



Groupe d'action financière du  
Moyen-Orient et l'Afrique du Nord

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

République de Djibouti

Rapport d'évaluation mutuelle



NOVEMBER 2024

## République de Djibouti

## TABLE DES MATIERES

|  |    |
|--|----|
| <i>Synthèse</i> .....  | 6  |
| <i>Conclusions générales</i> .....   | 6  |
| <i>Risques et situation générale</i> .....   | 10 |
| <i>Évaluation des risques et politiques et coordination nationale en matière de LBC/FT (Chapitre 2 RI.1 ; R.1, R.2, R.33 et R.34)</i><br>..... | 11 |
| <i>Renseignements financiers, blanchiment de capitaux et confiscation (RI.6-8 ; R.3, R.4, R.29-32)</i> .....                                   | 12 |
| <i>Financement du terrorisme et financement de la prolifération (Chapitre 4 – RI.9-11 ; R.5-8)</i> .....                                       | 13 |
| <i>Mesures préventives (Chapitre 5 – RI.4 ; R.9-23)</i> .....  | 14 |
| <i>Contrôle (Chapitre 6 – RI.3 ; R.26-28, R.34-35)</i> .....   | 15 |
| <i>Transparence des personnes morales et constructions juridiques (Chapitre 7 – RI.5 ; R.24-25)</i> .....                                      | 15 |
| <i>Coopération internationale (Chapitre 8 – RI.2 ; R.36-40)</i> .....  | 16 |
| <i>Actions prioritaires</i> .....  | 16 |
| <i>Notations pour l'efficacité et la conformité technique</i> .....  | 17 |
| <i>Niveau d'efficacité</i> .....   | 17 |
| <i>Niveau de conformité technique</i> .....  | 17 |
| <b>RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE DE LA REPUBLIQUE DE DJIBOUTI</b> .....  | 20 |
| <b>Chapitre 1 : Risques et contextes du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme</b> .....   | 21 |
| <i>Risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme et questions à risque élevé</i> .....                                       | 22 |
| <b>Chapitre 2. POLITIQUES ET COORDINATION NATIONALES EN MATIÈRE DE LBC/FT</b> .....  | 42 |
| <i>Conclusions principales et actions recommandées</i> .....   | 42 |
| <i>Résultat immédiat 1 (risque, politique et coordination)</i> .....   | 44 |
| <b>Chapitre 3. RÉGIME JURIDIQUE ET QUESTIONS OPÉRATIONNELLES</b> .....   | 61 |
| <i>Conclusions principales et actions Recommandées</i> .....   | 61 |
| <i>Résultat immédiat 6 (Renseignements financiers)</i> .....   | 65 |

|  |            |
|--|------------|
| <i>Résultat immédiat 7 (Enquêtes et poursuites en matière de blanchiment de capitaux)</i> .....                          | <b>88</b>  |
| <i>Résultat immédiat 8 (Confiscation)</i> .....  | <b>98</b>  |
| <b>CHAPITRE 4. FINANCEMENT DU TERRORISME ET FINANCEMENT DE LA PROLIFÉRATION</b> .....                                    | <b>113</b> |
| <i>Conclusions principales et actions recommandées</i> .....   | <b>113</b> |
| <i>Résultat immédiat 9 (Enquêtes et poursuites en matière de financement du terrorisme)</i> .....                        | <b>115</b> |
| <i>Résultat immédiat 10 (Mesures préventives et sanctions financières en matière de financement du terrorisme)</i> ..... | <b>124</b> |
| <i>Résultat immédiat 11 (Sanctions financières en matière de financement de la prolifération)</i> .....                  | <b>129</b> |
| <b>Chapitre 5. Mesures préventives</b> .....   | <b>132</b> |
| <i>Conclusions principales et actions recommandées</i> .....   | <b>132</b> |
| <i>Résultat immédiat 4 (Mesures préventives)</i> .....   | <b>133</b> |
| <b>Chapitre 6. CONTRÔLE</b> .....  | <b>143</b> |
| <i>Conclusions principales et actions recommandées</i> .....   | <b>143</b> |
| <i>Résultat immédiat 3 (Contrôle)</i> .....  | <b>145</b> |
| <b>CHAPITRE 7. PERSONNES MORALES ET CONSTRUCTIONS JURIDIQUES</b> .....   | <b>158</b> |
| <i>Conclusions principales et actions recommandées</i> .....   | <b>158</b> |
| <i>Résultat immédiat 5 (Personnes morales et constructions juridiques)</i> .....   | <b>159</b> |
| <b>Chapitre 8 : Coopération internationale</b> .....   | <b>169</b> |
| <i>Principales conclusions et actions recommandées</i> .....   | <b>169</b> |
| <b>Annexe A. CONFORMITÉ TECHNIQUE</b> .....  | <b>197</b> |
| <i>Recommandation 1 – Évaluation des risques et application d’une approche fondée sur le risque</i> .....                | <b>197</b> |
| <i>Recommandation 2 – Coopération et coordination nationales</i> .....   | <b>203</b> |
| <i>Recommandation 3 – Infraction de blanchiment de capitaux</i> .....  | <b>205</b> |
| <i>Recommandation 4 – Confiscation et mesures provisoires</i> .....  | <b>208</b> |
| <i>Recommandation 5 – Infraction du Financement du Terrorisme</i> .....  | <b>210</b> |
| <i>Recommandation 6 – Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme</i> .....        | <b>214</b> |
| <i>Recommandation 7 – Sanctions financières ciblées liées à la prolifération</i> .....                                   | <b>218</b> |
| <i>Recommandation 8 : Organismes à but non lucratif (OBNL)</i> .....   | <b>220</b> |

|  |            |
|--|------------|
| <i>Recommandation 9 – Lois sur le secret professionnel des institutions financières.....</i>                                       | <i>224</i> |
| <i>Recommandation 10 : Devoir De Vigilance Relatif À La Clientèle .....</i>  | <i>226</i> |
| <i>Recommandation 11 : Conservation des documents .....</i>  | <i>233</i> |
| <i>Recommandation 12 : Personnes politiquement exposées .....</i>  | <i>234</i> |
| <i>Recommandation 13 : Correspondance bancaire.....</i>  | <i>236</i> |
| <i>Recommandation 14 – Services de transfert de fonds ou de valeurs .....</i>  | <i>237</i> |
| <i>Recommandation 15 – Nouvelles technologies .....</i>  | <i>240</i> |
| <i>Recommandation 16 – Virements électroniques.....</i>  | <i>245</i> |
| <i>Recommandation 17 – Recours à des tiers.....</i>  | <i>250</i> |
| <i>Recommandation 18 – Contrôles internes et succursales et filiales à l'étranger .....</i>  | <i>251</i> |
| <i>Recommandation 19 – Pays présentant un risque plus élevé.....</i>   | <i>252</i> |
| <i>Recommandation 20 – Déclaration des opérations suspectes .....</i>  | <i>253</i> |
| <i>Recommandation 21 – Divulgué et confidentialité .....</i>   | <i>254</i> |
| <i>Recommandation 22 : Entreprises et professions non financières désignées – Devoir de vigilance relative à la clientèle ....</i> | <i>255</i> |
| <i>Recommandation 23 : Entreprises et professions non financières désignées – Autres mesures.....</i>                              | <i>256</i> |
| <i>Recommandation 24 – Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales.....</i>                                      | <i>258</i> |
| <i>Recommandation 25 – Transparence et bénéficiaires effectifs des constructions juridiques.....</i>                               | <i>263</i> |
| <i>Recommandation 26 : Réglementation et contrôle des institutions financières.....</i>  | <i>265</i> |
| <i>Recommandation 27 : Pouvoir des autorités de contrôle .....</i>   | <i>270</i> |
| <i>Recommandation 28 : Réglementation et contrôle des entreprises et professions non financières désignées .....</i>               | <i>271</i> |
| <i>Recommandation 29 – Cellules de renseignements financiers.....</i>  | <i>274</i> |
| <i>Recommandation 30 – Responsabilités des autorités de poursuites pénales et des autorités chargées des enquêtes .....</i>        | <i>278</i> |
| <i>Recommandation 31 – Pouvoirs des autorités de poursuites pénales et des autorités chargées des enquêtes.....</i>                | <i>280</i> |
| <i>Recommandation 32 – Passeurs de fonds.....</i>  | <i>282</i> |
| <i>Recommandation 33 – Statistiques .....</i>  | <i>285</i> |
| <i>Recommandation 34 : Lignes directrices et retour d'informations .....</i>   | <i>286</i> |
| <i>Recommandation 35 – Sanctions .....</i>   | <i>286</i> |

|  |            |
|--|------------|
| <i>Recommandation 36 – Instruments internationaux</i> .....                          | <b>288</b> |
| <i>Recommandation 37 – Entraide judiciaire</i> .....                                 | <b>290</b> |
| <i>Recommandation 38 – Entraide judiciaire : gel et confiscation</i> .....           | <b>291</b> |
| <i>Recommandation 39 – Extradition</i> .....   | <b>292</b> |
| <i>Recommandation 40 – Autres formes de coopération internationale</i> .....         | <b>293</b> |
| <b>Annexe B. Résumé sur la conformité technique – Défaillances principales</b> ..... | <b>299</b> |
| <b>Annexe C. Glossaire des acronymes</b> .....                                       | <b>304</b> |

## SYNTHESE

- 1 Ce document présente les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) en place en République de Djibouti au moment de la visite sur place du 18 février au 7 mars 2024. Il analyse le niveau de conformité avec les 40 Recommandations du GAFI et l'efficacité du dispositif de LBC/FT de la République de Djibouti, et émet des recommandations en vue de renforcer ce dispositif.

### Conclusions générales

- a) La compréhension des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC/FT) au niveau national est encore naissante à Djibouti. L'évaluation nationale identifie les crimes les plus répandus, tels que le détournement de fonds, l'abus de confiance, l'escroquerie, ainsi que la détention et la vente de stupéfiants, mais ne couvre pas pleinement le contexte des risques nationaux. Certaines activités criminelles, comme la corruption, la traite des êtres humains, le trafic illicite de migrants, et la fraude douanière et fiscale, demeurent peu analysées ou non appréhendées, souvent en raison de l'absence de statistiques adéquates ou d'enquêtes. En ce qui concerne le financement du terrorisme, les entretiens avec les autorités djiboutiennes ont révélé une bonne compréhension des risques liés au terrorisme en général, mais une connaissance limitée de son financement.
- b) Au début de l'année 2024, Djibouti a élaboré une stratégie nationale qui met en avant plusieurs objectifs clés, notamment l'amélioration du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ainsi que l'engagement à établir un système juridique et opérationnel conforme aux 40 recommandations du GAFI. Malgré cette initiative stratégique, de nombreuses autorités de supervision et structures d'auto-régulation n'ont pas encore mis en œuvre des mesures concrètes pour mitiger les risques associés au BC/FT. Jusqu'à la date de notre visite, aucune dérogation aux mesures de vigilance dans les scénarios à risque élevé et faible n'avait été appliquée par les autorités. Les objectifs et activités des autorités compétentes dans la lutte contre le BC/FT sont jugés limités en raison d'une incohérence entre les risques existants et les actions entreprises. La coopération et la coordination nationales entre les autorités djiboutiennes dans la lutte contre le BC/FT sont en transition des méthodes traditionnelles ancrées sur des relations personnelles vers des mécanismes officiels et formels.
- c) L'utilisation des renseignements financiers et autres informations pertinentes par les autorités pour développer des preuves et localiser les produits du crime liés au blanchiment d'argent, aux infractions sous-jacentes et au financement du terrorisme demeure insuffisante. L'absence de transmission d'informations en matière de financement du terrorisme

représente une lacune stratégique. L'ANRF n'a pas encore réalisé d'analyse stratégique, et les rapports annuels n'ont pas été générés jusqu'à présent, principalement en raison de contraintes techniques et absence d'outils d'analyses appropriés ainsi que d'un manque de ressources humaines.

- d) Djibouti dispose d'un cadre juridique propice à l'identification des affaires de BC et plusieurs autorités d'enquêtes ont le pouvoir de mener des investigations sur les cas de BC. Cependant, ces autorités se concentrent principalement sur les infractions sous-jacentes, traitant rarement spécifiquement les cas de BC. L'infraction de BC commence, en vertu de la nouvelle réglementation, à être prise en compte dans les affaires impliquant la génération de produits criminels. De même, les enquêtes financières parallèles sont rares et, lorsqu'elles sont menées, elles s'inscrivent simultanément avec celles portant sur l'infraction sous-jacente, une pratique récemment adoptée. Par conséquent, cette pratique est considérée comme un développement positif, mais son application plus large et systématique est nécessaire pour maximiser son impact.
- e) Les poursuites se concentrent principalement sur les infractions sous-jacentes comme l'escroquerie, avec peu de cas de blanchiment autonome identifiés. Les enquêtes et poursuites en cours à Djibouti ne reflètent pas pleinement les menaces identifiées malgré une reconnaissance croissante de leur importance. Il est constaté une prédominance de cas d'auto-blanchiment et un nombre limité de cas transfrontaliers, malgré le contexte économique de Djibouti. En 2024, le système judiciaire n'a jugé qu'un seul cas de blanchiment, ce qui ne permet pas d'évaluer la proportionnalité et l'effet dissuasif des peines. Bien que le cadre normatif prévoit des sanctions sévères pour le blanchiment de capitaux, les récentes informations judiciaires n'ont pas encore conduit à d'autres procès. De plus, aucune mesure de justice pénale n'est actuellement mise en œuvre pour traiter les situations où une condamnation pour blanchiment de capitaux s'avère impossible, malgré une enquête en cours.
- f) À Djibouti, la saisie, la confiscation et le recouvrement, le cas échéant, du produit et des instruments du crime ainsi que des biens équivalents demeurent peu développées malgré un cadre juridique existant, en raison du manque de mécanismes et de formations appropriés. La confiscation n'est pas une priorité politique, les enquêtes financières ne sont pas systématiquement menées. Une unité centrale pour la saisie et la confiscation est nouvellement créée mais n'est pas encore opérationnelle. De plus, le pays manque d'engagement cohérent et proactif dans ces domaines, ce qui est reflété par des statistiques de confiscation insuffisantes. Malgré la position stratégique de Djibouti et les risques élevés associés aux flux transfrontaliers, notamment en lien avec la criminalité organisée, les confiscations relatives aux mouvements transfrontaliers d'espèces et d'instruments négociables au porteur faisant l'objet de fausses déclarations, de non-déclarations, ou de communications d'informations fausses, demeurent insuffisantes. Le faible nombre de procès-verbaux et la valeur limitée des sommes saisies illustrent un écart préoccupant entre les menaces et l'efficacité des mesures mises en place. Les mesures de confiscation ne sont pas alignées sur les priorités nationales, avec un faible nombre de confiscations concernant la corruption, le trafic de migrants, le trafic d'êtres humains, les infractions douanières et fiscales. En outre, les capacités de la douane pour détecter le blanchiment d'argent lié au commerce international restent limitées en termes de nombre de procès-verbaux dressés et de valeurs saisies.
- g) À Djibouti, les poursuites relatives au financement du terrorisme (FT) rencontrent de multiples défis. Les investigations actuelles n'ont pas abouti à des condamnations, malgré la reconnaissance de plusieurs affaires de FT par les autorités. L'absence d'une stratégie nationale cohérente pour conduire les enquêtes sur le FT affecte la performance des mesures prises. Par ailleurs, la rareté des enquêtes peut être imputée à une compréhension encore insuffisante des enjeux liés à

la lutte contre le blanchiment de capitaux et le FT, situation aggravée par la forte présence de l'économie informelle et les défis géographiques dans les zones isolées du pays. Enfin, le manque d'options pénales ou réglementaires adaptées souligne les déficiences du système de lutte contre le FT à Djibouti. Pendant la période évaluée, la République de Djibouti n'avait pas mis en place un cadre juridique et institutionnel adéquat pour appliquer efficacement les sanctions financières ciblées (SFC) conformément aux Résolutions CSNU 1267 et 1373. Les autorités n'ont pas assuré une communication proactive et efficace des listes actualisées des personnes et entités désignées, ni sensibilisé de manière adéquate les entités assujetties et le public aux obligations découlant des SFC. Bien que certaines institutions financières connaissent leurs obligations de filtrage des clients et des transactions, la plupart appliquent ces listes de manière mécanique, sans distinction entre les différents types de sanctions financières, et sans une compréhension approfondie des obligations de gel des fonds. En outre, les entreprises et professions non financiers désignées (EPNFD) et les compagnies d'assurance ne sont pas informées de leurs obligations spécifiques en matière de SFC et ne disposent pas de mécanismes pour les mettre en œuvre.

- h) Les autorités n'ont pas identifié les organismes à but non lucratif (OBNL) vulnérables au financement du terrorisme (FT) ni mis en place des mesures de supervision et de sensibilisation proportionnées au niveau de risque. Bien que des capacités aient été démontrées pour identifier et saisir certains instruments liés à des actes terroristes spécifiques, les efforts pour saisir les biens et instruments liés aux activités de financement du terrorisme restent limités, en raison d'une prise de conscience récente de cette problématique. Enfin, l'absence d'actions visant à subtiliser les fonds à la portée des terroristes réels ou potentiels en prévenant l'abus d'exploitation des OBNL à des fins terroristes, et en mettant en œuvre des SFC, contraste avec le profil de risque global de FT (menace externe et interne) dans la République de Djibouti.
- i) La République de Djibouti manque d'un cadre juridique adapté pour prévenir la prolifération des armes de destruction massive et leur financement. Les autorités ne comprennent pas bien les risques associés à ce type de financement, n'ont pas mis en place de mécanismes de sensibilisation adéquats, et les entités assujetties ne font pas l'objet d'une surveillance pour s'assurer de leur conformité aux mesures de lutte contre ce type de financement.
- j) À Djibouti, la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (BC/FT) est compromise par l'importance du secteur informel, où les mesures de vigilance sont insuffisantes. Les grandes banques, auditionnées par la mission d'évaluation, montrent une bonne compréhension de leurs risques et de leurs obligations réglementaires en matière de BC/FT. En revanche, les autres banques et institutions financières rencontrées, telles que les auxiliaires financiers et les institutions de microfinance, peinent à appréhender les risques spécifiques liés à l'utilisation d'espèces et à l'ampleur du secteur informel dans l'économie nationale. De plus, les compagnies d'assurance, ne proposant pas de produits d'assurance vie et d'épargne, n'ont pas mis en œuvre de mesures proportionnées pour prévenir le BC/FT.
- k) Globalement, les grandes institutions financières appliquent des mesures de vigilance client appropriées, tandis que les auxiliaires financiers et les petites banques évitent souvent de traiter avec des clients nécessitant des mesures renforcées, sans toujours signaler les suspicions à l'Agence Nationale de Renseignement Financier (ANRF). L'activité déclarative à Djibouti montre une forte disparité entre les établissements de crédit, quelques-uns seulement effectuant des déclarations. Les auxiliaires financiers, malgré leur nombre et le volume élevé de leurs transactions, n'ont soumis qu'une seule déclaration. Certains établissements de crédit disposent de procédures LCB/FT élaborées et de systèmes de contrôle interne efficaces, facilitant ainsi une activité déclarative conforme. Cependant, pour d'autres institutions



financières et EPNFD, même avec des cadres de contrôle interne en place, ces dispositifs n'ont pas permis la détection ni la divulgation des risques de BC/FT.

- l) Djibouti a mis en place des procédures pour évaluer la probité et l'honorabilité des institutions financières, mais ces mesures montrent des lacunes significatives dans la prévention de l'infiltration criminelle. Les autorités de régulation ne possèdent pas une compréhension exhaustive des risques spécifiques à leurs secteurs respectifs et n'ont pas encore effectué d'analyses de risques systématiques. Bien que la Banque Centrale de Djibouti effectue des contrôles réguliers, ceux-ci ne suivent pas toujours une approche par les risques, et les notations LCB/FT ne sont pas complètement développées. Les capacités de sanction sont limitées, surtout pour les EPNFD, et aucune sanction spécifique liée à la LCB/FT n'a été imposée à ce jour. Malgré des initiatives de sensibilisation lancées, leur impact concret sur la conformité des institutions, notamment parmi les EPNFD et autres auxiliaires financiers, reste à démontrer. Pour les EPNFD, les actions de contrôle inexistantes des autorités de supervision n'ont pas permis d'améliorer le niveau de conformité des secteurs concernés. À l'exception de l'ordre des experts comptables, les autres régulateurs compétents n'ont pas initié d'action de sensibilisation à l'endroit de leurs assujettis.
- m) En République de Djibouti, l'accès aux informations sur la création et les types de personnes morales immatriculées auprès du registre du commerce et des sociétés (RCS) de l'office djiboutien de la propriété industrielle et commerciale (ODPIC) et de l'Autorité des Zones Franches est plus accessible et compréhensible que pour les OBNL et les fiducies. Cependant, en l'absence d'une évaluation nationale et sectorielle des risques et de typologies en termes de BC/FT, les autorités ont une compréhension insuffisante des risques d'implication des personnes morales et des constructions juridiques dans le BC/FT. Les mesures actuelles visant à prévenir l'utilisation abusive des personnes morales et des constructions juridiques pour le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme montrent une efficacité limitée. De plus, bien que les données élémentaires soient collectées lors de l'immatriculation ou de l'enregistrement initial, il n'existe pas de mécanisme robuste pour assurer la mise à jour continue de ces informations. L'accès des autorités à des informations complètes nécessite souvent des demandes écrites, complexifiant et ralentissant le processus. En pratique, seules les banques disposent d'informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales, non accessibles aux autorités par d'autres moyens. De plus, l'absence de sanctions administratives pour les violations de transparence et la nécessité de recourir à des décisions judiciaires limitent l'application effective des sanctions. Enfin, l'émission d'instruments à porteur n'est pas réglementée pour prévenir leur utilisation abusive dans l'opacité de la propriété des personnes morales.
- n) À Djibouti, bien que les autorités offrent uneentraide judiciaire rapide et traitent les demandes d'extradition dans des délais raisonnables, les infractions sous-jacentes ne correspondent pas parfois au profil de risque BC/FT du pays. La coopération internationale est limitée et irrégulière, principalement axée sur le détournement de fonds, la corruption, le trafic de migrants et de stupéfiants, avec une faible implication en matière de terrorisme, de financement du terrorisme et de recouvrement des avoirs. Le Service de Renseignement Financier ne sollicite pas la coopération internationale en raison du manque de ressources et de la qualité insuffisante des déclarations de soupçon, tandis que la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) se limite à l'échange d'informations sur le transit. La coopération entre les autorités de contrôle des institutions financières et leurs homologues étrangers est rare, notamment concernant les critères d'honorabilité et de compétence pour les étrangers souhaitant occuper des postes de direction ou détenir des parts de contrôle. De plus, les efforts pour échanger des informations sur les bénéficiaires

effectifs des personnes morales sont peu fréquents, et l'ODPIC n'utilise pas les contacts avec ses homologues étrangers pour identifier les bénéficiaires effectifs des personnes morales étrangères investissant à Djibouti.

## Risques et situation générale

- 2 Djibouti fait face à un large éventail de risques internes de BC, principalement liés à des infractions commises sur son territoire, telles que le détournement de fonds, l'abus de confiance et la vente de stupéfiants. Les menaces incluent également des activités criminelles telles que la corruption, la traite des êtres humains, le trafic illicite de migrants, ainsi que la fraude douanière et fiscale. En outre, plusieurs autres facteurs exposent fortement la République de Djibouti au risque de BC, identifiés notamment par le secteur privé financier et non financier. Ces facteurs comprennent l'importance de la circulation fiduciaire et de la thésaurisation<sup>1</sup> en Franc Djiboutien (DJF) et en Dollar américain (USD), alimentant une part significative de l'économie informelle dans un environnement caractérisé par un faible niveau d'inclusion financière, ainsi que des risques externes moins fréquents provenant d'infractions commises à l'étranger.
- 3 La menace terroriste croissante, alimentée par des groupes comme Al-Shabaab en Somalie et Al-Qaïda dans la péninsule arabique, constitue un autre défi majeur. Cette menace est exacerbée par la proximité géographique de Djibouti avec des pays comme la Somalie et le Yémen. En interne, le FRUD Armé représente une menace continue depuis sa création en 1991, avec des incidents récents illustrant sa capacité à poser des risques sécuritaires significatifs. Djibouti se retrouve ainsi prise entre une menace terroriste externe, provenant des groupes extrémistes dans les pays voisins, et une menace interne, incarnée par le FRUD Armé.
- 4 De plus, Djibouti, stratégiquement située entre l'Afrique et l'Asie, facilite le transit des personnes vers la péninsule arabique, ce qui contribue aux défis liés à la migration clandestine et à la sécurité. La situation aux frontières terrestres de Djibouti pose également des défis sécuritaires. Les caractéristiques géographiques difficiles, marquées par des zones désertiques et montagneuses, compliquent les opérations de contrôle et peuvent faciliter la contrebande de marchandises, le trafic d'êtres humains, les flux migratoires importants, ainsi que le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme au travers du transport transfrontalier du cash.

## Niveau global d'efficacité et de conformité technique

- 5 En ce qui concerne la conformité technique aux normes du GAFI, Djibouti a récemment pris des mesures importantes pour renforcer son dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT). Bien que la loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux, la confiscation et la coopération en matière de produits du crime ait été

---

<sup>1</sup> Dans le contexte de cette phrase, le terme "thésaurisation" fait référence à la rétention de liquidités ou à l'accumulation de fonds en francs djiboutiens (FDJ) et en dollars américains (USD) en dehors du système bancaire ou financier formel. Cela signifie que des individus ou des institutions conservent ces devises en espèces plutôt que de les déposer dans les banques ou de les utiliser dans des transactions économiques officielles. Ce comportement contribue à l'expansion de l'économie informelle, car ces fonds ne sont pas pleinement intégrés dans le cycle économique officiel.

adoptée en 2001, ce n'est que récemment, à partir de mars 2024, que des progrès notables ont été observés. Ce retard peut s'expliquer par l'absence d'évaluation de type GAFI jusqu'à présent ainsi que l'adhésion tardive du pays au Groupe GAFIMOAN en 2018.

- 6 Ces avancées récentes incluent l'adoption de lois et de décrets visant à combler des lacunes majeures, notamment concernant les organismes à but non lucratif (OBNL), le système de sanctions financières ciblées, ainsi que la réorganisation et la restructuration de la cellule de renseignement financier. Il est toutefois important de souligner que ces réformes sont très récentes et qu'il reste du chemin à parcourir pour garantir leur pleine mise en œuvre et leur efficacité.
- 7 L'analyse de l'efficacité actuelle du système LBC/FT à Djibouti révèle que la plupart des résultats immédiats ont été atteints de manière insignifiante. Cette observation met en évidence la nécessité d'améliorations fondamentales et d'actions plus déterminées pour parvenir à un niveau de lutte efficace contre le BC/FT.
- 8 Malgré ces résultats en deçà des attentes, des signes encourageants sont à noter au sein des différentes autorités compétentes en matière de LBC/FT. Leur engagement à améliorer l'efficacité du système est indéniable, comme en témoignent les efforts déployés pour renforcer le cadre de conformité technique, les capacités et les collaborations interinstitutionnelles.

## Évaluation des risques et politiques et coordination nationale en matière de LBC/FT (Chapitre 2 – RI.1 ; R.1, R.2, R.33 et R.34)

- 9 Djibouti a identifié les secteurs à risque et les principales menaces internes de BC/FT. Cependant, d'une part, il n'a pas démontré une compréhension détaillée des méthodes réelles utilisées pour le BC et le FT. D'autre part, le manque d'études approfondies ou d'appréhension de certaines activités criminelles, comme la corruption, la traite des êtres humains, le trafic illicite de migrants, ainsi que la fraude douanière et fiscale, est souvent attribuable à une insuffisance de données statistiques ou à l'absence d'enquêtes détaillées. Cette contrainte affecte notamment le rôle des personnes morales, du secteur financier, des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) ainsi que des flux transfrontaliers, qu'ils soient formels ou informels. Cette situation entrave l'adoption d'une approche basée sur l'évaluation des risques.
- 10 Djibouti a élaboré une stratégie nationale qui met en avant plusieurs objectifs clés, notamment l'amélioration du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ainsi que l'engagement à établir un système juridique et opérationnel conforme aux 40 recommandations du GAFI. Malgré cette initiative stratégique, de nombreuses autorités de supervision et structures d'auto-régulation n'ont pas encore mis en œuvre des mesures concrètes pour mitiger les risques associés au BC/FT. Jusqu'à la date de visite sur place, aucune dérogation aux mesures de vigilance dans les scénarios à risque élevé et faible n'avait été appliquée par les autorités.

Les initiatives et les démarches des autorités compétentes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (BC/FT) sont perçues comme insuffisantes, en raison d'un décalage entre les risques présents et les mesures prises. A Djibouti, la coopération et la coordination entre les autorités nationales engagées dans cette lutte

évoluent : elles passent de méthodes traditionnelles, basées sur les relations personnelles, à des stratégies formelles et structurées.

## Renseignements financiers, blanchiment de capitaux et confiscation (RI.6-8 ; R.3, R.4, R.29-32)

### *L'utilisation des renseignements financiers*

- 11 L'exploitation des renseignements financiers et d'autres informations clés par les autorités pour constituer des preuves et identifier les actifs issus du blanchiment d'argent, des délits associés et du financement du terrorisme reste inadéquate. De plus, le déficit de partage d'informations concernant le financement du terrorisme constitue une faille importante dans le système de lutte
- 12 . L'ANRF n'a pas encore mené d'analyse stratégique et les rapports annuels n'ont toujours pas été produits, principalement à cause de limitations techniques, de l'absence d'outils d'analyse adéquats, et d'un manque de ressources humaines.
- 13 La très faible utilisation des informations provenant des partenaires étrangers représente une lacune importante au regard des risques auxquels est exposé le pays. Cette carence limite considérablement la capacité des autorités à identifier et tracer les activités liées aux criminalités transfrontalières.

