforcer la cadre juridique applicable aux EPNFD.

Critère 23.1 -

L'obligation de DOS au SRF s'impose à toutes les EPNFD dans les conditions précisées par la loi n°12-008/AU de LBC/FT (cf. analyse Rec.20). En effet, les avocats, les notaires, les autres professions juridiques indépendantes et comptables, les services aux sociétés et trusts, ainsi que les négociants en métaux et pierres précieuses y sont soumis lorsqu'ils effectuent des services spécifiques pour leurs clients (cf. analyse du c. 22.1). Cependant, l'arrêté ministériel devant définir le seuil requis pour les transactions/opérations des négociants et pierres précieuses n'est pas encore par le ministre des Finances.

Critère 23.2

Les EPNFD sont tenues de respecter des obligations de contrôles internes établies. En effet, elles doivent disposer de politiques, de procédures et de contrôles requis pour atténuer et gérer efficacement leurs risques de BC/FT conformément aux exigences de la recommandation 18 (art.14 al. 1. a et c de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). L'obligation de disposer d'un programme de formation continue du personnel et des dirigeants des EPNFD est également prévue (art. 14, al. 1.b).

Critère 23.3

Les EPNFD sont tenues d'appliquer des mesures de vigilance renforcées aux relations d'affaires et opérations avec les personnes physique ou morales, ainsi qu'avec les IF des pays pour lesquels le GAFI appelle à le faire. Elles ont également l'obligation de prendre des contre-mesures efficaces et proportionnelles aux risques à l'égard des pays présentant un risque élevé à la demande du GAFI mais aussi indépendamment de celui-ci (art.8, al. 14, 15 et 16 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). Par ailleurs, l'Union des Comores n'a pas mis en place des mesures pour informer les EPNFD des défaillances des dispositifs de LBC/FT d'autres pays.

Critère 23.4

A l'instar des IF, les EPNFD sont tenues de respecter la confidentialité des DOS faites au SRF dans les conditions fixées par la loi (Cf. analyse rec. 21, art. 28 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Pondération et conclusion

L'Union des Comores a pris des mesures appropriées pour assujettir les EPNFD aux obligations vigilances et de diligences relativement à la LBC/FT. Toutefois, l'arrêté fixant le seuil des transactions ou opérations pour les négociants en métaux et pierres précieuses n'a pas été pris par le pays. De même, il n'a pas été mis en place de mesures pour informer les EPNFD des défaillances des dispositifs de LBC/FT d'autres pays. Le dispositif juridique de LBC/FT/FP de l'Union des Comores présentent des lacunes mineures à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'union des Comores est notée Largement Conforme à la Recommandation 23.

Recommandation 24 - Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes

Dans son précédent REM, l'Union des Comores était notée Non Conforme aux exigences de la recommandation 24 (ancienne rec. 33). Les lacunes justifiant cette notation étaient liées à la problématique de la tenue et la gestion du Registre du Commerce et de Crédits Mobiliers (RCCM), l'absence d'identification des bénéficiaires effectifs, la non-informatisation du RCCM et l'inexistence d'un fichier national pouvant fournir des informations au fichier régional de l'OHADA. Par ailleurs, les critères de cette recommandation incluent désormais l'obligation d'évaluer les risques de BC/FT associés à toutes les catégories de personnes morales, la communication aux autorités compétentes des informations de base et celles permettant d'identifier les bénéficiaires effectifs, le partage desdites informations par les autorités nationales avec leurs homologues étrangers. Certaines de ces exigences sont prises en compte par les dispositions de la loi n°12-008/AU de LBC/FT.

Critère 24.1

L'acte uniforme de l'OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et groupement d'intérêt économique (AUSGIE) du 30 janvier 2014 consacre les mécanismes qui identifient et décrivent les différents types de sociétés commerciales. Des dispositions générales règlementent la constitution de ces sociétés (Sociétés anonymes, sociétés à responsabilité limitées, sociétés en commandite simple et individuelle, GIE), ainsi que leurs formes et caractéristiques (art. 6, 10, 11 et 13 de l'AUSGIE). Les procédures de création des sociétés commerciales aux Comores sont également indiquées dans l'AUSGIE. La loi n° 86-006/AF DU 30 mai 1986 relative au contrat d'association et le décret n°20-101/PR portant modalités d'agrément et d'intervention des Organisation Non Gouvernementales (ONG) prévoient respectivement les procédures de création des associations et des ONG.

Les informations de base et élémentaires sur ces personnes morales sont collectées et conservées au greffe du tribunal à titre de publicité. Elles sont accessibles au public auprès du greffe du tribunal de Commerce. Elles sont également consultables sur le site Internet du Centre de Formalité des Entreprises (art. 256-2 AUSGIE). Il en est de même pour les sociétés coopératives encadrées par l'acte uniforme de l'OHADA du 15 décembre 2010. Les informations élémentaires sur les associations et fondations sont collectées et conservées au ministère de l'intérieur (Art. 6 et 16 du décret 20-101/PR). En revanche, il n'existe aucun mécanisme pour identifier et décrire les méthodes de collecte des informations relatives aux bénéficiaires effectifs.

Critère 24.2

L'Union des Comores n'a pas fait l'évaluation des risques de BC/FT associés aux différentes catégories de

personnes morales créées sur son territoire.

Informations élémentaires

Critère 24.3

Le RCCM créé par l'AUDCG est tenu par le greffe du tribunal de commerce pour recevoir les informations de base sur les personnes morales (art. 16 de l'AUSGIE et 34, 35, 46, 97 de l'AUDCG). Ces informations sont relatives à la raison sociale, la forme juridique, l'adresse, le siège social, le capital, la liste des mandataires sociaux et des membres du conseil d'administration, la durée de la société, les commissaires aux comptes, etc. Elles sont d'accès public dans le RCCM au sein du greffe du tribunal de (art. 256 de l'AUSGIE). Ces informations sont consultables en ligne.

Critère 24.4

Le dispositif juridique de l'Union des Comores fait de la conservation des informations de base sur les personnes morales une obligation pour les sociétés à leur siège à travers la tenue d'un registre à cet effet, notamment les noms des associés ou actionnaires ainsi que la nature des parts sociales ou des actions et leur répartition, les droits de vote informations (art. 136 et 746-1 l'AUSGIE). Cette exigence s'applique également aux sociétés de coopérative (art. 9 de l'AUSC).

Critère 24.5

Le RCCM reçoit les demandes de mention modificative, complémentaire et secondaire des informations de base sur les personnes morales (art. 35, al. 4 de l'AUDCG). Les sociétés commerciales ont l'obligation d'y mentionner toute modification lorsque leurs situations l'exigent (art. 52 de l'AUDCG). L'AUSGIE aussi prévoit qu'en cas de modification des statuts et de transformation de la société (art. 263 et 264 de l'AUSGIE), que les mentions y relatives soient inscrites au RCCM. Cependant, aucun mécanisme ne permet de s'assurer de l'exactitude des informations inscrites et de leurs mises à jour en temps opportun.

Informations sur les bénéficiaires effectifs

Critère 24.6 a, b et c

Critère 24.6 a.- Le RCCM de l'Union des Comores ne comporte pas d'information sur les bénéficiaires effectifs.

Critère 24.6 b.- Les sociétés ne collectent pas les informations à jour sur leurs bénéficiaires effectifs. Cependant, les IF et EPNFD sont tenues de collecter les informations sur les bénéficiaires effectifs lorsqu'elles observent leurs obligations de vigilance à l'égard de la clientèle avant d'entrer en relations d'affaires (art. 8, 12 et14 al. 2 de loi n°12/008/AU de LBC/FT). Or toutes les sociétés sont obligées d'avoir des comptes en banque.

Critère 24.6 c.- Certes, les autorités compétentes peuvent obtenir ces informations auprès des IF et EPNFD, mais elles demeurent parcellaires car elles ne couvrent pas les informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales non-clientes de ces assujetties...

Critère 24.7

Les IF et les EPNFD sont tenues d'actualiser les informations sur leurs clients personnes morales, y compris celles relatives aux bénéficiaires effectifs, tout au long de la relation d'affaires (art. 3 et 8 de loi n°12/008/AU de LBC/FT). Excepté, ces informations parcellaires sur les BE recueillies par les IF et les EPNFD relativement à leurs clients personnes morales qui sont obligées d'avoir des comptes bancaires, les personnes morales ne collectent et

n'actualisent que les informations de base, et non celles relatives aux bénéficiaires effectifs.

Critère 24.8 a, b et c–

La législation comorienne fait obligation aux IF et EPNFD à l'exclusion des personnes morales non assujettis de coopérer avec les autorités compétentes en vue d'identifier les bénéficiaires effectifs.

Critère 24.8 a- En Union des Comores, les associés et les principaux dirigeants des sociétés ne sont pas solidairement responsables avec les sociétés de la communication des informations sur les bénéficiaires effectifs aux autorités compétentes.

Critère 24. b et c- En ce qui concerne les IF et EPNFD, elles sont obligées de communiquer les informations de base et celles sur les bénéficiaires effectifs aux autorités compétentes (art. 13 de la loi n°12/008/AU de LBC/FT).

Critère 24.c- Aucun autre mécanisme n'est identifié par le pays.

Critère 24.9

La loi n°12/008/AU de LBC/FT prévoit la conservation des informations et pièces pendant au moins cinq (05) ans après la date à laquelle la société est dissoute ou cesse d'exister (art. 12 alinéa 3). Cette conservation demeure tout de même incomplète étant donné l'absence de mécanisme d'identification des bénéficiaires effectifs.

Autres exigences

Critère 24.10

Les pouvoirs reconnus aux officiers de police judiciaire (OPJ) y compris le juge d'instruction garantissent l'accès en temps opportun aux informations de base et sur le bénéficiaire effectif auprès des parties concernées (Cf. analyse rec. 31). En outre, les personnes agissant dans le cadre d'un mandat judiciaire tout comme le SRF ont un accès en temps opportun aux informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs des sociétés lorsque celles-ci sont disponibles. L'accès aux informations élémentaires relatives aux associations et fondations est également possible sur demande auprès des services compétents du ministère de l'intérieur (art. 13 de la loi n°12/008/AU du 28 juin 2012).

Critère 24.11

L'AUSGIE n'interdit pas expressément l'émission des actions au porteur. Les valeurs mobilières, quelles que soient leur forme, doivent être inscrites en compte titre au nom de leur propriétaire et chaque société est tenue d'avoir un registre de titre nominatif ou au porteur (art. 744 al.1). Lorsque le titre au porteur fait l'objet d'une émission sur le marché financier, le propriétaire doit le convertir en titre nominatif. Il est aussi prévu la faculté de convertir les actions et bons de souscription d'actions au porteur en actions nominatives ou bons de souscription d'actions (art.746). De plus, l'AUSCGIE oblige les actionnaires détenant une participation de contrôle de le notifier à la société, et à la société d'enregistrer leur identité (en son articles 746-1).

Critère 24.12

Le dispositif juridique comorien ne fait pas obligation aux actionnaires ou administrateurs agissant pour le compte d'une autre personne de divulguer à la société et à tout registre compétent l'identité de la personne les ayant désignés. Les actionnaires ou administrateurs ne sont pas non plus tenus, en cas d'émission des actions au nom de prête-noms, de consigner leur statut de mandataires dans le registre des sociétés.

Critère 24.13

Le droit positif comorien ne prévoit aucune sanction relative aux éventuels manquements aux obligations de collecte d'informations élémentaires sur les sociétés et les bénéficiaires effectifs, ainsi que de leur actualisation. Cependant, l'Union des Comores procède au retrait de l'agrément en cas défaut de communications des informations élémentaires (statuts, organes, adresse de siège, dénomination) sur les associations et fondations (art. 33 du décret n°20-101). Par ailleurs, l'Union des Comores prévoit l'obligation pour les institutions déclarantes de procéder aux mesures de vigilance et de diligence (art. 8 de la loi n°12/008/AU de LBC/FT), notamment l'identification des bénéficiaires effectifs de leurs clients (Cf. analyse des R.10 et R.22.1.d). Mais il n'y a pas de sanctions prévues pour réprimer ces manquements aux obligations de LBC/FT/FP par les assujettis (Cf. analyse de la R.35).

Critère 24.14 a, b et c

Critère 24.14 a Dans le cadre de la coopération internationale, les autorités compétentes étrangères peuvent avoir accès aux informations élémentaires des registres de sociétés (art. 57 alinéa 2 a de la loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Critère 24.14 b La coopération internationale porte également sur les échanges des informations sur les actionnaires (art. 57 alinéa 2 b de la loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Critère 24.14 c Les autorités compétentes sont habilitées à utiliser leurs pouvoirs d'enquêtes, conformément à leurs lois nationales, pour obtenir des informations sur les bénéficiaires effectifs pour le compte d'homologues étrangers (art. 57 alinéa 2 c de la loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Critère 24.15

Il n'existe pas d'obligation légale, ni de mécanisme dans l'Union des Comores pour contrôler la qualité de l'assistance qu'elle reçoît d'autres pays en réponse à des demandes d'informations élémentaires et d'informations sur les bénéficiaires effectifs ou à des demandes d'assistance pour localiser des bénéficiaires effectifs résidant à l'étranger.

Pondération et conclusion

Le dispositif juridique comorien consacre le principe général de transparence des personnes morales et des bénéficiaires effectifs. Toutefois, l'Union des Comores n'a pas évalué les risques de BC/FT relatifs aux types de sociétés commerciales créées dans le pays et elle ne dispose pas de mécanisme de collecte et de mise à jour des informations sur les bénéficiaires effectifs dans le RCCM et dans le registre de la société. Il n'y a pas de sanctions pour réprimer les manquements aux exigences de la recommandation 24. Il n'existe pas non plus de dispositions qui oblige le pays à contrôler la qualité de l'assistance qu'il reçoit d'autres pays en réponse à des demandes d'informations de base et sur les bénéficiaires effectifs ou à des demandes d'assistance pour localiser des bénéficiaires effectifs résidant à l'étranger. Le pays ne dispose pas non plus des dispositions légales ou règlementaires obligeant les actionnaires ou administrateurs agissant pour le compte d'une autre personne à divulguer à la société et à tout registre compétent l'identité de la personne les ayant désignés ou en cas d'émission des actions au nom de prête-noms et imposant que leur statut de mandataires soit consigné dans le registre des sociétés tout comme d'autres mécanismes connus. Le dispositif juridique comorien de LBC/FT/FP présente des lacunes modérées à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'union des Comores est notée Partiellement Conforme à la Recommandation 24.

Recommandation 25 - Transparence et bénéficiaires effectifs des constructions juridiques

421. Dans sa précédente évaluation, l'Union des Comores était notée non conforme aux exigences de la recommandation 25 (ancienne rec.34). Les facteurs justifiant cette non-conformité tenaient à l'existence possible d'un cadre juridique encadrant les trusts à Anjouan et en l'absence d'obligations adéquates en matière de transparence. Les lois n°12-008/AU de LBC/FT et n°21-004/AU de LT/FT/BC ont renforcé l'encadrement juridique des constructions juridiques. Mais le pays n'a pas encore ratifié la Convention de la Haye sur les trusts.

Critère 25.1 a, b et c

Critère 25.1 a La loi n°12-008/AU de LBC/FT encadre les activités des trusts dans l'Union des Comores. Elle leur soumet aux obligations d'obtenir et de détenir des informations satisfaisantes, exactes et à jour sur l'identité du constituant, des trustees, du protecteur (le cas échéant), des bénéficiaires ou de la catégorie de bénéficiaires et de toute autre personne physique exerçant en dernier lieu un contrôle effectif sur le trust (article 3-e et h).

Critère 25.1 b L'exigence de la collecte d'information actualisée et à jour par les trusts intègre également leurs agents agréés, prestataires de service aux trusts, les conseillers en investissement ou gestionnaire d'investissement, les comptables et les conseillers fiscaux.

Critère 25.1 c Le dispositif juridique comorien fait des trustees des assujettis de la LBC/FT (art. 3 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). Par conséquent, ils sont tenus de conserver les données relatives à leurs opérations pendant une durée d'au moins cinq (05) ans après la cessation de leur implication (article 12 à la loi n°12-008/AU relative à la LBC/FT).

Critère 25.2

Les informations détenues par les trusts sont tenues d'être exactes et aussi à jour que possible, et sont mises à jour en temps opportun (art. 85 de la loi n°21-004/AU de LT/LFT/BC).

Critère 25.3

Les trustees n'ont pas d'obligation de déclarer leur statut aux IF et EPNFD lorsqu'ils établissent une relation ou exécutent faire une opération occasionnelle d'un montant supérieur au seuil.

Critère 25.4

Il n'y a aucune disposition légale ou règlementaire en vigueur en Union des Comores qui empêche les fiducies ou toutes autres constructions juridiques de fournir toute information requise (bénéficiaires effectifs et avoirs détenus ou gérés) aux autorités compétentes.

Critère 25.5

Les pouvoirs reconnus aux officiers de police judiciaire, y compris le juge d'instruction (art 13 et 22 de loi N°12/008/AU du 28 juin 2012), garantissent l'accès en temps opportun à l'information sur le bénéficiaire effectif, la résidence du trustee et tout actif détenu par l'IF ou l'EPNFD en relation d'affaires ou exécutant une opération pour un trustee.

Critère 25.6 a, b et c Les dispositions juridiques relatives à la coopération internationale permettent aux autorités comoriennes d'échanger les informations sur les fiducies et autres constructions juridiques conformément aux exigences des Recommandations 37 et 40 (art. 57 alinéa 2 de la Loi n°12-008/AU). Ces dispositions permettent notamment de :

Critère 25.6 a- faciliter l'accès par les autorités compétentes étrangères aux informations des registres de sociétés et l'échange d'informations sur les actionnaires, à travers la fourniture des originaux ou de copies certifiées conformes de dossiers et documents pertinents, y compris de relevés bancaires, pièces Comptables et registres montrant le fonctionnement d'une entreprise ou ses activités commerciales, ainsi que sur le bénéficiaire effectif (art. 57 al. 1 et 2).

Critère 25.6 b- d'échanger des informations disponibles au niveau national sur les trusts ou autres constructions juridiques (art. 57 al. 1 et 2).

Critère 25.6 c.- d'obtenir des informations sur les bénéficiaires effectifs pour le compte d'homologues étrangers (art. 57 al. 2).

Critère 25.7

Les trustees notamment les IF et EPNFD qui peuvent agir en qualité de fiducies en Union des Comores sont légalement responsables de tout manquement à leurs obligations et encourent des sanctions proportionnées et dissuasives, de nature pénale et administrative en cas de non-respect de leurs obligations (art. 44, 45 et 3 de la loi n°12-008/AU).

Critère 25.8

Des sanctions proportionnées et dissuasives, de nature pénale, civile ou administrative, sont applicables aux IF et EPNFD en cas de non-respect de leur obligation de mettre à la disposition des autorités compétentes, en temps opportun, toute information pertinente y compris sur les trusts. Ces sanctions comportent des peines d'emprisonnement, des amendes et même l'interdiction d'exercer (art. 44 et 45 de la loi n°12/008/AU de LBC/FT).

Pondération et conclusion

Les trusts sont tenus d'observer des règles de transparence relativement à leurs obligations en matière de LBC/FT. Toutefois, les trusts n'ont pas d'obligation de déclarer leur statut aux IF et EPNFD lorsqu'ils établissent une relation ou exécutent une opération occasionnelle d'un montant supérieur à un seuil. Le dispositif juridique comorien de LBC/FT/FP présente des lacunes mineures à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'union des Comores est notée Largement Conforme à la Recommandation 25.

Recommandation 26 - Réglementation et surveillance des établissements financiers

L'Union des Comores était notée non conforme à la recommandation 26 (ancienne rec. 23) lors de sa précédente évaluation. Les principales lacunes relevées étaient relatives à l'absence de conditions d'agrément pour les organismes de transferts, de change manuel et les compagnies d'assurance ainsi que de la présence de changeur manuel non agréé, de réseaux de micro finance non agrées et d'une banque détenant un agrément inconditionnel mais non opérationnelle au moment de la visite sur place. Les nouvelles exigences du GAFI introduisent dans le champ de l'évaluation, notamment, l'approche fondée sur le risque dans le contrôle et la surveillance des IF. L'évolution du dispositif juridique a permis de pour corriger ces lacunes notamment à travers l'adoption des lois n°12-008/AU de LBC/FT, n°13-003/AU relative à la loi bancaire, n° 20-005/AU sur les Services de Paiement et les Prestataires de Services de paiement, ainsi que du décret n°12-047/ PR relatif à la Direction Générale De La Comptabilité Publique et du Trésor.

Critère 26.

Les IF notamment les établissements de crédit, les établissements de monnaie électronique, les Institutions Financières Décentralisées, les bureaux de change, les prestataires de services de TFV, sont soumises au contrôle de la BCC (art. 26 de la loi n°13-003/AU relative à la loi bancaire). Le contrôle de la BCC porte également sur les textes législatifs et réglementaires de LBC/FT (art. 27 de la loi n°13-003/AU relative à la loi bancaire). La BCC veille à ce que les IF respectent les exigences de la LBC/FT (art. 24.1 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). En ce qui concerne le secteur des assurances, l'autorité du contrôle désignée est le service des assurances de la Direction Générale de la comptabilité publique et du trésor (art. 27 du décret n°12-047/ PR relatif à la Direction Générale De La Comptabilité Publique et du Trésor). Toutefois, ce service n'est pas explicitement habilité à assurer le contrôle du respect des exigences de la LBC/FT par les assurances. De plus, aucune autorité de contrôle ne semble désignée pour les acteurs du marché financier.

Entrée sur le marché

Critère 26.2

Aux Comores, les IF soumises aux Principes fondamentaux (les banques et les sociétés d'assurance) ne peuvent exercer leurs activités ni se prévaloir de la qualité d'IF, de banque, de banquier, d'établissement de crédit ou d'intermédiaire financier sans avoir été préalablement agréées par la BCC et inscrites sur le registre des établissements de crédit ou des intermédiaires financiers (art. 18 de la loi n°13-003/AU relative à la loi bancaire). Quant aux sociétés et courtiers en assurances, l'agrément est délivré par le ministre des Finances (art. 7 du décret du 14 juin 1938 sur le Contrôle de l'Etat sur les Entreprises d'assurance). Enfin, en ce qui concerne les banques fictives, aucune disposition légale ou réglementaire n'interdit explicitement leur établissement, ni la poursuite de leurs activités.

Critère 26.3

Plusieurs dispositions légales visent à empêcher les criminels ou leurs complices de détenir une participation significative ou de contrôle d'une IF (établissement de crédit, établissement de monnaie électronique, Institution Financière Décentralisée, bureau de change), ou d'y occuper un poste de direction aux Comores. En effet, les personnes physiques ou morales doivent remplir des conditions pour devenir administrateur, dirigeant ou gérant d'une IF ou pour prendre des participations dans le capital d'une IF (art.22 de la loi n°13-003-AU relative à la loi bancaire). Ces conditions portent essentiellement sur l'absence de condamnation pour des infractions prévues en Union des Comores ou à l'étranger, et la non-faillite. Des conditions d'agrément sont également requises pour les dirigeants responsables des IF. En effet, la BCC vérifie l'honorabilité des personnes chargées de la direction des IF (art. 21 du règlement n°17). Toutefois, il n'existe pas de dispositions contraignantes claires et précises qui obligent à l'identification des bénéficiaires effectifs lors du traitement des demande d'agrément des IF. En ce qui concerne les assurances, aucune mesure législatives n'est prévue pour empêcher les criminels ou leurs complices de détenir une participation significative ou de contrôle d'une société d'assurance ou d'y occuper un poste de direction. L'équipe d'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure d'apprécier le dispositif juridique relatif au marché financier.

Approche fondée sur les risques en matière de contrôle et de surveillance

Critère 26.4 a et b

Critère 26.4 a. Les banques soumises aux Principes du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire sont supervisées et contrôlées en matière de LBC/FT par la BCC (art. 24 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT, art. 26, 27, 28 et 29 de la loi n°13-003-AU relative à la loi bancaire). En accord avec les principes fondamentaux et pour lui permettre d'assurer efficacement ses missions et responsabilités en matière de supervision, la BCC est dotée de la personnalité civile,

de l'autonomie administrative et financière (art. 1er des statuts de la Banque du 22 avril de 2008). Elle exerce un contrôle permanent sur place et sur pièces des assujettis (art. 8 de la loi cadre fédérale n° 80-08, art. 26-b de la loi n°13-003-AU relative à la loi bancaire). Elle est également habilitée à prendre des mesures correctrices ou des sanctions contre tout assujetti qui contrevient aux dispositions qui lui sont applicables en matière de LBC/FT (art. 24.2 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). Toutefois, aucune disposition légale ou règlementaire n'impose explicitement l'application de la supervision fondée sur les risques de BC/FT, ni une surveillance consolidée au niveau d'un groupe financier à des fins de LBC/FT.

En ce qui concerne les assurances, les missions et attributions assignées au service des assurances de la Direction Générale de la comptabilité publique et du trésor qui en est l'autorité de contrôle désignée ne permettent pas de les soumettre à une règlementation ni à un contrôle en accord avec les Principes de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance sur la LBC/FT (art. 27 du décret n°12-047/ PR relatif à la Direction Générale De La Comptabilité Publique et du Trésor). Par ailleurs, l'Union des Comores n'a pas encore ratifié le traité de la Conférence Interafricaine des marchés d'assurances (CIMA) dont il est signataire et dont le code annexé organise la règlementation et le contrôle des entreprises d'assurances y compris en matière de LBC/FT.

Critère 26.4 b Bien que les autres IF (les établissements de monnaie électronique, les Institutions Financières Décentralisées, les bureaux de change, les prestataires de services de transfert de fonds ou de valeurs) soient soumises en matière de LBC/FT au contrôle de la BCC, les activités de surveillance et de contrôle de ces IF n'intègrent pas l'approche fondée sur les risques de BC/FT, celle-ci n'étant pas légalement prévue.

Critère 26.5 a, b et c

Critère 26.5 a La BCC n'a pas d'obligation pour déterminer la fréquence et l'étendue des contrôles sur place et sur pièce à exercer en matière de LBC/FT sur les IF sur la base des risques de BC/FT et des politiques, des contrôles et procédures internes tels que définis dans le cadre de l'évaluation du profil de risques de l'institution ou du groupe à contrôler. Il en est de même pour le service des assurances de la Direction Générale de la comptabilité publique et du trésor en ce qui concerne le contrôle des sociétés d'assurance en matière de LBC/FT.

Critère 26.5 b. Aucune disposition contraignante n'oblige la BCC à déterminer la fréquence et l'étendue des contrôles sur place et sur pièce à exercer en matière de LBC/FT sur les IF sur la base des risques de BC/FT présents dans le pays. Il en est de même pour le service des assurances de la Direction Générale de la comptabilité publique et du trésor en ce qui concerne le contrôle des sociétés d'assurance en matière de LBC/FT.

Critère 26.5 c. Aucune disposition contraignante n'oblige la BCC à déterminer la fréquence et l'étendue des contrôles sur place et sur pièce à exercer en matière de LBC/FT sur les IF sur la base des caractéristiques des IF et groupes financiers à contrôler, notamment la diversité et le nombre des IF et le degré de discrétion qui leur est accordé en vertu de l'approche fondée sur les risques. Il en est de même pour le service des assurances de la Direction Générale de la comptabilité publique et du trésor en ce qui concerne le contrôle des sociétés d'assurance en matière de LBC/FT.

Critère 26.6 –

Les autorités de contrôle n'ont pas d'obligation légale de revoir l'évaluation du profil de risque de BC/FT d'une IF ou d'un groupe financier.

Pondération et conclusion

L'Union des Comores a à travers la loi n°12-008/AU de LBC/FT et la loi bancaire, renforcé la règlementation et le contrôle des IF. Toutefois, l'identification des bénéficiaires effectifs des IF n'est pas suffisamment prise en compte lors du traitement des demandes d'agrément afin d'empêcher les criminels de prendre possession ou des

participations dans les IF. De plus, les activités de supervision et de contrôle ne se déroulent pas selon l'approche fondée sur les risques de BC/FT. Par ailleurs, le secteur des assurances ne fait pas expressément l'objet de contrôle en matière de LBC/FT. Le dispositif juridique de LBC/FT de l'Union des Comores présente des lacunes modérées à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'Union des Comores est notée partiellement conforme pour la Recommandation 26.

Recommandation 27 - Pouvoirs des superviseurs

L'Union des Comores était notée non conforme à la recommandation 27 (ancienne rec. 29) lors de sa précédente évaluation. Cette notation se justifiait par les contrôles limités en matière de LBC/FT, l'absence de surveillance du secteur des assurances et une surveillance partielle des Institutions Financières Décentralisées. Les dispositions de la loi bancaire et de la loi relative à la LBC/FT ainsi que du Décret n°12-047/ PR relatif à la Direction Générale De La Comptabilité Publique et du Trésor ont corrigé la plupart de ces insuffisances.

Critère 27.1

La BCC est dotée de pouvoirs nécessaires pour contrôler ou surveiller les IF afin d'assurer qu'elles respectent leurs obligations en matière de LBC/FT. Toutefois, le service des assurances de la Direction Générale de la comptabilité publique et du trésor qui est l'autorité de contrôle du secteur des assurances, n'est pas explicitement habilité à assurer le contrôle de la LBC/FT dans ce secteur (cf. analyse du critère 26.1).

Critère 27.2

Dans le cadre de la mise en œuvre de ses missions de contrôle en matière de la LBC/FT, la BCC dispose de pouvoir nécessaire pour procéder à des inspections des IF sous sa supervision (art. 8 de la loi cadre fédérale n° 80-08, et art. 26-b de la loi n°13-003-AU relative à la loi bancaire). Les inspections en matière de la LBC/FT sont intégrées dans les missions d'inspection générale en ce qui concerne les établissements de crédits (banques) tandis qu'elles sont rares voire inexistantes pour les autres IF. En ce qui concerne le service des assurances de la Direction Générale de la comptabilité publique et du trésor, il n'effectue pas d'inspection en matière de LBC/FT n'étant pas habilité à assurer le contrôle de la LBC/FT dans ce secteur.

Critère 27.3

La BCC peut exiger et sans restriction, la communication dans un délai raisonnable de tout renseignement qu'elle juge nécessaire dans le cadre de sa mission de contrôle des IF sous sa tutelle, en particulier pour contrôler le respect des obligations de LBC/FT par ces dernières (art. 31 de la loi n°13-003-AU relative à la loi bancaire). Il n'y a pas de contrôle de LBC/FT dans le secteur des assurances.

Critère 27.4

La BCC peut imposer des sanctions contre tout assujetti qui méconnait ses obligations ou contrevient aux dispositions qui lui sont applicables en matière de LBC/FT (art. 24 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). En effet, elle dispose d'un pouvoir disciplinaire qui lui permet d'imposer des sanctions disciplinaires et/ou pécuniaires à l'encontre de toute IF qui a enfreint les dispositions de la réglementation bancaire ou toutes autres dispositions législatives ou règlementaires afférentes à son activité, y compris donc la législation relative à la LBC/FT (art. (art. 26, 65 et 66 de la loi n°13-003-AU relative à la loi bancaire). Il n'y a pas de contrôle de LBC/FT dans le secteur des assurances.

Pondération et conclusion

L'Union des Comores a renforcé son cadre juridique et règlementaire, les pouvoirs des autorités de contrôle en

matière de LBC/FT. Seul le secteur des assurances échappe au contrôle de la LBC/FT. Le dispositif juridique de LBC/FT/FP de l'Union des Comores présente des lacunes mineures à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'Union des Comores est notée largement conforme pour la Recommandation 27.

Recommandation 28 - Réglementation et contrôle des EPNFD

La recommandation 28 (ancienne rec. 24) était notée non conforme lors de la précédente évaluation de l'Union des Comores. Les principales lacunes relevées se rapportait à l'absence d'autorité de contrôle en matière de LBC/FT et de sanctions administratives pour la totalité des catégories d'EPNFD. Les dispositions de la loi n°12-008/AU de LBC/FT habilite désormais les ministères concernés par chaque catégorie d'EPNFD de veiller au respect et à la mise en œuvre des obligations de LBC/FT.

Casino

Critère 28.1 a, b et c

L'Union des Comores interdit les jeux de hasard sur son territoire (art. 201 et suivants du code pénal).

Entreprises et professions non financières autres que les casinos

Critère 28.2 –

Les ministères concernés veillent à ce que les toutes les catégories d'EPNFD respectent leurs obligations en matière de LBC/FT (art. 24.1 de la loi n°12-008/AU portant LBC/FT). Toutefois, cette disposition ni aucun autre texte juridique ne précise pour chaque catégorie d'EPNFD, la structure ou le service ministériel chargé spécifiquement de la supervision et du contrôle en matière de LBC/FT.