### *Enquêtes et poursuites de BC*

- 14 Djibouti possède un cadre juridique qui facilite l'identification des cas de blanchiment de capitaux (BC), mais les autorités enquêtent principalement sur les infractions initiales sans souvent traiter spécifiquement le BC. Bien que l'infraction de BC soit désormais régulièrement considérée dans les dossiers impliquant des revenus illicites, les enquêtes financières parallèles restent peu fréquentes. Quand elles ont lieu, elles se déroulent généralement en même temps que les investigations sur l'infraction principale, une méthode qui a été adoptée récemment.
- 15 En outre, les enquêtes et poursuites judiciaires actuelles à Djibouti ne correspondent pas entièrement aux menaces clairement identifiées, bien qu'il y ait une prise de conscience croissante de leur importance. Les actions en justice se focalisent essentiellement sur les infractions sous-jacentes telle que l'escroquerie, avec très peu de cas de blanchiment autonome.
- 16 Le système judiciaire djiboutien a traité en 2024 un unique cas de blanchiment, sans pour autant procéder à une évaluation détaillée de l'efficacité des peines infligées. Malgré un cadre législatif prévoyant des peines sévères pour le blanchiment de capitaux, les récentes procédures judiciaires n'ont pas abouti à d'autres jugements. De plus, aucune action de justice pénale spécifique n'est actuellement en vigueur pour gérer les cas où une condamnation pour blanchiment est irréalisable, malgré des enquêtes en cours.

### *Confiscation*

- 17 La confiscation n'est pas une priorité politique, les enquêtes financières ne sont pas systématiquement menées, et l'unité centrale nouvellement créée pour la saisie et la confiscation n'est pas encore opérationnelle.
- 18 La saisie et la confiscation du produit et des instruments du crime ainsi que des biens équivalents demeurent peu développées à Djibouti. Cela s'explique par le manque de mécanismes et de formations appropriés, ainsi que par un engagement cohérent et proactif insuffisant dans ces domaines, comme en témoignent des statistiques de confiscation insuffisantes.
- 19 La position stratégique de Djibouti, carrefour essentiel dans sa région, pour les flux de capitaux et de marchandises, intensifie les risques associés à la criminalité organisée, des risques amplifiés par la présence de réseaux criminels dans les pays avoisinants.
- 20 Par ailleurs, les mesures de confiscation mises en place ne correspondent pas aux priorités nationales, se traduisant par un nombre limité de confiscations en matière de corruption, de trafic de migrants, de traite des êtres humains, ainsi que d'infractions douanières et fiscales.
- 21 De plus, les capacités de la douane pour détecter le blanchiment d'argent lié aux infractions douanières restent limitées en termes de nombre de procès-verbaux dressés et de valeurs saisies.

## Financement du terrorisme et financement de la prolifération (Chapitre 4 – RI.9-11 ; R.5-8)

### *Enquêtes et poursuites FT*

- 22 Les poursuites en matière de FT à Djibouti sont entravées par plusieurs défis significatifs. Bien que les autorités aient identifié plusieurs cas de FT, les enquêtes en cours n'ont pas encore débouché sur des condamnations judiciaires.
- 23 Le pays ne dispose pas d'une stratégie nationale intégrée pour coordonner efficacement les enquêtes liées au FT, ce qui compromet l'efficacité des actions entreprises. De plus, le faible nombre d'enquêtes en cours peut être attribué à une compréhension encore limitée des défis liés à la lutte contre le FT, exacerbée par la prévalence de l'économie informelle et les difficultés géographiques dans les régions éloignées du pays.
- 24 Enfin, l'absence d'alternatives pénales ou réglementaires appropriées met en lumière les lacunes du dispositif actuel de lutte contre le FT à Djibouti. Ce manque d'outils adaptés entrave la capacité des autorités à sanctionner efficacement les activités de FT, malgré les efforts déployés pour identifier ces menaces.

### *Empêcher les terroristes de collecter, déplacer et utiliser des fonds*

- 25 Durant la période examinée, la République de Djibouti n'avait pas développé un cadre juridique et institutionnel adéquat pour l'application efficace des sanctions financières ciblées (SFC), conformément aux résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies 1267 et 1373. Les autorités n'ont pas assuré une mise à jour ni une communication proactive des listes de personnes et entités visées, ni engagé des actions de sensibilisation suffisantes auprès des entités réglementées et du public concernant les exigences des SFC.

- 26 Alors que certaines institutions financières comprennent leurs responsabilités en matière de vérification, filtrage des clients et des transactions, une majorité les applique de façon automatisée, sans distinguer les différents types de sanctions ou saisir totalement les impératifs de gel des fonds. Par ailleurs, les entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) et les compagnies d'assurance ne connaissent pas bien leurs obligations spécifiques liées aux SFC et manquent de dispositifs adéquats pour leur mise en œuvre.
- 27 Les autorités n'ont pas identifié les (OBNL) vulnérables au FT ni mis en place des mesures de supervision et de sensibilisation proportionnées au niveau de risque. Bien que des capacités aient été démontrées pour identifier et saisir les biens liés à des actes terroristes spécifiques, les efforts pour saisir les biens et instruments liés aux activités de financement du terrorisme restent limités, en raison d'une prise de conscience récente de cette problématique. Enfin, l'absence d'actions visant à soustraire les fonds à la portée des terroristes réels ou potentiels en prévenant l'abus des OBNL et en utilisant des SFC ne correspond pas au profil de risque global de FT (menace externe et interne) dans la République de Djibouti.

#### *Sanctions financières en matière de financement de la prolifération*

- 28 La République de Djibouti manque d'un cadre juridique adapté pour prévenir la prolifération des armes de destruction massive et leur financement. Elle ne comprend pas bien les risques associés à ce type de financement, n'a pas mis en place de mécanismes ni de sensibilisation adéquats, et les entités assujetties ne font pas l'objet d'une surveillance pour s'assurer de leur conformité aux mesures de lutte contre ce type de financement.

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

- 29 L'efficacité de la prévention du risque de BC/FT à Djibouti est entravée par l'importance du secteur informel, où les mesures de vigilance sont insuffisantes. Les grandes banques montrent une bonne compréhension de leurs risques et de leurs obligations réglementaires en matière de BC/FT. Cependant, d'autres banques et institutions financières auditionnées par la mission d'évaluation, comme les auxiliaires financiers et les institutions de microfinance, peinent à appréhender de manière exhaustive les risques spécifiques liés à l'utilisation d'espèces et à l'ampleur du secteur informel dans l'économie nationale. De plus, les compagnies d'assurance, qui ne proposent pas de produits d'assurance vie et d'épargne, n'ont pas mis en œuvre de mesures proportionnées pour prévenir le BC/FT.
- 30 Globalement, les grandes institutions financières appliquent des mesures de vigilance client appropriées, tandis que les auxiliaires financiers et les petites banques évitent souvent de traiter avec des clients nécessitant des mesures renforcées, sans toujours signaler les suspicions à l'Agence Nationale de Renseignement Financier (ANRF).
- 31 L'activité déclarative à Djibouti montre une forte disparité entre les établissements de crédit, avec seulement quelques-uns effectuant des déclarations. Les auxiliaires financiers, malgré leur nombre et le volume élevé de leurs transactions, n'ont soumis qu'une seule déclaration.
- 32 Les EPNFD n'ont transmis aucune déclaration entre 2018 et 2022. Certains établissements de crédit disposent de procédures LCB/FT élaborées et de systèmes de contrôle interne efficaces, facilitant ainsi une activité déclarative conforme. Cependant,

pour d'autres institutions financières et EPNFD, même avec des cadres de contrôle interne en place, ces dispositifs n'ont pas permis la détection ni la divulgation des risques de BC/FT.

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

- 33 Bien que Djibouti ait mis en place des procédures pour évaluer la probité et l'honorabilité des institutions financières, ces mesures présentent encore des lacunes significatives dans la prévention de l'infiltration criminelle.
- 34 Les autorités de régulation ne possèdent pas une compréhension exhaustive des risques spécifiques à leurs secteurs respectifs et n'ont pas encore effectué d'analyses de risques systématiques. Bien que des contrôles réguliers soient effectués par la Banque Centrale de Djibouti, ceux-ci ne suivent pas toujours une approche basée sur les risques, et les notations en matière de (LCB/FT) ne sont pas complètement développées.
- 35 De plus, les capacités de sanction sont limitées, surtout pour les EPNFD, et aucune sanction spécifique liée à la LCB/FT n'a été imposée à ce jour. Quand bien même des initiatives de sensibilisation aient été lancées, leur impact concret sur la conformité des institutions, notamment parmi les EPNFD et autres auxiliaires financiers, reste à démontrer.
- 36 Pour les EPNFD, l'absence d'actions de contrôle de la part des autorités de supervision n'a pas permis d'améliorer le niveau de conformité des secteurs concernés. À l'exception de l'ordre des experts comptables, les autres régulateurs compétents n'ont pas initié d'actions de sensibilisation à l'endroit de leurs assujettis.

### **Transparence des personnes morales et constructions juridiques (Chapitre 7 – RI.5 ; R.24-25)**

- 37 L'accès aux informations sur la création et les types de personnes morales immatriculées auprès du Registre du Commerce et des Sociétés (RCS) de l'Office Djiboutien de la Propriété Intellectuelle et Commerciale (ODPIC) et de l'Autorité des Zones Franches est plus accessible et compréhensible que pour les organisations de la société civile et les fiducies en République de Djibouti.
- 38 Cependant, l'absence d'une évaluation nationale et sectorielle des risques, ainsi que l'incomplétude des informations recueillies dans une économie où le secteur informel est significatif, entravent l'accès des autorités à des informations essentielles en temps opportun.
- 39 Les mesures actuelles visant à prévenir l'utilisation abusive des personnes morales et des constructions juridiques pour le BC/FT montrent une efficacité limitée. Bien que les données élémentaires soient collectées lors de l'immatriculation ou de l'enregistrement initial, il n'existe pas de mécanisme robuste pour assurer la mise à jour continue de ces informations.
- 40 L'accès des autorités à des informations complètes nécessite souvent des demandes écrites, complexifiant et ralentissant le processus. En pratique, seules les banques disposent d'informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales, non accessibles aux autorités par d'autres moyens. De plus, l'absence de sanctions administratives pour les violations de transparence et la nécessité de recourir à des décisions judiciaires limitent l'application effective des sanctions. Enfin, l'émission d'instruments à porteur n'est pas réglementée pour prévenir leur utilisation abusive dans l'opacité de la propriété des personnes morales.

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

- 41 Bien que les autorités djiboutiennes fournissent une entraide judiciaire relativement rapide et puissent mettre en œuvre des demandes d'extradition dans des délais raisonnables, les types d'infractions sous-jacentes liés aux demandes émises ne correspondent pas au profil de risque BC/FT de la République de Djibouti. L'utilisation proactive de coopération est insuffisante au vu de la nature transnationale d'une majorité d'infractions sous-jacentes.
- 42 La coopération internationale de Djibouti est irrégulière, limitée aux détournements de fonds, corruption, trafic de migrants et de stupéfiants. La coopération en matière de terrorisme, FT et recouvrement des avoirs est très faible.
- 43 Le Service de Renseignement Financier ne recourt pas souvent à la coopération internationale malgré les déclarations de soupçon reçues, en raison du manque de ressources et de la qualité des déclarations. La DGDDI se limite à l'échange d'informations sur le transit.
- 44 Il y a très peu de coopération entre les autorités de contrôle des IF et leurs homologues concernant les critères d'honorabilité et de compétence pour les personnes étrangères cherchant à exercer des fonctions de direction ou détenir des parts de contrôle dans les IF à Djibouti.
- 45 Les efforts des autorités pour échanger des informations de base et sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales sont rares. L'ODPIC n'a pas recours aux homologues étrangers pour s'enquérir du bénéficiaire effectif des personnes morales étrangères cherchant à investir à Djibouti.

### Actions prioritaires

La république de Djibouti devrait :

- a.) **Améliorer la compréhension des risques** en mettant à jour l'ENR, en intégrant des données sur les crimes et secteurs sous-étudiés.
- b.) **Développer des analyses sectorielles** et adapter les stratégies, politiques, réglementations et mesures de contrôle en fonction d'une vision globale et basée sur une compréhension actualisée des risques, en renforçant les autorités de supervision et d'autorégulation.
- c.) **Optimiser l'utilisation** des sources d'information financière disponibles en équipant les acteurs clés de systèmes d'information performants, en connectant les bases de données internes et en établissant des canaux de communication sécurisés. Fournir des formations en matière d'investigations financières aux organismes chargés des enquêtes BC/FT. De plus, optimiser les capacités opérationnelles et stratégiques de L'ANRF en la dotant de moyens techniques et de ressources humaines qualifiées. Enfin, établir des conventions de coopération avec les CRF homologues et accélérer le processus d'adhésion au groupe Egmont.
- d.) **Systématiser les enquêtes parallèles** et sur le BC lors des investigations sur toutes les infractions générant des profits, y compris la corruption, au sein de tous les services d'enquête et de poursuite pénale en utilisant les techniques spéciales d'enquête. La formation du personnel des autorités chargées des enquêtes et des poursuites pénales devrait être intensifiée pour améliorer l'identification des cas, la conduite des enquêtes, et obtenir plus de condamnations, alignées sur le profil de risque du pays.



- e.) **Élaborer et adopter des mesures complémentaires à la stratégie nationale de lutte contre le terrorisme** intégrant les enquêtes sur le financement du terrorisme (FT). Ces enquêtes doivent être menées de manière proactive, même si les faits ne sont pas directement liés à une attaque terroriste survenue en République de Djibouti.
- f.) **Renforcer la coordination du Comité National de Lutte contre le Terrorisme** avec les agences de renseignement, les autorités chargées de l'application de la loi, l'ANRF et les autorités de gel administratif, afin d'améliorer l'échange d'informations et la collecte de preuves, et l'efficacité des actions entreprises pour lutter contre le FT.
- g.) **Renforcer les mécanismes de coopération internationale**, tant formels qu'informels, notamment pour faire face aux crimes transnationaux tels que le trafic de drogue, le trafic de migrants, la corruption et le financement du terrorisme.
- h.) **Mettre en œuvre le nouveau cadre juridique relatif aux Sanctions Financières Ciblées (SFC)**, conformément aux Résolutions 1267, 1373 et 1718 du Conseil de Sécurité des Nations Unies.
- i.) **Développer des mécanismes de notification** à l'intention des entités déclarantes et du grand public pour les nouvelles désignations, sans délai.
- j.) **Informé de manière proactive** les entités déclarantes et le public de leurs obligations liées aux SFC, et superviser systématiquement la mise en œuvre des SFC afin de détecter d'éventuelles défaillances. Évaluer les risques de détournement des différentes formes de personnes et entités juridiques pour identifier celles exposées aux niveaux de risque les plus élevés dans le contexte national.
- k.) **Évaluer les risques d'utilisation abusive** des différentes formes de personnes morales et de constructions juridiques afin d'identifier celles exposées aux niveaux de risque les plus élevés dans le contexte national.

## Notations pour l'efficacité et la conformité technique

Tableau 1. Niveau d'efficacité

|  |                                   |                                     |   |  |                                  |
|--|-----------------------------------|-------------------------------------|---|--|----------------------------------|
| RI.1 – Risques, politiques et coordination | RI.2 – Coopération internationale | RI.3 – Contrôle                     | RI.4 – Mesures préventives  | RI.5 – Personnes morales et constructions juridiques | RI.6 – Renseignements financiers |
| Faible                                     | Modéré                            | Faible                              | Faible  | Faible   | Faible                           |
| RI.7 – Enquêtes et poursuites de BC        | RI.8 – Confiscation               | RI.9 – Enquêtes et poursuites de FT | RI.10 – Mesures préventives et sanctions financières en matière de FT | RI.11 – Sanctions financières en matière de FT       |                                  |
| Faible                                     | Faible                            | Faible                              | Faible  | Faible   |                                  |

Notations du niveau d'efficacité (élevé, significatif, modéré ou faible)

Tableau 2. Niveau de conformité technique

|  |   |  |  |  |  |
|--|---|--|--|--|--|
| <b>R.1</b> – Évaluation des risques et application d'une approche fondée sur le risque       | <b>R.2</b> – Coopération et coordination nationales                   | <b>R.3</b> – Infraction de blanchiment de capitaux                         | <b>R.4</b> – Confiscation et mesures provisoires                 | <b>R.5</b> – Infraction de financement du terrorisme | <b>R.6</b> – Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme         |
| <b>PC</b>  | <b>PC</b>   | <b>LC</b>  | <b>LC</b>  | <b>PC</b>  | <b>LC</b>  |
| <b>R.7</b> – Sanctions financières ciblées liées à la prolifération                          | <b>R.8</b> – Organismes à but non lucratif                            | <b>R.9</b> – Lois sur le secret professionnel des institutions financières | <b>R.10</b> – Devoir de vigilance relatif à la clientèle         | <b>R.11</b> – Conservation des documents             | <b>R.12</b> – Personnes politiquement exposées   |
| <b>PC</b>  | <b>PC</b>   | <b>C</b>   | <b>PC</b>  | <b>LC</b>  | <b>LC</b>  |
| <b>R.13</b> – Correspondance bancaire  | <b>R.14</b> – Services de transfert de fonds ou de valeurs            | <b>R.15</b> – Nouvelles technologies                                       | <b>R.16</b> – Virements électroniques                            | <b>R.17</b> – Recours à des tiers                    | <b>R.18</b> – Contrôles internes et succursales et filiales à l'étranger                               |
| <b>C</b>   | <b>C</b>  | <b>NC</b>  | <b>LC</b>  | <b>NA</b>  | <b>LC</b>  |
| <b>R.19</b> – Pays présentant un risque plus élevé   | <b>R.20</b> – Déclaration des opérations suspectes                    | <b>R.21</b> – Divulgaration et confidentialité                             | <b>R.22</b> – EPNFD : Devoir de vigilance relatif à la clientèle | <b>R.23</b> – EPNFD : Autres mesures                 | <b>R.24</b> – Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales                            |
| <b>PC</b>  | <b>C</b>  | <b>C</b>   | <b>PC</b>  | <b>PC</b>  | <b>PC</b>  |
| <b>R.25</b> – Transparence et bénéficiaires effectifs des constructions juridiques financier | <b>R.26</b> – Réglementation et contrôle des institutions financières | <b>R.27</b> – Pouvoirs des autorités de contrôle                           | <b>R.28</b> – Réglementation et contrôle des EPNFD               | <b>R.29</b> – Cellules de renseignement              | <b>R.30</b> – Responsabilités des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes |
| <b>PC</b>  | <b>PC</b>   | <b>LC</b>  | <b>PC</b>  | <b>LC</b>  | <b>C</b>   |
| <b>R.31</b> –  | <b>R.32</b> – Passeurs de fonds                                       | <b>R.33</b> – Statistiques   | <b>R.34</b> –  | <b>R.35</b> – Sanctions                              | <b>R.36</b> – Instruments internationaux   |

|   |  |                              |  |           |           |
|---|--|------------------------------|--|-----------|-----------|
| Pouvoirs des autorités de poursuites pénales et des autorités chargées des enquêtes |  |                              | Lignes directrices et retour d'informations                  |           |           |
| <b>C</b>  | <b>C</b>   | <b>PC</b>                    | <b>PC</b>  | <b>PC</b> | <b>PC</b> |
| <b>R.37 –</b><br>Entraide judiciaire  | <b>R.38 –</b><br>Entraide judiciaire : gel et confiscation | <b>R.39 –</b><br>Extradition | <b>R.40 –</b><br>Autres formes de coopération internationale |           |           |
| <b>PC</b>   | <b>PC</b>  | <b>LC</b>                    | <b>PC</b>  |           |           |

*Niveau de conformité technique (C—conforme, LC—en grande partie conforme, PC—partiellement conforme, NC—non conforme, NA- Non applicable)*

## RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE DE LA REPUBLIQUE DE DJIBOUTI

### Préambule

Ce rapport présente les mesures de LBC/FT en vigueur lors de la visite sur place. Il analyse le niveau de conformité avec les 40 Recommandations du GAFI et le niveau d'efficacité du dispositif de LBC/FT, et émet des recommandations pour le renforcement de ce dispositif.

La présente évaluation est fondée sur les Recommandations du GAFI de 2012 et a été préparée à l'aide de la Méthodologie de 2013. Elle a été réalisée sur la base d'informations fournies par les autorités du pays et obtenues par l'équipe d'évaluation pendant sa visite sur place au pays qui s'est déroulée du 18 février au 7 mars 2024.

L'évaluation a été menée par une équipe constituée de:

- M. Slim BEJAOUI, Analyste financier principal, Chef de Division d'investigations financières, la Commission Tunisienne des Analyses Financières (CTAF), Tunisie ;
- M. Mokrane HENNOUN, Membre du conseil de la Cellule de Traitement du Renseignement Financier (CTRF), Algérie ;
- M. Romain N. OUATTARA Magistrat hors hiérarchie, directeur des affaires juridiques, Cote d'Ivoire ;
- M. Mohamed RITANE, Chef de Division au Pôle «Affaires juridiques et conformité », Autorité Nationale du renseignement financier (ANRF), Maroc ;
- Mme Natalia Radichevskaia, Conseiller financier, Représentation permanente auprès de l'OCDE, du grand-duché de Luxembourg ;
- M. Philippe Ruez, Service de contrôle sur place LCB-FT Secrétariat général de l'Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution, Banque de France, de France.

Cette équipe a été soutenue par :

- M. Chakib EL ADIB, Expert d'évaluation mutuelle, Secrétariat du GAFIMOAN (Chef d'équipe) ;
- M. Lotfi HACHICHA, Expert d'évaluation mutuelle, Secrétariat du GAFIMOAN ;
- Mme Sara SANDID, Officier Principal -Assistance Technique et Typologies, Secrétariat du GAFIMOAN ;
- Mme Soumaya JEBARI, Officier Principal-Assistance Technique et Typologies, Secrétariat du GAFIMOAN.

Le rapport a été revu par Mme Marjana Grašič (Slovénie), M. Cyprien DABIRE (Burkina-Faso) et le Secrétariat du GAFI.

La République de Djibouti est devenu membre du GAFIMOAN le 15 mars 2018. Par conséquent, aucune évaluation de type GAFI n'avait été réalisée antérieurement à cette date.

## Chapitre 1 : Risques et contextes du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme

- 46 La République de Djibouti a obtenu son indépendance le 27 juin 1977. D'une superficie de 23 200 km<sup>2</sup>, elle possède un littoral d'environ 314 km sur la mer Rouge. Le port de Djibouti, le plus important d'Afrique de l'Est, constitue une importante plateforme commerciale pour Djibouti et plusieurs pays de la région. Djibouti a des frontières terrestres communes avec l'Érythrée (109 km), l'Éthiopie (342 km), la Somalie (58 km), y compris avec la région du Somaliland (58 km). Djibouti est subdivisée en 6 structures administratives, composées de 5 régions et de la capitale, Djibouti-ville, qui est divisée en 3 communes. Sa capitale politique et administrative est Djibouti. Cependant, la quasi-totalité des institutions se trouvent à Djibouti-ville, le principal centre économique du pays. Les autres villes à populations importantes comprennent notamment Ali Sabieh et Dikhil. À la fin 2023, Djibouti comptait environ 1 million d'habitants.
- 47 L'économie djiboutienne est en croissance, avec un PIB estimé à 3,52 milliards de dollars US en 2022. Le secteur du transport est le moteur de cette croissance, avec le port de Djibouti, le plus grand port de la Corne de l'Afrique, qui joue un rôle central dans le commerce régional et international. Le commerce est un autre secteur important, Djibouti ayant un rôle de plaque tournante pour les échanges entre l'Europe, l'Asie et l'Afrique. Les services, notamment les services financiers, les services professionnels sont également en croissance.
- 48 Djibouti est membre de l'Union africaine (UA)<sup>2</sup>, de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD)<sup>3</sup>, de la Ligue arabe<sup>4</sup>, de l'Organisation de la coopération islamique (OCI)<sup>5</sup> et de la Commission de l'océan Indien (COI)<sup>6</sup>. Djibouti participe activement à la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM). Le pays collabore étroitement avec les forces étrangères stationnées sur son territoire dans le cadre d'opérations de maintien de la paix, de lutte contre le terrorisme, et de prévention de la piraterie.
- 49 Djibouti utilise le Franc Djibouti (FDJ) comme monnaie officielle, conformément à l'article 4 du statut de la Banque centrale de Djibouti. L'unité monétaire s'exprime en abrégé au moyen des initiales "FDJ" placées devant le chiffre indiquant le nombre d'unités monétaires. Le Franc Djibouti est divisé en 100 centimes, avec des pièces en circulation de 1 FDJ, 2 FDJ, 5 FDJ, 10 FDJ, 100 FDJ, 250 FDJ, et 500 FDJ, ainsi que des billets de 1000, 2000, 5000 et 10 000 FDJ. La Banque Centrale de Djibouti est l'émetteur officiel de cette monnaie. Depuis 1949, le Franc Djibouti est rattaché au dollar américain à un taux fixe.

---

<sup>2</sup> **Union africaine (UA)**: Djibouti est l'un des membres fondateurs de l'UA, qui a été créée en 2002. L'UA est une organisation continentale qui vise à promouvoir l'unité et la solidarité africaines, à défendre la souveraineté et l'intégrité territoriale des États africains, et à promouvoir le développement économique et social du continent.

<sup>3</sup> **Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD)**: Djibouti est membre de l'IGAD depuis sa création en 1986. L'IGAD est une organisation régionale qui vise à promouvoir la coopération et le développement dans la Corne de l'Afrique.

<sup>4</sup> **Ligue arabe**: Djibouti est membre de la Ligue arabe depuis 1977. La Ligue arabe est une organisation intergouvernementale qui vise à promouvoir la coopération et la solidarité entre les pays arabes.

<sup>5</sup> **Organisation de la coopération islamique (OCI)**: Djibouti est membre de l'OCI depuis 1978. L'OCI est une organisation intergouvernementale qui vise à promouvoir la coopération et la solidarité entre les pays musulmans.

<sup>6</sup> **Commission de l'océan Indien (COI)**: Djibouti est membre de la COI depuis 1986. La COI est une organisation intergouvernementale qui vise à promouvoir la coopération et le développement dans la région de l'océan Indien.

Actuellement, le taux en vigueur est de 1 USD pour 177,721 FDJ, un taux qui est resté inchangé depuis 1973 , offrant ainsi une certaine stabilité par rapport aux fluctuations des devises.

- 50 La Constitution djiboutienne de 1992, révisée en 2010, établit un régime présidentiel où le pouvoir exécutif est détenu par le Président , chef du gouvernement élu, au suffrage universel direct pour un mandat de 5 ans. Conformément à l'article 40 de la loi Constitutionnelle n°92/AN/10/-ème L portant révision de la Constitution le Premier Ministre met en œuvre la politique du Président de la République, coordonne et anime l'action du Gouvernement. Le pouvoir législatif est constitué par une Assemblée unique dite Assemblée nationale. Le Conseil constitutionnel veille au fonctionnement des institutions et joue le rôle de juge de la constitutionnalité des lois. Pour sa part, le pouvoir judiciaire est structuré autour de la Cour suprême, la plus haute juridiction du pays mises en place en 2012. Un système judiciaire hiérarchique, comprenant des Cours d'appel, des tribunaux de première instance, d'un tribunal administratif et d'une Cour des Comptes, assure l'application des lois sur l'ensemble du territoire.
- 51 Le droit djiboutien suit une hiérarchie stricte des normes. La Constitution, document suprême adopté en 1992 et révisée notamment en 2010, pose les bases de l'organisation de l'État et des droits fondamentaux. En dessous se trouvent les lois, votées par le Parlement et tenues de respecter la Constitution. Les actes réglementaires, tels que les décrets et les arrêtés, adoptés par le pouvoir exécutif, viennent ensuite, précisant et complétant les lois. Les coutumes, reconnues par la Constitution et la loi à condition d'être compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs, occupent une place particulière. Enfin, la jurisprudence, bien que n'étant pas formellement une source de droit, peut influencer les décisions des tribunaux.

### **Risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme et questions à risque élevé**

- 52 Cette partie du rapport résume la compréhension par l'équipe d'évaluation des risques de BC/FT à Djibouti. Elle est fondée sur les documents fournis par Djibouti, la documentation publiquement accessible, les discussions avec les autorités compétentes et le secteur privé au cours de la visite sur place.

#### *Menaces en matière de BC/FT*

- 53 Djibouti est confrontée à un large éventail de risques internes et externes liés au blanchiment de capitaux (BC), principalement en raison des produits des infractions commises sur son territoire national. Cependant, ces risques sont amplifiés par la position stratégique du pays. L'ENR indique que les menaces prédominantes qui la concernent sont le détournement de fonds, l'abus de confiance, l'escroquerie, la détention et la vente de stupéfiants. Cependant, ces crimes ne représentent pas entièrement le panorama des risques nationaux, certaines activités criminelles demeurent peu définies ou non appréhendées, notamment là où des enquêtes n'ont pas été menées et où les statistiques sont insuffisantes. Des menaces telles que la corruption, la traite des êtres humains, le trafic illicite de migrants, ainsi que la fraude douanière et fiscale ne sont pas actuellement considérés comme des risques existants et imminents.
- 54 En outre, plusieurs autres facteurs exposent fortement la République de Djibouti au risque de BC, identifiés notamment par le secteur privé financier et non financier. Ces facteurs comprennent l'importance de la circulation fiduciaire et de la

thésaurisation en Francs Djiboutiens (DJF) et en Dollars américains (USD), alimentant une part significative de l'économie informelle dans un environnement caractérisé par un faible niveau d'inclusion financière. De plus, les banques et les bureaux de change, afin de réguler leurs positions en devises, procèdent à des opérations d'exportation et d'importation soumises à une autorisation préalable de la BCD. Ces opérations sont assujetties au contrôle douanier et nécessitent le dépôt d'une déclaration en douane, conformément aux dispositions de l'article 85 du code des douanes. Néanmoins, aucune directive claire n'a été établie pour évaluer et mitiger les risques inhérents à ce type de transactions.

- 55 D'autre part, la position stratégique de Djibouti, située entre l'Afrique et l'Asie (Moyen-Orient) sur l'un des axes maritimes les plus fréquentés au monde, expose le pays à des défis supplémentaires en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. En tant que point de passage majeur pour l'immigration clandestine à destination de la péninsule Arabique, Djibouti est également vulnérable aux activités des facilitateurs qui exploitent ces routes pour leurs opérations illicites. En 2021, selon l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), 79 181 entrées ont été enregistrées sur le territoire national, principalement en provenance d'Ethiopie pour des raisons économiques et en direction de la péninsule arabique. Le principal corridor emprunté est celui du Nord du pays, en raison de sa proximité avec le Yémen, via Obock. Cette migration illustre le rôle de Djibouti en tant que point de passage vers la péninsule arabique.
- 56 Djibouti est confrontée à une menace terroriste croissante en raison de la présence du groupe Al-Shabaab en Somalie, ainsi que des groupes Al-Qaïda dans la péninsule arabique (AQPA) et de l'État islamique au Yémen. Cette situation crée une recrudescence de la menace terroriste dans la région de l'Afrique de l'Est. La proximité géographique de Djibouti avec la Somalie et le Yémen constitue un facteur de risque majeur, comme en témoigne l'attentat-suicide perpétré par Al-Shabaab en 2014, qui a démontré que Djibouti n'est pas à l'abri de la menace terroriste. Les flux financiers qui pourraient être utilisés pour financer des activités terroristes devraient représenter une préoccupation croissante pour les autorités djiboutiennes. Considérant que les principales sources et les canaux de financement utilisés par le groupe Al-Shabaab se trouvent principalement en Somalie, les autorités djiboutiennes estiment que les fonds destinés au financement du terrorisme sont majoritairement générés en dehors de leur juridiction. En conséquence, les services bancaires et les systèmes de transfert de fonds opérant en République de Djibouti ne sont pas perçus comme étant significativement exposés à cette menace spécifique. Cette analyse repose principalement sur l'absence d'indicateurs concrets ou de cas signalés impliquant une exploitation directe des institutions financières djiboutiennes à des fins de financement du terrorisme.
- 57 Cependant, cette évaluation n'intègre pas de manière suffisante certains facteurs structurels propres à l'économie djiboutienne, qui pourraient constituer des failles potentielles. Par exemple, le faible taux d'inclusion financière limite l'accès d'une grande partie de la population aux services bancaires formels, ce qui accroît la dépendance à l'économie informelle. Cette dernière, caractérisée par des transactions souvent non surveillées et non réglementées, offre des alternatives attractives pour des groupes tels qu'Al-Shabaab afin de mobiliser et de transférer des fonds en toute discrétion.
- 58 En outre, le recours généralisé aux systèmes informels de transfert de fonds, tels que le hawala, échappe souvent au contrôle des autorités réglementaires et représente une autre vulnérabilité qui mérite une analyse approfondie. Par conséquent, bien

que Djibouti conclure que le niveau de menace direct lié au financement du terrorisme dans ses institutions financières formelles soit faible, une révision intégrant les dimensions structurelles de son économie et l'impact de l'économie informelle serait nécessaire pour garantir une évaluation plus complète et nuancée.

- 59 Cependant, le défi sécuritaire ne se limite pas uniquement aux organisations terroristes extérieures. Le Front de Restauration de l'Unité et de la Démocratie (FRUD) Armé<sup>7</sup>, qualifié d'entité terroriste par une loi de 2022, constitue une menace interne non négligeable. Créé en 1991, ce groupe a mené une insurrection contre le gouvernement djiboutien, causant environ 100 décès jusqu'en 2014. Depuis lors, il y a eu peu d'attaques. En janvier 2021, le FRUD Armé a tué un policier, et en octobre 2022, il a attaqué une caserne militaire à Garabtisan, tuant sept soldats, en blessant quatre et en prenant six en otage.
- 60 Djibouti se retrouve ainsi prise entre une menace terroriste externe, provenant des groupes extrémistes dans les pays voisins, et une menace interne, incarnée par le FRUD Armé. Ces deux menaces augmentent les risques de financement du terrorisme, alors que les groupes cherchent à exploiter les failles du système financier pour financer leurs opérations. Cela pose un défi supplémentaire pour les autorités djiboutiennes, qui doivent renforcer les mesures de surveillance et de prévention pour contrer ces risques croissants.

#### *Vulnérabilités en matière de BC/FT*

- 61 Djibouti se trouve confronté à des lacunes en ressources humaines, matérielles et financières dans sa capacité nationale de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT), comme identifié par l'ENR au sein de structures clés telles que le Service de Renseignement Financier (SRF) et le Comité National de Lutte contre le Terrorisme. Ces lacunes comprennent une connaissance limitée des enjeux de LBC/FT, de l'efficacité des activités de supervision ou de surveillance, de la fonction de conformité organisationnelle et du suivi et de la déclaration d'activités suspectes. Elles sont dues à plusieurs facteurs, notamment la nature transfrontalière de certaines opérations financières, l'utilisation prédominante de liquidités, le recours à des agents dans des juridictions peu conformes aux normes internationales de LBC/FT, les transactions impliquant des juridictions à haut risque et la présence d'acteurs informels sur le marché des changes manuels.
- 62 Dans le secteur bancaire, des mesures préventives insuffisamment appliquées et une supervision basée sur les risques peu efficace constituent des vulnérabilités fondamentales. Les déficiences incluent une connaissance limitée de la LBC/FT par le personnel bancaire, des formations internes hétérogènes et peu adaptées aux exigences nationales, un manque de personnel formé en LBC-FT pour la supervision au sein de la Banque Centrale de Djibouti (BCD), une supervision insuffisante en matière de LBC/FT, des capacités limitées du Service de Renseignement Financier et des lacunes dans la structure interne de LBC/FT, ainsi que des procédures et manuels internes peu adaptés aux exigences de détection et de déclaration. De plus, les

---

<sup>7</sup> Clarification concernant la distinction entre le groupe armé FRUD et le parti FRUD, un parti légal membre de l'alliance au pouvoir dans le pays. Le groupe armé FRUD est, comme déjà indiqué, considéré au niveau national comme un groupe terroriste.



systèmes d'information bancaire varient considérablement entre les banques, et les audits externes en matière de LBC/FT sont inexistants.

63 L'économie informelle en Djibouti, représentant 32% du PIB en 2020<sup>8</sup>, et le faible taux de bancarisation - environ 7% en 2007 et passe à 34% en 2023, constituent des facteurs de vulnérabilité. Un pourcentage important de transactions est réalisé en espèces, notamment dans le secteur immobilier, ce qui accroît les risques de blanchiment de capitaux.

Par ailleurs, la porosité des frontières et la portée limitée des contrôles douaniers, principalement axés sur les infractions douanières plutôt que sur la lutte contre le blanchiment de capitaux, constituent des vulnérabilités importantes face aux risques de blanchiment de capitaux, d'autant plus dans un contexte régional où des groupes djihadistes/terroristes sont actifs, augmentant ainsi les risques de financement du terrorisme.

### *Évaluation des risques par le pays et identification des domaines présentant des risques plus élevés*

64 En février 2022, Djibouti a entrepris sa toute première évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme avec l'assistance technique de la Banque mondiale. Cette évaluation a été officiellement approuvée en juillet 2022 par le Comité National de Lutte contre le Terrorisme. L'objectif de cette évaluation était d'analyser les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en identifiant les menaces et les vulnérabilités. Pour ce faire, huit groupes de travail ont été constitués, portant sur les menaces, les vulnérabilités sectorielles et transversales, ainsi que sur les risques liés aux produits de l'inclusion financière. Cette évaluation nationale des risques a rassemblé divers acteurs du secteur public ainsi que des représentants du secteur privé.

65 Les sources d'informations utilisées sont à la fois quantitatives (statistiques répressives, telles que des informations sur les infractions sous-jacentes, ainsi que des données provenant du secteur financier et non financier, et des questionnaires, etc.) et qualitatives (avis d'experts, des réunions et des entretiens avec divers professionnels et institutions, et des rapports d'organisations internationales).

66 L'évaluation du niveau de vulnérabilité comprend deux composantes :

- **Analyse des capacités nationales** : Cette partie évalue les mesures et les ressources mises en place par le gouvernement et les autorités compétentes pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Cela pourrait inclure des aspects tels que la législation en place, la qualité des institutions chargées de la régulation et de l'application des lois, ainsi que les efforts de coordination entre les différentes agences et ministères impliqués.
- **Analyse de la vulnérabilité sectorielle** : Cette partie examine les secteurs économiques les plus importants du pays pour identifier les domaines présentant un risque élevé de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Les facteurs pris en compte dans cette analyse comprennent le cadre réglementaire spécifique à chaque secteur,

---

<sup>8</sup> Dernière enquête de l'Institut national des statistiques de Djibouti.

l'efficacité des mesures de contrôle en place, le niveau de connaissance des acteurs du secteur sur ces questions, ainsi que la nature des produits ou services offerts et leur propension à être utilisés à des fins illicites.

- 67 En outre, l'ENR inclut la corrélation entre la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ainsi que l'intégration financière dans le contexte spécifique de Djibouti. Enfin, des recommandations sont formulées dans l'ENR pour atténuer les risques repérés.
- 68 L'évaluation de la menace de blanchiment des capitaux se décompose en deux principaux aspects. Tout d'abord, elle met l'accent sur l'évaluation des infractions sous-jacentes qui génèrent les produits du crime, leur ampleur et les secteurs dans lesquels ces produits sont investis et blanchis. Ensuite, elle se concentre sur l'évaluation des menaces transfrontalières.
- 69 Au cours de cet exercice, près de 15 215 poursuites ont été enregistrées par les autorités judiciaires entre 2016 et 2020, avec 1548 décisions de condamnation, principalement pour des délits tels que le vol, l'escroquerie, l'abus de confiance et le trafic de stupéfiants. Les infractions les plus courantes condamnées sont le vol (66%), l'escroquerie (13%), l'abus de confiance (12,5%) et le trafic de stupéfiants (4%). Ces infractions sont classées en trois catégories de risque de blanchiment :
- Dans la catégorie "Élevé", on retrouve le détournement de fonds, l'abus de confiance, l'escroquerie et le trafic de stupéfiants.
  - Dans la catégorie "Moyenne et Moyenne basse", le vol, la contrefaçon de billets de banque, le trafic d'êtres humains et l'émission de chèques sans provision représentent des risques intermédiaires.
  - La dernière catégorie, à risque "Faible", comprend les actes de terrorisme et le trafic d'armes à feu, avec un risque moindre de blanchiment.
- 70 Lors de l'évaluation sectorielle menée par l'ENR, une variété de secteurs a été pris en compte, comprenant les banques, les auxiliaires financiers (y compris les bureaux de transfert et de change manuel), la microfinance, le secteur des émetteurs de monnaies électroniques, le secteur des assurances, les avocats, les experts-comptables, ainsi que les établissements de jeux. Les notations attribuées à chacun de ces secteurs sont résumées comme suit :
- 71 Les banques et les auxiliaires financiers ressortent comme les plus risqués, en raison de leur complexité et de leurs liens étroits avec divers éléments économiques. En revanche, la microfinance et les émetteurs de monnaies électroniques affichent un risque moyen, tandis que les assurances, les experts-comptables et les avocats semblent évoluer dans une zone de risque relativement faible. Enfin, les établissements de jeux partagent également un niveau de risque élevé, leur sensibilité aux fluctuations de la demande et de la réglementation les plaçant sous une constante vigilance.
- 72 L'ENR inclut également une évaluation de l'exposition de Djibouti au risque de financement du terrorisme (FT), concluant que le niveau de menace globale de financement du terrorisme est qualifié de « moyennement faible ». Cependant, la vulnérabilité globale au terrorisme et au financement du terrorisme est considérée comme « moyennement élevée ». Par conséquent, le risque global de financement du terrorisme pour la République de Djibouti est évalué comme « moyen ».
- 73 Les principaux facteurs de risque en matière de FT identifiés par l'ENR sont liés à la :

- **Présence de plusieurs groupes terroristes dans les pays limitrophes**, notamment Al-Shabaab en Somalie, ainsi que les groupes AQAP et l'État islamique au Yémen.
- **Proximité géographique avec des foyers de tensions** : Djibouti se trouve à proximité de l'Éthiopie, la Somalie et le Yémen, des régions instables en proie à des guerres civiles et des conflits armés. Cette proximité expose Djibouti à un afflux de réfugiés et de migrants, ce qui accroît sa vulnérabilité au terrorisme et au financement du terrorisme.
- **Poreuseté des frontières** : Bien que Djibouti dispose de postes de contrôle frontaliers, tels que Loyada, Guelileh et Galafi, ainsi qu'un poste de contrôle maritime à Obock, ces frontières restent relativement poreuses en raison du manque de moyens et de ressources des agents chargés de la surveillance. Les migrants et les trafiquants peuvent contourner facilement ces postes de contrôle, ce qui facilite le transit illicite.
- **Situation socio-économique** : Le taux de chômage élevé parmi les jeunes, atteignant 65,1% pour les 15-34 ans et 86,2% pour les 15-24 ans, ainsi que la pauvreté touchant une grande partie de la population djiboutienne, contribuent à accroître la vulnérabilité au financement du terrorisme. Les individus désespérés peuvent être plus enclins à participer à des activités illicites, y compris le financement du terrorisme, pour subvenir à leurs besoins.

74 En conclusion, l'ENR a identifié que la menace terroriste pour Djibouti est principalement externe et émane de la région. Bien que l'ENR n'ait pas spécifiquement identifié les principales sources criminelles de financement du terrorisme, les autorités djiboutiennes ont révélé certaines sources, en particulier pour le terrorisme « national », incluant la commission d'infractions sous-jacentes telles que le vol de bétail, l'extorsion, et le pillage.

75 L'ENR fournie par les autorités ne laisse aucun doute sur l'intensité des travaux qui ont abouti à ce rapport, et l'équipe d'évaluation partage nombre de ses conclusions. Cependant, un certain nombre d'éléments sont susceptibles d'impacter négativement la compréhension par les autorités Djiboutiennes des risques de BC/FT dans le pays. Par exemple, l'ENR n'examine pas en détail les flux liés à de nombreuses activités criminelles tels que : les flux financiers et commerciaux liés à la corruption, ceux liés au trafic d'êtres humains et d'immigrants ainsi que les flux financiers et commerciaux liés à la criminalité transfrontalière. De même elle n'avait pas examiné les activités liées à l'économie informelle et souterraine, ainsi que les activités liées à la Zone Franche de Djibouti. De plus l'analyse s'est basée sur des données limitées (par exemple, le faible nombre de DOS et d'enquêtes financières), notamment en ce qui concerne le risque de FT, lequel n'est par conséquent pas suffisamment distingué du risque de terrorisme. D'autre part l'ENR n'a pas soulevé la menace interne que représente le Groupe « FRUD » désigné par les autorités de Djibouti comme groupe terroriste.

#### *Identification des domaines présentant des risques plus élevés*

76 Les sujets ci-dessous ont particulièrement retenu l'attention lors de la visite sur place et sont reflétés dans l'analyse du rapport :

- **Compréhension des risques** de corruption et autres activités criminelles telles que le trafic d'êtres humains, d'immigrants et de stupéfiants. Il a été souligné l'importance de mettre en œuvre une approche coordonnée fondée sur les risques dans un contexte régional instable. Cela inclut l'alignement de la stratégie nationale de LBC/FT sur les risques identifiés, ainsi que la cohérence des politiques sectorielles et des activités opérationnelles des autorités compétentes et des organismes d'autorégulation.
- **Supervision d'un système financier**, notamment bancaire, dominé par de grands groupes financiers et hautement interconnecté. Et la supervision et l'efficacité du contrôle des institutions financières et des EPNFD.
- **Répression du blanchiment des produits des crimes transfrontaliers**, en mettant l'accent sur l'efficacité des autorités judiciaires dans les poursuites, ainsi que sur l'efficacité des mesures de recouvrement des avoirs et sur les efforts de coopération nationale et internationale des autorités de poursuite et de l'ANRF.
- **Risque de financement du terrorisme** en raison de la menace terroriste croissante et de la présence potentielle de groupes terroristes dans les régions frontalières, ainsi que de la menace interne représentée par le FRUD Armé. Nous avons examiné en détail les méthodes de financement utilisées et les mesures prises par les autorités.
- **Cadre juridique et institutionnel** pour la mise en œuvre des SFC conformément aux Résolutions CSNU 1267 et 1373.
- **Secteur informel et transactions en espèces** dans l'économie de Djibouti, avec une évaluation de leur utilisation potentielle dans le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ainsi que des contre-mesures mises en place.

#### *Identification des domaines présentant des risques moins élevés*

77 Bien que les informations sur le secteur financier et les entreprises et professions non-financières désignées soient limitées, une analyse des données fournies par les autorités a permis d'identifier le secteur des assurances et, dans une certaine mesure, les experts-comptables comme présentant des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme moins élevés à Djibouti. En effet Il n'existe pas dans le pays de commercialisation de produits d'assurance vie et de capitalisation D'autre part, et lors des entretiens, la profession des experts-comptables et son ordre professionnel ont montré une bonne compréhension et une maîtrise des risques de BC/FT auxquels ils sont exposés. Ils ont, dans ce cadre, présenté, une analyse sectorielle solide.

#### *Éléments d'importance spécifique (matérialité)*

78 Comme mentionné précédemment, l'économie djiboutienne est en plein essor, avec un PIB estimé à 3,9 milliards de dollars américains en 2023. Le secteur des transports est le moteur de cette croissance, notamment grâce au port de Djibouti, le plus grand port de la Corne de l'Afrique, qui joue un rôle central dans le commerce régional et international. Le commerce représente également un secteur crucial, Djibouti agissant en tant que pivot pour les échanges entre l'Europe, l'Asie et l'Afrique. Par ailleurs, les services, tels que les services financiers, les services professionnels et le tourisme, connaissent également une croissance significative.

- 78 La République de Djibouti a pour ambition de devenir un centre financier régional afin d'accompagner le développement de la place commerciale et logistique. Les banques appartenant à de grands groupes internationaux représentent plus de 86 % du total des bilans de l'ensemble des institutions financières en 2023. Elles financent une grande partie des projets industriels et commerciaux, ainsi que le financement de l'import/ export, tout en maintenant une activité de banques de détail. Les petites banques appartenant généralement à des groupes régionaux sont bien implantées dans le commerce local et également dans le financement de l'import / export. Le taux d'inclusion financière a atteint 34% en 2024.
- 79 Le nombre de banques agréées opérant à Djibouti en 2023 est de treize (13), dont dix (10) banques conventionnelles et trois (3) banques islamiques. La majorité de ces banques sont généralement à capitaux étrangers ou sont des filiales de groupes bancaires européens, du Moyen-Orient et d'Afrique). Le réseau bancaire compte 64 agences réparties sur tout le territoire.
- 80 Le montant total des actifs des banques opérant à Djibouti en 2023 s'élevait à 637.379 millions FDJ, représentant 89% du PIB. Le secteur bancaire représente 98% du total des actifs du secteur financier formel, tandis que le secteur financier non bancaire représente 2 % du total des actifs du secteur financier formel. Le nombre d'adultes possédant un compte bancaire en 2023 s'élevait à 188.654 (excluant les institutions de Microfinance) selon l'enquête relative à l'accès aux services financiers de la Banque Centrale de Djibouti, tandis que le taux d'inclusion financière en 2023 atteignait 34%, comparé à 28% en 2018. L'augmentation du taux d'inclusion financière était due à diverses raisons, notamment les efforts de Djibouti pour réduire la dépendance à l'argent liquide.

**Tableau 1.1. Nombre d'institutions financières supervisées par la Banque Centrale de Djibouti**

| Types et noms des établissements assujettis en activité       | 2023 |
|---|------|
| 1. Banques conventionnelles                                   | 10   |
| 2. Banques islamiques   | 3    |
| 3. Institutions financières spécialisées                      | 3    |
| 4. Institutions de microfinance                               | 4    |
| 5. Auxiliaires Financiers (bureaux de transfert et de change) | 19   |
| 6. Émetteurs de Monnaie Électronique                          | 2    |
| Total   | 41   |

- 81 Compte tenu de la situation économique et démographique de la République de Djibouti, les auxiliaires financiers jouent un rôle primordial dans les mouvements de fonds internationaux, ainsi que dans la circulation des espèces en DJF et en USD dans l'économie formelle et informelle. À ce titre, il convient de noter que la parité est fixe entre le DJF et le USD.

- 82 S'agissant d'une activité de flux, le rôle des transmetteurs de fonds est primordial pour maintenir des liens financiers avec la diaspora des Djiboutiens à l'étranger.
- 83 Enfin, l'émission de monnaie électronique sous la forme de Mobile Money est en fort développement compte tenu de la large diffusion des téléphones mobiles qui facilite l'utilisation de ce mode de paiement.
- 84 La place de Djibouti ne dispose pas d'un marché financier et d'une bourse échangeant des instruments financiers.

### *Éléments structurels*

- 85 La République de Djibouti connaît une stabilité relative, bien que la région puisse faire face à des difficultés sécuritaires. Toutefois, la situation aux frontières terrestres de Djibouti, génère certains défis en matière de sécurité. Les caractéristiques géographiques difficiles, marquées par des zones désertiques et montagneuses, compliquent les opérations de contrôle, et pourraient faciliter la contrebande de marchandises, le trafic d'êtres humains et les flux migratoires importants, ainsi que le transport transfrontalier du cash.
- 86 La situation géostratégique de Djibouti représente un atout inestimable, constituant la base d'alliances internationales allant au-delà de simples partenariats de sécurité. Djibouti, en tant que zone hautement convoitée, revêt une importance géostratégique à double facettes. D'une part, le pays permet le contrôle du détroit reliant la mer Rouge au golfe d'Aden, accueillant un important trafic maritime mondial. D'autre part, il constitue un point stratégique essentiel pour la surveillance et l'intervention dans la région.
- 87 Djibouti possède les fondations structurelles nécessaires à l'instauration d'un système efficace de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, grâce à son engagement politique et institutionnel, à l'État de droit, et à un fort niveau d'engagement politique. Cela se manifeste par l'adoption récente d'un ensemble de lois et de décrets significatifs visant à combler certaines lacunes critiques, notamment celles concernant les OBNL et le système de sanctions financières ciblées.
- 88 De plus, Djibouti a renforcé ses relations bilatérales avec toutes les principales autorités impliquées dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, dont le Comité National de Lutte contre le Terrorisme (CNLT), qui joue un rôle central dans la supervision de la coopération et de la coordination internes.

### *Autres éléments de contexte*

- 89 À Djibouti, une série de changements ont été mis en place pour renforcer son système de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, notamment en ce qui concerne la politique d'inclusion financière et son cadre juridique. Les efforts déployés par les différentes parties prenantes, ainsi que l'analyse des indicateurs d'accès et d'utilisation des services financiers, témoignent des progrès réalisés dans le domaine de l'inclusion financière.

- 90 L'augmentation du nombre d'institutions de crédit a débuté en 2006 en passant de 2 banques en 2005 à 13 banques en 2023. Le nombre d'agences bancaires a augmenté de 8 agences en 2005 contre 64 agences en 2023 , soit une croissance significative de 800% à travers le pays. Sur la même période, le nombre des guichets automatiques mis à dispositions de la Clientèle est passé de 4 en 2005 à 148 GAB en 2023. En effet, le taux global d'utilisation des services bancaires était estimé à 32 % en 2020, tandis que le taux de bancarisation dans son sens le plus large atteignait 34 % pour la même période. Dans ce contexte, Djibouti s'est dotée d'une Stratégie Nationale d'Inclusion Financière (SNIF) pour la période 2021-2026, afin d'accélérer l'inclusion financière et d'atteindre ses objectifs de manière coordonnée.
- 91 Dans le cadre de la prévention et lutte contre la corruption, la république de Djibouti, a créé en 2013 la commission nationale de lutte contre la corruption. La commission reçoit les réclamations des personnes physiques ou morales se rapportant à des faits de corruption. Elle exploite les informations et enquêtes sur les dénonciations et plaintes relatives au soupçon de corruption dont elle est saisie.
- 92 En 2018, La République de Djibouti a rejoint le GAFIMOAN, constituant de facto un autre indice de l'engagement du pays à améliorer sa gouvernance

### *Stratégie de LBC/FT*

- 93 La République de Djibouti a récemment défini sa première stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans le document intitulé "Stratégie Nationale de Lutte contre le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme 2024-2025". Cette stratégie met en avant plusieurs objectifs clés, notamment l'amélioration du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ainsi que l'engagement à établir un système juridique et opérationnel conforme aux 40 recommandations du GAFI.
- 94 Pour donner une structure à son action, la République de Djibouti prévoit de se concentrer sur trois axes principaux : la mise en place d'une organisation institutionnelle adaptée, l'atteinte d'une totale conformité légale et réglementaire de son corpus juridique, et l'amélioration continue de l'efficacité de son dispositif global de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

### *Le cadre institutionnel*

- 95 Les principales Administrations, Agence, organismes et Autorités étatiques responsables de l'élaboration, de la supervision, du contrôle et de la mise en œuvre des politiques et stratégies de LBC/FT en République de Djibouti sont les suivantes :

## *Coordination et pilotage*

- **Comité National de Lutte contre le Terrorisme (CNLT)** est chargé de formuler des propositions pour la mise en œuvre des recommandations du GAFI et de prendre les mesures nécessaires pour lutter contre les menaces terroristes, y compris pour la lutte contre le financement du terrorisme. Ce comité a été depuis la loi N° 106 du 7 mars 2024 remplacé par le Comité national de coordination de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et de la prolifération des armes de destruction massive. Il est présidé par le Premier Ministre, ses missions sont renforcées et plus clairement définies
- **Comité Technique de Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive**, a pour mission l'appui au CNLT, et particulièrement la mise en œuvre des mesures LBC/FT dans l'ordre juridique interne. Est composé du Directeur de la Législation du ministère de la Justice (Président), de la Directrice du Trésor et de la Comptabilité publique, de la Directrice des Affaires Juridiques et Consulaires du ministère des Affaires étrangères, du Directeur-adjoint de la Direction générale de la Police nationale, du Directeur du Service de Renseignement Financier (SRF) de la BCD, d'un représentant de la Direction générale de la Sécurité nationale et d'un représentant de la Garde-côtes. Sa composition est renforcée et sont désormais membres le parquet, la direction générale de la douane la commission anti-corruption.
- **Commission nationale indépendante pour la prévention et la lutte contre la corruption** a Commission est chargée : d'élaborer et mettre en œuvre la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption ; de recevoir les réclamations des personnes physiques ou morales se rapportant à des faits de corruption. Elle exploite les informations et enquêtes sur les dénonciations et plaintes relatives au soupçon de corruption dont elle est saisie.
- **Le Service de Renseignements Financiers (SRF), récemment renommé Agence Nationale de Renseignements Financiers (ANRF)**, est une cellule de renseignement financier à vocation administrative, indépendante, jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il est rattaché au Comité National de la Lutte contre le Blanchiment de Capitaux et du Financement du Terrorisme et de la Prolifération des Armes de destruction massive (Comité de Coordination Nationale). L'ANRF reçoit et analyse les déclarations d'opérations suspectes (DOS), ainsi que d'autres types de déclarations et toutes les informations relatives au blanchiment de capitaux, aux infractions connexes et au financement du terrorisme qui lui sont transmises par les entités assujetties conformément aux lois en vigueur sur la prévention et la lutte contre le BC/FT. De plus, l'ANRF reçoit et analyse les informations et les requêtes transmises par les autorités de contrôle, les administrations de l'État, les autorités judiciaires et policières, ainsi que les Cellules de Renseignements Financiers (CRF), qui remplissent des fonctions similaires à celles de l'ANRF, dans le cadre d'une collaboration mutuelle. L'ANRF est dirigée par un Directeur Général, nommé par décret du Président de la République sur proposition du Comité de Coordination Nationale, et assisté d'un Directeur Général Adjoint nommé dans les mêmes conditions.



- **L'Office Djiboutien de la Propriété Industrielle et Commerciale (ODPIC)** : est un établissement public à caractère industriel et commercial doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Il a été créé par la loi n°49/AN/08/6ème L du 19 avril 2009 portant création de l'Office Djiboutien de la Propriété Industrielle. Dans sa mission d'amélioration du climat des affaires, l'ODPIC s'active tous les jours à rendre la création d'entreprise attractive et simple pour les opérateurs économiques et les investisseurs. De fait, depuis l'opérationnalisation de l'office en 2012, les procédures de création d'entreprise se sont nettement simplifiées

### *Supervision*

96 Le secteur financier se divise en deux groupes d'institutions : celles placées sous le contrôle de la Banque Centrale de Djibouti, qui supervise la majeure partie du secteur financier assujéti, et la Sous-direction des assurances relevant du ministère de l'Économie et des Finances, qui supervise le secteur des assurances.

- **Banque Centrale de Djibouti** : La Banque Centrale de Djibouti (BCD) est l'autorité de supervision de 41 institutions financières dont 10 banques conventionnelles et 3 banques islamiques. Les banques appartenant à de grands groupes internationaux représentent plus de 86 % du total des bilans de l'ensemble des institutions financières. Elles financent une grande partie des projets industriels et commerciaux, ainsi que le financement de l'import/ export, tout en maintenant une activité de banques de détail. Les petites banques appartenant généralement à des groupes régionaux sont bien implantées dans le commerce local et également dans le financement de l'import/export.
- **Sous-direction des assurances relevant du Ministère de l'Économie et des Finances**, qui délivre les agréments pour l'exercice du métier d'assurance.

97 La supervision de certains secteurs non financiers se fait notamment par :

- **Le Ministère de l'Intérieur**, est en charge de délivrer des autorisations d'ouverture aux établissements de jeux assure le contrôle des obligations LBC/FT des opérateurs de jeux (casinos)
- **La Chambre des notaires**, est désignée autorité de supervision et de contrôle LCB/FT de la profession.
- Les professionnels du droit et des chiffres sont régulés par les organismes d'autorégulation suivants; l'Ordre des experts-comptables ; Le conseil de l'ordre du barreau.
- L'Autorité de la Zone Franche, qui exerce une autorité de supervision sur les sociétés opérant dans les zones franches, conformément à la loi 103/AN/05 5ème. Ces sociétés sont enregistrées dans le registre des sociétés de la zone franche, tel que stipulé à l'article 6 de ladite loi. Les informations requises et déposées au Registre de la zone franche sont définies par les règlements édictés par l'Autorité de la Zone Franche.
- Le Ministère du commerce est chargé de la supervision et du contrôle des prestataires de services aux sociétés et aux trusts.