Critère 28.3 –

Cf. analyse du critère 28.2.

Critère 28.4 a, b et c

Critère 28.4 a – L'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure d'apprécier les attributions et les pouvoirs conférés aux ministères chargés du contrôle de la conformité et du respect des obligations de LBC/FT par chaque catégorie d'EPNFD (cf. analyse du critère 28.2).

Critère 28.4 b Certaines catégories d'EPNFD dispose en leur sein d'organisme d'auto-régulation qui contrôle l'accès à la profession sur la base des critères de compétences et d'honorabilité susceptibles d'empêcher les criminels d'accéder à leur statut professionnel. Il s'agit pour les avocats du Conseil de l'Ordre et le conseil de discipline (art. 37 et 48 de la loi 08-010 du 23 juin 2008), de la Chambre Nationale des Notaires (art. 50 et 51 de la loi n°11-015 du 13 décembre 2011), du Conseil National de la comptabilité (art. 56 de la loi n°19-08/AU du 25 juin 2019), du Conseil supérieur d'huissier de justice et de la chambre nationale des huissiers ainsi que des chambres insulaires au niveau de chaque île (art. 38 de la loi 08-009 du 20 juin 2008). Ces organismes d'autorégulation n'ont pas les attributions, ni les pouvoirs nécessaires en matière de contrôle de la mise en œuvre des obligations de LBC/FT. Pour les autres types d'EPNFD, l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure d'apprécier les actions de leurs autorités de contrôle pour protéger l'accès abusif à l'exercice de leurs professions, sachant que celles-ci ne sont pas encore désignées. De plus, les secteurs des négociants en pierres et métaux précieux et des agents immobiliers ne sont pas réglementés et ne disposent donc pas d'une autorité de contrôle ou d'organisme

d'autorégulation désignée.

Critère 28.4 c Le cadre juridique comorien donne le pouvoir de sanctions aux autorités compétentes, à l'encontre de toute EPNFD qui méconnait ses obligations ou contrevient aux dispositions qui lui sont applicables en matière de la LBC/FT (art. 24 de la loi n°12-008/AU portant LBC/FT). Ces sanctions ne peuvent cependant pas être appliquées pour de nombreuses EPNFD à l'absence d'autorité spécifique chargée de sa mise en œuvre.

Toutes les entreprises et professions financières désignées

Critère 28.5 a et b

Critère 28.5 a – Aucune disposition législative ou règlementaire ne prévoit l'application de l'approche basée sur les risques dans la supervision, la surveillance et le contrôle des EPNFD aux Comores.

Critère 28.5 b Aucune catégorie d'EPNFD n'a fait l'objet de contrôle en matière de LBC/FT aux Comores.

Pondération et conclusion

Les dispositions de la loi de LBC/FT de l'Union des Comores confèrent aux ministères concernés le pouvoir de veiller au respect par les EPNFD de leurs obligations en matière de LBC/FT et prévoient des sanctions administratives et disciplinaires en cas de manquement. Toutefois, aucun ministère concerné n'a désigné en son sein la structure en charge du contrôle des EPNFD en matière de LBC/FT. Aucune EPNFD n'a fait à ce jour l'objet de contrôle, ni de supervision en matière de LBC/FT. Par ailleurs, les secteurs des négociants en pierres et métaux précieux et des agents immobiliers ne sont pas réglementés et ne disposent donc pas d'une autorité de contrôle ou d'organisme d'autorégulation désignée. Le dispositif juridique de LBC/FT/FP de l'Union des Comores présente des lacunes majeures à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'Union des Comores est notée non conforme pour la Recommandation 28.

Recommandation 29 - Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières

Dans sa précédente évaluation, l'Union des Comores était notée non conforme aux exigences de la recommandation 29 (ancienne rec.26). Les facteurs justifiant cette non-conformité tenaient à l'absence de base légale pour la réception, l'analyse et la dissémination d'information en matière de FT, à la faiblesse des informations fournies aux assujettis sur la façon d'établir les DOS, au renvoi d'article incorrect dans l'ordonnance limitant l'accès à l'information, à l'absence de garanties de l'indépendance et de l'autonomie opérationnelle du SRF, à l'absence de rapports périodiques du SRF, à la non adhésion du SRF au Groupe Egmont et à l'absence d'effectivité. Les amendements respectifs du cadre juridique en 2012, 2020 et 2021 ont permis de l'améliorer (loi 12-008/AU de LBC/FT, loi n°21-004/AU de LT/FT/BC, le décret N°20-145 du 4 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement du SRF).

Critère 29.1

Le service de renseignements financiers (SRF) a été institué en 2012 (art. 18 al 1 de la loi 12-008/AU de LBC/FT). Il a été rendu opérationnel par le décret n°20-145 du 4 décembre 2020 qui définit ses prérogatives (art. 3). Le SRF est la structure nationale chargée de la réception et de l'analyse des DOS et de toutes informations concernant le BC, les infractions sous-jacentes associées et le FT ainsi que la dissémination du résultat de cette analyse.

Critère 29.2 a et b

Critère 29.2 a. -En grande partie Rempli - Le SRF reçoît des IF et des EPNFD, les DOS liées à des faits de BC/FT

conformément aux obligations contenues dans les recommandations 20 et 23 (art. 25 de la loi 12-008/AU de LBC/FT, art. 3 du décret n°20-145 du 4 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement du SRF), et non les déclarations de transactions en espèces à partir d'un certain seuil.

Critère 29.2 b. Le dispositif juridique comorien ne prévoit pas l'obligation pour les assujettis de déclarer systématiquement au SRF les transactions en espèces à partir d'un certain seuil ainsi que les virements électroniques. Critère 29.3 a et b

Critère 29.3 a. Le SRF peut demander la communication, par toute autorité publique et toute personne physique ou morale, des informations par elles détenues et susceptibles d'enrichir les DOS (art. 22 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). La communication de ces informations se fera dans un délai de 05 jours.

Critère 29.3 b. Le SRF a accès à sa demande à toutes les informations des différents services de l'administration publique, des autorités de poursuite pénale ainsi que des autorités de contrôle (art. 19 et 22 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT, art. 3, al. 2 et 4e tiret du décret 20-145 portant AOF du SRF).

Critère 29.4 a et b

Critère 29.4 a. Le SRF fait de l'analyse opérationnelle à travers le recueil, l'analyse, l'enrichissement et l'exploitation de tous les renseignements propres à établir l'origine ou la destination des sommes ou la nature des opérations ayant fait l'objet d'une déclaration ou d'une information reçue et d'établir le lien entre ces cibles et un possible produit du crime, le BC/FT et les infractions sous-jacentes (art. 20 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT, et art. 11 – 1er tiret du décret n°20-145 portant AOF du SRF).

Critère 29.4 b. Le SRF a aussi pour attribution de conduire des analyses stratégiques. Ces analyses stratégiques permettront d'identifier les risques et tendances en matière de BC/FT à travers l'exploitation des informations disponibles et les données fournies par d'autres autorités compétentes (art. 11 - 6e tiret du décret n°20-145 portant AOF du SRF).

Critère 29.5

Le SRF est habilité à communiquer sur demande des informations qu'elle détient. Les informations disséminées devraient être protégées, échangées et utilisées en toute sécurité (art. 20 al 2 et art. 21 al 2 de la loi 12-008/AU relative à la LBC/FT). Par ailleurs, la dissémination des informations et le résultat des analyses du SRF aux autorités compétentes concernées se fait spontanément et sur demande (art. 18, 20 et 21 de la loi 12-008/AU de LBC/FT). Cependant, aucun texte juridique ne précise si les canaux dédiés à la dissémination sont effectivement sécurisés et protégés.

Critère 29.6 a, b et c

Critère 29.6 a. Le dispositif juridique comorien prévoit la sécurité et la confidentialité des informations détenues par le personnel du SRF ainsi que ses correspondants (art. 21 de la loi 12-008/AU de LBC/FT, art. 13, 20 et 21 du décret n°20-145 portant AOF du SFR). En outre, il prévoit un service de système d'information chargé d'élaborer une politique de sécurité informatique couvrant le traitement, le stockage, la dissémination, la protection et la consultation des informations relatives à la LBC/FT. Toutefois, des procédures ne sont pas effectivement en place pour garantir la sécurité et la confidentialité des informations reçues et traitées par la CRF.

Critère 29.6 b -Le personnel du SRF prête serment devant la Cour d'appel avant d'entrer en fonction (art. 21.2 du décret n°20-145 portant AOF du SFR). Le personnel ainsi que les correspondants du SRF sont tenus au respect de la confidentialité des informations reçues. La loi exige que le personnel comprenne ses responsabilités dans le traitement et la dissémination d'informations sensibles et confidentielles. Toutefois, aucun des Membres du SRF,

encore moins les correspondants n'a prêté serment à ce jour avant son entrée en fonction. Également, les garanties de confidentialité requises ne sont pas effectives auprès du personnel de la CRF.

Critère 29.6 c. Les règles relatives à la sécurité et à la confidentialité des informations détenues par la CRF qui limitent l'accès à ses installations et informations, y compris à ses systèmes informatiques sont prévues par les dispositions législatives (art. 21 al 2 de la loi 12-008/AU de LBC/FT). Toutefois, ces règles et procédures d'accès aux installations et aux systèmes informatiques de la CRF ne sont pas décrites et effectives.

Critère 29.7 a, b, c et d

Critère 29.7 a Le SRF est une autorité administrative placée sous la tutelle du ministre chargé des Finances, doté d'une autonomie financière, d'une indépendance opérationnelle et d'un pouvoir de décision autonome sur les matières relevant de ses compétences sur toute l'étendue du territoire, dans le traitement des DOS et dans la dissémination d'informations spécifiques (art. 2 du décret n°20-145 portant AOF du SRF).

Critère 29.7 b Le SRF est habilité à conclure des protocoles d'accords, à collaborer et échanger des informations avec les autorités compétentes nationales ou avec des homologues étrangers dans le cadre de la coopération nationale et internationale en matière d'échange d'informations sur la LBC/FT sans entrave (art. 3 tiré n°11 du décret n°20-145 portant AOF du SRF, art. 19 et 23 de la loi 12-008/AU de LBC/FT).

Critère 29.7 c

Critère 29.7 d. La loi comorienne prévoit la dotation du SRF en ressources financières pour exercer ses fonctions sans que cela ne donne lieu à une quelconque influence ou ingérence susceptible de compromettre son indépendance opérationnelle (art. 2 du décret 20-145 portant AOF du SRF).

Critère 29.8

Le SRF n'est pas encore membre du Groupe Egmont et n'a soumis aucune demande inconditionnelle d'adhésion.

Pondération et conclusion

Le SRF dispose de larges prérogatives et pouvoirs. La confidentialité des informations et le respect du secret professionnel qui s'imposent aux membres du SRF, et à ses correspondants sont garantis. Toutefois, les procédures/mécanismes ne sont pas effectivement en place pour garantir la sécurité et la confidentialité des informations, ainsi que l'exigence de respect de la confidentialité par le personnel et les correspondants institutionnel du SRF. Également, des canaux d'échange sécurisés d'information entre la CRF et les autres acteurs nationaux ne sont pas définis et en place. Le SRF n'est pas non plus Membre du Groupe EGMONT et n'a pas accès au canal sécurisé d'échange d'informations entre CRF. Le dispositif juridique comorien de LBC/FT/FP présente des lacunes modérées à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'union des Comores est notée Partiellement Conforme à la Recommandation 29.

Recommandation 30 - Responsabilités des autorités d'enquêtes et de poursuite pénale

Dans sa précédente évaluation, l'Union des Comores était notée partiellement conforme aux exigences de la recommandation 30 (ancienne rec.27). Les facteurs justifiant cette notation tenaient à l'imprécision du cadre d'enquête spécifiques et la désignation des autorités d'enquêtes compétentes pour effectuer les investigations de BC/FT ainsi que l'absence de mise en œuvre. Ces insuffisances ont été corrigées par la loi n°12-008/AU de LBC/FT, la loi n°21-004/AU LT/FT/BC, la loi n°20-038/AU portant Code Pénal promulguée par le décret n°21-018/PR du 16 février 2021, le décret n°20-145 du 4 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement du SRF

ainsi que la loi n°13-015/AU du 26 décembre 2013 complétant certaines dispositions de la loi n°08-018 du 25 juillet 2008 relatif à la transparence des activités publique, économique, financière et social (la loi anti-corruption).

Critère 30.1

Le Procureur de la République et ses substituts représentent le Ministère public qui exerce l'action publique en vue de l'application de la loi (art.39 et 40 du CPP). En sa qualité d'officier de police judiciaire et directeur de la police judiciaire ainsi que d'autorité de poursuite pénale désignée, il procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale, y compris le BC, les infractions sous-jacentes associées et le FT (art. 41 du CPP). Toutes les activités de police judiciaire menées par les officiers et agents de police judiciaire et par les fonctionnaires et agents auxquels sont attribuées certaines fonctions de police judiciaire par la loi, sont exercées sous sa direction (art. 12, 13, 15 et 16 du CPP). Le Procureur de la République est donc l'autorité de poursuite qui met tout en œuvre pour que toutes les infractions commises fassent l'objet d'enquêtes. Singulièrement, en matière de terrorisme et des infractions connexes, il a été créé un pôle judiciaire de lutte contre le terrorisme (art. 34 de la loi 21-004/AU de LT/FT/BC). Cette structure spécialité est dotée de magistrats et d'OPJ spécialisés ayant compétence pour connaitre ces infractions. Il s'agit des OPJ et le Procureur de la République ainsi que les juges d'instructions du tribunal de première instance de Moroni qui abrite le pôle judiciaire spécialisé qui ont une compétence nationale pour enquêter et poursuivre les infractions de terrorisme, de financement de terrorisme ainsi que les autres infractions connexes (art. 32, 33, 35, 36 de la loi 21-004/AU de LT/FT/BC).

Critère 30.2

Les OPJ de l'Union des Comores ont le pouvoir de constater les infractions à la loi pénale, en rassembler les preuves et en rechercher les auteurs suivant la procédure d'enquête préliminaire et de flagrance dans les limites où ils exercent habituellement leurs fonctions sous la direction du Procureur de la République (art. 14 à 18 du CPP). Ils peuvent d'initiative ou sur instruction du Procureur de la République diligenter les enquêtes relatives à tout type d'infractions sous-jacentes et mener des enquêtes financières de BC parallèlement auxdites investigations (art. 14 et 41 du CPP). L'instruction préparatoire est obligatoire en matière criminelle et facultative en matière délictuelle (art. 79 du CPP). Lorsqu'il est saisi par le Procureur de la République ou sur plainte avec constitution de partie civile, le juge d'instruction peut accomplir tous les actes nécessaires à la manifestation de la vérité, ce qui lui permet de mener les enquêtes financières de BC parallèlement aux investigations relatives aux infractions sous-jacentes en vue d'identifier les auteurs, coauteures et complices et de rassembler les éléments probatoires (art. 80 et 85 du CPP). En matière de terrorisme et des infractions connexes, les magistrats du parquet, les juges d'instructions ainsi que les OPJ spécialisés du tribunal de première instance de Moroni qui abrite le pôle judiciaire spécialisé ont une compétence nationale pour mener l'enquête financière parallèle de FT dans le cadre de leurs investigations concernant les autres infractions sous-jacentes (art. 32 à 36 de la loi 21-004/AU de LT/FT/BC).

Critère 30.3

Le juge d'instruction peut prescrire des mesures conservatoires qui ordonnent la saisie ou la confiscation des fonds et des biens en relation avec l'infraction de BC/FT, objet de l'enquête. Ces mesures s'étendent également à tous les éléments de nature à permettre d'identifier l'infraction ainsi que le gel des sommes d'argent et opérations financières portant sur lesdits biens (art. 35, 36 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT, art. 38, 39, 81 de la loi 21-004/AU, art. 97 du CPP). Les OPJ ont également le pouvoir de saisir des biens soumis ou susceptibles d'être soumis à confiscation, ou suspectés d'être le produit d'un crime (art. 56 du CPP).

Critère 30.4

Le SRF n'est pas une autorité de poursuite pénale en soi, mais elle conduit des enquêtes financières pour rassembler les preuves des infractions sous-jacentes. Le SRF mène l'enquête financière à travers l'analyse et l'enrichissement des informations qu'elle reçoit. Dans l'exercice de ses attributions, le SRF peut recourir à des

correspondants ou sein des services de la police, de la gendarmerie, des douanes, ainsi que des services judiciaires de l'Etat et de tout autre service dont le concours est jugé nécessaire dans le cadre de la LBC/FT (art. 19 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). Par ailleurs, l'Administration Générale des Impôts et Domaine ainsi (AGID) ainsi que les services des douanes mènent des enquêtes financières relatives aux infractions fiscales (art.1.11 et 1.12 du Code Général des Impôts) et douanières (art. 68 à 75 du code des douanes).

Critère 30.5

La Commission Nationale de Prévention et de Lutte contre la Corruption (CNPLC) de l'Union des Comores ont le pouvoir de mener des enquêtes sur le BC/ FT à partir de l'infraction de corruption ou en rapport avec celle-ci (art. 7 de la loi n°08-018 du 25 juillet 2008 relatif à la lutte contre la corruption). Ainsi le Commissaire général de la CNPLC et son adjoint ont les pouvoirs nécessaires dévolus aux OPJ suivant le code de procédure pénale pour mener les enquêtes financières parallèles de BC/FT dans le cadre des investigations relatives à la corruption et les infractions assimilées.

Pondération et conclusion

L'AGID et les services des douanes ne sont habilités à conduire des enquêtes financières sur les infractions sous-jacentes relevant de leurs domaines respectifs de compétences. Le dispositif juridique comorien de LBC/FT/FP présente aucune lacune à l'égard des exigences à cette recommandation. L'Union des Comores est notée Conforme à la Recommandation 30.

Recommandation 31 - Pouvoirs des autorités d'enquêtes et de poursuite pénale

Dans sa précédente évaluation, l'Union des Comores était notée largement conforme aux exigences de la recommandation 31 (ancienne rec. 28). Les facteurs justifiant cette notation tenaient à l'impossibilité d'effectuer des perquisitions pour obtenir des documents ou informations financières. C'est le même cadre juridique précédemment indiqué pour la recommandation 30 qui a permis de corriger les lacunes relevées.

Critère 31.1 a, b, c et d

Les autorités compétentes, notamment les Procureurs de la République, les OPJ, les juges d'instructions des tribunaux de première instance ainsi que les procureurs, les juges d'instructions et les OPJ du Pole Judiciaire spécialisé en matière de terrorisme et des infractions connexes ont le pouvoir d'accéder à tous les documents et informations nécessaires pour les utiliser dans le cadre des enquêtes, des poursuites et actions qui s'y rapportent. Elles ont le pouvoir d'appliquer les mesures coercitives :

Critère 31.1 a. pour la communication d'actes authentiques et sous seing privé, de documents bancaires, financiers et commerciaux détenus par les IF, les EPNFD ou d'autres personnes physiques ou morales dans le cadre des enquêtes de BC/FT (art. 31 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). Les OPJ, les magistrats du parquet ainsi que les juges d'instruction peuvent demander la communication des mêmes informations dans le cadre des enquêtes de BC/FT ainsi que des infractions sous-jacentes (art. 60 du CPP) ;

Critère 31.1 b. pour procéder ou faire procéder à la fouille de personne et des locaux (art. 53, 54, 75, 76, 92 et 93 du CPP) ;

Critère 31.1 c. pour le recueil de témoignages (art. 57, 61 et 101 du CPP) ;

Critère 31.1 d. pour la saisie et l'obtention les preuves de l'infraction (art. 54, 76, 97 du CPP).

Critère 31.2 a, b, c et d

Le Procureur de la République et le juge d'instruction peuvent ordonner :

Critère 31.2 a des opérations d'infiltration (art. 32 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT) ;

Critère 31.2 b une mise sous surveillance ou l'interception de communications, l'enregistrement audio ou vidéo ou la photographie d'actes et d'agissements ou de conversations, l'interception et la saisie de courrier (art. 31 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT et 46 de la loi 21-004/AU de LT/FT/BC) ;

Critère 31.2 c l'accès à des systèmes, réseaux et serveurs informatiques (art. 31 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT) ;

Critère 31.2 d la livraison surveillée (art. 31 et 32 de la loi LBC/FT).

Critère 31.3 a et b

Critère 31.3 a Pour déterminer en temps opportun si des personnes physiques ou morales détiennent ou contrôlent des comptes, le Procureur de la République et le juge d'instruction ont le pouvoir sans qu'il ne puisse leur être opposé le secret bancaire, de demander aux IF des renseignements sur les comptes de personnes physiques ou morales (art. 34 de loi n°12-008/AU de LBC/FT). Il leur fait la demande par réquisitions judiciaires ou simples demandes d'informations (art. 60 du CPP). Les OPJ sont également habilités à requérir ces renseignements auprès des IF aux mêmes fins sous le contrôle des autorités judiciaires.

Critère 31.3 b L'autorité judiciaire, de même que les enquêteurs peuvent identifier les biens sans notification préalable au propriétaire par simple demande d'informations ou par réquisition judiciaire (art. 60 du CPP, art. 28 et 34 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). Dans la pratique, les personnes physiques et morales exécutent les réquisitions aux fins d'identification et de dépistage des biens des AEPP sans informer préalablement les propriétaires desdits biens.

Critère 31.4

Lors de la conduite des enquêtes sur le BC, les infractions sous-jacentes associées et le FT, les autorités compétentes peuvent demander à la CENTIF toutes les informations pertinentes (art. 3 du décret 20-145/PR du 4 décembre 2020).

Pondération et conclusion

Le dispositif comorien de LBC/FT/FP ne présente aucune lacune à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'union des Comores est notée Conforme à la Recommandation 31.

Recommandation 32 : Passeurs de fonds

L'Union des Comores était notée non conforme à la recommandation 32 (ancien RS. IX). Les facteurs justifiant cette notation tenaient à l'absence de disposition d'application pour la déclaration de transport physique transfrontalier d'espèces, de dispositions légales pour la communication d'informations sur l'origine et l'usage des espèces transportées, de dispositions légales ou processuelles sur la conservation des déclarations de renseignements sur le montant des espèces et l'identité du passeur, d'obligation légale pour l'information du SRF dans le cadre de découverte de transports transfrontaliers d'espèces supérieurs au plafond autorisé, d'imprécision quant à la sanction de la personne ne déclarant pas ou déclarant faussement un transport d'espèces supérieur au plafond autorisé,

d'absence de mesures légales faisant entrer dans les obligations de transports d'espèces le transport transfrontalier d'or/de métaux précieux et pierre précieuses et d'absence de base de données informatisée pour permettre aux services de douanes de conserver dans une base de données les rapports établis. Ces lacunes ont essentiellement prises en compte par la loi 12-008/AU de LBC/FT, la loi n°21-004/AU de LT/FT/BC ainsi que la loi portant Code des douanes.

Critère 32.1

L'Union des Comores dispose d'un système de déclaration pour le transport transfrontalier des espèces et instruments négociables au porteur (INP) applicable aux passagers entrants et sortant de son territoire. Le seuil fixé par les autorités comoriennes pour cette déclaration concerne les espèces et les INP d'un montant supérieur à cinq millions (5 000 000) de francs comoriens soit 10162 Euros (art. 6 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). La législation comorienne prévoit l'obligation de déclaration des marchandises en importation et en exportation aux fins de leur assigner un régime douanier, cela permet aux autorités nationales d'imposer l'obligation de déclaration des espèces et des INP tant pour les voyageurs que pour les courriers ainsi que par le fret (art. 106 et 107 du code des douanes).

Critère 32.2 a, b et c

Toute personne effectuant un transport physique transfrontalier d'espèces ou d'instrument négociable au porteur d'une valeur égale ou supérieure à cinq millions (5 000 000) de francs comorien (10162 Euros) est tenue de faire de bonne foi une déclaration soit écrite, soit par procédé informatique, soit verbale (art. 6 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT, art. 106 et 107 du code des douanes).

Critère 32.3

Ces exigences ne sont pas applicables car le dispositif juridique comorien prévoit un système déclaratif (Cf. analyse du critère 32.2).

Critère 32.4

En cas de découverte d'une fausse déclaration ou non déclaration, les services des douanes peuvent exiger du transporteur d'espèces ou des INP, des informations complémentaires sur leur origine et leur destination (art. 6 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT et 156 du code des douanes).

Critère 32.5

Les fausses déclarations sont passibles de sanctions. Les espèces et instruments au porteur susceptibles d'être liés au BC/FT sont saisis ou immobilisés en totalité ou en partie de la valeur (art. 6 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). Les services des douanes qui saisissent ou immobilisent en totalité le montant des espèces non déclarées en dressent procès-verbal des constatations. Les contrevenants s'exposent à des peines d'emprisonnement d'un à cinq ans et une amende égale au minimum au montant et au maximum au double dudit montant sans préjudice de la confiscation du corps du délit (art. 524 et 479 du code des douane). Ces sanctions sont proportionnées et dissuasives.

Critère 32.6

L'administration des douanes, par suite de la saisie des espèces et des INP pour défaut de déclarations, de fausses déclarations en raison des suspicions de BC/FT, est tenue de transmettre les informations au SRF à toutes fins utiles (art. 6 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Critère 32.7

En Union des Comores, les différentes agences au niveau des points d'entrée et de sortie surtout à l'aéroport de Hahaya collaborent dans le cadre de leurs missions respectives. En effet, à l'aéroport de Hahaya, la police des frontières, la douane, le « gestionnaire de l'aéroport », la gendarmerie … agissent de manière complémentaire dans l'accomplissement de leurs missions respectives. Cela permet d'attester de l'existence d'un mécanisme de coordination satisfaisante en matière d'échanges de renseignements entre la police des frontières, la gendarmerie nationale et l'administration douanière en matière de trafics illicites y compris en matière de contrôle du transport des espèces et des INP. Les déclarations des espèces et des INP reçues par la douane sont communiquées au SRF.

Critère 32.8 a et b

Critère 32.8 a L'administration des douanes est en mesure de bloquer ou retenir, pendant 24h, les espèces ou INP, susceptibles d'être liés au BC/FT pour lui permettre d'établir les preuves en cas de soupçons de BC/FT ainsi que des infractions sous-jacentes (art. 6 al.3 de la loi LBC/FT et 396 du code des douanes de 2015). s.

Critère 32.8 b. Les Douanes peuvent également saisir la totalité du montant des espèces retrouvées en cas de fausses déclarations (art. 6 al. 3 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). Dans ce cas également, elle en dresse procès-verbal.

Critère 32.9 a, b et c

Les instruments juridiques internationaux auxquels l'Union des Comores a souscrit lui permettent de poser des actes de coopération et d'offrir une assistance conformément aux recommandation 36 à 40 relatives à l'entraide judiciaire, l'extradition, le gel et la confiscation ainsi que toutes les autres formes de coopération requises en matière de LBC/FT. L'exigence requise à cet effet, est le respect de certaines conditions telles que la réciprocité, le respect de la souveraineté de l'État, la sécurité et l'ordre public (art.56 à 77 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). Pour faciliter une telle coopération, l'administration douanière conserve les statistiques de déclaration des espèces ou INP ainsi que les procès-verbaux de saisies effectuées en cas de :

Critère 32.9 a. déclarations des montants supérieurs au plafond prescrit de cinq millions (5 000 000) francs comorien, soit 10162 Euros ;

Critère 32.9 b. non-déclaration, de fausses déclarations ;

Critère 32.9 c soupçons de BC/FT.

Critère 32.10-

Les données sur les déclarations des espèces et d'INP collectées par l'administration douanière sont partagées avec le SRF, qui peut les utiliser pour mener des enquêtes ou à d'autres fins utiles (art. 6 de la loi de LBC/FT). Cependant, le dispositif juridique comorien ne précise pas les moyens de ce partage d'informations entre les

douanes et le SRF. L'inexistence du délai d'immobilisation des espèces ou des INP par suite d'un défaut de déclaration ou fausse déclaration en raison des soupçons de BC/FT peut entraver les paiements relatifs aux échanges de biens ou de services entre pays ainsi que la liberté de circulation des capitaux.

Critère 32.11

Les espèces ou INP peuvent être saisis en totalité en partie en cas de non-déclaration ou de fausse déclaration lorsqu'ils sont susceptibles d'être liés au BC/FT. Le mis en cause peut être condamné à une peine d'emprisonnement de trois (03) à dix (10) ans pour BC, et une amende pouvant atteindre le quintuple de la valeur des biens ou des fonds sur lesquels ont porté les opérations de BC (art. 39 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT, art. 545 du CP). En cas de FT, les personnes encourent une peine de quinze à vingt ans de réclusion criminelle et d'une amende égale au moins à cinq fois la valeur des fonds ou des biens engagés (art. 548 du CP). Il peut être aussi prononcé au profit de l'État, sous réserve des droits des propriétaires de bonne foi, la confiscation des biens qui ont servi ou qui étaient destinés à commettre l'infraction et celle des produits de l'infraction ainsi que la confiscation en valeur, le cas échéant (art. 560 du CP). Ces sanctions sont proportionnées et dissuasives.

Pondération et conclusion

L'adoption de la loi n° 12-008/AU relative à la LBC/FT a permis à l'Union des Comores de corriger plusieurs insuffisances relatives au transport physique transfrontalier d'espèces et INP. En revanche, il n'existe pas de mécanisme de coordination entre les douanes, les services de police chargés de l'immigration et d'autres administrations. Il n'est pas non plus prévu les moyens de partage des informations entre le SRF et les douanes dans le cadre de la rec. 32. Le dispositif comorien de LBC/FT/FP présente des lacunes mineures à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'union des Comores est notée Largement Conforme à la Recommandation 32.

Recommandation 33 – Statistiques

La recommandation 33 (ancienne rec. 32) était notée Non Conforme lors de la précédente évaluation de l'Union des Comores en raison de l'absence de statistiques pour mesurer l'efficacité du système de LBC/FT. Le cadre juridique actuel n'apporte aucune amélioration par rapport à cette lacune.

Critère 33.1 a, b, c et d

Critère 33.1 a L'Union des Comores tient des statistiques complètes sur les DOS reçues et disséminées.

Critère 33.1 b -En Grande Partie L'Union des Comores tient des statistiques sur les enquêtes, les poursuite et condamnations relatives au BC/FT. Toutefois, ces statistiques ne paraissent pas complètes.

Critère 33.1 c L'union des Comores ne tient pas de statistiques sur les biens gelés, saisis ou confisqués dans le cadre de la LBC/FT.

Critère 331 d. La Direction des affaires juridiques et politique du ministère des affaires étrangères et la Direction générale des affaires judiciaires du ministère de la justice tiennent des statistiques sur les demandes d'entraide judiciaire formulées et reçues. Le SRF tient également des statistiques sur les demandes d'informations formulées ou reçues de la part de CRF étrangères. Toutefois ces statistiques ne paraissent pas complètes.

Pondération et conclusion

L'Union des Comores tient des statistiques sur les DOS, les enquêtes, les poursuites et condamnations, sur l'entraide judiciaire et l'extradition en matière de LBC/FT à l'exception des biens gelés, saisis et confisqués. Le dispositif juridique de LBC/FT/FP de l'Union des Comores présente des lacunes mineures à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'Union des Comores est notée largement conforme pour la Recommandation 33.

Recommandation 34 - Directives et retour d'information

La recommandation 34 (ancienne rec. 25) était été notée non conforme lors de la précédente évaluation de l'Union des Comores. Les principales lacunes relevées étaient l'absence de lignes directrices pour aider à l'application et au respect des obligations de LBC/FT et l'absence de retour d'information. Les dispositions de la loi n°12-008/AU de LBC/FT prévoient que les autorités de contrôle édictent des lignes directrices et fassent des retours d'information à l'endroit des IF et EPNFD.

Critère 34.1

Les autorités publient des lignes directrices ou des recommandations qui visent à aider les IF à respecter leurs obligations en matière LBC/FT (art. 24 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). Dans ce cadre, la BCC a publié des lignes directrices sur la mise en œuvre des mesures de vigilance en matière de LBC/FT à l'endroit de toutes les IF. Elle a aussi publié des notes d'orientations et des lignes directrices portant sur les mesures de LBC/FT relatives aux virements électroniques. Toutes ces lignes directrices sont disponibles sur le site Internet de la BCC. Elle assure également un retour d'information aux IF sur les résultats des contrôles effectués. En outre, le SRF fait des retours d'information sur la mise en œuvre des obligations de LBC/FT et en particulier sur les DOS lors des ateliers de sensibilisation et de formation organisés pratiquement tous les ans pour les IF et EPNFD. Toutefois, aucune ligne directrice n'a été élaborée à l'endroit des EPNFD en vue de faciliter la compréhension et la mise en œuvre des mesures préventives de LBC/FT, et, en particulier, la déclaration des opérations suspectes.