## *Enquête et poursuites*

98 Il existe dans la République de Djibouti plusieurs autorités à même d'enquêter et de poursuivre<sup>2</sup> les infractions en matière pénale. Ce sont notamment :

- **Parquet Général de la République**, Il n'existe pas de Cour spécialisée dans la répression des crimes financiers mais les dispositions spécifiques à ces infractions sont réprimées par les juridictions compétentes en matière pénale, à savoir le Tribunal Correctionnel en première instance, la cour d'appel et la Cour des Comptes. Le parquet général, situé au Palais de Justice de Djibouti, est dirigé par le procureur général, qui représente le ministère public auprès de la Cour suprême et de la cour d'appel. Il est assisté par des substituts généraux. Le Procureur de la République est le Chef du Parquet du Tribunal de Première Instance, sous l'autorité et le contrôle du Procureur Général. Il est assisté de 7 substituts placés sous ses ordres qui sont chargés de requérir en son nom aux audiences du Tribunal de Première Instance. Conformément à l'article 37 du code de procédure pénale, le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner. Il avise le plaignant du classement de l'affaire ainsi que la victime, lorsque celle-ci est identifiée. Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu de lui en donner avis sans délai et de lui transmettre tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. Il ne peut y avoir d'autres exceptions que celles résultant de l'observation du secret professionnel dans les cas où la loi l'édicte expressément.
- **Direction Générale des Services de Documentation et de Sécurité (DGSDS)** ), est depuis la Loi n° 192/AN/12/6ème L modifiant certaines dispositions du Code de Procédure Pénale, pourvue de pouvoirs de police judiciaire. Conformément à l'article 13 du code de procédure pénale, la police judiciaire est chargée de constater les infractions à la loi, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte. Lorsqu'une information est ouverte, elle exécute les délégations des juridictions d'instruction et défère à leurs réquisitions.
- **La Gendarmerie nationale**, en tant que force de sécurité à statut militaire, inclut également la lutte contre le blanchiment de capitaux, le terrorisme et le financement du terrorisme. Ses responsabilités comprennent la protection des citoyens, des biens et des infrastructures contre les menaces terroristes et criminelles, ainsi que la prévention, la détection et la répression des activités liées au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme sur le territoire national. La Gendarmerie Nationale collabore étroitement avec d'autres agences de sécurité et partenaires nationaux et internationaux pour assurer la sécurité et la stabilité de Djibouti.
- **Brigade criminelle et des affaires spéciales (Police Nationale)**, a pour mission de mener des enquêtes approfondies sur les crimes complexes, les affaires spéciales et les activités criminelles organisées. Leur responsabilité principale est d'identifier, d'appréhender et de traduire en justice les auteurs de crimes graves, tels que le terrorisme, la cybercriminalité, le trafic de drogue, la corruption, le blanchiment d'argent, et d'autres délits majeurs. Leurs fonctions

comprennent la collecte de preuves, les interrogatoires, la surveillance, ainsi que la coordination avec d'autres agences de sécurité et la collaboration avec des organisations internationales pour lutter contre la criminalité transnationale. De plus, ils jouent un rôle crucial dans la protection des citoyens et dans le maintien de l'ordre public en menant des opérations ciblées visant à prévenir et à résoudre les crimes.

- **Brigade des stupéfiants, l'unité de lutte contre le trafic de migrants (Police Nationale)**, a pour mission de lutter contre le trafic illicite de drogues et de migrants dans la région. Leur travail consiste à identifier, enquêter et démanteler les réseaux de trafiquants opérant à travers le pays, en collaboration avec d'autres agences de sécurité nationales et internationales. Ils mènent des opérations de surveillance, de renseignement et d'intervention pour intercepter les trafiquants, saisir les drogues et sauver les migrants victimes de trafic. En outre, ils s'efforcent de sensibiliser le public aux dangers du trafic de drogues et de migrants, et travaillent à renforcer la coopération régionale et internationale pour lutter contre ces formes de criminalité transnationale.
- **Les Garde-Côtes**, est une institution autonome dotée d'un statut civil placée directement sous la tutelle du Ministère de l'Équipement et des Transports, ont pour mission de protéger les frontières maritimes du pays, de prévenir les activités criminelles et terroristes en mer, ainsi que de garantir la sécurité maritime dans les eaux territoriales et les zones économiques exclusives. Leur rôle comprend la surveillance, la patrouille et l'intervention en cas de menaces ou d'incidents, en étroite collaboration avec d'autres agences de sécurité nationales et internationales. De plus, ils participent activement à la lutte contre le trafic illicite, notamment le trafic de drogue, la contrebande, la traite des êtres humains et d'autres formes de criminalité transnationale organisée opérant en mer.
- **Division nationale de la lutte contre le terrorisme (Police Nationale)**, est une entité relevant du ministère de l'Intérieur. Sa mission principale est de coordonner les efforts nationaux de lutte contre le terrorisme et de contrer les menaces terroristes sur le territoire djiboutien. Cette division travaille en étroite collaboration avec d'autres agences de sécurité nationales et internationales pour identifier, surveiller et prévenir les activités terroristes.
- **Brigade économique et financière**, rattachée aux forces de police nationales, est une unité spécialisée chargée de lutter contre les crimes économiques et financiers dans le pays. Sa mission principale consiste à enquêter sur les infractions liées à la fraude fiscale, au blanchiment d'argent, à la corruption, aux fraudes financières ainsi qu'à d'autres délits économiques.
- **La Direction Générale des Douanes et des Droits Indirect (DGDDI)**, est sous la tutelle du ministère du Budget de la République de Djibouti et une de ces principales missions est la protection du territoire (les frontières terrestres, maritimes, aérien...), la protection du citoyen et la lutte contre la fraude à savoir le trafic des stupéfiants, la contrefaçon, les fraudes fiscales et douanières et la lutte contre le blanchiment des capitaux.

***Institutions financières et Entreprises, professions non financières désignées (EPNFD)***

- 99 L'équipe d'évaluation a classé les secteurs des institutions financières (IF) et des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) en fonction de leur importance relative à Djibouti, en tenant compte de leur matérialité respective et de leur exposition aux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC/FT). Cette classification a été utilisée pour étayer leurs conclusions, en accordant plus de poids aux aspects positifs et négatifs de la mise en œuvre du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) pour les secteurs jugés de très grande importance par rapport à ceux de faible importance. Cette méthodologie est appliquée tout au long du rapport, mais elle est particulièrement notable dans le chapitre 6 concernant le RI.3 et dans le chapitre 5 portant sur le RI.4.
- 100 Sur cette base, une pondération élevée a été accordée à la mise en œuvre des mesures préventives pour les banques, y compris les banques islamiques, les bureaux de change, les transmetteurs de fonds, les émetteurs de monnaie électronique, les notaires et les promoteurs immobiliers privés, ainsi que les négociants de métaux précieux et de pierres précieuses. Les institutions de microfinance ont été pondérées relativement élevées, tandis que les casinos, les prestataires de services aux sociétés et aux trusts, les avocats et les prestataires de services sur actifs virtuels ont été pondérés de manière moyenne. Enfin, les experts-comptables et les assurances ont été pondérés à un niveau d'importance modérément faible.

**Tableau 1.2. Institutions financières et entreprises et professions non-financières désignées**

|   | Nombre d'entités en 2023 | Bilan/encours/émission 2023 (USD)                               | Autorités d'agrément/ enregistrement et de contrôle | Autorités de sanctions                         |
|---|--------------------------|---|---|--|
| <b>Institutions financières</b>                                     |                          |   |   |  |
| Établissements de crédit (EC)                                       | 13                       | 3 541 M\$   | BCD   | BCD  |
| Auxiliaires financiers  | 19                       | N/A   | BCD   | BCD  |
| Institutions de microfinance  | 4                        | N/A   | BCD   | BCD  |
| Emetteurs de monnaie électronique                                   | 2                        | N/A   | BCD   | BCD  |
| Secteur des assurances  | 4                        | Bilan : 64,7 millions USD<br>Chiffre affaires : 26 millions USD | Direction de l'Économie et du Plan                  | Ministère chargé de l'économie et des finances |
| <b>Entreprises et Professions Non Financières Désignées (ENFPD)</b> |                          |   |   |  |
| Casinos   | 1                        | N/A   | Gouvernement  | Ministère de l'intérieur                       |

|   |  |                  |   |  |
|---|--|------------------|---|--|
| Avocats   | 40   | N/A              | Gouvernement/Barreau                                    | Barreau  |
| Notaires  | 22   | N/A              | Gouvernement  |  |
| Prestataires de services aux trusts et aux sociétés | N/A  | N/A              | N/A   | N/A  |
| Experts comptables (EC)                             | 16   | Environ 3,93 M\$ | Ordre des Experts Comptables de Djibouti (OECD)         | Ordre des Experts Comptables de Djibouti (OECD)      |
| Acteurs du marché immobilier                        | 20 (dont 18 acteurs privés et 2 acteurs publics) |                  | Ministère de la Ville, Urbanisme et de l'Habitat (MVUH) | Ministère de la Ville, Urbanisme de l'Habitat (MVUH) |
| Négociants en métaux et pierres précieuses          | N/A  | N/A              | N/A   | N/A  |

**Importance élevée :**

101 Établissements de crédit : sont définis comme des personnes morales qui effectuent des opérations bancaires telles que la réception de fonds du public, l'octroi de crédits ou d'engagements par signature ainsi que la mise à disposition ou la gestion de moyens de paiement. Ces établissements peuvent également réaliser des opérations de change manuel; de transfert de fonds sur l'étranger; les transports d'espèces à l'intérieur de la République de Djibouti ou entre celle-ci et l'étranger ; la location de compartiments de coffre-fort ; les opérations sur or, métaux précieux et pièces ; le placement, la souscription, l'achat, la gestion et la garde de valeurs mobilières et de tout produit financier, dans la limite des textes législatifs ou réglementaires les régissant ; le conseil et l'assistance en matière de gestion de patrimoine ou financière, l'ingénierie financière.

102 Auxiliaires financiers : exercent exclusivement ou conjointement des activités de change manuel, ou/et de transferts de fonds. Les auxiliaires financiers doivent obtenir l'agrément de la banque centrale conformément à la loi n°119/AN/11/6ème L et aux instructions de la banque centrale de Djibouti.

103 Notaires : la Chambre des notaires est désignée autorité de supervision et de contrôle LCB/FT de la profession. Une vingtaine de notaires exercent sur la place, dont 2 à 3 notaires arabophones qui traitent plus spécifiquement des dossiers relevant du droit personnel. La profession prévoit une augmentation de ses effectifs en raison notamment de la croissance du secteur immobilier et de la création d'entreprises dans la zone franche.

104 Acteurs du marché immobilier : La profession d'agents immobiliers n'existe pas en République de Djibouti. Les transactions immobilières et tous les actes liés à la promotion immobilière d'acquisition et de cession, sont réalisés généralement par les

notaires. Par ailleurs, le marché de la promotion Immobilière est segmenté en deux catégories : Le secteur public est composé de deux structures à caractère social placées sous la tutelle du ministère de la ville et de l'urbanisme et de l'habitat , Le secteur privé est constitué par des promoteurs immobiliers qui commercialisent leurs programmes de logements ou de maisons. La supervision des promoteurs immobiliers est assurée par la Direction de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Habitat (DATUH) du ministère de la Ville, de l'Urbanisme et de l'Habitat (MVUH).

105 Négociants de métaux précieux et de pierres précieuses : La supervision et le contrôle des négociants de métaux précieux et de pierres précieuses et œuvre d'art ont été confiés au ministère de l'énergie chargé des ressources naturelles par la loi n°106 du 7 mars 2024.

#### ***Importance relativement élevée***

106 Institutions de microfinance : Le secteur de la microfinance à Djibouti comprend trois Caisse Populaires d'Épargne et de Crédit ainsi qu'une institution de microfinance islamique. Ces entités opèrent en tant que coopératives plutôt que des institutions financières classiques. Elles reposent sur une culture de réseau où les relations interpersonnelles entre les membres jouent un rôle crucial dans l'octroi des microcrédits.

#### ***Moyenne importance:***

107 Casinos : Le ministère de l'Intérieur est en charge de délivrer des autorisations d'ouverture aux établissements de jeux et en assure une surveillance policière. Le contrôle de la probité et de l'honorabilité des dirigeants et des actionnaires repose sur la procédure des autorisations d'ouverture.

108 Avocats : La place de Djibouti dispose d'un Barreau qui exerce les fonctions de supervision et de contrôle de la profession. L'accès à la profession d'avocat se fait en présentant une requête au ministre de la Justice, qui après enquête effectuée à la diligence du parquet général et avis motivé du premier président de la Cour d'appel, du procureur général près cette Cour et du bâtonnier de l'Ordre, transmettra le dossier au secrétariat général du Gouvernement. L'agrément est donné par décret en conseil des ministres.

109 Prestataires de services sur actifs virtuels : ont été inclus dans le périmètre de la BCD depuis le 07 mars 2024. À ce jour, aucun dossier d'agrément de PSAV n'a été reçu par le superviseur et aucun exercice illégal de l'activité de PSAV n'a été détecté par la BCD.

110 Prestataires de services aux sociétés et aux trusts : La supervision et le contrôle des prestataires de services aux trusts ont été confiés au ministère du commerce par la loi n°106 du 7 mars 2024.

#### ***Niveau d'importance modérément faible :***

111 **Secteur des assurances** : Le marché de l'assurance est couvert par 4 sociétés d'assurances dont l'activité ne porte que sur les risques IARD (Incendie, Accident, Risques divers), principalement sur la responsabilité civile automobile. Compte tenu de la structure du marché, il n'y a pas de contrôle LCB-FT de la part du superviseur à l'heure actuelle. Un cadre de la sous-direction des assurances a reçu une formation en LCB-FT dans la perspective de la mise sur le marché de produits d'assurance vie.

112 **Experts comptables (EC)** : Succédant à une Compagnie Nationale des Commissaires au Compte, l'ordre des experts comptables (OEC) a été créé en juillet 2019, est-il procédé à l'inscription des experts comptables au registre de l'ordre sur la base des conditions légales d'agrément.

### *Mesures préventives*

113 Les institutions financières, y compris celles affiliées à de grands groupes internationaux, notamment les banques, ont mis en place des contrôles, des politiques et des procédures internes pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, plus ou moins adaptés et efficaces. Ces mesures comprennent la mise en œuvre de procédures de diligence raisonnable, la conservation de documents, la désignation d'un responsable de la conformité, la formation et la qualification du personnel, ainsi que l'affectation d'une unité d'audit indépendante chargée de tester la conformité aux politiques, aux contrôles internes et aux procédures au niveau du groupe, en plus de programmes de formation sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Toutefois, l'efficacité et l'efficience de ces mesures varient selon les différentes catégories d'institutions financières.

114 En revanche, les EPNFD ne disposent pas de politiques, de procédures ou de contrôles écrits relatifs à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. De plus, aucune de ces entreprises et professions n'a bénéficié d'une formation interne en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. La capacité à identifier les bénéficiaires effectifs des clients est limitée par les ressources et les compétences disponibles pour mener ces recherches. De leur côté les notaires s'en remettent largement aux mesures de vigilance exercées par les banques dans le cadre de l'ouverture des comptes et de la surveillance des mouvements de fonds.

### *Personnes morales et constructions juridiques*

115 Il existe en république de Djibouti des personnes morales de droit djiboutien (sociétés de personnes, sociétés de capitaux, les organisations de la société civile) et les sociétés des Zones Franches.

116 La République de Djibouti ne reconnaît pas les « trusts » en droit national et n'a pas ratifié la Convention de la Haye. Les trusts de droit étranger ne pouvaient pas être administrés par un résident de la République de Djibouti pendant la période évaluée.

117 La seule construction juridique similaire au trust est la fiducie, qui permet à une ou plusieurs personnes de transférer des biens, des droits ou des sûretés dans un but déterminé, au profit d'un ou de plusieurs bénéficiaires. La République de Djibouti reconnaît également le Waqf, une forme de construction juridique qui consiste à bloquer une propriété afin de la protéger de la vente, de la donation, de l'héritage, dans le but de consacrer les revenus tirés de son exploitation à des fins charitables. Les biens constitués en waqf sont indisponibles, incessibles et inaliénables.

118 Le Waqf en République de Djibouti est placé sous le contrôle d'un organisme gouvernemental, la Direction Générale du Diwan des Biens Waqfs, chargé de l'administration des biens Waqfs. Au cours de la période évaluée, les biens Waqfs étaient exclusivement des immeubles donnés au profit des mosquées et gérés par la Direction Générale du Diwan des Biens Waqfs, qui en assure la gestion et perçoit les loyers. Cela rend cette construction juridique moins attrayante pour être exploitée à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.

119 En République de Djibouti, il existe 9 types de personnes morales sous forme de société de droit djiboutien (la Sàrl étant la forme la plus répandue) et 3 types de sociétés des Zones franches. La majorité des personnes morales sont enregistrées auprès de l'ODPIC (80%) et le reste auprès de l'Autorité des Zones Franches (20%).

**Tableau 1.3. Types de personnes morales de droit djiboutien**

| Type      | TOTAL | %     |
|-----------|-------|-------|
| SARL/EURL | 6652  | 95.22 |
| GIE       | 11    | 0.16  |
| SA        | 173   | 2.48  |
| SAS       | 119   | 1.7   |
| SCS       | 1     | 0.01  |
| SC        | 11    | 0.16  |
| SNC       | 3     | 0.04  |
| SCP       | 7     | 0.1   |
| SASU      | 9     | 0.13  |
| TOTAL     | 6986  | 100   |

120 Il existe également des organisations de la société civile.

**Tableau 1.4. Types d'organisations civiles**

| Associations simples | Réseau | Coopérative | ONG | Fondation | Groupement | Total |
|----------------------|--------|-------------|-----|-----------|------------|-------|
| 607                  | 7      | 13          | 4   | 1         | 0          | 632   |



## *Coopération internationale*

- 121 La République de Djibouti, bien que ne soit pas considérée comme un centre financier majeur, joue un rôle important dans le contexte régional en raison de sa situation géographique stratégique, de la longueur de ses frontières terrestres et maritimes, et de l'instabilité qui règne dans les pays voisins. Cette instabilité régionale souligne l'importance de la coopération internationale pour Djibouti.
- 122 De plus, la plupart des crimes qui génèrent des profits substantiels dans le pays sont de nature transfrontalière et s'inscrivent dans le cadre de la criminalité organisée, notamment le trafic de drogue, le trafic de migrants et la traite d'êtres humains. Consciente de ces défis, Djibouti renforce activement ses efforts pour améliorer l'utilisation régulière des mécanismes de coopération internationale, afin d'échanger divers types d'informations financières et de renseignements dans le cadre de la LBC/FT.
- 123 Les types d'infractions à l'origine des demandes d'assistance internationale émises par Djibouti sont principalement liés aux détournements de fonds et à la corruption, avec une incidence moindre du trafic de migrants et du trafic de stupéfiants. Cependant, la coopération en matière de lutte contre le terrorisme, le financement du terrorisme et le recouvrement des avoirs reste très limitée. Cette situation souligne la nécessité d'améliorer la coopération internationale dans ces domaines critiques pour renforcer les capacités de Djibouti à lutter efficacement contre les crimes financiers et terroristes transnationaux.
- 124 L'Agence Nationale de Renseignements Financiers (ANRF) ne recourt pas à la coopération internationale avec ses homologues étant donné l'inexistence de demandes envoyées pour la période de 2019 à 2023 par rapport au nombre de déclarations de soupçon (une centaine de déclarations) reçues pour la même période. Il est à signaler l'existence de 3 demandes d'information envoyées par l'ANRF en 2018 à 3 CRF étrangères à savoir : Ouganda, Royaume Uni et Kenya.
- 125 Quant à la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI), bien que celle-ci soit membre de l'OMD depuis 2008 et du réseau CEN, elle n'a jusqu'à présent sollicité aucun mécanisme de coopération internationale en matière de LBC-FT, limitant ainsi ses échanges d'informations à des sujets plus restreints comme le transit. Cependant, la coopération avec ses homologues dans les cas de fausse déclaration ou de non-déclaration reste inexistante.

## Chapitre 2. POLITIQUES ET COORDINATION NATIONALES EN MATIÈRE DE LBC/FT

### Conclusions principales et actions recommandées

#### *Conclusions principales*

- a) La république de Djibouti a adopté le rapport de l'évaluation nationale des risques de BC/FT en 2022. Le processus a été piloté par le Comité National de Lutte contre le Terrorisme (CNLT). La participation des différents secteurs à l'évaluation était variable. Par exemple, seuls les casinos et l'ordre des experts-comptables du secteur des EPNFD ont participé aux travaux de l'ENR. Cependant, l'ENR présente plusieurs insuffisances se traduisant par des lacunes en termes de collecte de données, d'analyse sectorielle et de prise en compte de l'ensemble des acteurs concernés, notamment du secteur des EPNFD.
- b) Les crimes les plus répandus tels qu'identifiés dans l'évaluation nationale des risques, s'articulent principalement autour du détournement de fonds, de l'abus de confiance, de l'escroquerie, de la détention et la vente de stupéfiants. Néanmoins, ces crimes ne représentent pas pleinement le contexte des risques nationaux en raison de vulnérabilités importantes telles que la porosité des frontières et l'importance de l'économie informelle. Certaines activités criminelles demeurent peu analysées ou non appréhendées, en particulier dans des domaines où des enquêtes n'ont pas été menées et dans des domaines dépourvus de statistiques adéquates. Il en ressort que la corruption, la traite des êtres humains, le trafic illicite de migrants, ainsi que la fraude douanière et fiscale ne figuraient pas parmi les menaces existantes et imminentes. De plus, les autorités ont une compréhension insuffisante des menaces extérieures de BC, malgré la position stratégique de Djibouti dans l'économie régionale.
- c) La compréhension des risques de BC au niveau national est naissante en particulier en ce qui concerne les mécanismes et typologies du BC. Les autorités d'enquêtes, de poursuites et les superviseurs, Les autorités d'enquêtes, de poursuites et les superviseurs, bien qu'ayant une bonne maîtrise des infractions sous-jacentes, présentent des lacunes dans leur compréhension des risques spécifiques associés au BC. De plus, malgré sa position géographique stratégique, les autorités compétentes ne semblent pas pleinement appréhender les menaces extérieures associées au BC/FT.
- d) En ce qui concerne le FT, les entretiens avec les autorités djiboutiennes compétentes ont révélé une bonne compréhension des risques liés au terrorisme en général, mais une connaissance limitée du financement du terrorisme et de ses risques.
- e) Au début de l'année 2024, Djibouti a élaboré une stratégie nationale qui met en avant plusieurs objectifs clés, notamment l'amélioration du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ainsi que l'engagement à établir un système juridique et opérationnel conforme aux 40 recommandations du GAFI. . Malgré cette initiative stratégique, un certain nombre d'autorités de supervision et des structures d'autorégulation n'ont pas encore mis en œuvre, jusqu'à la date de notre visite sur place, des mesures concrètes pour mitiger les risques associés au (BC/FT).
- f) Bien que Djibouti applique certaines mesures simplifiées pour améliorer l'inclusion financière, celles-ci sont ad hoc et ne sont pas basées sur l'évaluation du risque.
- g) Les objectifs et les activités des autorités compétentes dans la lutte contre (BC/FT) sont jugés limités en raison d'une incohérence entre les risques existants et imminents et les actions entreprises par les autorités compétentes.
- h) La coopération et la coordination nationales entre les autorités djiboutiennes dans la lutte contre le (BC/FT) est en transition des méthodes traditionnelles basées sur des relations personnelles vers des mécanismes officiels.

- i) La connaissance des risques de (BC/FT) est inégale entre les secteurs, révélant des lacunes importantes chez la majorité des acteurs financiers et non financiers, à l'exception des grandes banques et des auxiliaires financiers. Cette asymétrie qui accentue les vulnérabilités du système financier révèle l'insuffisance des efforts de la diffusion des résultats de l'ENR et souligne la nécessité de développer des programmes de sensibilisation et de formation adaptés.

#### **Actions recommandées**

La République de Djibouti devrait :

- a) Lors de la mise à jour de l'ENR de BC/FT, (1) renforcer les efforts récents relatifs à la collecte de statistiques et affiner l'analyse sur les crimes peu étudiés, tels que la corruption, la traite des êtres humains et accorder l'attention nécessaire aux crimes ayant une dimension transfrontalière, tels que le trafic de drogue et d'êtres humains et la fraude douanière. Cette analyse devrait notamment envisager les risques liés aux activités des autres groupes terroristes présents dans les pays voisins, à l'économie informelle et les risques liés aux zones franches. (2) Renforcer sa compréhension des concepts de BC et de ses phases et ses typologies, des menaces transfrontalières et des crimes sous-jacents commis à l'étranger, y compris leurs répercussions sur le financement du terrorisme. (3) Développer sa compréhension de FT et de toutes ses phases (collecte, transfert et utilisation des fonds), y compris l'analyse des risques des canaux (comme les banques, les auxiliaires financiers, les OBNL, etc.) et des méthodes utilisées par les individus et entités agissant pour le compte d'organisations terroristes, afin de garantir la capacité d'identifier et de suivre tous les types de questions liées au financement du terrorisme et leurs complexités.
- b) Associer l'ensemble des parties prenantes, publiques et privées, lors de la mise à jour de l'ENR pour une bonne identification et compréhension cohérente et continue des menaces, vulnérabilités et risques.
- c) Sur la base de la compréhension des risques actualisée, mettre à jour la stratégie nationale en y intégrant des mesures concrètes visant à les atténuer.
- d) Définir, sur la base de la compréhension des risques et de l'approche basée sur les risques, le champ d'application des exemptions, mesures renforcées et des mesures simplifiées visant notamment à encourager les efforts en matière d'inclusion financière tout en évitant le recours au « de-risking » et en réduisant les risques inhérents à ces activités.
- e) Prioriser les efforts des autorités compétentes en fonction des risques BC-FT les plus importants, tant existants qu'imminents.
- f) Améliorer la coopération et la coordination nationales en renforçant les mécanismes officiels tout en maintenant les canaux informels nécessaires entre les parties concernées par la lutte contre les crimes à haut risque de BC/FT identifiés.
- g) Renforcer la connaissance des risques de BC/FT dans tous les secteurs par une sensibilisation et une formation accrue, et une diffusion adéquate des résultats de l'ENR actualisée aux acteurs pertinents publics et privés.

126 Le Résultat Immédiat pertinent pour ce chapitre est le RI.1. Les recommandations pertinentes pour l'évaluation de l'efficacité dans le cadre de cette section sont R.1, 2, 33 et 34 et certains éléments de la R.15.

127 Les conclusions relatives au premier résultat immédiat ont été établies par l'équipe d'évaluation après avoir examiné attentivement les documents clés, tels que la version intégrale et le résumé exécutif de l'ENR, ainsi que des documents importants liés à l'élaboration des politiques comme la stratégie nationale récemment élaborée au début de l'année 2024. Les rapports émanant d'organisations internationales ont également été pris en considération. De plus, des rencontres ont

été organisées entre l'équipe d'évaluation et les autorités gouvernementales de Djibouti, ainsi qu'avec les organismes de surveillance impliqués dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Des entretiens ont également eu lieu avec un certain nombre d'institutions financières, d'entreprises et de professions non financières désignées, ainsi qu'avec des organismes à but non lucratif.

## Résultat immédiat 1 (risque, politique et coordination)

### *Compréhension des risques de BC/FT*

128 D'une manière générale, la République de Djibouti a montré une compréhension naissante des risques liés au BC/FT auxquels elle est confrontée, bien que cette compréhension soit plus limitée pour certaines autorités de supervisions des entreprises et professions non financières. Les autorités chargées des enquêtes et des poursuites, en particulier les services de renseignement, ont montré, grâce à leurs propres analyses, une compréhension plus approfondie et appropriée des risques nationaux en matière de BC/FT.

### *Évaluation des risques et méthodologie*

129 En février 2022, Djibouti a mené sa toute première évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme avec l'assistance technique de la Banque mondiale. Cette évaluation a été officiellement approuvée en juillet 2022 par le Comité National de Lutte contre le Terrorisme. L'objectif de cette évaluation était d'analyser les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en identifiant les menaces et les vulnérabilités. Pour ce faire, huit groupes de travail ont été constitués, portant sur les menaces, les vulnérabilités sectorielles et transversales, ainsi que sur les risques liés aux produits de l'inclusion financière. Cette évaluation nationale des risques a rassemblé divers acteurs du secteur public ainsi que des représentants du secteur privé.

130 Les sources d'informations utilisées, couvrant la période de janvier 2016 à décembre 2020, sont à la fois quantitatives (telles que les statistiques répressives incluant les informations sur les infractions sous-jacentes, ainsi que les données provenant des secteurs financier et non financier, et les questionnaires, etc.) et qualitatives (comprenant les avis d'experts, les réunions et entretiens avec divers professionnels et institutions, ainsi que les rapports d'organisations internationales).

131 La méthodologie utilisée pour l'ENR repose principalement sur le croisement des menaces et des vulnérabilités liées à différents produits, services ou opérations, en prenant en compte les mesures d'atténuation mises en place pour déterminer la vulnérabilité résiduelle et le niveau de risque.

132 Cependant, la probabilité de concrétisation des menaces et l'impact de celles-ci n'ont pas été suffisamment pris en compte. Bien que les autorités aient reconnu l'insuffisance des données statistiques consolidées en évaluant les menaces à l'aide d'éléments quantitatifs et qualitatifs, l'ENR semble présenter ces données sans une analyse approfondie et concrète des différents secteurs, sans tenir compte de la prédominance du secteur informel représentant plus de 60% des activités économiques.

- 133 En ce qui concerne la participation à l'opération de l'ENR, les avis sont partagés : certains intervenants (les avocats en particulier) nient toute implication, d'autres signalent avoir reçu un questionnaire par email qu'ils ont rempli (comme les notaires et les experts-comptables), tandis que d'autres déclarent (acteurs du secteur bancaire) avoir été impliqués à différentes étapes du processus. Cette situation a confronté l'EE à des opinions variées quant aux résultats de l'ENR, allant de la défense à un rejet catégorique de ses conclusions.
- 134 L'équipe d'évaluation a eu accès à la version complète du rapport de l'évaluation nationale des risques, un document confidentiel fourni par les autorités djiboutiennes à toutes les parties prenantes du Comité National de Lutte contre le Terrorisme (CNLT), qui ont décidé de le partager avec toutes les autorités de régulation dans les secteurs financier et non financier et les autorités gouvernementales membres du comité. De plus, le comité chargé de l'évaluation nationale des risques, avec l'aide l'ANRF a organisé une série d'ateliers bénéfiques pour les membres du secteur privé financier et non financier.
- 135 Lors de la visite sur place, les autorités djiboutiennes ont précisé que les évaluations des risques seraient mises à jour tous les trois ans. L'équipe d'évaluation a conclu qu'une période de temps n'avait pas été prise en compte dans l'évaluation nationale des risques pour la période 2021-2022. Cette lacune pourrait affecter l'évaluation des risques, qui évoluent constamment et se caractérisent dans le contexte djiboutien par un rythme rapide, en particulier en ce qui concerne les menaces émergentes au cours de cette période non prise en compte.