Pondération et conclusion

La BCC a édicté des lignes directrices à l'intention des IF, y compris les assurances. Le SRF et la BCC assurent le retour d'information sur les DOS et sur les résultats des contrôles effectués. Toutefois, aucune ligne directrice n'a été élaborée à l'endroit des EPNFD. Le dispositif juridique de LBC/FT/FP de l'Union des Comores présente des lacunes modérées à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'Union des Comores est notée partiellement conforme pour la Recommandation 34.

Recommandation 35 – Sanctions

La recommandation 35 (ancienne rec. 17) était notée non conforme lors de la précédente évaluation de l'Union des Comores. Cette notation se justifiait par l'absence de sanctions pécuniaires efficaces, proportionnées et dissuasives pour les banques et établissements financiers et l'absence de mise en œuvre des obligations prescrites. Ces insuffisances sont quelques peu corrigées par la loi n°12-008/AU de LBC/FT.

Critère 35.1

L'Union des Comores a prévu dans ses dispositions législatives, des gammes de sanctions pénales assorties d'amendes applicables aux IF et aux EPNFD ainsi qu'à leurs dirigeants qui ne respectent pas les obligations en matière de LBC/FT (art. 45 à 48 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT, art. 98 à 99 de la loi n°21-004 de LT/FT/BC). Ces sanctions pénales sont proportionnées et dissuasives. En ce qui concerne les sanctions administratives, lorsque, par suite, soit d'un grave défaut de vigilance, soit d'une carence dans l'organisation de ses procédures internes de prévention de BC/FT, une IF ou une EPNFD a méconnu les obligations de LBC/FT qui lui sont assignées, l'autorité de contrôle ayant pouvoir disciplinaire peut agir d'office dans les conditions prévues par les textes législatifs et réglementaires spécifiques en vigueur (art.24.2 et 44 de la loi n°12-008/AU portant LBC/FT). Cependant, il n'existe pas de sanctions administratives, disciplinaires et pécuniaires prévues par la loi n°13-003-AU relative à la loi bancaire qui soient clairement établies en lien direct avec les obligations de la LBC/FT (art. 65 et 66). De même, il n'existe pas de disposition législative ou règlementaire définissant des gammes de sanctions disciplinaires proportionnées et dissuasives en lien avec les manquements aux obligations de LBC/FT dans le secteur des assurances et des EPNFD.

Critère 35.2

Les sanctions pénales sont applicables non seulement aux IF et aux EPNFD, mais également aux membres de l'organe d'administration et à la haute direction. Quant aux sanctions administratives, disciplinaires et pécuniaires, l'absence de disposition législative ou règlementaire les définissant clairement en lien avec les manquements aux obligations de LBC/FT tant pour le secteur des IF que dans celui des EPNFD ne permet pas à l'équipe d'évaluation d'apprécier leur portée sur les membres des organes dirigeants des IF et des EPNFD.

Pondération et conclusion

Le dispositif juridique comorien prévoit des sanctions administratives et pénales assorties d'amendes applicables aux IF et aux EPNFD ainsi qu'à leurs dirigeants en cas de manquement aux obligations en matière de LBC/FT. En revanche, les sanctions administratives, disciplinaires et pécuniaires applicables aux IF ne sont pas clairement établies en lien direct avec les manquements aux obligations de LBC/FT. Il n'existe pas non plus de gammes de sanctions disciplinaires proportionnées et dissuasives en lien avec les manquements aux obligations de LBC/FT dans le secteur des assurances et des EPNFD.

L'Union des Comores est notée partiellement conforme pour la Recommandation 35.

Recommandation 36 - Instruments internationaux

L'Union des Comores était notée partiellement conforme à cette recommandation (anciennes rec. 35 et RS. I) lors de sa précédente évaluation. Les facteurs justifiant cette notation étaient liés à la non-ratification des protocoles additionnels à la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et à l'absence de transposition des dispositions des conventions de Vienne et de Palerme. En dehors de l'ajout de la Convention de Mérida à cette recommandation, les critères restent identiques malgré la révision des normes du GAFI de 2012. L'Union des Comores a renforcé son dispositif juridique en la matière en ratifiant la Convention de Mérida et la Convention des Nations unies pour la répression du financement du terrorisme, de même que les protocoles additionnels à la Convention de Palerme.

Critère 36.1

L'Union des Comores est Partie à la Convention de Vienne contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (adhésion le 1er mars 2000), à la Convention de Palerme des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (adhésion le 25 septembre 2003), à la Convention de Mérida contre la corruption (ratifiée

le 11 octobre 2012) et à la Convention pour la répression du financement du terrorisme (ratifiée le 25 septembre 2003).

Critère 36.2

L'Union des Comores a mis en œuvre, dans une large mesure, les conventions de Vienne, de Mérida, de Palerme et pour la répression du financement du terrorisme par l'adoption des textes législatifs ci-après :

- loi n°08-018/AU du 25 juillet 2008 relative à la transparence des activités publiques, économiques, financières et sociales, et la loi n° 13-015/AU du 26/12/2013 complétant certaines dispositions de la loi 08-018/AU ;

- loi n° 12-008/AU du 28 juin 2012 relative à la LBC/FT ;

- loi n° 20-038/AU du 29 décembre 2020 portant nouveau code pénal (incrimination de la participation à un groupe criminel organisé, du terrorisme, de la piraterie, du trafic des migrants, de la traite des personnes, du blanchiment d'argent, du trafic de drogue et de la corruption) ;

- loi n°21-004/AU du 29 juin 2021 relative à la lutte contre le terrorisme et son financement, ainsi que la répression du blanchiment d'argent ;

Les dispositions législatives ci-dessus prennent en compte l'essentiel des incriminations prévues par les Conventions de vienne et de Mérida respectivement contre le trafic illicite de stupéfiants et de substance psychotrope, et contre la corruption.

Toutefois, les dispositions des deux conventions susvisées relatives à l'utilisation de techniques spéciales notamment les livraisons surveillées (art. 11 Convention de Vienne – article 50 Convention de Mérida) pour enquêter sur les infractions prévues par ces instruments juridiques internationaux ne sont pas transposées dans le dispositif juridique comorien.

.

Pondération et conclusion

L'Union des Comores est Partie aux Conventions de Vienne, de Palerme, de Mérida et pour la répression du FT, et a mis en œuvre, dans une moindre mesure, les dispositions pertinentes qu'elles requièrent pour assoir l'entraide judiciaire la plus large possible. La plupart des catégories d'infractions visées par ces instruments juridiques ont été reflétées dans le code pénal comorien, mais le cadre institutionnel requis pour lutter contre la corruption n'a pas été mis en place et les dispositions des Conventions de Vienne et de Mérida relatives à l'utilisation des techniques spéciales d'enquête, notamment la livraison surveillée, ne sont pas non plus transposées dans le dispositif juridique comorien. Le dispositif comorien de LBC/FT/FP présente des lacunes mineures à l'égard des exigences de cette Recommandation.

L'Union des Comores est notée Largement Conforme à la Recommandation 36.

Recommandation 37 - Entraide judiciaire

L'Union des Comores était notée partiellement Conforme à la recommandation 37 (anciennes rec.36 et RS. V) lors de sa précédente évaluation, en raison de l'exigence de la double incrimination pour l'entraide judiciaire et de l'absence de disposition légale déterminant que l'entraide judiciaire soit accordée en application de mesures moins intrusives et non contraignantes. Il avait été relevé comme lacunes, l'absence de mécanismes simplifiés permettant d'accorder une entraide en temps opportun de manière constructive et efficace, et de règles de coopération judiciaire

permettant la saisie d'avoir relatif à des procédures suivies dans des pays étrangers. Depuis lors, le pays a pris des textes législatifs pour se conformer davantage aux exigences de cette recommandation.

Critère 37.1

Le dispositif juridique détaille, en plusieurs points, les actes d'entraide susceptibles d'être posés par les autorités compétentes, dont les enquêtes (perquisitions et saisies, recueil de témoignage, localisation de produits d'activités criminelles), les poursuites, et les procédures connexes telles que les remises de documents judiciaires et autres documents pertinents, de même que l'accès à des informations pertinentes sur les personnes morales et les associations (art. 57 loi 12-008/AU de LBC/FT), pour répondre le plus rapidement possible aux demandes d'entraide judiciaire. Ce cadre juridique combiné aux accords bilatéraux et multilatéraux signés par L'Union des Comores permet de fournir une entraide judiciaire la plus large possible.

Critère 37.2

L'Union des Comores n'a pas à ce jour prouvé avoir désigné une autorité centrale chargée de transmettre et de suivre l'exécution efficace des demandes d'entraide. Cependant, le ministère de la Justice est l'autorité chargée de recevoir et de transmettre les demandes d'entraide judiciaire à travers la Direction des affaires politiques et juridiques. Toutefois, le pays n'a pas mis en place des procédures claires pour l'établissement de priorités et l'exécution diligente des demandes d'entraide reçues, et un système de suivi de leur traitement.

Critère 37.3

L'Union des Comores n'assortit pas l'exécution d'une demande d'entraide à des conditions déraisonnables ou indûment restrictives. Critère 37.4 a et b

Critère 37.4 a- Les considérations fiscales ne constituent pas des motifs de refus d'exécution d'une demande d'entraide (art. 58 de la loi n°12-008 de LBC/FT).

Critère 37.4 b- Le secret bancaire ou professionnel ne peut être invoqué pour refuser une demande d'entraide (art. 58 de la loi n°12-008 de LBC/FT).

Critère 37.5

En vertu des dispositions juridiques pertinentes, l'autorité compétente maintient le secret sur la demande d'extradition lorsque cela est requis. Lorsqu'il est impossible d'exécuter la demande sans lever le secret sur la teneur de la demande, l'autorité compétente en informe le pays requérant sans délai (art. 67 de la loi 12-008 de LBC/FT). Toutefois, cette exigence de confidentialité n'est pas expressément prévue pour les autres formes d'entraide judiciaire.

Critère 37.6

La législation comorienne n'exige pas la double incrimination en matière d'entraide judiciaire si les mesures sollicitées n'impliquent pas d'actions coercitives (art.58 de la loi 12-008 de LBC/FT).

Critère 37.7

Lorsque la double incrimination est exigée, la terminologie pour désigner l'infraction n'est pas tenue en compte dès lors que les éléments caractéristiques de l'acte criminel ou délictuel sont incriminés (art. 58-d de la loi 12-008 de LBC/FT).

Critère 37.8 a et b

Critère 37.8 a Les autorités compétentes comoriennes disposent des pouvoirs requis pour exiger la production, la perquisition et la saisie d'informations, de documents ou d'éléments de preuve, et recueillir au besoin des déclarations de témoins dans le cadre des réponses à une demande d'entraide judiciaire (art.57 de la loi n°12-008 de LBC/FT).

Critère 37.8 b Un vaste éventail d'autres techniques d'enquêtes et de pouvoirs prévus par les dispositions de la loi n°12-008/AU de LBC/FT et du code de procédure pénale peuvent être utilisés par les autorités d'enquête et de poursuite pénale pour l'exécution des demandes d'entraide judiciaire (art. 31 à 33).

Pondération et conclusion

Le dispositif juridique et institutionnel comorien permet de fournir rapidement l'éventail le plus large possible d'entraide judiciaire. En effet, le ministre de la Justice est désigné comme l'autorité chargée de recevoir, d'envoyer et de suivre l'exécution des demandes d'entraide judiciaire. Ce Ministère s'appuie sur le Direction des affaires juridiques qui s'assure de l'exécution des demandes d'entraide qu'elle transmet aux autorités compétentes qui disposent de tous les pouvoirs d'enquête et d'investigations pour disposer des éléments de réponses requis en toute confidentialité. Cependant, le pays n'a pas mis en place des procédures claires pour l'établissement de priorités et l'exécution diligente des demandes d'entraide reçues, de même qu'un système de suivi du traitement des demandes d'entraide. En outre, il n'est pas clairement spécifié que le pays est tenu de garder confidentiel les demandes d'entraide et leur teneur, en dehors des demandes d'extradition.

Le dispositif juridique comorien de LBC/FT/FP présente des lacunes mineures à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'Union des Comores est notée Largement Conforme à la Recommandation 37.

Recommandation 38 - Entraide judiciaire : gel et confiscation

L'Union des Comores était notée partiellement conforme à la recommandation 38 lors de sa précédente évaluation. Cette notation se justifiait par l'absence de disposition prévoyant des mesures conservatoires telles que l'identification, le gel ou la saisie pour répondre efficacement et en temps utile aux demandes d'entraide judiciaire formulées par des pays étrangers, et d'arrangements permettant la coordination de la saisie et la confiscation des avoirs avec d'autres pays. Certaines des lacunes identifiées sont corrigées par les dispositions de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT.

Critère 38.1 a, b, c, d et e

Les autorités compétentes sont habilitées à prendre des actions expéditives en réponse aux demandes de pays étrangers pour identifier, geler, saisir et confisquer, notamment par des actes d'enquête (perquisitions, recueils de témoignages et de dépositions…), des saisies conservatoires, des mesures de gel et des actes de poursuite pénale (art. 57, 60 et 61 de la loi 12-008/AU de LBC/FT, art. 81 de la loi 21-004/AU LT/FT/BC, art. 560 de la loi 20-038/AU portant code pénal). Ces diligences s'appliquent aux :

- avoirs blanchis (a) ;
- produits du BC, d'infractions sous-jacentes et du FT (b) ;

- instruments utilisés (c) ;
- ou biens d'une valeur correspondante (e).

En revanche la confiscation des instruments destinés à être utilisés, dans le cadre de ces infractions n'est pas prévue par ces textes pertinents (d).

Critère 38.2

L'Union des Comores est en mesure de fournir une assistance dans le cadre des demandes de coopération fondées sur des procédures de confiscation sans condamnation préalable, y compris lorsque la demande intervient dans des circonstances où l'auteur de l'infraction est décédé, en fuite, absent ou inconnu (art. 51.3 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT et 560.2 de la loi 20-038/AU portant CP).

Critère 38.3

L'Union des Comores n'a pas signé d'accord de coopération avec d'autres pays pour coordonner les actions de saisies et de confiscation des avoirs criminels. Cependant, le pays dispose des biens confisqués sur son territoire à la demande de pays étranger, à moins qu'un accord conclu avec l'État requérant n'en décide autrement. Un accord a d'ailleurs été conclu dans ce sens avec Madagascar, et avec la France sous réserve de la réciprocité. Toutefois, l'Union des Comores ne dispose pas de mécanisme pour gérer et, si nécessaire, disposer des biens autres que les numéraires et les lingots gelés, saisis ou confisqués confiés à la banque centrale de l'Union.

Critère 38.4

La possibilité de partager avec d'autres pays les avoirs confisqués, en particulier lorsque la confiscation est le résultat direct ou indirect d'actions coordonnées, n'est pas expressément prévue dans le dispositif juridique comorien.

Pondération et conclusion

Le dispositif juridique et institutionnel comorien donne de larges pouvoirs aux autorités compétentes pour prendre de façon diligente les actions idoines, en réponses à des demandes de pays étrangers, pour localiser, identifier et mettre sous mains de justice les produits de la commission d'une infraction, en vue de leur confiscation, y compris lorsque la demande est fondée sur des procédures de confiscation sans condamnation préalable dans des circonstances où l'auteur de l'infraction est décédé, en fuite, absent ou inconnu. En revanche, la confiscation des instruments destinés à être utilisés, dans le cadre de ces infractions n'est pas prévue. Le dispositif juridique ne prévoit pas de partager des biens confisqués et n'a pas signé d'accord pour coordonner avec des pays étrangers des actions de saisie et de confiscation d'avoirs criminels. Aussi, le pays ne dispose pas de mécanisme pour gérer les biens saisis en dehors des numéraires et des lingots d'or et autres métaux précieux confiés à la Banque centrale de l'union qui joue le rôle de caisse de dépôt et de consignation.

Le dispositif comorien de LBC/FT présente des lacunes modérées à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'Union des Comores est notée Partiellement Conforme à la Recommandation 38.

Recommandation 39 – Extradition

L'Union des Comores était notée partiellement conforme à la recommandation 39 lors de sa précédente évaluation, du fait essentiellement de l'exigence de la double incrimination qui limitait la possibilité de répondre favorablement à une demande d'extradition pour certaines infractions sous-jacentes au blanchiment qui n'étaient pas incriminées. L'Union des Comores a pris des dispositions, depuis lors, pour combler certaines lacunes notamment avec l'adoption de la loi 12-008/AU relative à la LBC/FT et de la loi 20-038/AU portant nouveau code pénal dont les dispositions permettent désormais de satisfaire à une demande d'extradition sans retard indu.