### ***Blanchiment d'argent***

- 136 Le rapport d'évaluation nationale des risques ne comprenait pas de classification du niveau global de risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme à Djibouti. Cependant, lors de la visite sur place, les autorités djiboutiennes ont évalué que ce risque était relativement élevé pour le blanchiment d'argent et moyen pour le financement du terrorisme.
- 137 L'évaluation de la menace de blanchiment des capitaux se décompose en deux principaux aspects. Tout d'abord, elle met l'accent sur l'évaluation des infractions sous-jacentes qui génèrent les produits du crime, leur ampleur et les secteurs dans lesquels ces produits sont investis et blanchis. Ensuite, elle se concentre sur l'évaluation des menaces transfrontalières.
- 138 Au cours de cet exercice, près de 15 215 poursuites ont été enregistrées par les autorités judiciaires entre 2016 et 2020, avec 1548 décisions de condamnation, principalement pour des délits tels que le vol, l'escroquerie, l'abus de confiance et le trafic de stupéfiants. Les infractions les plus courantes condamnées sont le vol (66%), l'escroquerie (13%), l'abus de confiance (12,5%) et le trafic de stupéfiants (4%). Ces infractions sont classées en trois catégories de risque de blanchiment :
- Dans la catégorie "Élevé", on retrouve le détournement de fonds, l'abus de confiance, l'escroquerie et le trafic de stupéfiants.
  - Dans la catégorie "Moyenne et Moyenne basse", le vol, la contrefaçon de billets de banque, le trafic d'êtres humains et l'émission de chèques sans provision représentent des risques intermédiaires.

- La dernière catégorie, à risque "Faible", comprend les actes de terrorisme et le trafic d'armes à feu, avec un risque moindre de blanchiment.

139 En raison de tensions géopolitiques, certaines infractions comme le trafic d'êtres humains, le transport et la vente d'armes à feu, ainsi que la détention et la vente de stupéfiants, devraient augmenter.

140 L'équipe d'évaluation estime que certaines activités criminelles restent peu définies ou ne sont pas suffisamment appréhendées, en particulier dans des domaines où des enquêtes n'ont pas été menées et où il manque des statistiques adéquates<sup>9</sup>. Il apparaît ainsi que la corruption, la traite des êtres humains, le trafic illicite de migrants, ainsi que la fraude douanière et fiscale n'étaient pas considérés comme des menaces existantes et imminentes malgré qu'il existe des indices indiquant que ces crimes sont perpétrés.

#### ***La corruption :***

141 L'équipe d'évaluation a relevé une incohérence concernant le niveau de certaines activités criminelles répertoriées dans le ENR. Bien que la corruption soit identifiée comme présentant un risque élevé, l'évaluation n'a pas spécifiquement désigné le crime de corruption parmi les crimes les plus prévalents. Les autorités djiboutiennes ont expliqué cette situation en premier lieu en soulignant que, bien que l'évaluation n'inclût pas explicitement le terme "corruption", elle englobait un ensemble de crimes considérés comme étant liés à la corruption, tels que le détournement de fonds, l'abus de confiance et l'escroquerie. Deuxièmement, cette lacune est également attribuée à des problèmes liés à la collecte de statistiques.

142 Selon les autorités djiboutiennes, il existe un consensus sur le fait que la corruption représente un risque élevé pour Djibouti. L'équipe d'évaluation estime que la compréhension des autorités concernant le risque de blanchiment d'argent lié à la corruption est globale et axée sur l'infraction sous-jacente. Les autorités n'ont pas montré une compréhension précise et complète des secteurs exploités à des fins de blanchiment des produits de la corruption, des schémas les plus courants ou des catégories de personnes impliquées dans des affaires de corruption, comme les hauts responsables. Elles n'ont pas non plus identifié les canaux utilisés pour le blanchiment de l'argent de la corruption et les secteurs les plus exposés (banques, changeurs de devises, avocats, secteur immobilier) ni déterminé si une partie de ces produits pourrait être transférée à l'étranger.

143 Cette perception est renforcée par le constat que les enquêtes financières engagées pour poursuivre le blanchiment d'argent et confisquer les avoirs provenant d'infractions liées à la corruption sont rares (voir RI.7). De plus, l'absence de mesures préventives nationales en place, ainsi que le manque d'initiatives visant à soutenir les autorités compétentes et le secteur

---

<sup>9</sup> L'ENR mentionne également l'absence de données collectées sur les cas par les autorités compétentes « A l'issue des travaux de collecte de données, il ressort que les autorités judiciaires de la juridiction n'ont entrepris aucune poursuite pour blanchiment de capitaux. Par conséquent le sous-module 1.B n'a pu être renseigné pour les travaux de l'évaluation nationale des risques. ». Aussi au niveau de l'évaluation des risques transfrontaliers, la troisième et dernière section du 1er chapitre de l'ENR n'en a pas plus différente, aucune donnée n'est présentée, il est affirmé que « Au niveau du sous module C, aucune donnée n'a pu être compilée à cause de l'absence de cas de blanchiment de capitaux retracé par les autorités compétentes par conséquent aucun modèle d'abus de la juridiction n'a pu être établi ». ce qui a empêché l'établissement d'une évaluation complète des risques transfrontaliers. Cette lacune dans la collecte de données constitue un obstacle majeur qui pourrait compromettre la fiabilité des résultats de l'ENR et la capacité à élaborer des stratégies efficaces de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

privé dans la détection des cas de corruption, appuyées par des typologies claires et accessibles, contribuent à cette évaluation.

***La traite des êtres humains, le trafic illicite de migrants :***

144 En 2021, environ quatre-vingt-dix mille 90 000 migrants, principalement éthiopiens, ont traversé Djibouti, exerçant une pression significative sur les ressources du gouvernement. En raison de la guerre civile au Yémen, il y a un mouvement inverse de personnes du Yémen vers Djibouti, avec des migrants signalant des abus physiques et étant susceptibles d'être victimes de traite. En avril 2022, Djibouti accueillait plus de trente-cinq mille 35 000 réfugiés et demandeurs d'asile, certains pouvant avoir été victimes de réseaux clandestins d'exploitation des êtres humains avant leur entrée sur le territoire de la République de Djibouti<sup>10</sup>.

145 Lors de la visite sur place, les autorités ont démontré une compréhension naissante des risques de blanchiment d'argent liés au trafic d'êtres humains et au trafic de migrants, rencontrant des difficultés à distinguer entre ces deux formes de trafic.

***Les crimes liés au Blanchiment de capitaux basé sur le commerce (BCC):***

146 Malgré l'importance des flux commerciaux à travers les activités portuaires à Djibouti, l'ENR n'a pas examiné les risques de blanchiment d'argent liés au commerce ni les risques douaniers et fiscaux qui y sont associés. Compte tenu de sa position géographique stratégique et de ses choix économiques, le pays est fortement impliqué dans le commerce international, notamment au sein des zones franches. Les flux massifs de marchandises et la complexité des transactions financières qui y sont associés rendent ce secteur particulièrement vulnérable au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme (BC/FT). Les risques de blanchiment de capitaux basé sur le commerce (BBC) ne sont toutefois pas encore suffisamment intégrés dans les stratégies de contrôle de l'autorité chargée de la supervision des zones franches. Cette autorité a confirmé un changement progressif des comportements ainsi qu'une prise de conscience accrue, notamment à la suite de l'évaluation mutuelle et des questions soulevées lors de la visite sur place de l'équipe d'évaluation. Cela s'est concrétisé par le lancement des travaux pour l'élaboration d'une loi spécifique, dont l'adoption est attendue prochainement.

147 Les autorités djiboutiennes, telles que la Direction générale des douanes et l'Administration des impôts, considèrent souvent les infractions douanières ou fiscales comme des délits distincts, plutôt que comme des crimes de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. A ce jour aucun cas suspect qualifiés de LBC/FT n'a été transmis.

148 Les méthodes d'analyse financière et de corrélation des bases de données ne sont pas largement utilisées par les autorités pour identifier les schémas potentiels de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme par le biais des activités douanières.

149 L'évaluation des menaces liées à certains crimes sous-jacents est incomplète, reposant sur des informations limitées et des statistiques partielles, ce qui compromet la classification précise des risques.

---

<sup>10</sup> Selon le Département d'État des États-Unis (TIP Report 2022). <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/10/20221020-2022-TIP-Report.pdf> (Page 206)

150 Les autorités n'ont pas utilisé des critères exhaustifs pour évaluer le niveau de menace lié à certains crimes, tels que le nombre d'enquêtes menées, les facteurs géographiques et sociaux, et la complexité croissante de leur connexion aux réseaux internationaux.

151 En ce qui concerne les menaces extérieures, l'équipe d'évaluation a accordé une attention particulière aux flux transfrontaliers, tant commerciaux que financiers, et a examiné dans quelle mesure ils sont liés au blanchiment d'argent et aux criminalités sous-jacentes qui y sont associées. Ces flux revêtent une importance prioritaire compte tenu du poids économique de Djibouti dans la région. Cependant, l'analyse réalisée par le pays manque de granularité et de profondeur sur certains points, notamment en ce qui concerne les crimes liés au commerce international. Cette lacune a privé les autorités djiboutiennes de l'opportunité de tirer parti des informations que cette analyse aurait pu fournir de manière adéquate. Cela aurait permis de mieux comprendre le volume des échanges commerciaux étrangers de biens et d'argent, les secteurs et les pays les plus actifs avec Djibouti, ainsi que le volume des transferts financiers vers et depuis Djibouti. Il en résulte que le niveau de menace extérieure reste non identifié.

152 Dans le cadre de l'évaluation réalisée par l'ENR, les secteurs suivants ont été pris en compte : les banques, les auxiliaires financiers incluant les bureaux de transfert et de change manuel, la microfinance, le secteur des émetteurs de monnaies électroniques, le secteur des assurances, les avocats, les experts-comptables ainsi que les établissements de jeux. Les notations attribuées à chacun de ces secteurs sont résumées dans le tableau ci-dessous :

**Tableau 1.1. Notations des risques de BC sectoriels**

| Secteur   | Notation du risque |
|---|--------------------|
| Banques   | Élevé              |
| Les auxiliaires financiers                      | Élevé              |
| Secteur de Microfinance                         | Moyennement faible |
| Secteur des émetteurs de monnaies électroniques | Moyennement faible |
| Secteur des assurances                          | Moyennement faible |
| Avocats   | Élevé              |
| Experts comptables                              | Moyen              |
| Établissements de jeux                          | Élevé              |

153 Indépendamment du niveau de risque attribué à chaque secteur, l'équipe d'évaluation n'était pas convaincue par les résultats, dans la mesure où l'analyse s'est concentrée sur une vision globale des secteurs, en l'absence des études approfondies et de statistiques, sans examiner de manière approfondie les risques spécifiques au sein de chaque secteur. L'évaluation n'a pas non plus tenu compte de la manière dont les vulnérabilités sectorielles pourraient être exploitées par les criminels pour blanchir de l'argent en particulier dans un marché informel dynamique et un contexte de faible inclusion financière.



- 154 Les secteurs des avocats et des casinos ont été classés à haut risque de blanchiment de capitaux à la suite d'une analyse croisée des menaces et des vulnérabilités. Or, cette évaluation présente des limites de granularité sectorielle. Les retours de l'Ordre des Avocats et des casinos soulignent la nécessité d'affiner l'analyse des risques, notamment en intégrant une perspective plus fine des modes opératoires spécifiques à chaque secteur. Une telle approche permettrait d'arriver à une évaluation plus globale et partagée par tous les acteurs concernés et d'identifier plus précisément les vulnérabilités et de définir des mesures de prévention plus efficaces.
- 155 Les autorités chargées des enquêtes et des poursuites comprennent bien les risques liés aux infractions sous-jacentes, mais leur compréhension du blanchiment d'argent, de ses risques, de ses phases, méthodes et typologies, est limitée ce qui justifie le fait que celles-ci mènent essentiellement des enquêtes sur les infractions sous-jacentes et très exceptionnellement sur le BC. Cela est illustré par la quasi-absence de cas de poursuites et de statistiques d'infractions liées au blanchiment d'argent, ce qui indique une connaissance partielle des risques associés à ces crimes. (Voir le RI.7 et RI. 8).
- 156 En ce qui concerne les autorités de supervision, aussi bien dans le secteur financier que dans le secteur non financier, l'EE a constaté des variations significatives dans les niveaux de compréhension des risques. Pour le secteur financier, la compréhension est naissante et en cours de développement, tandis que les superviseurs des entreprises et des professions non financières désignées (EPNFD) présentent, pour la grande majorité d'entre eux, une compréhension encore assez limitée de leur exposition au risque de BC/FT (Voir le RI.3).

### ***Financement du terrorisme***

- 157 Si les entretiens menés avec les autorités djiboutiennes compétentes ont révélé une bonne compréhension des risques liés au terrorisme en général, la compréhension du risque FT semble toutefois limitée.
- 158 L'évaluation nationale des risques met en évidence un manque de données précises concernant les sources de financement du terrorisme à Djibouti. Les circuits financiers utilisés par les groupes terroristes restent largement méconnus, rendant difficile l'évaluation précise des menaces. En effet, les informations sur la collecte de fonds à des fins de FT, ainsi que sur les moyens et les méthodes de transfert et d'utilisation de ces fonds, font défaut.
- 159 Les autorités justifient cette lacune d'informations sur le FT par la nature transfrontalière des opérations et par le fait qu'elles n'enquêtent que sur l'acte terroriste lui-même lorsqu'il se produit. En effet, selon leur compréhension, toutes les étapes de collecte et de transfert de fonds s'effectuent de l'étranger vers Djibouti, compte tenu du caractère externe des menaces ce qui les empêche de mener des enquêtes préventives et au-delà des actes terroristes survenus (Voir RI 9).
- 160 Selon les informations fournies par les autorités compétentes, il est pertinent de mentionner le groupe « Le Front de Restauration de l'Unité et de la Démocratie Armé (FRUD ARMÉ) » à titre d'exemple. Ce groupe est impliqué dans des activités de recrutement, de formation, de logistique et de financement à travers les frontières. À l'échelle nationale, les autorités ont observé plusieurs activités de financement, notamment les prises d'otages, les enlèvements, l'extorsion de fonds, le vol de vivres dans les villages et les cantines scolaires, ainsi que le pillage de bétail. (Voir RI.9)

161 Les principaux facteurs de risque en matière de financement du terrorisme identifiés par l'ENR pour Djibouti :

- Présence de groupes terroristes dans les pays voisins, notamment Al-Shabaab en Somalie, ainsi que les groupes AQPA (Al Qaeda dans la Péninsule Arabique) et l'État islamique au Yémen.
- Proximité géographique avec des zones de conflit comme l'Éthiopie, la Somalie et le Yémen, qui génère un flux de réfugiés et de migrants, augmentant ainsi la vulnérabilité de Djibouti au terrorisme et au financement du terrorisme.
- Porosité des frontières malgré la présence de postes de contrôle, en raison du manque de moyens et de ressources pour la surveillance, facilitant ainsi le transit illicite de migrants et de trafiquants.
- Situation socio-économique précaire, caractérisée par un taux de chômage élevé parmi les jeunes, atteignant 65,1% pour les 15-34 ans et 86,2% pour les 15-24 ans, ainsi que la pauvreté généralisée touchant une grande partie de la population djiboutienne, contribuent à accroître la vulnérabilité au financement du terrorisme. Les individus désespérés peuvent être plus enclins à participer à des activités illicites, y compris le financement du terrorisme, pour subvenir à leurs besoins.

162 Les échanges récents avec les autorités compétentes lors de la visite sur place, incluant les autorités d'enquête, de poursuite et de renseignement, ont permis de mettre en lumière un changement de position de Djibouti, qui reconnaît désormais, en plus des menaces externes, des menaces internes liées à l'émergence du groupe « FRUD Armé ». Ce groupe basé en dehors du territoire de la République de Djibouti et dont les activités violentes sur le territoire du pays incluent des attaques contre des installations militaires, revendique un changement de régime et vise, selon les autorités, à « déstabiliser la République de Djibouti, notamment dans les régions du Nord et du Sud, en instaurant un climat de terreur durable et en sabotant les projets de développement ». Cette reconnaissance marque une évolution dans la perception du risque que représente le Groupe FRUD-Armé.

163 Et toujours selon les mêmes autorités « ... ce groupement terroriste entreprend et planifie plusieurs attaques armées et des opérations de sabotages ciblées sur des véhicules civils et sur les axes routiers principaux. Des prises d'otages sur des fonctionnaires, et sur des jeunes nomades enrôlés de force, des vandalismes sur les biens publiques et privées particulièrement les biens de l'État et des sociétés d'investissement étrangères. Enfin, ils dressent des check point ambulants et nocturnes dans les principales routes pour extorquer les civils à bord des véhicules ou les vivres (troupeaux, alimentations. Etc) des populations nomades au nord et Sud du pays. »

164 Les autorités djiboutiennes ont recueilli des données révélant une série d'attaques perpétrées par le FRUD Armé entre 2015 et 2022. Seulement l'ENR n'a pas mentionné les attaques de ce groupe, désigné du groupe terroriste par loi en 2022, et ce malgré que ces attaques ont été caractérisées par leur récurrence dans le temps et leur dispersion géographique à travers différentes régions de Djibouti. Les cibles des attaques étaient variées, allant des véhicules civils aux installations de sécurité et aux travailleurs étrangers. Les actes de violence commis comprenaient des incendies de véhicules, des enlèvements, des prises d'otages, des meurtres, des blessures et des extorsions. La menace que représente ce groupe « terroriste » n'a pas été

prise en considération dans la classification du risque FT comme étant un risque réel et persistant. D'autre part les dirigeants, les membres et les autres personnes associées n'ont pas été désignés et qu'aucune mesure n'a été prise par suite à la désignation de ce groupe de terroriste.

- 165 Les autorités ont souligné que le groupe FRUD Armé, qualifié par les autorités d'entité terroriste par une loi de 2022, utilise les pays voisins comme sanctuaire et représente une menace significative pour la sécurité nationale. Les enquêtes ont révélé que le groupe finance ses opérations par des activités criminelles telles que les enlèvements, les extorsions et le vol, et qu'il bénéficie d'un réseau de soutien local qui fournit logistique, hébergement et financement. A l'occasion des enquêtes menées par les autorités, ces dernières ont découvert que des individus ont activement soutenu le groupe FRUD Armé en leur fournissant un soutien logistique, incluant hébergement, ravitaillement, moyens de communication et financement.
- 166 Malgré ces menaces internes ainsi que les vulnérabilités, le pays a jugé le risque de terrorisme et de financement du terrorisme comme modéré, principalement en raison du nombre limité d'attaques terroristes, en ne citant, au niveau du rapport de l'ENR, que l'attentat de 2014.
- 167 La compréhension des autorités compétentes concernant les risques associés aux organismes à but non lucratif était faible. Au sein de l'autorité de supervision, (la Direction de la réglementation juridique du ministère de l'Intérieur), la compréhension des risques liés à l'exploitation de ce secteur pour le financement du terrorisme était limitée. La Direction n'avait pas encore entrepris d'évaluation des risques de ce secteur, ce qui a impacté la compréhension des autorités de régulation et du secteur privé pour identifier les faiblesses, les menaces, les conséquences, ainsi que les méthodes pouvant être utilisées dans l'abus de ces organisations pour le financement du terrorisme.
- 168 Dans le même contexte, les autorités chargées des enquêtes et des poursuites ont montré une compréhension limitée des risques liés à l'abus de ce secteur pour le financement du terrorisme, en réduisant les risques associés à l'abus des organismes à but non lucratif en raison du manque de preuves de leur exploitation dans les actes terroristes passés, ce qui peut ne pas leur permettre de prendre des décisions optimales sur l'évaluation et le traitement de leurs risques de manière intégrée.
- 169 Djibouti n'a pas évalué les risques liés aux personnes morales et aux constructions juridiques, ni les risques associés aux actifs virtuels et à leurs prestataires de services. De même elle n'avait pas examiné les risques associés aux activités liées à l'économie informelle et souterraine, ainsi que les risques des activités liées à la Zone Franche.
- 170 En revanche, la compréhension de ces risques par les autorités compétentes (autorités d'enquête et de poursuite, l'autorité chargé de la supervision des port et zones franches, les services de la douane, autorités de supervision et l'ANRF) était encore en développement. (voir le RI.5).
- 171 Dans l'ensemble, Djibouti a démontré une compréhension naissante des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.
- 172 En effet, l'élaboration et l'adoption du rapport de l'évaluation nationale des risques et le déclenchement du processus de l'évaluation mutuelle ont contribué à la naissance de la prise de conscience, certes à des degrés différents, de la lutte contre le BC/FT chez l'ensemble des parties prenantes du dispositif.

### *Traitement des risques BC/FT par les politiques et activités nationales*

173 Djibouti a récemment lancé une stratégie nationale de LBC/FT visant à traiter les risques liés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme. Au début de l'année 2024, le pays a initié une série de réformes pour renforcer son dispositif de lutte contre ces fléaux en se conformant aux 40 recommandations et en mettant en œuvre des politiques pour améliorer l'inclusion financière.

174 Au début de l'année 2024, Djibouti a élaboré une stratégie nationale en matière de la LBC/FT. Cette initiative stratégique a renforcé l'arsenal juridique de LBC/FT de Djibouti avec la publication récente, le 7 mars 2024, de nouveaux textes de loi clés.

175 L'EE apprécie que l'élaboration de cette stratégie ait déclenché la formulation de nouveaux plans d'action au sein des entités compétentes, marquant ainsi un progrès significatif en termes de sensibilisation et de planification pour faire face aux défis arrêtés. Ce plan d'action englobe des réformes juridiques, le renforcement des capacités, une coopération accrue et la collecte de renseignements financiers. Parmi les actions clés, on retrouve :

- La mise en place de systèmes d'information pour le pouvoir judiciaire et la Gendarmerie nationale.
- Le renforcement des ressources de la Cellule de renseignement financier.
- L'amélioration de la coopération entre les autorités compétentes.
- La mise à jour des lois sur la supervision des établissements de crédit.
- La mise en œuvre de sanctions pour les violations du BC/FT.
- Le développement d'un système d'identification des transactions suspectes.
- La complétion du cadre juridique pour les compagnies d'assurance.
- La sensibilisation des compagnies d'assurance au BC/FT.
- La mise en place d'une supervision des entités à but non lucratif.
- La mise en œuvre de seuils pour les transactions.
- La dispensation de formations régulières sur le BC/FT.
- L'adoption de nouvelles instructions pour les institutions financières.
- Le renforcement de la sécurité des frontières.
- Le renforcement des capacités des autorités de lutte contre le terrorisme et le FT.
- Le renforcement de la coopération internationale.

176 Ce plan d'action, prévu pour une durée de deux ans, inclut un calendrier pour chaque action clé, visant à assurer une mise en œuvre efficace et coordonnée.

177 Cependant, le pays a élaboré la stratégie précitée pour redresser les insuffisances en matière de la conformité technique aux Recommandations du GAFI et en matière de l'efficacité. En effet l'élément déclencheur de l'élaboration de cette stratégie était non pas la prise en compte des résultats de l'ENR et une volonté d'atténuer les risques relevés par l'ENR mais était dicté plutôt par le motif de redresser les insuffisances du dispositif de la LBC/FT en matière de la conformité technique aux Recommandations du GAFI et en matière de l'efficacité.

- 178 La stratégie nationale de LBC/FT élaborée par le pays se concentre sur les actions à prendre par les différentes parties concernées pour redresser les insuffisances relevées au niveau des différents résultats immédiats et Recommandations du GAFI n'est pas fondée sur une approche basée sur les risques.
- 179 L'adoption récente de la première stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (BC-FT) ne permet pas encore d'évaluer pleinement son efficacité dans le traitement des vulnérabilités identifiées. En effet, le délai écoulé depuis sa mise en œuvre est insuffisant pour mesurer l'impact réel des politiques mises en place sur la réduction des risques et l'allocation adéquate des ressources. Cependant, il est raisonnable d'anticiper qu'avec le temps, cette stratégie nationale pourrait contribuer à remédier aux faiblesses identifiées dans l'évaluation des risques.
- 180 Néanmoins, l'équipe d'évaluation exprime certaines préoccupations quant à la portée potentiellement limitée de la stratégie. Ces préoccupations découlent de deux facteurs principaux :
- Compréhension insuffisante de certaines activités complexes de blanchiment de capitaux : L'équipe craint que la stratégie ne prenne pas suffisamment en compte la complexité croissante des techniques de blanchiment de capitaux, ce qui pourrait limiter son efficacité dans la lutte contre ces activités.
  - Absence d'analyse des risques dans certains secteurs clés : La stratégie ne semble pas inclure une analyse approfondie des risques liés à certains secteurs sensibles, tels que les personnes morales et les constructions juridiques, les organismes à but non lucratif, les actifs virtuels et leurs prestataires de services.
- 181 Ces lacunes pourraient compromettre l'efficacité globale de la stratégie et empêcher une prise en charge adéquate de tous les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme à Djibouti.
- 182 En plus de la stratégie nationale de LBC/FT, Djibouti dispose d'une « stratégie nationale de lutte contre la corruption de 2020-2030 », élaborée avec l'appui du PNUD. Cette stratégie a été mise en place à la suite d'un diagnostic réalisé en collaboration avec l'ensemble des parties prenantes, portant sur la situation de la bonne gouvernance et plus particulièrement sur la prévention et la lutte contre la corruption, en évaluant le cadre légal et institutionnel existant en la matière. Le pays indique que cette stratégie s'aligne sur la politique gouvernementale, qui est la vision « Djibouti 2035 », ainsi que sur les dispositions de la Convention des Nations Unies contre la corruption. En même temps, les autorités affirment : « Nous ne disposons pas encore de données quantifiées produites au niveau national sur la corruption. Les seuls indicateurs existants sont ceux élaborés par des institutions internationales telles que Transparency International ».
- 183 En ce qui concerne l'inclusion financière, Djibouti dispose d'un document officiel intitulé "Stratégie nationale pour l'inclusion financière 2022-2027". Cette stratégie se concentre sur plusieurs aspects clés:
- Évaluation des efforts déployés par les différentes parties prenantes : L'examen des indicateurs d'accès et d'utilisation des services financiers a permis de mettre en évidence les progrès réalisés en matière d'inclusion financière à Djibouti.
  - Identification des vulnérabilités du secteur de l'inclusion financière : Une analyse approfondie a permis de cerner les failles et les risques potentiels liés à l'inclusion financière dans le pays.

- Étude des caractéristiques des produits d'inclusion financière : Les différents produits d'inclusion financière disponibles à Djibouti ont été examinés en détail, en tenant compte de leurs fonctionnalités et de leur adéquation aux besoins des populations cibles.
- Formulation de recommandations générales : Sur la base des analyses effectuées, des recommandations générales ont été formulées visant à améliorer et à renforcer l'inclusion financière à Djibouti.

184 Par ailleurs, la République de Djibouti a adopté la « loi portant orientation stratégique pour la structuration du secteur informel en République de Djibouti », publiée au Journal Officiel le 17 janvier 2023. Cette loi vise à structurer le secteur informel à Djibouti et repose sur quatre axes principaux:

1. **Formalisation des activités** : Ce volet se base sur la simplification des démarches administratives, l'octroi d'incitations fiscales, et la mise en place d'avantages fiscaux afin d'encourager les entreprises du secteur informel à se formaliser, accompagnés d'actions de sensibilisation.
2. **Accompagnement** : Il s'agit d'offrir aux acteurs du secteur informel les outils et le soutien nécessaires pour leur transition vers le secteur formel (formations, accès au financement, etc.).
3. **Développement de l'entrepreneuriat** : Ce pilier comprend la création d'incubateurs et d'accélérateurs, ainsi que la promotion de l'esprit entrepreneurial, en particulier auprès des jeunes et des femmes, à travers des campagnes de sensibilisation.
4. **Amélioration du cadre légal** : Ce point vise à modifier les lois et règlements pour mieux répondre aux spécificités du secteur informel, ainsi qu'à instaurer des mécanismes de contrôle afin de garantir le respect des normes.

185 Cette loi a pour ambition de créer un environnement propice à la croissance des entreprises informelles, en leur fournissant les outils et les ressources nécessaires pour se développer et contribuer à l'économie nationale.

186 Ces orientations permettent également de mieux gérer la vulnérabilité que représente le secteur informel. Dans ce cadre, les autorités soulignent une nette amélioration du taux d'inclusion financière, passé de 18 % en 2020 à 34 % en 2023.

187 Jusqu'à présent, Djibouti n'a pas encore adopté de stratégies et de politiques visant à aborder certains risques associés à des crimes sous-jacents tels que, le crime organisé, y compris le trafic de drogue et la contrebande, ainsi que les délits liés au commerce international.

188 Concernant les efforts de lutte contre le terrorisme, le représentant de la République de Djibouti a signalé<sup>11</sup> que «...il y a lieu de relever que la stratégie djiboutienne de lutte contre l'extrémisme violent repose sur un triptyque comprenant d'une part un dialogue théologique, d'autre part une implication volontariste des jeunes dans l'action publique et enfin le respect et la

---

<sup>11</sup> Dans la déclaration de la République de Djibouti sur le point 111 de l'ordre du jour intitulé « les mesures visant à éliminer le terrorisme international » (6ème commission : question juridiques) au siège de l'ONU le 11 Octobre 2018.

promotion des libertés individuelles et collectives. » . Cependant, l'équipe d'évaluation n'a pas pu déterminer dans quelle mesure cette stratégie aborde les questions relatives à la prévention du financement du terrorisme.

### *Exemptions et application de mesures renforcées et simplifiées*

189 Aucune dérogation aux mesures de vigilance dans les scénarios à risque élevé et à risque faible n'a été appliquée par les autorités sur la base des évaluations de risques.

190 Les résultats de l'ENR ne sont pas pleinement exploités par les autorités djiboutiennes pour justifier les dérogations, les mesures renforcées ou simplifiées en matière de LBC/FT. Par conséquent, certaines pratiques d'exemption ou d'application des mesures renforcées ou simplifiées ne s'alignent pas systématiquement sur les risques identifiés par l'ENR.