Critère 39.1 a, b, et c

Critère 39.1 a Le dispositif juridique comorien prévoit la possibilité d'exécuter une demande d'extradition qui concerne des personnes poursuivies pour BC/FT ou définitivement condamnées par les tribunaux du pays requérant (art. 63 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT, art. 73 de la loi 21-004/AU de LT/FT/BC)

Critère 39.1 b L'Union des Comores ne dispose pas de système de gestion des demandes d'extradition et de procédures claires pour leur exécution diligente, y compris un système de priorisation.

Critère 39.1 c L'Union des Comores n'assortit pas l'exécution d'une demande d'extradition à des conditions déraisonnables ou indûment restrictives.

Critère 39.2

Le dispositif juridique comorien ne prévoit nulle part, expressément, l'interdiction d'extrader ses nationaux. Dans l'hypothèse où le pays refuse d'extrader une personne poursuivie pour Terrorisme et FT, le dispositif juridique l'oblige à soumettre l'affaire sans retard aux juridictions comoriennes afin que des poursuites portant sur les infractions mentionnées dans la demande soient engagées (art.75 de la loi 21-004/AU de LT/FT/BC).

Critère 39.3

La double incrimination est une condition d'exécution d'une demande d'extradition. Cependant, il n'est pas nécessaire que le pays requérant classe l'infraction dans la même catégorie ou utilise la même terminologie pour désigner l'infraction dès lors que les caractéristiques de l'infraction se recoupent (art. 58 de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT).

Critère 39.4

Des procédures d'extradition simplifiées sont prévues par le dispositif juridique comorien à (art. 68 et 71 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). A travers ces dispositions, l'Union des Comores peut accorder l'extradition après réception d'une demande d'arrestation provisoire transmise soit par le canal de l'OIPC/Interpol, ou directement aux autorités judiciaires de l'Union des Comores soit par la Poste, soit par tout autre moyen de transmission rapide laissant une trace écrite ou matériellement équivalente (art. 68 et 71 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Pondération et conclusion

Le dispositif juridique de l'Union des Comores lui permet d'exécuter sans retard indu des demandes d'extradition reçues de pays étrangers concernant des personnes poursuivies ou condamnées pour des faits de BC/FT ou d'infractions sous-jacentes associées. Toutefois, L'Union des Comores ne dispose pas de système de gestion des dossiers et de procédures claires pour l'exécution diligente des demandes d'extradition, y compris un système de priorisation. Le dispositif comorien de LBC/FT/FP présente des lacunes mineures à l'égard des exigences de cette recommandation.

L'Union des Comores est notée Largement Conforme à la Recommandation 39.

Recommandation 40 - Autres formes de coopération internationale

L'Union des Comores était notée partiellement conforme à la recommandation 40 lors de sa précédente évaluation, du fait des pouvoirs limités d'enquête du SRF et des autres autorités compétentes pour le compte de leurs homologues respectifs, et de possibilité d'échange spontané d'informations. Les autorités de contrôle et de supervision n'avaient pas non plus une coopération approfondie avec leurs homologues étrangères. Il y avait aussi une absence de mise en œuvre des mécanismes de coopération en matière de LBC/FT. Les dispositions actuelles de la loi n° 12-008/AU améliorent le cadre juridique et institutionnel de coopération internationale en matière de LBC/FT et corrige certaines des lacunes identifiées.

Critère 40.1

Les autorités compétentes en l'occurrence le SRF, les autorités d'enquêtes et de poursuite pénale, les douanes et les autorités de contrôle ont la possibilité d'accorder la coopération internationale la plus large possible et rapidement dans le cadre du BC, des infractions sous-jacentes associées et du FT. L'Union des Comores est Membre de l'OIPC/Interpol depuis 1998, de l'Organisation mondiale des Douanes (OMD) récemment en mars 2022, et a conclu avec plusieurs pays des accords de coopération. Le cadre juridique comorien ne prévoit pas la possibilité d'échanger spontanément des informations dans le cadre de cette coopération internationale.

Critère 40.2 a, b, c, d et e

Critère 40.2 a. La coopération internationale est mise en œuvre en application des dispositions de la loi n°12-008/AU relative à la LBC/FT ;

Critère 40.2 b Cette coopération est mise en œuvre à travers des mécanismes formels d'accords de coopération signés entre les acteurs nationaux et leurs homologues étrangers (art. 23 loi n°12-008/AU). A ce titre, le SRF a signé des accords bilatéraux de coopération avec ses homologues étrangers. Les autorités de supervision et de contrôle du secteur privé peuvent apporter une coopération rapide et efficace à leurs homologues étrangères (art. 24.3-h de la loi 12-008/AU). L'Union des Comores étant membre de l'OIPC/Interpol et de l'OMD, les autorités d'enquêtes et de poursuite pénales ainsi que l'administration des douanes disposent de cadre formel de coopération internationale avec leurs homologues.

Critère 40.2 c Des canaux et circuits clairs et sécurisés sont utilisés dans une certaine mesure par les autorités compétentes pour faciliter la coopération. A cet effet, les autorités d'enquêtes (Police et gendarmerie nationales) utilisent le réseau sécurisé I-24/7 pour les échanges entre Bureaux Centraux Nationaux/INTERPOL. Les autorités douanières ont quant à elles recours au réseau sécurisé de l'OMD pour échanger et communiquer avec leurs homologues étrangers. Quant aux autorités de contrôle, notamment du secteur financier, aucun élément n'a été fourni pour apprécier leurs procédures et mécanismes de coopération avec leurs homologues à l'étrangers. Cependant, la CRF n'est pas Membre du groupe Egmont et n'utilise pas par conséquent le réseau Egmont Secure Web pour échanger avec ses homologues et ne dispose pas d'un système informatique sécurisé à cet effet.

Critère 40.2 d L'Union des Comores n'a pas mis en place des procédures claires pour prioriser l'exécution diligente des demandes de coopération.

Critère 40.2 e Les procédures pour la protection des informations reçues dans le cadre de cette coopération sont prévues (art. 20, 21, 67 al. 2 et 76 de la loi n°12-008 de LBC/FT). Il s'agit essentiellement des exigences de confidentialité, des conditions d'accès et de divulgation des informations, de protection de la vie privée ainsi que des libertés fondamentales. Les mêmes règles de protection et de confidentialité sont prescrites par les statuts de l'OIPC/Interpol et de l'OMD.

Critère 40.3

Le SRF de l'Unions des Comores peut négocier et signer en temps opportun des accords ou arrangements bilatéraux ou multilatéraux, avec ses homologues étrangers (art. 23 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). Les autorités d'enquêtes et les douanes disposent de la même faculté avec leurs homologues étrangers, avec lesquels elles peuvent généralement échanger en temps opportun sans signer d'accord, par le biais respectivement des statuts de l'OIPC/Interpol et de l'OMD. La BCC peut négocier et signer en temps opportun des accords avec ses homologues étrangers en sa qualité d'autorité de contrôle et de supervision du secteur financier (art. 34.1 de la loi bancaire n°13-003/AU).

Critère 40.4

Le dispositif comorien ne prévoit pas expressément un mécanisme de retour d'informations sur demande, des autorités compétentes requérantes vers les autorités compétentes requises quant à l'usage et à l'utilité des informations reçues. Il n'existe pas non plus de lignes directrices qui imposent ce retour d'informations et aucun exemple pratique n'a été fourni pour étayer cette possibilité malgré l'absence de texte.

Critère 40.5 a, b, c et d

L'Union des Comores n'interdit pas et n'assortit pas l'échange d'informations entre autorités compétentes de conditions déraisonnables ou indûment restrictives (art.58 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT).

Critère 40.5 a L'Union des Comores ne peut refuser une demande de coopération au seul motif que l'infraction pour laquelle cette requête est émise, est considérée comme touchant aussi à des questions fiscales (art. 58 de la loi n°12-008 de LBC/FT).

Critère 40.5 b Aucune demande d'entraide ne peut être refusée pour cause de confidentialité ou de secret professionnel (art. 58 al. 2 de la loi 12-008 de LBC/FT).

Critère 40.5 c L'entraide judiciaire peut être refusée lorsque les faits sur lesquels elle porte font l'objet de poursuites pénales ou ont déjà fait l'objet d'une décision de justice définitive sur le territoire national (art. 58 al. 1.c de la loi 12-008 de la LBC/FT).

Critère 40.5 d La demande d'entraide d'une autorité étrangère n'est refusée que si cette autorité est incompétente (art. 58 al. 1.b de la loi 12-008 de LBC/FT), et est par conséquent acceptée quelle que soit la nature ou le statut de l'autorité requérante (civil, administratif, judiciaire, etc.).

Critère 40.6

Rien n'indique dans le dispositif juridique comorien que les autorités compétentes (SRF, autorités de contrôle et de supervision, autorités d'enquêtes et de poursuite) sont tenues de s'assurer que les informations échangées avec leurs homologues étrangers, ne sont utilisées par ces autorités que pour les motifs pour lesquels elles ont été sollicitées et aux fins pour lesquelles elles ont été fournies, sauf si une autorisation préalable a été accordée par l'autorité compétente requise.

Critère 40.7

L'Union des Comores n'a pas fourni d'élément permettant d'établir qu'elle garantit dans son dispositif juridique la protection de la vie privée et des données à caractère personnel reçues de sources étrangères ou même nationales.

Cependant, des garanties de protection et de confidentialité des informations reçues en général sont offertes (voir analyse 40.2 e).

Critère 40.8

Le SRF dispose des pouvoirs requis pour formuler des demandes au nom d'un homologue étranger, et d'échanger avec leurs homologues étrangers toutes les informations qui pourraient être obtenues sur le plan interne (art. 23 de la loi n°12-008/AU de la LBC/FT). Les officiers de police judiciaire peuvent également, sur demande de leurs homologues, user de leurs pouvoirs d'enquêtes pour solliciter des informations requises et les leur communiquer ainsi que les agents des douanes. Aussi, les autorités de contrôle et de supervision des assujettis peuvent, dans le cadre de leurs pouvoirs, obtenir des informations et les échanger avec leurs homologues.

Échanges d'informations entre CRF

Critère 40.9

Le SRF de l'Union des Comores peut coopérer de façon appropriée sur les cas de BC, d'infractions sous-jacentes associées et de FT (art. 23 de la loi 12-008/AU de LBC/FT). Cette coopération permet l'échange d'informations avec toutes les CRF homologues quel que soit leur nature, sous réserve de la réciprocité.

Critère 40.10

Le dispositif juridique comorien de LBC/FT ne prévoit pas expressément un retour d'informations du SRF vers ses homologues quant à l'usage des informations qu'il a reçues d'eux et au résultat de l'analyse conduite sur la base desdites informations.

Critère 40.11 a et b

Sur la base des dispositions contenues de la loi 12-008/AU relative à la LBC/FT (art. 23) :

Critère 40.11 a Le SRF peut échanger toutes les informations pouvant être accessibles ou obtenues directement ou indirectement par lui,

Critère 40.11 b Il peut également échanger toutes autres informations obtenues directement ou indirectement, au niveau national, sous réserve des principes de réciprocité.

Échanges d'informations entre autorités de contrôle du secteur financier

Critère 40.12

Les autorités de contrôle des IF sont tenues d'apporter une coopération rapide et efficace aux organismes qui exercent des fonctions similaires dans les pays étrangers, y compris par l'échange d'informations relatives au contrôle à des fins de LBC/FT ou pertinentes à cet égard (art. 24.3-h de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT ; art. 34.1 de la loi bancaire n°13-003/AU).

Critère 40.13

Les autorités de contrôle du secteur financier peuvent partager avec leurs homologues, les informations dont elles disposent sur le plan national, notamment celles détenues par les IF, dans la mesure de leurs besoins respectifs (art. 24 de la loi 12-008/AU de LBC/FT, art. 34 de la loi bancaire n°13-003/AU).

Critère 40.14

Les autorités de supervision du secteur financier peuvent apporter une coopération rapide et efficace aux organismes qui exercent des fonctions similaires dans d'autres États étrangers, y compris par l'échange d'informations (art. 13 des Statuts de la BCC, art. 24 de la loi 12-008/AU de LBC/FT, art. 34 de la loi bancaire n°13-003/AU et conventions de partenariat signées), notamment :

a. les informations d'ordre règlementaire ;

b. les informations prudentielles ;

c. les informations relatives à la LBC/FT.

Critère 40.15

Les autorités de contrôle du secteur financier ont les habilitations légales requises pour rechercher des informations pour le compte de leurs homologues étrangers. Toutefois, aucun texte réglementaire ou accord n'autorise l'autorité compétente requérante à rechercher elle-même les informations requises.

Critère 40.16

Les dispositions des conventions de partenariat signées par la BCC avec la Commission bancaire de l'UEMOA (article 6), l'ACPR (article IV), la commission bancaire de l'Afrique Centrale (article 14) et avec la Banque Centrale de l'Ile Maurice (article 11) obligent les autorités de contrôle comoriennes à s'assurer de l'autorisation préalable de ses homologues avant d'échanger les informations obtenues d'elles ou de les utiliser l à des fins de contrôle ou d'autres fins à moins qu'elle en soit obligée légalement.

Échanges d'informations entre autorités de poursuite pénale

Critère 40.17

Les autorités de poursuite pénale sont habilitées à échanger les informations auxquelles elles ont accès au niveau national avec leurs homologues étrangers à des fins de renseignement ou d'enquêtes dans le cadre d'affaires de BC/FT ou d'infractions sous-jacentes associées, y compris dans le but d'identifier et de dépister le produit et les instruments du crime (art. 57 à 61 de la loi n°12-008/AU de LBC/FT). A cet effet, elles peuvent poser tous actes d'enquêtes (recueil de témoignage, perquisitions, audition, saisie) et échanger les informations obtenues avec leurs homologues.

Critère 40.18

Les autorités de poursuite pénale peuvent utiliser leurs pouvoirs d'enquêtes et les techniques y rattachées pour obtenir des renseignements au nom de leurs homologues étrangers (art. 57 à 61 de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT). De ce fait, elles peuvent recueillir des témoignages, auditionner des personnes, perquisitionner et opérer des saisies afin d'obtenir des renseignements au nom de leurs homologues. Par ailleurs, les restrictions d'usage susceptibles d'être imposées par ces autorités de poursuite pénale sont prises en compte dans les statuts de l'OIPC/Interpol dont l'Union des Comores est Membre. Le Secrétariat de l'OIPC/Interpol dispose d'une unité de traitement des fichiers qui examine les informations reçues des États membres pour s'assurer de leur protection et du respect avant toute diffusion, d'éventuelles restrictions d'usage imposées par les autorités de poursuite pénale du pays ayant fourni lesdites informations.

Critère 40.19

Les autorités de poursuite pénale comoriennes ne disposent pas de pouvoir juridique pour constituer des équipes d'enquêtes conjointes afin de conduire des enquêtes de manière coopérative et, lorsque cela est nécessaire, établir des accords bilatéraux ou multilatéraux pour autoriser de telles enquêtes conjointes.

Échanges d'informations entre autres autorités homologues

Critère 40.20

L'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure d'établir que les autorités compétentes comoriennes disposent d'une base légale pour échanger indirectement des informations avec des autorités étrangères non-homologues, même si rien ne s'y oppose en pratique. En outre, aucune obligation n'est expressément faite à l'autorité compétente qui sollicite des informations de façon indirecte d'indiquer clairement le but de la demande ou l'entité au nom de laquelle la demande est faite.

Pondération et conclusion

Le SRF, les autorités d'enquêtes, l'administration douanière et les autorités de contrôle ont la possibilité d'accorder la coopération internationale le plus large possible en matière de BC/FT et d'infractions assimilées conformément aux exigences des standards. Toutefois, cette possibilité qu'offre le dispositif comorien est compromise par l'absence de possibilité d'échange spontané d'informations ; de procédure claire pour prioriser l'exécution diligente des demandes de coopération ; de possibilité de retour d'informations sur demande ; de dispositif juridique garantissant la protection de la vie privée et des données à caractère personnel reçues de sources étrangères ou même nationales et d'une base légale ou conventionnelle pour constituer des équipes d'enquêtes conjointes afin de conduire des enquêtes de manière coopérative et, lorsque cela est nécessaire, établir des accords bilatéraux ou multilatéraux pour autoriser de telles enquêtes conjointes. Le dispositif juridique comorien de LBC/FT/FP présente des lacunes modérées à l'égard des exigences de cette recommandation 40 du GAFI.

L'Union des Comores est notée Partiellement Conforme à la Recommandation 40.

Résumé de la Conformité technique – Défaillances principales

Tableau de l'Annexe A. Conformité aux Recommandations du GAFI

Recommandations	Note	Facteur(s) sous-jacent(s) à la notation
1. Évaluation des risques et application d'une approche fondée sur les risques	PC	• Aucune disposition n'impose au pays d'identifier et d'évaluer ses risques de BC/FT et de les tenir à jour • Aucune mesure ne prévoit l'application d'une approche fondée sur les risques dans la mise en œuvre des mesures d'atténuation des risques BC/FT identifiés • Aucune disposition n'oblige les IF et EPNFD à appliquer des mesures renforcées pour gérer et atténuer les risques élevés identifiés par le pays
2. Coopération et coordination nationales	PC	• Le comité de coordination national n'est pas inclusif car certaines autorités compétentes ainsi que le secteur privé sont absents • Absence de coopération avec les autorités en charge de la protection des données et du respect de la vie privée • Le cadre de coopération et de coordination national n'intègre pas la lutte contre le FP
3. Infractions de blanchiment de capitaux	C	L'incrimination du BC et les exigences s'y rapportant sont complètement prises en compte par le dispositif juridique comorien.
4. Confiscation et mesures conservatoires	LC	Il n'existe pas de mesures visant à préserver la capacité des acteurs de la chaine pénale à geler, saisir ou recouvrer les biens. Il n'existe pas non plus de mécanisme de gestion des avoirs saisis et confisqués
5. Infraction de financement du terrorisme	C	Le dispositif juridique comorien ne présente aucune lacune au regard des exigences de cette recommandation.

Recommandations	Note	Facteur(s) sous-jacent(s) à la notation
6. Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme	PC	• L'intervention du Directeur du SRF par une décision de gel dont la nature et les modalités ne sont pas précisées, fait que les SFC prises au titre des RCSNU 1267 et subséquentes ne peuvent être mises en œuvre sans délai ; • Le mécanisme mis en place n'est pas précis et ne permet pas une communication des listes de sanctions aux assujettis à temps opportun ; • Les modalités de publication des procédures de radiation et de déblocage des fonds et autres ressources économiques et financières des personnes et entités désignées ne sont ni définies clairement, ni effectives ; • L'absence de lignes directrices à l'endroit des assujettis pour les aider à mettre en œuvre toutes leurs obligations en matière de SFC et de procédures de demande d'accès aux fonds et autres ressources économiques et financières des personnes et entités désignées au titre de la RCSNU 1373.
7. Sanctions financières ciblées liées à la prolifération	PC	· l'intervention du Directeur du SRF par une décision de gel dont la nature et les modalités ne sont pas précisées, fait que les SFC prises au titre des 1718, 2231 et subséquentes ne peuvent être mises en œuvre sans délai ; · Le mécanisme mis en place n'est pas précis et ne permet pas une communication des listes de sanctions financières ciblées aux assujettis à temps opportun ; · les modalités de publication des procédures de radiation et de déblocage des fonds et autres ressources économiques et financières des personnes et entités désignées ne sont ni définies clairement, ni effectives ; · l'absence de lignes directrices à l'endroit des assujettis pour les aider à mettre en œuvre toutes leurs obligations en matière de SFC au titre de la RCSNU 1718, 2231 et subséquentes ; · absence de mécanisme permettant d'ajouter aux comptes gelés les intérêts et autres paiements dus au titre d'accords ou obligations survenus avant la date à laquelle ces comptes ont été soumis aux dispositions des Résolutions 1718 ou

Recommandations	Note	Facteur(s) sous-jacent(s) à la notation
		2231 et subséquente.
8. Organismes à but non lucratif	NC	• Absence d'approche basée sur les risques relativement à la réglementation et à la surveillance des OBNL ; • Absence de définition de l'obligation, d'une procédure et de la périodicité d'identification et de revue des risques et vulnérabilités dans le secteur des OBNL ; • Absence d'autorité de contrôle et de supervision désignée pour les OBNL en matière de LBC/FT ; • Absence de mécanisme permettant de signaler à temps opportun les faits en lien avec le FT impliquant les OBNL ; • Absence de mécanisme de coopération nationale pour l'échange d'informations pertinentes sur les OBNL entre acteurs nationaux et avec les pays étrangers.
9. Lois sur le secret professionnel des institutions financières	C	• Le critère est rempli
10. Devoir de vigilance relatif à la clientèle	PC	• La non prise de l'arrêté fixant le seuil relatif au montant unitaire ou cumulé des opérations occasionnelles prévu aux termes de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT dans le cadre de l'exercice du devoir de vigilance à l'égard de la clientèle, lorsque celle-ci effectue des transactions occasionnelles. • L'absence d'obligation pour les constructions juridiques d'identifier le client (qu'il soit permanent ou occasionnel et s'agisse d'une personne physique ou morale) et de vérifier son identité au moyen de documents, données ou informations de sources fiables et indépendantes. • Les IF ne sont pas explicitement obligées de comprendre l'objet et la nature de la relation d'affaires. • Les IF ne sont pas tenues de s'assurer de la pertinence des informations ou documents obtenues dans l'exercice du devoir de vigilance, en particulier pour les catégories des clients présentant des risques plus élevés.

Recommandations	Note	Facteur(s) sous-jacent(s) à la notation
		• Les IF n'ont pas l'obligation express de comprendre la nature des activités des clients personnes morales ou constructions juridiques. • L'absence d'obligation pour les IF de vérifier, par d'autres moyens, l'identité de la ou des personne(s) physique(s), si elle(s) existe(nt), exerçant le contrôle de la personne morale, dès lors qu'il y a des doutes quant au fait de savoir si la ou les personnes ayant une participation de contrôle est le ou sont les bénéficiaire(s) effectif(s), ou dès lors qu'aucune personne physique n'exerce de contrôle au travers d'une participation. • Il n'existe aucune disposition pour la vérification de l'identité des bénéficiaires effectifs des clients personnes morales au moyen d'informations relatives à l'identité de la personne physique pertinente qui occupe la position de dirigeant principal, lorsqu'aucune personne physique n'est identifiée dans le cadre de la mise en œuvre des points (a) ou (b) du critère 10.10. • Pour les bénéficiaires désignés par des caractéristiques ou par catégorie ou par d'autres moyens, les IF n'ont pas l'obligation d'obtenir suffisamment d'informations sur les bénéficiaires afin qu'elles aient l'assurance qu'elles seront à même d'établir leur identité au moment du versement des prestation. • Aucune disposition juridique n'est prévue pour répondre au critère 10.13. • Les IF n'ont pas la possibilité de ne pas accomplir leur devoir de vigilance à l'égard de la clientèle et d'effectuer plutôt une DOS, lorsqu'elles pensent qu'elles alerteraient le client, en s'acquittant de cette procédure, dans les cas où elles suspectent qu'une opération se rapporte au BC/FT.
11. Conservation des documents	C	• Tous les critères sont remplis
12. Personnes politiquement exposées	C	• Tous les critères sont remplis

Recommandations	Note	Facteur(s) sous-jacent(s) à la notation
13. Correspondance bancaire	C	• Tous les critères sont remplis
14. Services de transfert de fonds ou de valeurs	LC	• Il n'existe pas de mesures contraignantes obligeant le pays à identifier les personnes, physiques ou morales qui fournissent des services de TFV sans être agréées ou enregistrées, afin de leur appliquer les sanctions prévues.
15. Nouvelles technologies	NC	• Aucune disposition n'a été émise concernant les actifs virtuels et les PSAV
16. Virements électroniques	LC	• Aucune disposition légale ou réglementaire ne prévoit de délai de 03 jours ouvrables, pour transmettre les informations requises à l'IF du bénéficiaire ou aux autorités compétentes, à leur demande.
17. Recours à des tiers	PC	• Il n'existe aucune obligation pour les IF de s'assurer que le tires a pris les mesures visant à respecter l'obligation de conservation des documents • L'inexistence d'obligation sur la nécessité de tenir compte des informations disponibles sur le niveau de risque lié aux pays identifiés pour l'établissement des tiers qui respectent les conditions requises. • Il n'est pas exigé aux IF qui ont recours à des tiers appartenant à des groupes que les programmes de LBC/FT appliqués par ces groupes soient contrôlés par une autorité compétente.
18. Contrôles internes, succursales et filiales à l'étranger	C	• Tous les critères sont remplis
19. Pays présentant un risque plus élevé	LC	• La non mise en place par le pays de mesures pour informer les IF de façon systématique des préoccupations suscitées par les défaillances des dispositifs d'autres pays.

Recommandations	Note	Facteur(s) sous-jacent(s) à la notation
20. Déclaration d'opérations suspectes	C	• Tous les critères sont remplis
21. Éveil d'attention et confidentialité	C	• Tous les critères sont remplis
22. Entreprises et Professions Non Financières Désignées : devoir de vigilance à l'égard de la clientèle	PC	• Les défaillances identifiées relatives aux critères 10.3, 10.6, 10.7, 10.8, 10.10, 10.12, 10.13, 10.15 et 10.20 s'appliquent également au sujet du critère 22.1(b, c, d et e) • Il n'existe aucune obligation pour les EPNFD de conserver les documents obtenus dans le cadre des mesures de vigilance relatives à la clientèle • Il n'existe aucune obligation pour les EPNFD de respecter les obligations contenues dans la R.15.
23. Entreprises et Professions Non Financières Désignées : autres mesures	LC	• L'absence de l'arrêté fixant le seuil requis pour les transactions/opérations des négociants et pierres précieuses tel que prévu aux termes de la loi n° 12-008/AU de LBC/FT. • La non mise en place de mesures visant à informer les EPNFD des défaillances des dispositifs de LBC/FT d'autres pays.
24. Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales	PC	L'Union des Comores n'a pas évalué les risques de BC/FT relatifs aux types de sociétés commerciales créées dans le pays et elle ne dispose pas de mécanisme de collecte et de mise à jour des informations sur les bénéficiaires effectifs dans le RCCM et dans le registre de la société. Il n'y a pas de sanctions pour réprimer les manquements aux exigences de la recommandation 24. Il n'existe pas non plus de dispositions qui oblige le pays à contrôler la qualité de l'assistance qu'il reçoit d'autres pays en réponse à des demandes d'informations de base et sur les bénéficiaires effectifs ou à des demandes d'assistance pour localiser des bénéficiaires effectifs résidant à l'étranger. Le pays ne dispose pas non plus des dispositions légales ou

Recommandations	Note	Facteur(s) sous-jacent(s) à la notation
		règlementaires obligeant les actionnaires ou administrateurs agissant pour le compte d'une autre personne à divulguer à la société et à tout registre compétent l'identité de la personne les ayant désignés ou en cas d'émission des actions au nom de prête-noms et imposant que leur statut de mandataires soit consigné dans le registre des sociétés tout comme d'autres mécanismes connus.
25. Transparence et bénéficiaires effectifs des constructions juridiques	LC	Les trusts sont tenus d'observer des règles de transparence relativement à leurs obligations en matière de LBC/FT. Toutefois, les trusts n'ont pas d'obligation de déclarer leur statut aux IF et EPNFD lorsqu'ils établissent une relation ou exécutent une opération occasionnelle d'un montant supérieur à un seuil.
26. Réglementation et contrôle des institutions financières	PC	• L'identification des BE n'est pas suffisamment prise en compte lors de la demande d'agrément • Les activités de supervision et de contrôle ne respectent pas l'Approche Basée sur les Risques • Le secteur des assurances n'est pas supervisé en matière de LBC/FT
27. Pouvoirs des superviseurs	LC	• Le secteur des assurances n'est pas supervisé en matière de LBC/FT
28. Réglementation et contrôle des Entreprises et Professions Non Financières Désignées	NC	• Aucun organe n'est désigné au sein des ministères concernés pour assurer la supervision d'une quelconque EPNFD en matière de LBC/FT • Aucun contrôle en matière de LBC/FT n'est réalisé auprès des EPNFD • Les secteurs des immobiliers et négociants en métaux précieux ne sont pas règlementés
29. Cellules nationales de traitement des informations financières (CENTIF)	PC	• Le cadre juridique du pays ne prévoit pas l'obligation pour les assujettis de déclarer systématiquement au SRF les transactions en espèces à partir d'un certain seuil ainsi que les virements électroniques ; • Absence de procédures et de mécanisme pour garantir la sécurité et la confidentialité des informations, ainsi que d'exigence de respect de la confidentialité par le personnel et

Recommandations	Note	Facteur(s) sous-jacent(s) à la notation
		les correspondants institutionnel du SRF ; • Absence de canaux d'échange sécurisés d'information entre la CRF et les autres acteurs nationaux ; • Le SRF n'est pas encore Membre du Groupe EGMONT et n'a pas par conséquent accès au canal sécurisé d'échange d'informations entre CRF
30. Responsabilités des autorités d'enquêtes et de poursuites pénales	C	• Le dispositif juridique comorien de LBC/FT/FP ne présente aucune lacune à l'égard des exigences à cette recommandation
31. Pouvoirs des autorités d'enquêtes et de poursuites pénales	C	Le dispositif juridique comorien de LBC/FT/FP ne présente aucune lacune à l'égard des exigences à cette recommandation
32. Passeurs de fonds	LC	Il n'existe pas de mécanisme de coordination entre les douanes, les services de police chargés de l'immigration et d'autres administrations. De plus, la législation comorienne ne prévoit pas expressément un délai raisonnable d'immobilisation des espèces ou INP lorsqu'il est nécessaire de mener des investigations liées à des soupçons de BC/FT et un délai de conservation des documents y relatifs. Il n'est pas non plus prévu les moyens de partage des informations entre le SRF et les douanes dans le cadre de la rec. 32
33. Statistiques	LC	• L'Union des Comores ne tient pas de statistiques sur les biens gelés, saisis et confisqués.
34. Lignes Directrice et Retour d'Information	PC	• Aucune ligne directrice n'a été élaborée à l'endroit des EPNFD • Le retour d'information sur les DOS et sur les résultats des missions de contrôle sont assurés par le SRF et la BCC
35. Sanctions	PC	• Le pays a prévu des sanctions administratives, pécuniaires et pénales applicables aux IF et à leurs dirigeants, toutefois,

Recommandations	Note	Facteur(s) sous-jacent(s) à la notation
		il n'existe pas de lien direct établi entre lesdites sanctions et les manquements aux obligations de LBC/FT • Il n'existe pas de gamme de sanctions disciplinaires proportionnées et dissuasives en lien avec les manquements aux obligations LBC/FT
36. Instruments internationaux	LC	• Le pays a signé et ratifié les quatre conventions pertinentes en matière de lutte contre la criminalité transnationale organisée et a mise en œuvre dans une certaine mesures les dispositions desdits instruments juridiques internationaux ; • Toutefois, le pays n'a pas prévu l'utilisation de techniques spéciales pour enquêter sur certaines formes de criminalité prévues par les conventions des NU contre la corruption et contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes.
37. Entraide judiciaire	LC	• Le dispositif juridique et institutionnel comorien permet de fournir rapidement l'éventail le plus large possible d'entraide judiciaire ; • Absence de procédures claires pour l'établissement de priorités et l'exécution diligente des demandes d'entraide reçues, de même qu'un système de suivi du traitement des demandes d'entraide ; • Il n'est pas clairement spécifié que le pays est tenu de garder confidentiel les demandes d'entraide et leur teneur, en dehors des demandes d'extradition.
38. Entraide judiciaire : gel et confiscation	PC	• Absence de dispositions juridiques permettant la confiscation des instruments utilisés, dans le cadre de la commission des infractions sous-jacentes au BC/FT ; • Le dispositif juridique ne prévoit pas de partager des biens confisqués et le pays n'a pas signé d'accord pour coordonner avec des pays étrangers des actions de saisie et de confiscation d'avoirs criminels ; • Absence de mécanisme de gestion des biens saisis en dehors des numéraires et des lingots d'or et autres métaux précieux.
39. Extradition	LC	• Absence de système de gestion des dossiers et de procédures claires pour l'exécution diligente des demandes

Recommandations	Note	Facteur(s) sous-jacent(s) à la notation
		d'extradition, y compris un système de priorisation.
40. Autres formes de coopération internationale	PC	• Absence de possibilité expresse d'échange spontané d'informations ; • Absence de procédure claire pour prioriser l'exécution diligente des demandes de coopération ; • Absence de possibilité de retour d'informations sur demande ; • Absence de dispositif juridique garantissant la protection de la vie privée et des données à caractère personnel reçues de sources étrangères ou même nationales ; • Inexistence d'une base légale ou conventionnelle pour constituer des équipes d'enquêtes conjointes afin de conduire des enquêtes de manière coopérative et, lorsque cela est nécessaire établir des accords bilatéraux ou multilatéraux pour autoriser de telles enquêtes conjointes.