### *Mesures de vigilance renforcée définies par la législation*

191 La législation djiboutienne impose aux entités assujetties l'obligation d'appliquer des mesures de vigilance renforcée dans plusieurs situations spécifiques, conformément aux articles de la loi n°106, notamment pour les relations avec des personnes politiquement exposées (PPE) (articles 2-2-20) et les correspondances bancaires (articles 2-2-21). Ces mesures sont également expliquées dans la ligne directrice n°7, qui clarifie non seulement les recommandations du GAFI, mais aussi les exigences de la loi n°106. Cependant, bien que ces dispositions aient permis une bonne compréhension des obligations basées sur une approche des risques liée au BC/FT, elles ne prennent pas pleinement en compte les résultats spécifiques de l'ENR.

192 Djibouti autorise, dans certains cas, l'application de mesures renforcées supplémentaires par rapport aux standards du GAFI, sans toutefois garantir que ces mesures sont justifiées par les résultats de l'ENR. Par exemple, pour les virements électroniques transfrontaliers, Djibouti ne fixe pas de seuil minimal au-dessous duquel les institutions financières doivent vérifier la présence des informations requises. En conséquence, les institutions financières assujetties doivent vérifier l'exactitude de toutes les informations demandées pour l'ensemble des virements électroniques transfrontaliers, indépendamment du montant (voir la recommandation 16).

### *Exemptions et inclusion financière*

193 Certaines exemptions dans la législation djiboutienne visent à promouvoir l'inclusion financière, notamment dans le secteur des services financiers numériques. Par exemple, sans que l'équipe d'évaluation puisse en vérifier le fondement légal, l'opérateur de monnaie électronique (D-Money) peut fournir des services limités à des clients dont l'identité ne peut être vérifiée pleinement, en imposant des plafonds mensuels sur les transactions. Cette approche facilite l'accès aux services financiers pour les populations non bancarisées ou sous-bancarisées. Toutefois, il est essentiel que ces exemptions soient continuellement réévaluées à la lumière des résultats de l'ENR, afin de s'assurer qu'elles ne compromettent pas les efforts de LBC/FT. La réglementation actuelle du pays impose cependant des exigences de vérification des clients, indépendamment

du montant de la transaction, limitant ainsi certaines opportunités d'inclusion financière. Il serait pertinent de trouver un juste équilibre entre la simplification des procédures et la sécurité du système financier, pour éviter un « de-risking » excessif qui pourrait pénaliser les populations les plus vulnérables et compromettre les chances de développement de l'inclusion financière.

194 Il est également essentiel que la République de Djibouti adopte une vision globale qui prenne en compte l'harmonisation de la réglementation et des mesures avec les orientations de ses stratégies et politiques nationales. Elle doit renforcer l'utilisation des résultats de l'ENR afin de justifier et d'encadrer les dérogations ainsi que les mesures renforcées ou simplifiées. En outre, l'application rigoureuse de l'Approche Basée sur les Risques (ABR) doit être généralisée pour garantir que les pratiques en vigueur soient proportionnées aux risques réels identifiés.

### *Objectifs et activités des autorités compétentes*

195 Les objectifs et les activités des autorités compétentes dans la lutte contre BC-FT sont jugés limités en raison d'une incohérence entre les risques existants et imminents et les actions entreprises par les autorités compétentes.

196 Cette limitation découle de deux facteurs principaux :

- Des lacunes dans l'évaluation nationale des risques : L'évaluation nationale des risques n'a pas pris en compte de manière exhaustive tous les risques existants ou potentiels liés au BC-FT. Cette omission affecte la pertinence des objectifs et des activités des autorités compétentes dans ce domaine.
- Une compréhension insuffisante de certains risques et menaces : Les autorités compétentes font face à des difficultés à appréhender pleinement certains risques et menaces associés à des activités criminelles spécifiques. Cela est particulièrement vrai dans les domaines où les autorités n'ont pas collecté suffisamment de données statistiques, n'ont mené que des enquêtes limitées ou n'ont mené aucune enquête du tout.

197 Suite à l'adoption du rapport de l'ENR, les autorités compétentes et les organismes d'autorégulation ont fourni des efforts ainsi certains ont procédé à l'élaboration de mesures pour atténuer les vulnérabilités identifiées, conformément à ce qui est indiqué ci-dessous.

198 Aussi, le ministère de la Justice a entamé une série d'actions pour la création de l'école de la Magistrature pour la formation des magistrats et des auxiliaires de la justice et la révision du cadre réglementaire et institutionnel des professions juridiques tel que la profession notariale.

199 La Banque Centrale quant à elle a élaboré son plan de contrôle sur la base de l'approche basée sur les risques et a adressé un questionnaire de LBC/FT à toutes les Ifs. La plupart des missions de contrôle effectuées par les autres organes concernés sont en rapport avec la supervision générale dans lesquelles elles prennent parfois en compte les aspects de blanchiment de capitaux et financement du terrorisme.

200 Pour les autorités de poursuites, le pays prévoit la mise en place du parquet financier ayant pour objet le traitement des dossiers sur les crimes financiers.



- 201 Le service de renseignements financiers (Actuelle ANRF), a entamé le renforcement des capacités de son effectif et envisage d'améliorer son système d'information, en vue de sécuriser, favoriser et améliorer les déclarations par les assujettis des opérations suspectes et des autres informations pertinentes.
- 202 Néanmoins, il est nécessaire d'inscrire les actions des différents intervenants dans une approche qui prend en considération les risques existants ou potentiels liés au BC-FT. D'autre part, l'essentiel des objectifs et actions sont des projets que le pays envisage de réaliser. Dans ce sens le pays a signalé qu'« Il est maintenant acquis que l'ENR qui a abouti en 2022 était une première évaluation du pays. De ce fait, un certain temps est nécessaire pour que toutes les autorités compétentes puissent se saisir entièrement de ces résultats pour fixer des objectifs ».

### *Coopération et coordination nationales*

- 203 La coopération et la coordination nationales entre les autorités djiboutiennes dans la lutte contre le BC-FT est en transition des méthodes traditionnelles basées sur des relations personnelles vers des mécanismes officiels. Bien que les autorités collaborent de manière variable dans ces domaines, elles disposent d'une gamme de mécanismes pour le faire.
- 204 Ces mécanismes s'appuient notamment sur des relations bilatérales étroites entre toutes les autorités clés impliquées dans la lutte contre les crimes. Les autorités soulignent d'ailleurs le caractère étroit de leur coordination. Cependant, il est important de noter que cette collaboration inter-agences fait défaut dans le domaine de la prolifération des armes de destruction massive « FP » (voir le résultat immédiat 11).
- 205 Lors de l'élaboration de l'ENR, Djibouti n'a pas explicitement désigné d'autorité pour coordonner les actions d'évaluation des risques. Cependant, une coordination de facto a eu lieu lors d'une réunion interministérielle en janvier 2021, présidée par le Premier Ministre et le Gouverneur de la Banque Centrale de Djibouti. Le suivi de l'ENR est effectué par le comité national de lutte contre le terrorisme, avec le soutien d'un comité technique. Bien que la mission spécifique du comité technique ne soit pas clairement indiquée, la loi n°106/AN/24/9ème L, adoptée le 07 mars 2024, définit le mandat du Comité national de coordination, incluant la coordination des efforts d'évaluation des risques et la dissémination des résultats.
- 206 Jusqu'à présent, le pays favorise la coopération et l'échange d'informations entre les parties prenantes par le biais de la législation LBC/FT et du code de procédure pénale, tel que défini dans la Loi n°112/AN/11/6ème L. Cette loi dispose que le service de renseignements financiers reçoit toutes les informations utiles, y compris celles provenant des autorités judiciaires, de la police, des autorités disciplinaires et de contrôle, ainsi que d'autres services administratifs de l'État. De plus, des réunions de travail, des séminaires et des formations sont organisés pour rassembler les différentes agences de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.
- 207 Djibouti a plusieurs mécanismes de coordination pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Le premier est le comité national de lutte contre le terrorisme, dirigé par les plus hautes autorités, responsable de la coordination des politiques et des stratégies. Ensuite, il y a le comité technique chargé de mettre en œuvre les décisions du

- comité national. Ces comités travaillent en tandem avec le parquet de la République, formant ainsi les principaux organes de coordination entre les autorités répressives. Les membres de ces comités sont des hauts fonctionnaires du gouvernement.
- 208 D'autre part, le service de renseignements financiers (actuelle ANRF) préside le comité des correspondants qui réunit l'ensemble des responsables de la LBC/FT des institutions financières afin d'échanger sur les tendances criminelles, partager les meilleurs pratiques et apporter des améliorations au dispositif règlementaire. Il collabore étroitement aussi avec la Direction de la Supervision pour mettre en œuvre des activités de LBC/FT.
- 209 En complément des canaux officiels, Djibouti utilise également divers canaux de coopération informels, tels que les conversations en face à face, les échanges d'emails informels et les réseaux sociaux. Ces canaux informels complètent les formes de coopération officielle, notamment les protocoles d'entente.
- 210 Dans ce contexte, les parties prenantes nationales compétentes de la République de Djibouti ont engagé des démarches pour conclure des accords de coopération visant à faciliter l'échange rapide et sécurisé d'informations entre les parties. Ces accords visent à faciliter l'échange rapide et sécurisé les informations entre les parties. Les parties prenantes concernées comprennent :
- Une convention d'échange d'informations entre le Service de Renseignements Financiers (SRF, actuellement ANRF) et l'autorité de supervision bancaire. Cette convention formalise les échanges d'informations entre la Direction de la supervision bancaire (DSB) de la Banque Centrale de Djibouti (BCD) et le Service de Renseignements Financiers (actuellement ANRF), notamment dans le cadre des entretiens, des enquêtes et des missions de contrôle sur place (soutien de la DSB dans le cadre des obligations des DOS).
  - Une convention d'échange d'informations est en cours d'élaboration entre l'ANRF et la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS), permettant l'accès à la base de données de cette dernière contenant l'ensemble de la population active.
  - Une convention de collaboration est en cours d'élaboration entre l'ANRF et la Direction Générale de Lutte contre le Terrorisme.
  - Un accord d'échange d'informations en cours de signature entre la Douane et l'ANRF pour l'accès à la base de données statistiques sur les transferts transfrontaliers et la déclaration des opérations suspectes.
  - Une convention en cours entre la BCD et la Douane pour intégrer la plateforme de la Douane dans le processus de demande d'autorisation de transport de fonds par les institutions financières.

### *Connaissance des risques par le secteur privé*

- 211 Djibouti n'a pas rendu public son ENR ni diffusé cette publication sur les sites internet des principales autorités compétentes. Cependant, un document confidentiel a été fourni par les autorités djiboutiennes à toutes les parties prenantes du Comité National de Lutte contre le Terrorisme, qui ont choisi de le partager avec toutes les autorités de régulation dans les secteurs financier et non financier ainsi qu'avec les autorités gouvernementales membres du comité. De plus, le comité chargé de

l'évaluation nationale des risques, avec l'aide De l'ANRF , a organisé une série d'ateliers bénéfiques pour les membres du secteur privé financier et non financier.

- 212 Dans ce contexte, plusieurs réunions ont été organisées pour disséminer les résultats de l'Évaluation Nationale des Risques (ENR) dans divers secteurs et auprès des parties bénéficiaires. Le 16 mars 2022, une réunion interministérielle a permis de présenter les travaux sectoriels aux membres du gouvernement. Le 31 mars 2022, une autre réunion interministérielle a été organisée pour présenter le rapport complet de l'ENR aux membres du gouvernement. Par la suite, le 1er novembre 2023, une réunion organisée par la (BCD) a présenté les résultats de l'ENR aux banques, avec la participation de 17 représentants. Enfin, le 15 novembre 2023, une autre réunion du BCD a permis de présenter les résultats de l'ENR aux auxiliaires financiers, avec la participation de 14 personnes.
- 213 Dans sa réponse relative à la dissémination des résultats de l'ENR au secteur privé, le pays a signalé qu'un organe de coordination, opérationnel et représentatif doté des ressources suffisantes a été mis sur pied pour coordonner et diriger l'ensemble des travaux relatifs à l'évaluation mutuelle de Djibouti. (décret du 09 Aout 2023). Cette cellule de coordination nationale, est placée sous l'autorité du Procureur Général.
- 214 Avec l'appui de la Cellule de coordination nationale ; des différents points focaux des autorités compétentes et institutions concernées ont été identifiées pour participer activement aux travaux de l'Evaluation Mutuelle. »
- 215 Malgré la mise en place d'un Comité national de coordination chargé de la coordination des efforts d'évaluation des risques et de la diffusion de leurs résultats, un obstacle majeur demeure : l'absence d'un mécanisme adéquat pour la transmission et la dissémination des informations liées à l'évaluation nationale des risques (ENR).
- 216 Le niveau de connaissance des risques de BC-FT varie considérablement d'un secteur financier à l'autre. Si les banques et les auxiliaires financiers agents de grands groupes mondiaux affichent une connaissance satisfaisante de ces risques, les autres institutions financières présentent encore des lacunes importantes. C'est également le cas à ce stade des compagnies d'assurance, qui se retranchent derrière l'absence de commercialisation de contrats d'assurance vie et de produits de capitalisation.
- 217 Cette disparité de connaissances expose ces institutions à des risques accrus de BC-FT et nécessite des efforts de sensibilisation et de formation ciblés pour combler ces lacunes et harmoniser le niveau de compréhension des risques dans l'ensemble du secteur financier.
- 218 Les EPNFD, en particulier, sont particulièrement vulnérables aux activités de BC-FT en raison de leur manque criant de sensibilisation à ces risques. Elles ne disposent ni d'informations utiles sur les résultats de l'ENR ni de directives claires et formalisées de la part des autorités compétentes concernant leurs obligations en matière de lutte contre le BC-FT. (voir RI.4)
- 219 Cette situation appelle à un renforcement urgent de la sensibilisation et de la communication au sein de ce secteur, afin que les EPNFD puissent jouer pleinement leur rôle dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

220 En résumé, l'absence d'un mécanisme adéquat de transmission des informations, la disparité des connaissances selon les secteurs financiers et le manque de sensibilisation parmi les EPNFD constituent des obstacles majeurs à la gestion efficace des risques de BC-FT à Djibouti.

### *Conclusions sur le RI.1*

221 D'une manière générale, Djibouti a montré une compréhension naissante des risques liés au BC-FT auxquels elle est confrontée, bien que cette compréhension soit plus limitée pour certaines autorités de supervisions des entreprises et professions non financières. Les autorités chargées des enquêtes et des poursuites, en particulier les services de renseignement, ont montré, grâce à leurs propres analyses, une compréhension plus approfondie et appropriée des risques nationaux en matière de BC/FT.

222 D'importantes améliorations sont requises en particulier au niveau de l'analyse de certains risques BC / FT ainsi qu'au niveau de la compréhension des risques sectoriels par certaines autorités de contrôle des secteurs considérés à risques.

223 Les politiques et activités en matière BC/FT ne reflètent pas de manière adéquate les risques identifiés.

224 La coopération et la coordination nationales entre les autorités djiboutiennes présentent des disparités. Bien que les autorités collaborent de manière variable et disposent d'une gamme de mécanismes pour le faire dans ces domaines, il s'avère nécessaire de formaliser les échanges par plus de conventions de coopération et faciliter les accès mutuels aux bases de données à travers des plates-forme d'échange de renseignements et d'informations.

225 Les axes de coopération entre les différents organes de répression doivent être renforcés afin de partager des informations utiles sur les tendances mais également les moyens de coopération commune. En outre, les autorités doivent mettre un place un mécanisme de coopération, d'échange d'information entre les parties prenantes concernées par la prolifération et son financement.

226 L'absence d'un mécanisme adéquat de transmission des informations entre les parties prenantes concernées, la disparité des connaissances selon les secteurs financiers et le manque de sensibilisation parmi les EPNFD constituent des obstacles majeurs à la gestion efficace des risques de BC/FT à Djibouti.

**Djibouti est notée comme ayant un niveau d'efficacité faible pour le RI 1.**

## Chapitre 3. RÉGIME JURIDIQUE ET QUESTIONS OPÉRATIONNELLES

### Conclusions principales et actions Recommandées

#### *Conclusions principales*

##### *Résultat Immédiat 6*

- a) L'ANRF et les autorités d'enquête et de poursuite ont divers moyens d'accéder aux informations financières et autres données, qu'elles proviennent du secteur public ou privé. Cependant, le manque d'équipements informatiques adéquats **impacte le renforcement de l'analyse opérationnelle** et entrave souvent un partage d'informations efficace, qui se fait généralement de manière informelle.
- b) L'utilisation des renseignements financiers et autres informations pertinentes par les autorités pour développer des preuves et localiser les produits du crime liés au blanchiment d'argent, aux infractions sous-jacentes et au financement du terrorisme demeure faible.
- c) Le nombre de DOS demeure insuffisant, provenant principalement des grandes banques. Une seule DOS est parvenue d'un auxiliaire financier entre 2018 et 2022 et une autre en 2023 tandis qu'il est totalement absent de la part des EPNFD. De plus, le financement du terrorisme n'a fait l'objet que d'une seule déclaration en 2023, malgré la menace croissante posée par des groupes comme Al-Shabaab et Al-Qaïda dans la péninsule arabe, ainsi qu'une menace interne incarnée par le FRUD Armé (voir RI4) ce qui est de nature à impacter la capacité de l'ANRF à répondre aux besoins opérationnels.
- d) L'ANRF souffre d'un manque de ressources humaines, financières et technologiques pour mener à bien son mandat de réception, d'analyse et de diffusion des informations. Les rapports des déclarations d'opérations suspectes disséminés par l'ANRF sont rares, avec seulement 8 rapports pour la période de 2019 à 2023, bien que leur qualité ne soit pas remise en question par les autorités compétentes.
- e) Les analyses opérationnelles effectuées par l'ANRF semblent ne pas apporter de valeur significative ni aux informations contenues dans les DOS ni aux besoins opérationnels des autorités compétentes.
- f) L'ANRF n'a pas encore entrepris d'analyse stratégique, et les rapports annuels n'ont pas été générés jusqu'à présent. De plus, le processus de traitement des déclarations ne prend pas en compte les résultats de l'évaluation nationale des risques comme critère de priorisation.
- g) Bien que l'ANRF ait maintenu une coordination constante avec diverses autorités engagées dans la lutte contre BC-FT, l'absence de statistiques précises et la dépendance à l'égard d'une collaboration principalement informelle, il n'est certain que la qualité de cette coopération et de cet échange d'informations soit satisfaisante.

##### *Résultat Immédiat 7*

- a) Djibouti dispose d'un cadre juridique propice à l'identification des affaires de BC et plusieurs autorités d'enquêtes ont le pouvoir de mener des investigations sur les cas de BC. Cependant, celles-ci mènent essentiellement des enquêtes sur les infractions sous-jacentes et très exceptionnellement sur le BC. Seules la SRD de la gendarmerie et la brigade économique et financière de la police nationale ont pu détecter des cas de BC. L'infraction de BC est désormais systématiquement visée dans les affaires pour lesquelles des produits criminels sont générés. En revanche, très peu d'enquêtes sont diligentées sous la

forme d'enquêtes financières parallèles et lorsqu'elles le sont depuis très récemment, elles sont conduites concomitamment avec l'enquête portant sur l'infraction sous-jacente.

- b) Les principales infractions sous-jacentes faisant l'objet d'enquêtes et de poursuites ne reflètent pas généralement les menaces identifiées par l'ENR, à l'exception de l'escroquerie et de l'abus de confiance qui ont fait l'objet d'enquêtes. De plus, l'analyse de l'EE a permis d'identifier d'autres infractions importantes qui ne sont pas poursuivies. La prise de conscience naissante des autorités d'enquête et de poursuites pénales quant à la nécessité de poursuivre le BC en plus des infractions sous-jacentes, a permis de redresser la situation dans laquelle il n'y avait aucune poursuite pour BC. Les cas de BC poursuivis correspondent très faiblement au profil de risque du pays. L'absence d'enquête et de poursuite en matière de corruption et infractions assimilées de même sur le blanchiment des produits desdites infractions, peut avoir une incidence systémique sur tout le dispositif de LBC/FR du pays.
- c) Les personnes poursuivies dans le cadre des enquêtes en cours devant les juges d'instructions, sont pour une très grande partie, soupçonnées d'être impliqués dans la commission de l'infraction sous-jacente et dans la réalisation des opérations de BC. Ces affaires ont abouti à un jugement et à la condamnations de sept (07) personnes physiques dans un dossier ; et un seul cas de BC est relatif à la poursuite d'infractions commises à l'étranger. En dehors de ces cas d'auto-blanchiment, les cas de blanchiment infraction autonome, ont été rarement identifiés et un seul cas de ce type fait l'objet d'investigations par un juge d'instruction. En revanche, aucun cas de BC en cours d'instruction, n'implique un tiers qui n'était pas mêlé à la commission de l'infraction sous-jacente.
- d) Le cadre normatif de Djibouti prévoit des sanctions proportionnées et dissuasives en cas de condamnation pour BC. L'ouverture récente des informations judiciaires sur des cas de BC n'avait pas encore abouti à des renvois devant la juridiction de jugement. Toutefois, le 06 mars 2024, un seul dossier a fait l'objet de jugement et les personnes poursuivies ont été condamnées à des peines de prison. Le caractère proportionné et dissuasif des peines prononcées n'a donc pas pu en conséquence être mesuré à partir de ce seul cas.
- e) Aucune mesure de justice pénale n'est mise en œuvre pour pallier les cas où est impossible d'obtenir une condamnation après une enquête en matière de BC.

### ***Résultat Immédiat 8***

- a) La saisie et la confiscation du produit et des instruments du crime et des biens d'une valeur équivalente demeurent peu développées à Djibouti, malgré l'existence d'un cadre juridique qui souffre d'un manque de mécanismes et de formations appropriés. La confiscation n'est pas une priorité politique, et les enquêtes financières ne sont pas systématiquement menées, tandis que l'unité centrale de saisie et de confiscation nouvellement créée n'est pas encore opérationnelle.
- b) Djibouti manque d'engagement dans la saisie et la confiscation du produit et des instruments du crime et des biens d'une valeur équivalente, avec des autorités compétentes qui ne mènent pas de manière cohérente et proactive de telles confiscations, comme en témoignent les statistiques insuffisantes.
- c) Le pays fait face à des risques accrus liés à la criminalité organisée en raison de sa position stratégique en tant que point de passage majeur pour les flux de capitaux et de marchandises, et la présence de la criminalité organisée dans les pays voisins aggrave ces risques.
- d) Les mesures de confiscation ne sont pas alignées sur les priorités nationales, avec un manque de confiscations de biens liés à la corruption, au trafic de migrants, au trafic d'êtres humains, aux infractions douanières et fiscales, tandis que l'éprouve

des difficultés à détecter le blanchiment d'argent lié au commerce international. Le nombre de procès-verbaux dressés et la valeur des sommes saisies restent faibles.

### ***Actions Recommandées***

#### ***Résultat Immédiat 6***

La République de Djibouti devrait :

- a) Mettre en œuvre une utilisation optimisée et systématique des sources d'information financière disponibles lors des enquêtes afin de recueillir des preuves et de localiser les produits du crime liés au blanchiment d'argent, aux infractions sous-jacentes associées et au financement du terrorisme. Cela implique d'équiper les acteurs clés de systèmes d'information performants, de connecter les bases de données internes, d'établir des canaux de communication sécurisés et de conclure davantage de protocoles d'accord internationaux.
- b) Fournir des formations en matière d'investigations financières pour les organismes chargés des enquêtes BC/FT, y compris les agents de la direction générale des douanes et l'administration fiscale.
- c) Renforcer la capacité des entités assujetties, en particulier les (EPNFD), à produire des (DOS) en mettant en place un système de feedback, en dispensant des formations y compris sur le financement du terrorisme et en acquérant des solutions technologiques pour le traitement des données.
- d) Optimiser les capacités opérationnelles et stratégiques de l'ANRF en dotant l'organisme de ressources humaines qualifiées en nombre suffisant, notamment des informaticiens, pour mener des analyses opérationnelles et stratégiques et produire des typologies pour aider les autorités compétentes.
- e) Formaliser les échanges en concluant des conventions de coopération avec les différents acteurs concernés par la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.
- f) Tenir et produire des statistiques précises et fiables afin de permettre des échanges d'informations satisfaisantes avec les autres acteurs nationaux et internationaux de la LBC/FT.

#### ***Résultat Immédiat 7***

La République de Djibouti devrait :

- a) Djibouti devrait établir les enquêtes financières comme objectif politique dans les affaires de blanchiment, en intégrant des enquêtes parallèles et en créant des équipes spécialisées avec des ressources adéquates ; prioriser les enquêtes selon le profil de risque du pays et assurer une meilleure coordination entre l'ANRF, le fisc, les douanes et les services d'enquête pour renforcer l'identification des cas de blanchiment.
- b) Généraliser et rendre systématiques les enquêtes sur le BC au sein de tous les services chargés des enquêtes et des poursuites pénales, lorsqu'ils traitent des infractions sous-jacentes et prioriser ces enquêtes au sein de ces services en utilisant les techniques spéciales d'enquête prévues par la loi.
- c) Recourir de manière systématique aux enquêtes parallèles au besoin par disjonction, lors des investigations sur toutes les infractions générant des profits, y compris la corruption, tout en augmentant le nombre d'enquêtes autonomes du chef de BC.

- d) Intensifier la formation de tout le personnel des autorités chargées des enquêtes et des poursuites pénales en matière de BC, afin d'améliorer le nombre d'identification de cas, d'enquêtes menées, et de condamnations, pour aligner ces actions sur le profil de risque du pays en matière de BC.
- e) Élaborer et mettre en œuvre une politique de poursuite et de condamnation des auteurs de corruption, en ayant recours aux enquêtes financières parallèles et à tous autres moyens, pour améliorer la recherche de preuves et accroître significativement l'identification, les enquêtes, les poursuites, et les condamnations liées au BC issus de la corruption.
- f) Prononcer des sanctions proportionnées et dissuasives, s'abstenir de les assortir du sursis et s'assurer de l'exécution effective des peines prononcées.

**Résultat Immédiat 8**

La République de Djibouti devrait :

- a) Mettre en place une politique officielle exigeant des autorités qu'elles renforcent leurs efforts en matière de saisie et de confiscation des produits du crime et des biens de valeur équivalente. Cette politique devrait inclure des objectifs clairs et des mesures concrètes (lignes directrices) pour garantir une approche proactive et efficace, alignée sur les risques identifiés. Assurer que l'unité centrale de saisie et de confiscation nouvellement créée devienne opérationnelle en fournissant les ressources nécessaires et en établissant des protocoles clairs pour son fonctionnement.
- b) Renforcer ses capacités de contrôle et de coordination :
  - Augmenter les ressources humaines et matérielles dédiées au contrôle des voyageurs aux points d'accès frontaliers, en particulier ceux partagés avec les pays voisins.
  - Offrir des formations spécifiques et continues aux agents de la Douane sur les techniques de détection et de gestion des risques liés au transport transfrontalier d'espèces.
  - Mettre en place une meilleure coordination entre la Douane, les forces de sécurité et les autres agences concernées pour assurer un échange d'informations efficace et rapide.
- c) Optimiser les outils existants et sensibiliser les voyageurs :
  - Mettre en œuvre la base de données existante pour les déclarations de devises.
  - Lancer des campagnes de sensibilisation auprès des voyageurs sur les obligations de déclaration des devises et les sanctions encourues en cas de non-respect.
- d) Exhorter les autorités chargées des enquêtes pénales et notamment en BLC/FT à faire recours à l'ANRF dans le cadre de l'identification de biens mal acquis à l'étranger en vue de formaliser les demandes de confiscations par voies d'entraide judiciaires internationales.
- e) Envisager d'accorder à la douane des compétences judiciaires pour lui permettre de mener des enquêtes pénales surtout en cas de détection de soupçon de BLC/FT à partir des infractions douanières et lui fournir les ressources humaines nécessaires adéquates.
- f) Tenir des statistiques sur toutes les données de saisie, de gel ou de confiscation effectués par les différentes autorités, et désigner une unité chargée de consolider ces données.
- g) Renforcer les capacités d'enquêtes pour les magistrats et enquêteurs en leur fournissant des formations spécifiques en matière d'identification, saisie et confiscation de biens .



227 Les Résultats Immédiats pertinents pour ce chapitre sont RI.6-8. Les recommandations pertinentes pour l'évaluation de l'efficacité dans le cadre de cette section sont R.1, R.3, R.4 et R.29.

### Résultat immédiat 6 (Renseignements financiers)

228 L'équipe d'évaluation a établi ses conclusions en se basant sur diverses sources d'information, comprenant notamment les statistiques fournies par l'ANRF, les entretiens avec l'ANRF ainsi qu'avec plusieurs autorités d'enquête et de poursuite, notamment la brigade criminelle et des affaires spéciales, la brigade des stupéfiants, l'unité de lutte contre le trafic de migrants, les garde-côtes, la Direction de la coordination antiterroriste et de la lutte contre la criminalité transnationale organisée, la division nationale de la lutte contre le terrorisme, la brigade économique et financière et la direction générale des douanes et des impôts. De plus, l'équipe a mené des entretiens avec les administrations gestionnaires de bases de données, les entretiens avec des représentants des professions assujetties, et l'examen des cas ainsi que les visites menées dans les locaux de l'ANRF.

#### *Utilisation des renseignements financiers et autres informations*

229 L'accès et l'utilisation des renseignements financiers et autres informations pertinentes par les autorités pour développer des preuves et localiser les produits du crime liés au blanchiment d'argent, aux infractions sous-jacentes et au financement du terrorisme demeure faible.

230 Les autorités d'enquête ainsi que l'ANRF disposent théoriquement de la possibilité d'accéder et d'utiliser diverses sources. Cependant, dans la pratique, cela se produit rarement, principalement pour l'infraction sous-jacente et non pour le blanchiment d'argent.

231 L'encadré 3.1 identifie les principaux fichiers et bases de données, pour la plupart accessibles en temps réel aux enquêteurs, utilisés par les différentes autorités d'enquêtes.

#### **Encadré 3.1. Exemples de fichiers et bases de données disponibles**

1. **Registre national de la population:** Cette base de données contient des informations sur les citoyens djiboutiens, y compris les données d'identification telles que les noms, les dates de naissance, les adresses, et les numéros d'identification nationale.
2. **Système de gestion des passeports et des visas:** Cette base de données est utilisée pour enregistrer les informations relatives aux passeports et aux visas délivrés aux citoyens et aux étrangers voyageant à travers Djibouti.
3. **Registre des entreprises (ODPIC):** Ce registre contient des informations sur les entreprises enregistrées à Djibouti, y compris leur structure, leurs activités commerciales et les détails de leurs dirigeants.

4. **Système de gestion des véhicules:** Cette base de données enregistre les détails des véhicules immatriculés à Djibouti, y compris les propriétaires, les caractéristiques des véhicules et les informations relatives aux assurances.
5. **Registre foncier:** Cette base de données contient des informations sur la propriété foncière à Djibouti, y compris les titres de propriété, les parcelles de terrain et les transactions immobilières.
6. **Système judiciaire (Bulletin n°3):** Les tribunaux et les autorités judiciaires s'appuient sur une base de données pour consigner les affaires en cours, ce qui englobe les condamnations, les décisions de justice et les procédures judiciaires enregistrées.
7. **Système financier :** Les institutions financières et les régulateurs utilisent des bases de données pour suivre les transactions financières, surveiller la conformité réglementaire et prévenir la fraude financière.
8. **Base de données de la Direction Générale des Douanes:** Cette base contient les informations sur les mouvements d'espèces des institutions financières, ainsi que sur les marchandises franchissant les frontières de Djibouti. Elle enregistre les importations, les exportations, les droits de douane perçus, les déclarations en douane des entreprises et les inspections douanières. Bien que les mouvements d'espèces des passagers ne soient pas enregistrés dans des bases de données et malgré l'absence de données statistiques pour la période allant de 2019 à 2023 en raison de l'implémentation récente des déclarations de mouvements d'espèces des passagers, cette plateforme demeure essentielle pour le contrôle des flux commerciaux et la collecte des recettes douanières.
9. **Base de données de la Direction Générale des Impôts:** Cette base de données recueille des informations sur les contribuables et leurs obligations fiscales à Djibouti. Elle enregistre les déclarations de revenus, les paiements d'impôts, les exonérations fiscales accordées et les contrôles fiscaux effectués par les autorités fiscales. Cette base de données est utilisée pour assurer le recouvrement des recettes fiscales et l'application équitable des lois fiscales.
10. **Base de données du Registre de l'Autorité des Ports et des Zones Franches:** Cette base de données contient des informations sur les entreprises opérant dans les ports et les zones franches de Djibouti. Elle enregistre les activités commerciales, les licences d'exploitation, les mouvements de marchandises et les transactions financières des entreprises. Cette base de données est cruciale pour la gestion et la réglementation des activités portuaires et des zones franches, ainsi que pour la promotion de l'investissement et du commerce international.
11. **Base de données du Trésor National:** Cette base de données centralise les informations financières relatives aux dépenses publiques, aux recettes gouvernementales, à la dette publique et à la gestion des fonds publics à Djibouti. Elle enregistre les budgets gouvernementaux, les transactions financières, les comptes bancaires du gouvernement et les

rapports financiers officiels. Cette base de données est utilisée pour assurer la transparence financière, la responsabilité budgétaire et la gestion efficace des ressources publiques.

12. **Base de données du Djibouti Telecom:** Cette base de données contient des informations variées telles que les relevés d'appels, les données de localisation géographique, les transactions financières et les métadonnées des communications électroniques. Ces données sont collectées à partir des réseaux de télécommunications opérés par Djibouti Telecom.

232 L'accès et l'utilisation des renseignements financiers et autres informations pertinentes sont entravés par un processus manuel de collecte et d'analyse des données, ainsi qu'un système informatique obsolète. L'absence d'outils analytiques et le manque de ressources humaines viennent également aggraver cette situation, compromettant ainsi l'efficacité des efforts de lutte contre le BC et le FT.

233 Les enquêtes sont souvent confrontées à de multiples obstacles qui entravent leur capacité à exploiter pleinement les renseignements financiers et autres informations pertinentes. Ces défis découlent de diverses lacunes, notamment une répartition inégale parmi les différents assujettis et une insuffisance des (DOS), ce qui est particulièrement problématique étant donné que l'activité déclarative des assujettis est très faible, surtout dans le contexte du risque de blanchiment d'argent (BC) et de financement du terrorisme (FT) à Djibouti. En effet, le nombre de dossiers analysés varie considérablement d'une année à l'autre, passant de 24 en 2019 à seulement 20 en 2023.

234 En effet, l'ANRF et les autorités d'enquête et de poursuite disposent de la possibilité d'accéder et d'utiliser diverses sources pour consulter et accéder aux informations disponibles seulement la collecte et l'analyse peu développée des données, la faible activité déclarative et la qualité des informations, le manque des systèmes d'information permettant des accès mutuels et le recours à des modes informels d'échange, couplées à l'absence des outils analytiques développés avec des logiciels d'analyse sophistiqués permettant d'automatiser certaines tâches et d'identifier plus rapidement les opérations suspectes et à un manque de ressources humaines, constituent les principales freins qui entravent considérablement l'accès et l'exploitation des informations financières pertinentes, réduisant ainsi l'efficacité des efforts de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

#### ***Agence Nationale de Renseignements Financiers (ANRF)***

235 Théoriquement, l'ANRF peut obtenir de toute autorité publique et de toute autre personne physique ou morale la communication des informations et documents. L'ANRF peut également échanger des renseignements avec les autorités judiciaires, les autorités de l'application de la loi et celles chargées de l'application des sanctions disciplinaires ou de contrôle, et tous les autres services administratifs étatiques. L'ANRF a pour mission d'analyser ces informations dans le but d'établir des liens entre les opérations suspectes et les activités illicites en vue de prévenir et de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et de transmettre le résultat de ses analyses au Procureur de la République et les autres autorités judiciaires compétentes lorsqu'il existe des raisons de suspecter une activité liée au BC/FT. Dans ce sens et

dans le cadre de l'exécution de ses fonctions, l'ANRF effectue l'analyse opérationnelle qui exploite les informations disponibles et susceptibles d'être obtenues afin d'identifier des cibles spécifiques, de suivre la trace d'activités ou d'opérations particulières et d'établir les liens entre ces cibles et un possible produit du crime, le blanchiment de capitaux, les infractions d'origine associées et le financement du terrorisme.

236 Ainsi, l'ANRF agit comme un centre de collecte et d'analyse d'informations financières provenant de diverses entités, qu'il s'agisse de personnes assujetties, d'autorités judiciaires ou d'autres services publics. Elle enrichit ces données grâce à ses propres enquêtes et par l'exercice de son droit de communication. Dans les cas où les soupçons d'activités liées au blanchiment d'argent ou au financement du terrorisme sont confortés, elle transmet le dossier au Parquet.

237 L'ANRF bénéficie d'un accès direct et indirect à une multitude de sources d'informations, lui permettant d'interroger les bases de données détenues par les autorités compétentes ou les entités assujetties. Ces données sont généralement accessibles sur demande d'information, et les responsables de l'ANRF soulignent que les délais de réponse de leurs partenaires sont généralement courts. Parmi les bases de données consultées figurent celles des personnes assujetties, telles que les fiches KYC (Know Your Customer), les relevés bancaires, les résultats de diligence, ainsi que les détails des opérations financières. De plus, l'ANRF accède également de manière indirecte aux bases de données des organismes et départements administratifs mentionnés précédemment (voir Encadré 3.1).

238 Lorsqu'il reçoit des (DOS) ou des Déclarations concernant les Transactions en Espèces des douanes, l'ANRF procède immédiatement à des consultations auprès de ces sources directement accessibles. Ces sources incluent notamment :

- La base de données du registre de l'autorité des ports et des zones franches;
- La base de données du trésor national (pour les cautions déposées par les opérateurs);
- La base de données des différents (pour la localisation de conteneurs en cas de litige avec une société importatrice).

239 Cependant, le système informatique actuel ne permet pas à l'ANRF d'intégrer automatiquement les déclarations reçues dans sa base de données ni de consulter de manière consolidée les sources d'information directement accessibles. La réception, la collecte et le traitement de données entièrement manuels alourdissent considérablement le travail opérationnel de l'ANRF et entraînent un retard important dans le traitement des DOS reçues.

240 L'échange d'informations avec les autorités judiciaires se fait sur demande d'informations de l'ANRF vers les autorités judiciaires. Ces dernières peuvent à leur tour s'adresser vers l'ANRF à travers des réquisitions judiciaires pour demander des informations ou données nécessaires pour la poursuite des enquêtes sur le blanchiment d'argent ou le financement de terrorisme.

241 Aussi, l'ANRF bénéficie d'un accès aux bases de données supplémentaires, notamment celles détenues par diverses autorités compétentes mentionnées précédemment. Ces accès peuvent être directs, conformément aux protocoles établis et aux capacités techniques de chaque organisme, ou indirects, dans la mesure où l'ANRF dispose de la capacité technique et légale nécessaire pour accéder à toutes les bases de données des autorités compétentes, à condition que ces dernières aient des systèmes d'information appropriés.

242 Cependant, des obstacles à l'accès aux informations peuvent se présenter, notamment d'ordre matériel. En effet, bien que de nombreuses autorités compétentes détiennent des données pertinentes, toutes ne sont pas nécessairement informatisées ou équipées de systèmes d'information permettant la disponibilité des informations et statistiques et avoir des accès mutuels. Ce défi matériel peut donc constituer un frein à la consultation et à l'utilisation des renseignements financiers et autres informations pertinentes dans les enquêtes, dans le but d'établir des preuves et de localiser le produit du crime liés au blanchiment de capitaux, aux infractions sous-jacentes associées et au financement du terrorisme. De même, il peut entraver la mise en œuvre efficace des mécanismes de coopération et d'échange d'informations dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

**Tableau 3.1. Demandes d'informations et réquisitions formulées aux autres autorités compétentes et aux homologues étrangers et demandes d'informations reçues par l'ANRF (source: ANRF )**

| Année        | Demandes d'informations internationales envoyées | Demandes d'informations nationales envoyées | Réquisitions envoyées aux autorités compétentes | Total DI et Réquisitions nationales | Total des Demandes d'informations reçues | Internationales | Nationales | Total |
|--------------|--|---|---|-------------------------------------|--|-----------------|------------|-------|
| 2018         | 3  | 53  | 1   | 57                                  | 0  | 0               | 0          | 0     |
| 2019         | 0  | 56  | 0   | 56                                  | 1  | 1               | 0          | 1     |
| 2020         | 0  | 24  | 0   | 24                                  | 1  | 1               | 0          | 1     |
| 2021         | 0  | 35  | 4   | 39                                  | 0  | 0               | 0          | 1     |
| 2022         | 0  | 58  | 0   | 58                                  | 5  | 1               | 4          | 5     |
| 2023         | 0  | 156   | 96  | 252                                 | 3  | 0               | 3          | 3     |
| <b>Total</b> | 3  | 382   | 101   | 483                                 | 10                                       | 3               | 7          | 11    |

243 Les statistiques montrent que l'utilisation des renseignements financiers demeure faible par rapport au contexte de risque du pays, malgré une augmentation significative de l'activité de l'ANRF en termes de demandes d'informations et de réquisitions nationales au fil des années, culminant en 2023 comme le montre le (tableau 3.2) . En revanche, les interactions internationales semblent rester limitées. L'accroissement des réquisitions en 2023 pourrait indiquer une prise de conscience récente en la matière. Le faible nombre de demandes reçues, tant nationales qu'internationales, pourrait suggérer une moindre réciprocité ou un besoin moindre de réponses de la part de l'ANRF.

244 Les responsables de l'ANRF ont affirmé que les 10 demandes d'information reçues par l'ANRF durant la période de 2018 à 2023, proviennent des autorités compétentes nationale tel que la Gendarmerie, la Police Nationale, l'ODPIC ou encore depuis peu des autorités Douanières mais également de ses homologues étrangers.

**Tableau 3.2. Tableau Illustratif des Cas de Demandes d'informations émises par l'ANRF pour interroger les bases de données (Décembre 2023 - Janvier 2024) (source:ANRF)**

| Cas   | Description des faits  | Sources consultées   |
|-------|--|--|
| Cas A | Le suspect à Djibouti tente de transférer des fonds vers le pays X via un bureau de transfert à une personne complice liée au groupe terroriste Al-Shabab inscrit sur la liste de l'OFAC.        | -Institutions financières (banques, auxiliaires financiers)<br>- Direction générale des impôts<br>-L'Office Djiboutien de la Propriété Industrielle et Commerciale (ODPIC)   |
| Cas B | Le suspect est impliqué dans une activité de contrebande de khat et intercepté par la gendarmerie en possession de kilos de khat et des sommes d'argent de 370000 FDJ et 16000 birrs éthiopiens. | -Institutions financières (banques, auxiliaires financiers)<br>- Direction générale des impôts<br>-L'Office Djiboutien de la Propriété Industrielle et Commerciale (ODPIC)   |
| Cas C | Le suspect est un employé d'une banque et impliqué dans un vol de plus de deux millions de francs à la caisse.   | -Institutions financières (banques, auxiliaires financiers)<br>- Direction générale des impôts<br>- Direction des domaines de l'État et de la conservation de la propriété foncière<br>- Société Immobilière et d'Aménagement Foncier (SIAF)<br>- Agence de Réhabilitation Urbaine et du Logement Social (ARULOS)<br>- District de Djibouti (services des mines) |
| Cas D | Il s'agit de personnes victimes d'escroquerie via un opérateur de paiements mobiles. Les clients ont   | - Les banques<br>- L'opérateur de la monnaie numérique   |

|              |   |  |
|--------------|---|--|
|              | envoyé des sommes d'argent avec la promesse de doubler la somme envoyée.  |  |
| <b>Cas E</b> | Le suspect est un individu ayant effectué un dépôt de faux billets dans une banque.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Institutions financières (banques, auxiliaires financiers)</li> <li>-L'Office Djiboutien de la Propriété Industrielle et Commerciale (ODPIC)</li> <li>- Direction générale des impôts</li> <li>- Caisse nationale de sécurité sociale</li> </ul> |
| <b>Cas F</b> | Le suspect, un individu d'origine étrangère en escale à Djibouti en provenance d'un pays X, a été arrêté en possession d'une somme en dollars à l'aéroport. Il prévoyait de convertir cette somme en francs de Djibouti pour l'exporter ailleurs, déclarant être un opérateur de change avec l'intention de retourner dans une ville Y pour récupérer le reste des fonds. | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Commissariat central de la Police</li> <li>- Police à la frontière (PAF)</li> <li>- Interpol</li> </ul>   |
| <b>Cas G</b> | L'individu est impliqué dans un vol de sommes d'argent.   | -Institutions financières (banques, auxiliaires financiers)  |

**Encadré 3.2. Cas « Fraude par Cartes Bancaires, Exemple de l'utilisation du renseignement financier dans une affaire de fraude»**

Le 11 juillet 2022, l'ANRF a reçu une réquisition de l'Office de la Police Judiciaire pour une enquête préliminaire menée par la brigade d'identification criminelle de la gendarmerie nationale concernant des opérations suspectes impliquant des cartes bancaires. Une banque locale a signalé des transactions suspectes sur le compte d'une agence de voyage, réalisées à l'aide de cartes bancaires internationales.

L'agence de voyage, détenue par M. et Mme XXXx, a utilisé un terminal de paiement électronique d'une banque locale pour effectuer des transactions suspectes, principalement pour l'émission de billets d'avion, en utilisant des cartes de crédit internationales de type MasterCard ou Visa.

Une analyse des transactions a révélé que l'agence de voyage a effectué un grand nombre de transactions entre juin et juillet 2022, pour un total de 169 429 702 DJF crédités sur son compte. Les transactions ont été effectuées principalement à travers trois banques locales.

Mme X a effectué plusieurs virements depuis son compte bancaire vers le compte de son époux et celui de l'agence de voyage, tandis que M. X a reçu un virement de son épouse. La société "N Solutions" a également reçu des fonds via des virements bancaires.

En conclusion, l'analyse opérationnelle a révélé l'implication de Mme X dans des virements vers des tiers, y compris son époux et la société "N Solutions". D'autres individus ont également été impliqués dans des retraits par chèque et des transferts de fonds pour le compte de M. X. Des éléments de preuve ont été transmis aux autorités compétentes, ce qui a conduit à l'arrestation de la gérante de l'agence de voyage et d'autres personnes impliquées. Les comptes bancaires et les biens liés à l'agence ont été gelés et saisis.

### *Les autorités d'enquête et de poursuite*

- 245 Les autorités d'enquête et de poursuite ne sollicitent pas systématiquement le renseignement financier pour l'identification et la localisation des avoirs patrimoniaux. Ces autorités sous-utilisent leur pouvoir de demander des informations financières en dehors de l'ANRF. Les statistiques indiquent que le parquet et les autorités d'enquête ont peu recours aux informations financières et d'autres renseignements détenus par les autres parties pour étayer leurs investigations (voir le RI.7 et RI.8).
- 246 Pour la collecte des informations financières, ces autorités recourent à divers moyens entre autres et en plus des informations provenant de la coopération policière ou judiciaire internationale, ces autorités utilisent de manière limitée et non systématique les réquisitions auprès des différentes parties concernées. Ces autorités utilisent souvent des méthodes moins formelles : les échanges sur la base des relations personnelles avec les ressources humaines des autres parties concernées.
- 247 Ainsi, l'ANRF est relativement peu sollicité dans la pratique pour enrichir les enquêtes financières, en particulier dans les affaires les plus complexes, bien que ses capacités puissent être bénéfiques dans de telles situations.
- 248 En plus de consulter les registres et bases de données, les autorités d'enquête utilisent divers moyens pour collecter des informations financières, notamment les perquisitions, les renseignements fournis et échangés par des sources humaines sur la base des relations personnelles, et les informations provenant de la coopération policière ou judiciaire internationale. Ils ont également accès et utilisent l'intelligence financière provenant des entités déclarantes (par exemple, relevés bancaires) ou des personnes morales (par exemple, informations sur les actionnaires, bilans de l'entreprise, archives fiscales).
- 249 Les officiers de police judiciaire (OPJ) de la Section de Recherches et de Documentation (SRD) transmettent leurs demandes d'informations à l'ANRF via des réquisitions à personne qualifiée. Parallèlement, l'ANRF sollicite également les OPJ de la SRD lors de ses propres investigations.
- 250 La gendarmerie nationale a indiqué que, dans le cadre d'une enquête, elle émet des réquisitions, visées par le procureur de la République, afin de collecter des informations pertinentes auprès des banques, des auxiliaires financiers, ainsi que des autorités compétentes administratives et de l'ANRF. La gendarmerie nationale peut être sollicitée par les autorités compétentes pour mener des investigations en vertu d'une demande officielle.



251 De son côté, la police nationale reçoit des rapports des institutions financières concernant les mouvements de fonds soit par l'intermédiaire du parquet, soit suite à des disséminations de l'ANRF. Cela permet au service d'investigation concerné de déclencher une enquête et, ultérieurement, de transmettre les résultats de celle-ci au parquet.

**Tableau 3.3. Nombre d'enquêtes menées par les services compétents suite à une information de l'ANRF (2019-2023)**

| Année        | Autorités d'enquêtes |   |   | Parquet | Douanes | Autorités fiscales |
|--------------|----------------------|---|---|---------|---------|--------------------|
| 2019         | 0                    | 0 | 0 | 0       | 0       | 0                  |
| 2020         | 0                    | 0 | 0 | 0       | 0       | 0                  |
| 2021         | 0                    | 0 | 0 | 0       | 0       | 0                  |
| 2022         | 4                    | 0 | 0 | 4       | 0       | 0                  |
| 2023         | 3                    | 0 | 0 | 3       | 0       | 0                  |
| <b>Total</b> | 7                    | 7 | 0 | 0       |         |                    |

252 Ces statistiques révèlent que de 2019 à 2021, aucune enquête n'a été initiée par les autorités d'enquêtes, le parquet, les douanes ou les autorités fiscales, ce qui pourrait indiquer une absence d'informations pertinentes de la part de l'ANRF ou un manque de réactivité et de capacités des autorités concernées. Toutefois, une nette amélioration est observée en 2022 avec 4 enquêtes menées tant par les autorités d'enquêtes que par le parquet, signalant peut-être un changement récent des mécanismes de détection et de transmission des informations ou une meilleure collaboration interinstitutionnelle.

253 Cette tendance se poursuit en 2023 avec 3 enquêtes supplémentaires. Il est cependant préoccupant de constater l'absence totale d'enquêtes de la part des douanes et des autorités fiscales sur l'ensemble de la période, ce qui souligne une faiblesse quant à l'utilisation des renseignements financiers malgré le contexte à risques du pays. Au total, 7 enquêtes ont été menées sur cinq ans par les autorités d'enquêtes et le parquet, ce qui, bien que positif, reste relativement faible. Jusqu'à la date de la visite sur place, l'administration douanière n'avait pas encore intégré les renseignements financiers dans ses pratiques.

254 Il est à noter que la DGDDI ne traite que les aspects fiscaux et administratifs des infractions douanières. Si une infraction présente également un volet pénal, c'est-à-dire qu'elle constitue également un crime au regard du droit pénal, le règlement transactionnel douanier n'a aucun effet sur les poursuites pénales.

255 Les exemples ci-dessous démontrent que les autorités d'enquête de poursuite ont peu recours aux renseignements financiers pour mener des enquêtes.

**Encadré 3.3. Cas « Utilisation du renseignement financier dans une affaire d'escroquerie et d'usage de faux »**

En août 2022, l'ANRF a reçu une réquisition à personne qualifiée de l'Office de la Police Judiciaire portant sur une enquête préliminaire diligentée par la brigade d'identification criminelle de la Gendarmerie Nationale, impliquant des suspects.

L'ANRF a été sollicité pour vérifier leurs comptes bancaires et transactions. Les analyses ont révélé des mouvements financiers suspects, notamment des dépôts provenant de tiers et des revenus multiples sur différents comptes.

Suite à ces découvertes, des enquêtes ont été menées, conduisant à l'arrestation des suspects pour escroquerie, usage de faux et usurpation.

#### **Encadré 3.4. Cas « d'escroquerie et usage de faux »**

En 2023 l'ANRF a été sollicité par l'Office de la Police Judiciaire de la Brigade économique et financière de la Police nationale de Djibouti, pour une enquête sur XXX, suspecté de vol. Après analyse de ses comptes bancaires et transactions, aucune anomalie n'a été détectée, à l'exception de transactions financières à travers l'émetteur de la monnaie électronique minimes via un compte Waafi<sup>12</sup> qui ont été retracées .

Ces transferts de fonds vers et depuis des numéros de téléphone associés à des individus ont été observés, ont permis de localiser le suspect et il a été confirmé qu'il se trouvait au Somaliland lors de la dernière transaction.

Et dans le cadre du réseau de chefs de police nommé "SAMATALIS", l'individu a été interpellé puis extradé vers la République de Djibouti où il a été présenté aux autorités de poursuite. L'enquête a permis également de récupérer une partie du produit du crime à savoir la saisie d'un véhicule acheté avec le produit du vol et la saisie des fonds à hauteur de 3 650 USD.

#### **Encadré 3.5. Cas « demande d'actifs »**

En janvier 2023, suite à une demande d'information de la Sécurité nationale de Djibouti concernant M. X, soupçonné de financement du terrorisme, l'ANRF a découvert que M. X possède des comptes bancaires dans plusieurs banques et est impliqué dans des transactions immobilières importantes. Des mouvements de fonds suspects impliquant plusieurs individus et sociétés ont été observés, ce qui a conduit au gel des avoirs de M. X et à l'ouverture d'une enquête par les autorités compétentes.

#### ***Les autorités douanières et fiscales***

256 La douane et l'administration fiscale disposent d'une gamme étendue d'informations financières pour alimenter leurs enquêtes sur les infractions douanières et fiscales. LA DGI dispose d'une gamme d'information pour apprécier les opérations de LBC/FT. Cette capacité, tel que confirmé par les autorités, sera élargi avec le déploiement d'un nouveau système qui permettra à la DGI un interfaçage avec les différentes administrations et les banques de la place. Cependant, la DGI et la Direction Générale des Douanes (DGD) sont uniquement autorisées à prendre des mesures administratives et n'a pas la compétence pour enquêter sur le blanchiment de capitaux lié aux infractions douanières.

257 En ce qui concerne les infractions fiscales, les dispositions du CGI prévoient une dualité de sanctions, les pénalités fiscales qui correspondent d'une manière générale aux pénalités administratives et les sanctions pénales qui frappent les infractions graves constituant des délits et jugées à ce titre par les tribunaux. Les administrations douanières et fiscales sont restreintes

---

<sup>12</sup> Waafi est une plateforme de paiement mobile qui opère à Djibouti, offrant une gamme de services financiers aux particuliers et aux entreprises. Un compte Waafi est un portefeuille numérique qui permet aux utilisateurs de stocker, d'envoyer et de recevoir de l'argent en utilisant leur téléphone portable.

à l'application de mesures administratives et ne disposent pas de la capacité d'entamer des enquêtes sur le blanchiment d'argent lié aux infractions douanières et fiscales, même lorsqu'elles découvrent un tel blanchiment lors de l'investigation d'autres infractions relevant de leur compétence.

258 De plus, les autorités douanières et fiscales estiment que les sanctions administratives appliquées sont dissuasives et qu'il n'est généralement pas nécessaire de transmettre un dossier au procureur de la République pour engager des poursuites pénales parallèles.

259 Par conséquent, ces informations ne sont pas utilisées pour soutenir des enquêtes financières parallèles sur d'éventuels cas de blanchiment d'argent liés à des infractions douanières ou fiscales. Cela explique également la quasi-absence d'enquêtes et de poursuites pour blanchiment d'argent découlant de la fraude fiscale et la fraude douanière. (voir RI.7).

260 Le faible nombre des enquêtes en BC/FT s'explique par l'absence de connaissances approfondies sur les risques et les mécanismes du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, associée à un manque de sensibilisation et de formation et de ressources dédiées. Une nette prise de conscience commence à s'installer surtout après la réalisation de l'ENR et l'adoption d'une nouvelle politique publique pénale en matière de la LBC/FT notamment avec l'adoption en janvier 2024 de l'instruction du procureur général (voir RI7).

261 Bien que les menaces telles que la corruption, la traite des êtres humains, le trafic illicite de migrants, ainsi que la fraude douanière et fiscale soient de nature transnationale, les autorités d'enquête et de poursuites ainsi que l'ANRF n'échangent que rarement de manière proactive des informations financières avec leurs homologues étrangers (voir le RI.2).

262 Les autorités judiciaires, notamment le parquet et les juges d'instruction, semblent favoriser l'utilisation du renseignement financier et d'autres sources d'informations pour poursuivre l'infraction principale, plutôt que le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

263 Dans l'ensemble, il n'existe pas de pratique systématique parmi les autorités judiciaires et d'enquêtes pour exploiter de manière proactive les informations devant être fournies par l'ANRF et leurs homologues étrangers dans les enquêtes sur le blanchiment d'argent, les infractions sous-jacentes et le financement du terrorisme.

264 Il apparaît globalement que le renseignement financier, bien qu'utilisé par l'ANRF et d'autres agences compétentes, reste largement sous-exploité dans la lutte contre le financement du terrorisme. Cette constatation suggère qu'il n'est pas pleinement intégré de manière efficace dans la réponse globale aux menaces terroristes, malgré la réalité persistante de ces menaces (voir le RI.9).

#### *Déclarations reçues et demandées par les autorités compétentes*

265 L'ANRF recueille une variété d'informations provenant d'entités assujetties et d'autorités compétentes. Parmi ces informations figurent quatre types de déclarations : les déclarations d'opérations suspectes (DOS), Déclaration d'opérations en espèces, les déclarations d'opérations de transfert de fonds (DOTF) et les Déclaration des fonds transfrontaliers.

**Tableau 3.4, Nombre des déclarations reçues par l'ANRF :**

| Nature des déclarations                                   | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Total |
|---|------|------|------|------|-------|
| Nombre des DOS  | 17   | 43   | 40   | 28   | 128   |
| Nombre de déclarations d'opérations en espèces            | 1259 | 1139 | 1258 | 1446 | 5102  |
| Nombre de déclarations d'opérations de transfert de fonds | 120  | 218  | 347  | 443  | 1128  |
| Nombre de déclarations de fonds transfrontaliers          | 42   | 126  | 88   | 99   | 355   |

266 Le nombre de déclarations d'opérations suspectes concernant le BC et les crimes sous-jacents demeure insuffisant, provenant principalement des grandes banques. Une seule DS est parvenue d'un auxiliaire financier entre 2018 et 2022. L'activité déclarative des EPNFD est cependant totalement inexistante. Pour ce qui est du financement du terrorisme, une absence totale de déclarations est constatée.

267 Le nombre de déclarations reçues par l'ANRF a connu une augmentation globale au cours de la période étudiée. Cependant, le nombre de DOS a diminué en 2023 par rapport à 2021 et 2022.

268 Une analyse par type de déclaration révèle les observations suivantes :

- Déclarations d'opérations suspectes (DOS) : Le nombre de (DOS) demeure très restreint et a diminué en 2023 par rapport aux années précédentes, notamment en comparaison avec 2021 et 2022. Cette baisse pourrait résulter de divers facteurs, y compris une éventuelle insuffisance de vigilance de la part des assujettis (voir RI.4).
- Déclaration d'opérations en espèces : Les paiements en espèce ou par titres ou bons au porteur d'une somme globalement supérieure à un million de francs (1 000 000 FDJ) sont soumis au contrôle (diligence raisonnable) et doivent faire l'objet d'une déclaration d'opération en espèces à l'ANRF. Les assujettis sont tenus d'effectuer leurs déclarations au bout de 15 jours maximum après la fin du mois. Elles constituent la catégorie la plus importante en termes de volume, avec une augmentation notable de 14.86% entre 2020 et 2023, en raison notamment de la persistance du marché informel et de l'utilisation continue des espèces dans les transactions financières.
- Déclarations d'opérations de transfert de fonds (DOTF) : Les assujettis doivent transmettre une déclaration d'opération de transfert de fonds pour les transferts vers l'étranger ou en provenance de l'étranger de fonds, titres ou valeurs pour une somme supérieure ou égale à un million de francs (1 000 000 FDJ) au service de renseignements financiers. Elles ont connu la plus forte croissance en pourcentage (+269.17%) sur la période, passant de 120 en 2020 à 443 en 2023. Le nombre de DOTF a connu une augmentation significative en 2023 par rapport à 2022, principalement en raison de l'essor des transferts de fonds transfrontaliers, favorisé par l'utilisation croissante des services bancaires en ligne tels que le système WAAFI.