Glossaire des sigles[19]

ABR	**Approche Basée sur les Risques**
AEEP	**Autorités d'Enquête et de Poursuite Pénale**
ANR	**Agence Nationale de Renseignement**
APBEF	**Association des Professionnels de Banques et Etablissements Financiers**
ARCOBEF	**Association des Responsables de Conformité des Banques et Etablissements Financiers**
ARINWA	**Réseau Inter-Agences pour le Recouvrement des Avoirs en Afrique de l'Ouest**
ARMP	**Autorité de Régulation des Marchés Publics**
AV	**Actifs Virtuels**
BAD	**Banque Africaine de Développement**
BC/FT	**Blanchiment de Capitaux / Financement du Terrorisme**
BCEAO	**Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest**
BCN-INTERPOL	**Bureau Central National-INTERPOL**
BOAD	**Banque Ouest-Africaine de Développement**
BPEC	**Banque Populaire pour l'Epargne et le Crédit**
BRS	**Banque Régionale de Solidarité**
BRVM	**Bourse Régionale des Valeurs Mobilières**

19 Les sigles déjà définis dans les 40 Recommandations du GAFI ne sont pas inclus dans ce glossaire.

BSIC	**Banque Sahélo-Saharienne pour l'Investissement et le Commerce**
BTP	**Bâtiments et Travaux Publics**
C	**Conforme**
CC	**Cour des Comptes**
CCGA	**Commission Consultative sur le Gel des Avoirs**
CEN	**Customs Enforcement Network / Réseau Douanier contre la Fraude**
CFE	**Centre de Formalités des Entreprises**
CGI	**Code Général des Impôts**
CIMSA	**Comité Interministériel de Suivi des Actions de LBC/FTP**
CIPLEV	**Comité Interministériel de Prévention et de Lutte contre l'Extrémisme Violent**
CN	**Correspondant National**
CNAD	**Comité National Anti-drogue**
CNSS	**Commission Nationale de Sécurité Sociale**
CONAC	**Comité National de Coordination de LBC/FTP**
CP/CPP	**Code Pénal / Code de Procédure Pénale**
CRCA	**Commission Régionale de Contrôle des Assurances**
CRF	**Cellule de Renseignement Financier**

CS	**Cour Suprême**
CSNU	**Conseil de Sécurité des Nations Unies**
CT	**Conformité Technique**
CTO	**Criminalité Transnationale Organisée**
DAF	**Direction des Affaires Financières**
DCF	**Direction du Contrôle Fiscal**
DCPJ	**Direction Centrale de la Police Judiciaire**
DCPR	**Dépositaire Central de la Banque de Règlement**
DCRI	**Direction Centrale du Renseignement Intérieur**
DEF	**Direction des Enquêtes Financières**
DGCTP	**Direction Générale de la Comptabilité et du Trésor Public**
DGDN	**Direction Générale de la Documentation Nationale**
DNA	**Direction Nationale des Assurances**
DOS	**Déclaration d'Operations Suspectes**
DSRP	**Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté**
DTE	**Déclaration de Transactions d'Espèces**
DTR	**Droit de Tirage Spécial**
EICF	**Entreprise d'Investissement à Capital Fixe**

EME	**Emetteur de Monnaie Electronique**
ENR	**Evaluation Nationale des Risques**
EPNFD	**Entreprises et Professions Non Financières Désignées**
FBCF	**Formation Brute de Capital Fixe**
FNC	**Fichier National des Condamnations**
FPADM	**Financement de la Prolifération des Armes de Destruction Massive**
GAFI	**Groupe d'Action Financière**
GIABA	**Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest**
GILAT	**Groupe d'Intervention Légère Anti-Terroriste**
GSIGN	**Groupement de Sécurité et d'Intervention de la Gendarmerie Nationale**
GTD	**Global Terrorism Data**
GTI	**Global Terrorism Index**
HAPLUCIA	**Haute Autorité Pour la Lutte contre la Corruption et les Infractions Assimilées**
IARD	**Incendie, Accident, Risque, Divers**
IDF	**Inspection Générale des Finances**
IGE	**Inspection Générale d'Etat**
INP	**Instruments Négociables au Porteur**
ITIE	**Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives**

KYC/CDD	**Connaitre votre client / Mesures de Vigilance à l'égard de la Clientèle**
LBC/FT	**Lutte contre le Blanchiment de Capitaux / Financement du Terrorisme**
LBC/FTP	**Lutte contre le Blanchiment de Capitaux/Financement du Terrorisme et de la Prolifération**
LC	**Largement Conforme**
LPF	**Lutte contre le Financement de la Prolifération**
MATDCL	**Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et du Développement des Territoires**
MEF	**Ministère de l'Economie et des Finances**
MSPC	**Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile**
NA	**Non applicable**
NC	**Non Conforme**
OBNL	**Organisme à But Non Lucratif**
OCAM	**Organisation Commune Africaine et Malgache**
OCDE	**Organisation de Coopération et Développement Economiques**
OCTRIB	**Office Central de Répression du Trafic Illicite des Drogues et du Blanchiment**
OHADA	**Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires**
OIPC-Interpol	**Organisation Internationale de la Police Criminelle**
OMD	**Organisation Mondiale des Douanes**
ONECCA	**Ordre National des Experts Comptables et Comptables Agrées**

ONG	**Organisation Non Gouvernementale**
ONU	**Organisation des Nations Unies**
ONUDC	**Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime**
OPCVM	**Organisme de Placement Collectif en Valeurs Mobilières**
OPJ	**Officier de Police Judiciaire**
PADM	**Prolifération des Armes de Destruction Massive**
PC	**Partiellement Conforme**
PC	**Partiellement Conforme**
PCB	**Plan Comptable Bancaire**
PIB	**Produit Intérieur Brut**
PNAAD	**Plan National d'Action Anti-drogue**
PND	**Plan National de Développement**
PNUD	**Programme des Nations Unies pour le Développement**
PPE	**Personnes Politiquement Exposées**
PSAV	**Prestataire des Services d'Actifs Virtuels**
PTF	**Partenaire Technique et Financier**
RCCM	**Registre du Commerce et du Crédit Mobilier**
REM	**Rapport d'Evaluation Mutuelle**

RI	**Résultat Immédiat**
RPDC	**République Populaire de Chine**
RS	**Registre des Sociétés**
SA	**Société Anonyme**
SARL	**Société A Responsabilité Limitée**
SAS	**Société par Actions Simplifiées**
SCRIC	**Service Central de Recherche et d'Investigations Criminelles**
SCS	**Société en Commandite Simple**
SFC	**Sanctions Financières Ciblées**
SFD	**Système Financier Décentralisé**
SGI	**Sociétés de Gestion et d'Intermédiation**
SGP	**Société de Gestion du Patrimoine**
SIAB	**Société Interafricaine de Banque**
SIGFIP	**Système Intègré de Gestion des Finances Publiques**
SNC	**Société en Nom Collectif**
SNEC	**Système de Notation des Etablissements de Crédits**
START	**Consortium National pour l'Etude du Terrorisme et Réponses au Terrorisme**
STFV	**Service de Transfert de Fonds et de Valeurs**

TS	**Thématique/Spécifique**
UEMOA	**Union Economique et Monétaire Ouest Africaine**
UMCC	**Union Mixte de Contrôle des Conteneurs**
UMOA	**Union Monétaire Ouest Africaine**
VG	**Vérification Globale**
VG/LBC/FT	**Vérification Globale incluant un Volet LBC/FT**
WACAP	**Réseau des Autorités Centrales et Procureurs d'Afrique de l'Ouest contre le Crime Organisé**

SIGLES	DÉFINITION
VG	Vérification globale
VG/LBC/FT	Vérification globale incluant un volet LBC/FT
TS	Thématique/spécifique
IGE	Inspection Générale d'Etat
IDF	Inspection Générale des Finances
LBC/FT	Lutte contre le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme
LC	Largement Conforme
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MSPC	Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile
NA	Non applicable
NC	Non Conforme
OBNL	Organisme à But Non Lucratif
OCTRIB	Office Central de Répression du Trafic Illicite des Drogues et du Blanchiment
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OIPC	Organisation Internationale de la Police Criminelle - Interpol
ONECCA	Ordre National des Experts Comptables et Comptables Agrées
ONG	Organisation Non Gouvernementale

ONU	**Organisation des Nations Unies**
ONUDC	**Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime**
OMD	**Organisation Mondiale des Douanes**
OPJ	**Officier de Police Judiciaire**
OPCVM	**Organisme de Placement Collectif en Valeurs Mobilières**
PC	**Partiellement Conforme**
PIB	**Produit Intérieur Brut**
PNAAD	**Plan National d'Action Anti-drogue**
PTF	**Partenaire Technique et Financier**
Recommandation	**Recommandation**
RCCM	**Registre du Commerce et du Crédit Mobilier**
RS	**Registre des Sociétés**
SGI	**Société de Gestion et d'Intermédiation**
SGP	**Société de Gestion du Patrimoine**
SFD	**Système Financier Décentralisé**
SIAB	**Société Interafricaine de Banque**
SIGFIP	**Système Intègré de Gestion des Finances Publiques**
UEMOA	**Union Économique et Monétaire Ouest Africaine**

UMOA	**Union Monétaire Ouest Africaine**

Liste des tableaux

Tableau 1.1 : Notations des risques de BC des secteurs et activités

Tableau 1.2. : Institutions Financières aux Comores

Tableau 1.3. : Entreprises et Professions Non Financières aux Comores

Tableau 1.4. : Les Types de personnes morales

Tableau 1.5. : Autorités de supervision/contrôle des IF

Tableau 1.6. : Autorités de supervision/contrôle des EPNFD

Tableau 3.1 : Demandes d'informations du SRF de 2019 à juin 2023

Tableau 3.2 : DOS reçues par la CENTIF de 2017 à 2023

Tableau 3.3. : Demandes d'information reçues sur le plan national par le SRF de 2019 à juin 2023

Tableau 3.4. : Les poursuites de BC relatives aux enquêtes financières parallèles

Tableau 3.5. : Nombre de rapports du SRF transmis au parquet

Tableau 3.6 : Enquêtes diligentées en fonction de la menace

Tableau 3.7 : Nombre de DOS par infraction sous-jacente de 2018 à 2023

Tableau 3.8 : Condamnations relatives aux infractions-jacentes identifiées dans l'ENR

Tableau 3.9 : Poursuites relatives aux principales menaces identifiées dans l'ENR

Tableau 3.10 : Les oppositions du SRF de 2018 à 2022

Tableau 3.11. : Amendes judiciaires recouvrées par le trésor public

Tableau 3.12 : Infractions sous-jacentes commises à l'étranger dont le fruit est en Union des Comores

Tableau 3.13 : Statistiques des déclarations d'espèces et d'INP de 2018 à 2022

Tableau 5.1: Statistiques des DOS selon la nature de l'opération

Tableau 5.2.: Statistiques des DOS transmises au SRF entre 2018 et 2022

Tableau 6.1: Statistiques des demandes d'agrément et de non-objection reçues, traitées et refusées entre 2019 et 2022

Tableau 6.2 : Statistiques des contrôles sur place : contrôle général (CG) et contrôle général incluant un volet LBC/FT (CG/LBC/FT)

Tableau 6.3 : Actions de formation et de sensibilisation organisées par la BCC et/ou le SRF ou autres

Tableau 7.1 : Statistiques des personnes morales redressées par le fisc de 2020 à 2023

Tableau 7.2 : DOS en lien avec les personnes morales

Tableau 7.3 : Statistiques des sociétés enregistrées et agréées ayant été contrôlées par l'ANPI pour s'assurer de l'effectivité des activités et du respect des cahiers de charges

Tableau 7.4 : Nombre de mentions modificatives

Tableau 7.5: Les réquisitions adressées au RCCM par les autorités compétentes

Tableau 8.1 : Statistiques des demandes d'extradition reçues (2019-2023)

Tableau 8.2 : Statistiques des demandes d'extradition émises (2019-2023)

Tableau 8.3 : Demandes d'informations reçues de 2019 à juin 2022

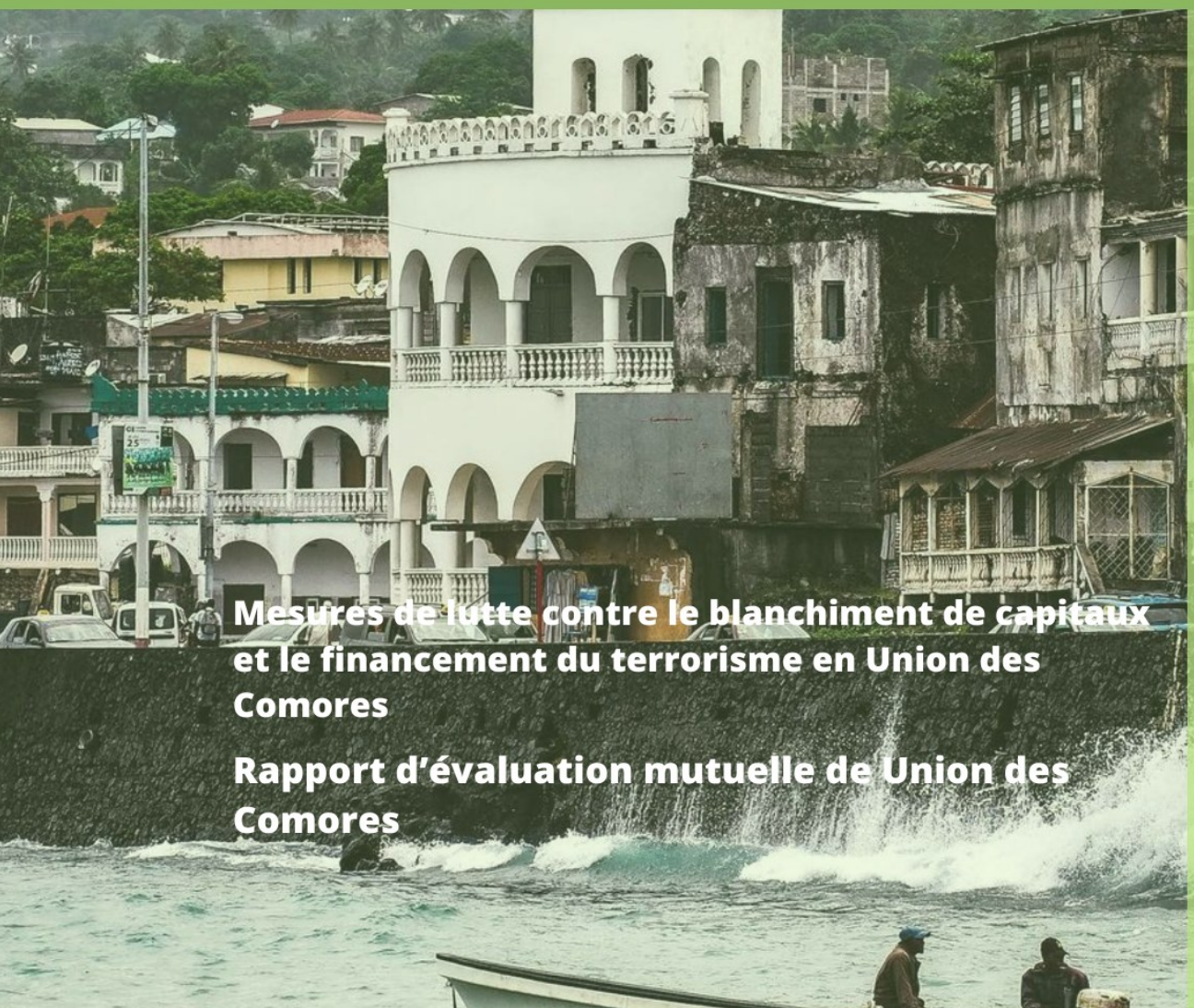
Liste des encadrés

Encadré 3.1 : Cas pratique d'utilisation de l'information financière reçue d'homologue étranger dans les analyses opérationnelles du SRF

Encadré 3.2 : Cas d'enquêtes concernant exclusivement des infractions sous-jacentes au BC.

www.giaba.org

mai 2024



Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en Union des Comores

Rapport d'évaluation mutuelle de Union des Comores

Rapport d'évaluation mutuelle