269 Déclaration des fonds appartenant à des groupes terroristes : ce type de déclaration s'applique aux clients sous sanctions internationales identifiés par les établissements financiers. Avant toute transaction, une déclaration doit être faite à l'ANRF. Elle concerne aussi les fonds et autres biens détenus, directement ou indirectement, par des groupes terroristes ou des individus agissant pour leur compte. Néanmoins, en l'absence de cadre juridique et de procédures claires durant la période évaluée, les entités assujetties refusent les transactions avec les personnes suspectes et signalent les cas à l'ANRF. Pour les clients existants, seul l'ANRF peut demander le gel des avoirs via le parquet, mais cela ne s'est jamais présenté (voir RI 10).

270 Les nombres des différents types de déclarations reçues par l'ANRF, demeurent relativement faibles par rapport au volume global des transactions financières effectuées à Djibouti. Cette observation suggère qu'un nombre considérable d'opérations suspectes ne sont pas déclarées à l'ANRF, ce qui soulève des préoccupations quant à l'efficacité des mécanismes de détection et de signalement des activités financières illicites. En outre elle suggère que le reporting des trois autres types de déclarations ne concorde pas avec le volume des activités financière et de paiement nationale et transfrontalière. Les efforts de l'ANRF pour faciliter les déclarations et accompagner les déclarants, notamment via des outils et supports pédagogiques par l'élaboration et la publication sur son site web des canevas et des guides, n'ont pas suffi pour remédier à la faible activité déclarative.

- **Déclarations d'opérations suspectes (DOS)**

271 Entre 2019 et 2023, l'ANRF a reçu un total de 157 déclarations d'opérations suspectes (DOS) principalement en provenance des institutions financières (90 % des banques et 10 % des autres institutions financières). De ces 157 DOS, 96 ont été traitées à l'aide d'un outil d'évaluation basé sur un tableur Excel, permettant d'analyser le risque inhérent des DOS afin de les prioriser et de décider des actions à entreprendre seulement comme il a été constaté lors de la visite sur place les résultats de l'évaluation nationale des risques et les principales menaces qui en découlent ne sont pas pris en considération dans la priorisation du traitement des DOS.

272 L'ANRF a enregistré une augmentation de son encours de Dossiers de Signalement (DOS) à la fin de l'année 2023, représentant 38,85% des DOS reçus durant la période 2019-2023. En ce qui concerne le nombre de dossiers classés (à savoir les DOS classés sans suite et les DOS sous surveillance), ils représentent 61% des DOS reçus, contre uniquement 5% de dossiers disséminés. Ce niveau de dissémination représente en absolu 8 DOS sur 5 années, révélant ainsi une activité analytique insignifiante et un encours de DOS très important en termes relatifs tandis que le nombre des dossiers classés indique un taux élevé de dossiers considérés comme non pertinents ou sans preuves suffisantes ce qui remet en cause la qualité des informations.

**Tableau 3.5 : DOS traités et variation de l'encours entre (2019-2023)**

|                                       | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Total |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|-------|
| Nbre de DOS recues                    | 29   | 17   | 43   | 40   | 28   | 157   |
| <b>Nbre de DOS en cours</b>           | 16   | 11   | 30   | 24   | 25   | 106   |
| <b>Nbre de DOS classés sans suite</b> | 13   | 6    | 10   | 14   | 0    | 43    |

|                        |   |   |   |   |   |   |
|------------------------|---|---|---|---|---|---|
| Nbre de DOS disséminés | 0 | 0 | 3 | 2 | 3 | 8 |
|------------------------|---|---|---|---|---|---|

273 Sur les 157 DOS reçues, 43 ont été classées sans suite, tandis que 106 sont en cours. Huit DOS ont été disséminées aux autorités compétentes et aux cellules de renseignement financier étrangères.

274 Le faible nombre de DOS disséminées peut être attribué à plusieurs facteurs. Tout d'abord, le manque de bases de données informatisées dans les institutions financières complique l'extraction des informations et ralentit l'analyse des DOS. De plus, l'ANRF dispose de ressources humaines limitées, avec seulement trois cadres, ce qui ralentit la conduite des analyses et la dissémination des renseignements. L'absence d'outils informatisés adéquats pour analyser les flux de déclarations d'opérations en espèces et de transferts de fonds ajoute une couche supplémentaire de complexité. Bien que l'ANRF reçoive un nombre relativement restreint de DOS, elle doit également traiter une grande quantité de déclarations périodiques liées aux transactions en espèces et transfrontalières, rendant l'analyse des flux encore plus difficile sans outils et logiciels d'analyse sophistiqués permet d'automatiser certaines tâches et d'identifier plus rapidement les opérations suspectes.

275 Le faible nombre des DOS reçues et disséminées est également due au fait que les déclarations proviennent principalement des institutions financières, alors que l'obligation de déclaration est étendue à d'autres institutions non financières. Ces dernières, peu sensibilisées à cette problématique, n'ont pas forcément intégré ces obligations dans leurs systèmes de conformité, ce qui réduit le nombre de DOS pouvant être disséminées.

276 Plus de 60% des DOS sont classées en cours. Les DOS classées sous cette catégorie des DOS de réception récente et non traitées et celles qui, après une analyse préliminaire, ne présentent pas de signes immédiats ou significatifs de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Ils ne sont pas immédiatement clôturés mais sont suivies de près pour détecter toute évolution ou nouvelle information qui pourrait modifier leur classification de risque.

277 Néanmoins, l'EE souligne les défis liés à ces déclarations sont en cours, notamment la nécessité d'une procédure permettant le suivi du sort de ces DOS d'année en année, la mobilisation des ressources humaines pour assainir le reliquat et traiter les nouvelles déclarations, et la disponibilité d'outils techniques pour identifier les liens avec les DOS et suivi des DOS en cours.. Ces déclarations impliquent souvent des efforts supplémentaires en matière d'échanges avec les partenaires pour obtenir des informations complémentaires.

278 Enfin, il est à noter que le nombre de DOS classées en cours est élevé, malgré la faible activité déclarative. Les dossiers considérés comme non pertinents ou sans preuves suffisantes peuvent, entre autres, indiquer des lacunes dans la détection, dans la qualité des informations ou dans le traitement des déclarations d'opérations suspectes.

279 Bien que l'ANRF ait fait des progrès dans le traitement des DOS, des améliorations sont nécessaires en termes de ressources humaines, d'outils informatisés, de la qualité des informations et de sensibilisation des institutions non financières pour améliorer l'efficacité de la dissémination des renseignements financiers.

**Tableau 3.6 : Nombre de DOS reçues par nature des soupçons**

| <b>Nature des soupçons</b>                           | <b>2019</b> | <b>2020</b> | <b>2021</b> | <b>2022</b> | <b>2023</b> | <b>TOTAL</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Blanchiment de capitaux                              | 18          | 8           | 21          | 19          | 17          | <b>107</b>   |
| Financement du terrorisme                            | 0           | 0           | 0           | 0           | 1           | <b>1</b>     |
| Trafic de stupéfiants                                | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | <b>0</b>     |
| Escroquerie  | 0           | 0           | 2           | 3           | 0           | <b>5</b>     |
| Fraude fiscale                                       | 0           | 0           | 2           | 0           | 0           | <b>2</b>     |
| Fraude douanière                                     | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | <b>0</b>     |
| Fraude   | 0           | 2           | 2           | 3           | 3           | <b>10</b>    |
| Corruption et détournement de fonds                  | 0           | 3           | 3           | 2           | 0           | <b>8</b>     |
| Garantie bancaire douteuse                           | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | <b>0</b>     |
| Cybercriminalité                                     | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | <b>0</b>     |
| Trafic d'êtres humains                               | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | <b>0</b>     |
| Recyclage de fonds illicite dans l'immobilier        | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | <b>0</b>     |
| Pratique commerciale douteuse                        | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | <b>0</b>     |
| Faux et usage de faux document                       | 3           | 1           | 3           | 3           | 1           | <b>11</b>    |
| Montage financier frauduleux                         | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | <b>0</b>     |
| Abus de biens sociaux                                | 0           | 2           | 3           | 3           | 2           | <b>10</b>    |
| Chèque frauduleux                                    | 0           | 0           | 0           | 0           | 2           | <b>0</b>     |
| <b>Trafic d'influence</b>                            | 2           | 1           | 2           | 3           | 2           | <b>8</b>     |
| <b>Participation a une association de malfaiteur</b> | 1           | 0           | 2           | 0           | 0           | <b>3</b>     |
| <b>Vol en bande organisé</b>                         | 2           | 0           | 1           | 3           | 0           | <b>3</b>     |
| <b>Contrefaçon</b>                                   | 1           | 0           | 2           | 1           | 0           | <b>3</b>     |
| <b>Total</b>   | <b>29</b>   | <b>17</b>   | <b>43</b>   | <b>40</b>   | <b>28</b>   | <b>157</b>   |

(Source : ANRF)

280 L'analyse de ces données, en tenant compte du contexte de risque à Djibouti, met en évidence plusieurs points importants.

Premièrement, il est à noter que le blanchiment de capitaux constitue la majorité des DOS, avec un total de 107 déclarations sur la période, soulignant que la qualification de soupçon de blanchiment de capitaux par les entités assujetties n'est pas claire en soi. En revanche, le financement du terrorisme n'a fait l'objet que d'une seule déclaration en 2023, malgré la menace croissante posée par des groupes comme Al-Shabaab et Al-Qaïda dans la péninsule arabique, ainsi qu'une menace interne incarnée par le FRUD Armé.

281 Deuxièmement, certaines infractions à risque élevé, telles que le trafic de stupéfiants, n'ont pas fait l'objet de déclarations au cours de cette période, ce qui peut indiquer une sous-déclaration ou une difficulté à détecter ces activités criminelles. D'autres infractions, telles que la fraude fiscale, la fraude douanière, la cybercriminalité, le trafic d'êtres humains, et le recyclage de fonds illicites dans l'immobilier, n'ont également pas été rapportées, ce qui soulève des questions sur l'efficacité du système de détection et par analogie la connaissance des assujettis des typologies et des drapeaux rouges de BC/FT.

282 Par ailleurs, les infractions telles que la fraude, la corruption et le détournement de fonds, ainsi que l'abus de biens sociaux, ont été signalées de manière plus régulière, avec des fluctuations d'une année à l'autre. Il est particulièrement préoccupant de constater que les DOS classées sous les catégories de fraude et de faux et usage de faux documents sont relativement élevées.

283 Ces observations suggèrent que, bien que des efforts aient été faits pour lutter contre certaines infractions, il est nécessaire de renforcer les mécanismes de détection et de déclaration, en particulier pour les infractions à risque élevé et celles moins souvent signalées. Djibouti, confrontée à des risques internes significatifs de blanchiment de capitaux, de corruption, de trafic de stupéfiants et de traite des êtres humains, doit améliorer ses capacités de surveillance et de déclaration pour mieux répondre à ces menaces. La proximité géographique avec des régions instables, telles que la Somalie et le Yémen, ajoute une couche de complexité supplémentaire, nécessitant une vigilance accrue et une collaboration renforcée avec les partenaires internationaux pour combattre efficacement ces risques.

284 L'engagement des autorités, que ce soient les superviseurs du secteur financier et non financier ou l'ANRF, envers les assujettis pour améliorer la détection et la déclaration des opérations suspectes a été jugé insuffisant.

285 Bien que l'ANRF ait lancé des campagnes de sensibilisation après l'Évaluation Nationale des Risques (ENR) et donné des retours ponctuels à certaines institutions financières sur la complétude de leurs (DOS), la plupart des assujettis rencontrés lors des visites sur place ont exprimé le besoin d'un engagement plus fréquent et ciblé avec l'ANRF.

286 Actuellement, l'ANRF n'a pas encore élaboré de stratégie de retour d'information sur la qualité et l'utilité des DOS, ni produit de typologies spécifiquement conçues pour aider les différentes catégories d'assujettis à identifier des suspicions pertinentes pour leurs activités, produits et services.

287 En dépit de ce manque de retour d'information, l'ANRF fait souvent appel aux banques pour obtenir des informations complémentaires afin d'étayer ses analyses et de répondre aux demandes des autorités nationales et étrangères, contribuant



ainsi à combler certaines des lacunes observées dans les DOS. Néanmoins, son pouvoir légal d'interroger les (EPNFD) reste absent, malgré la haute vulnérabilité de certains secteurs, ce qui est illustré par les statistiques ci-après:

**Tableau 3.7 : Nombres des demandes d'informations complémentaire**

| Année | Nombres des demandes d'informations complémentaires | Assujettis   |
|-------|---|--|
| 2019  | 56  | Institutions financières   |
| 2020  | 24  | Institution financière   |
| 2021  | 15  | Institution financière   |
| 2022  | 30  | Institution financière   |
| 2023  | 188   | Institutions financières + ODPIC + Direction générale des impôts + Service des mines |
| Total | 313   |  |

288 Ces chiffres montrent une dépendance continue à l'égard des institutions financières et soulèvent des questions sur l'implication insuffisante des EPNFD, notamment ceux à haute vulnérabilité.

- *Déclarations relatives au transport transfrontaliers d'espèces et d'INP*

289 Conformément aux dispositions législatives applicables, les transports physiques d'espèces d'un montant égal ou supérieur à un million (1.000.000 FD) équivalent à cinq mille six cent dix-huit dollars (5618 USD) doivent faire l'objet de déclaration et de justification auprès des autorités douanières par le transporteur.

290 Actuellement, les déclarations concernant le transport transfrontalier d'espèces et d'instruments négociables au porteur (INP) ne font pas l'objet d'un contrôle efficace ni à l'entrée ni à la sortie ce qui explique en partie le faible nombre des saisies effectuées par les services de la Douane. Le transport frontalier d'espèces et d'INP effectué par les voyageurs n'est pas retracé par les services de la Douane qui se limitent à l'enregistrement dans des bases de données de la douane des seules opérations effectuées par les institutions financières. (voir RI 8)

291 Ainsi et bien que la Direction Générale des Douanes détienne physiquement ces informations, il est difficile de les mettre à la disposition des différentes autorités, y compris l'ANRF. Ainsi, ce dernier ne peut pas exploiter ces données pour appuyer ses analyses opérationnelles des déclarations de soupçon (DOS) ni pour mener des analyses stratégiques dans ce domaine, malgré les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC/FT).

292 C'est la Banque Centrale de Djibouti qui a pris l'initiative de mettre à la disposition de l'ANRF des statistiques dont elle dispose sur les deux types de déclarations : les Déclarations d'Opérations de Transfert de Fonds (DOTF) et les Déclarations de Fonds Transfrontaliers (DFT).

- **Déclarations des autorités de contrôle (IF/DNFBP) :**

293 Si la collaboration entre l'ANRF et la Banque centrale de Djibouti est exemplaire, il est préoccupant de constater que les autres autorités de supervision ne partagent aucune information avec l'ANRF. Cette absence de coopération prive l'ANRF de renseignements précieux, tels que les dons reçus ou émis de l'étranger et les mesures disciplinaires administratives ou pénales prises à l'encontre des entités assujetties.

**Adéquation des analyses de la CRF avec les besoins opérationnels des autorités compétentes**

294 Les analyses opérationnelles effectuées par l'ANRF semblent ne pas apporter de valeur significative ni aux informations contenues dans les (DOS) ni aux besoins opérationnels des autorités compétentes. Cette situation dénote un déficit d'activité déclarative et une sous-utilisation générale des informations financières.

295 Les rapports des déclarations disséminées au parquet sont extrêmement rares, totalisant seulement 08 dossiers pour la période allant de 2019 à 2023, avec une moyenne de moins de deux rapports par an. L'absence de DOS liées au financement du terrorisme souligne la nécessité d'une formation accrue sur la typologie du terrorisme pour les entités déclarantes. Les responsables rencontrés ont souligné l'importance d'investir davantage d'efforts dans la formation en matière de LBC/FT. Cependant, malgré leur rareté, la qualité de ces rapports n'est pas remise en question selon les retours d'information reçus.

**Analyse opérationnelle**

296 L'Agence Nationale de Renseignements Financiers, dispose de cinq employés, y compris la directrice. Deux pôles sont en activité : l'un est chargé de recevoir tous les types de déclarations des assujettis, ainsi que les requêtes et demandes d'informations provenant des CRF étrangers. Le second pôle se concentre sur le traitement et l'analyse des DOS, des demandes d'information et des requêtes aux personnes qualifiées.

297 L'ANRF dispose d'un nombre très limité de ressources humaines (5 agents) et de ressources financières suffisantes, avec un bilan annuel d'environ 67 000 USD. Les décisions concernant ces ressources sont prises par la BCD sur une base annuelle.

298 L'ANRF indique que ses besoins opérationnels ont toujours été pris en considération sans aucun problème. Cependant, il précise que pour renforcer ses efforts au niveau national, il est nécessaire de réaliser des projets essentiels tels que la digitalisation et le développement de programmes informatiques adaptés à l'analyse financière et à la sécurité informatique, ainsi que l'amélioration de l'infrastructure informatique et le soutien des ressources humaines, y compris la formation continue. Ces projets ambitieux et nécessaires exigent logiquement des ressources financières importantes.

299 La directrice, ayant une expérience de sept ans en tant qu'auditrice de comptes, supervise les opérations de l'ANRF. L'équipe comprend également un juriste spécialisé en ingénierie financière et fiscale, avec cinq ans d'expérience en tant qu'analyste financier, ainsi que deux analystes financiers supplémentaires avec deux ans d'expérience chacun. De plus, un économiste spécialisé en économie et gouvernance et un juriste en droit des affaires, tous deux ayant deux ans d'expérience, contribuent également à l'analyse des informations financières.

- 300 Pour faciliter la réception des divers types de déclarations, l'ANRF a mis en place une plateforme informatique dédiée. Cette plateforme permet de recevoir les déclarations de soupçons, celles liées aux fonds appartenant à des individus ou des groupes terroristes, ainsi que les déclarations de seuil.
- 301 Sur la plateforme, l'institution assujettie trouvera tous les formulaires et canevas nécessaires aux déclarations. Ces formulaires, incluant plusieurs champs pour saisir des informations détaillées sur les opérations, les montants en jeu, etc.
- 302 L'ANRF a mis à la disposition des personnes déclarants les canevas des déclarations qui peuvent être déposés sur place. Sur le canevas il est précisé que « Les déclarations peuvent être transmises à l'adresse » de l'ANRF. L'ANRF ne dispose pas encore d'un canal informatique avec les autorités compétentes, la transmission se fait de manière physique. Ensuite, les informations contenues dans le canevas sont reproduites par les cadres de l'ANRF sur le formulaire d'analyse (fichier Excel).
- 303 L'ANRF utilise des critères prédéfinis pour prioriser les (DOS), en les pondérant en fonction de facteurs tels que l'implication de Personnes Politiquement Exposées (PPE), d'organismes à but non lucratif (OBNL), de non-résidents ou de résidents locaux, ainsi que l'enjeu financier et le montant de la transaction suspecte. Un fichier Excel dédié est mis à disposition pour cette tâche, permettant la modification et l'adaptation des paramètres selon les besoins. Toutefois, les résultats de l'Évaluation Nationale des Risques (ENR) ne sont pas encore pris en compte parmi ces critères de priorisation.
- 304 Bien que non intégré à la plateforme, l'ANRF utilise un tableur Excel pour évaluer les risques des déclarations d'opérations suspectes soumises. Cet outil permet de classer les déclarations en fonction du niveau de risque associé à chaque opération signalée, fournissant ainsi une aide précieuse à l'ANRF dans ses analyses en tenant compte des contraintes de temps et de ressources disponibles.
- 305 Malgré la mise en place par l'ANRF d'outils et de procédures visant à traiter efficacement les déclarations d'opérations suspectes, en accordant une attention particulière aux cas à haut risque, l'organisation fait face à d'importants défis. Le traitement des DOS et d'autres informations demeure peu développé, faute d'un système informatique avancé et d'outils et logiciels d'analyse permettant d'automatiser certaines tâches et d'identifier plus rapidement les opérations suspectes et analytiques pour faciliter les analyses opérationnelles et stratégiques, et faute d'un effectif en ressources humaines suffisant.
- 306 Au cours des cinq dernières années, l'ANRF a contribué aux enquêtes menées par les autorités d'enquêtes avec les moyens dont il dispose. Cependant, les statistiques présentées par l'ANRF mettent en lumière la faiblesse de la quantité de DOS traitées, ainsi que leur diffusion limitée aux autorités compétentes.
- 307 En outre, l'essentiel de ces disséminations, qui ont permis de procéder à des saisies, ont été initiées à l'origine par des requêtes des services d'enquête et de poursuite via des demandes d'information transmises à l'ANRF sous forme de réquisitions à personnes qualifiées. Ces constats mettent en évidence les limites des analyses de l'ANRF, qui peinent à détecter les opérations suspectes. Plusieurs facteurs pourraient expliquer cette situation, notamment la qualité des informations fournies par les déclarants et les capacités analytiques de l'ANRF, qui dépendent en grande partie des moyens mis à sa disposition.

**Tableau 3.8 : DOS disséminées entre (2019-2023)**

| Année | Infractions                               | Nombre | Partenaires           |
|-------|---|--------|-----------------------|
| 2019  |   | 0      |                       |
| 2020  |   | 0      |                       |
| 2021  | L'espèce et détournement de biens publics | 1      | CRF étrangères        |
| 2021  | BC  | 2      | Autorités judiciaires |
| 2022  | BC  | 2      | Autorités judiciaires |
| 2023  | BC  | 1      | Autorités judiciaires |
| 2023  | Vol                                       | 1      | Autorités judiciaires |
| 2023  | FT  | 1      | Autorités judiciaires |
|       | TOTAL                                     | 8      |                       |

308 En 2021, seulement 3 cas représentant 3 DOS ont été disséminés :

- Un cas lié à l'espèce et au détournement de biens publics a été diffusé aux CRF étrangères.
- Deux cas de blanchiment de capitaux ont été transmis aux autorités compétentes.

309 Outre les 2 DOS disséminées en 2022, deux réquisitions à personnes qualifiées, ont été transmises, entraînant des saisies. Deux rapports de faits ont permis au Procureur de la République de requalifier deux affaires en blanchiment de capitaux, grâce à la traçabilité des virements et à l'analyse des transactions.

310 Outre les 2 DOS disséminées en 2023, l'ANRF a traité trois cas :

- Deux réquisitions à personnes qualifiées de la gendarmerie et de la police nationale, respectivement pour des infractions liées au blanchiment de capitaux et au vol.
- Une demande d'information de la sécurité nationale concernant le financement du terrorisme, aboutissant à des saisies de biens et comptes bancaires.

311 En 2023, l'ANRF a traité seulement trois DOS provenant des banques, en cours de transmission, concernant des cas de fraude, des relations d'affaires avec des entités inscrites sur des listes de sanctions, et des transferts suspects associés à des groupes terroristes. Deux autres DOS provenant des auxiliaires financiers sont également en cours de traitement, impliquant le trafic d'être humain et des transactions avec des individus sanctionnés.

### **Encadré 3.6. Cas « Transfert Familial Frauduleux »**

En 2017, une Déclaration d'Opération Suspecte (DOS) transmise aux autorités judiciaires a initié une action publique significative. Cette déclaration a exposé des indices, notamment des prélèvements sur les comptes des clients de la banque où travaillait monsieur B, suivis du transfert de ces fonds à quatre personnes ayant des liens familiaux ou amicaux avec l'employé.

Les sommes étaient immédiatement retirées après le transfert, et les cibles de ces prélèvements étaient spécifiquement choisis parmi des individus fortunés ou vulnérables.

Ce cas a conduit à la condamnation de monsieur B pour abus de confiance, avec une peine de 8 mois de prison ferme.

### **Encadré 3.7. Cas « Fraude aux Cartes de Crédit de la Société X »**

En date du 11 juillet 2022, l'ANRF a reçu une réquisition à personne qualifiée dans le cadre d'une enquête préliminaire concernant des transactions financières détectées dans une institution financière.

Analyse : L'institution financière a découvert de multiples transactions financières suspectes sur le compte bancaire de la société, effectuées à travers l'utilisation de leur plateforme de paiement par carte de crédit. Depuis mai 2022, la banque offre à sa clientèle des plateformes par carte de crédit, notamment une plateforme permettant des transactions sans présence de carte physique. Ce processus, souvent utilisé pour des commandes à distance, telles que par téléphone, internet ou courrier, permet aux entreprises comme les agences de voyages d'effectuer des achats pour le compte de leurs clients sans la nécessité d'une carte physique pour émettre des billets d'avion. Pour cela, il suffit d'entrer les numéros de la carte bancaire, la date d'expiration et les trois numéros de sécurité au dos de la carte.

La société X a utilisé un total de 294 cartes de crédit Visa et Mastercard dans ces transactions suspectes.

312 Entre 2018 et 2023, l'ANRF n'a pas exercé une seule fois son pouvoir de suspendre l'exécution d'une transaction pour une durée maximale de 48 heures, privant ainsi aux autorités de poursuite de prendre des mesures préventives.

313 La suspension des transactions financières est un outil qui permet de gagner du temps pour mener une enquête approfondie et de bloquer les fonds qui pourraient servir à financer des activités illicites.

#### ***Analyses stratégiques***

314 L'ANRF n'a pas encore initié d'analyse stratégique, ni engagé des réflexions sur les domaines à risque pouvant donner lieu à des analyses stratégiques. Il n'a pas encore élaboré des rapports d'activités annuels ni qui intègrent des typologies adaptées aux véritables risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme à Djibouti. Cette lacune dans l'analyse stratégique limite la capacité de l'ANRF à répondre de manière proactive aux besoins opérationnels des autorités compétentes.

#### ***Coopération et échange d'informations et de renseignements financiers***

315 Une coordination entre diverses autorités est effectivement engagée au cours des dernières années, dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Cependant elle demeure informelle et non matérialisée par des statistiques précises. Quand bien même des conventions d'échanges d'informations et des Memorandum of

Understanding (MoUs) ont été signés avec différents organismes. Aussi il n'est certain que la qualité de cette coopération et de cet échange d'informations soit satisfaisante.

316 L'ANRF et les autres autorités compétentes coopèrent entre eux de manière efficace, soit à travers des échanges d'informations au niveau opérationnel, soit à travers des réunions périodiques de groupes de travail auxquels elles participent. L'ANRF participe à plusieurs cellules pluridisciplinaires qui ont vocation aussi à faciliter la coopération au niveau opérationnel, telles que la cellule interministérielle des avoirs terroristes, la taskforce TVA, la taskforce « renseignement fiscal » et d'autres cellules opérationnelles en matière de lutte contre la fraude et contre le travail illégal.

317 La coopération entre l'ANRF et la Douane est encore récente mais prometteuse. Elle s'est concrétisée par trois demandes d'informations de la Douane adressées à l'ANRF à la suite de leur première rencontre avec les experts lors de la visite sur place dans le cadre de l'évaluation mutuelle.

318 Pour formaliser ces interactions, des (MoU) ont été signés, permettant un accès direct aux bases de données. L'ANRF a ainsi conclu plusieurs conventions :

- Une convention d'échange d'informations avec la Caisse nationale de sécurité sociale, centralisant toutes les données relatives aux salariés du pays, y compris leur parcours professionnel et le revenu officiel déclaré.
- Un accord d'échange d'informations avec l'Office Djiboutien de la Propriété Intellectuelle (ODPIC) pour faciliter l'échange d'informations.
- Une convention d'échange d'informations entre le Service de Renseignements Financiers (SRF, actuellement ANRF) et l'autorité de supervision bancaire, formalisant les échanges d'informations entre la Direction de la supervision bancaire (DSB) de la Banque Centrale de Djibouti (BCD) et l'ANRF, notamment dans le cadre des entretiens, des enquêtes et des missions de contrôle sur place (soutien de la DSB dans le cadre des obligations des DOS).
- Une convention de collaboration entre l'ANRF et la Direction Générale de Lutte contre le Terrorisme.
- Un accord d'échange d'informations en cours de signature entre la Douane et l'ANRF pour accéder à la base de données statistiques sur les transferts transfrontaliers et la déclaration des opérations suspectes.

319 L'ANRF communique régulièrement à toutes les institutions financières du pays la liste des personnes et entités identifiées par les résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies comme étant liées au terrorisme.

320 Concernant la confidentialité et la sécurité des informations, La coopération et l'échange entre l'ANRF et les autres autorités compétentes, ainsi que le degré de protection de la confidentialité des informations en matière de BC/FT, sont assurés par une remise physique des documents réalisée par un officier de la police judiciaire. Cet officier est évidemment soumis à une confidentialité plus stricte, comme le stipule la réponse de la gendarmerie nationale.

321 L'ANRF ne dispose pas encore d'un canal informatique avec les autorités compétentes, la transmission se fait de manière physique à travers des agents assermentés et soumis à la plus stricte obligation de confidentialité. En effet les officiers de la Police judiciaires sont chargés de récupérer les rapports de fait pour les transmettre au Parquet.

- 322 La plateforme de l'ANRF reçoit et enregistre toutes les déclarations d'opérations suspectes ainsi que les autres déclarations soumises par les institutions assujetties, financières et non financières. Ces déclarations sont stockées de manière sécurisée et confidentielle, conformément aux réglementations en vigueur en matière de protection des données.
- 323 Les agents de l'ANRF sont tenus au secret des informations recueillies, qui ne pourront être utilisées à d'autres fins que celles prévues par les textes, sous peine de sanctions pénales. À ce jour, aucun défaut d'intégrité n'a été relevé parmi les membres de l'ANRF.
- 324 L'ANRF utilise le partage et l'échange de données exclusivement en local (intranet). Les informations sont toutes stockées et conservées dans un serveur propre à l'ANRF, isolé et physiquement situé dans les locaux de l'ANRF. Il a été mis en place un petit protocole informatique qui commande aux ordinateurs une mise à jour trimestrielle des mots de passe des utilisateurs, sans quoi leur accès est refusé. De plus, un outil de cryptage des mails est disponible lorsqu'il est nécessaire d'envoyer des emails.

### *Conclusions sur le RI 6*

- 325 **Le système de renseignement financier à Djibouti** est confronté à des défis fondamentaux qui entravent sa capacité à lutter efficacement contre le BC/FT. Ces défis sont de nature diverse et comprennent :
- 326 **Sous-utilisation et sous exploitation des informations financières** : Les autorités d'enquête et l'ANRF disposent d'une variété de sources d'information, mais ne les exploitent pas pleinement. Cette sous-utilisation entrave leur capacité de produire du renseignement financier permettant d'établir des preuves et de localiser les produits criminels du BC/FT, ainsi que les infractions sous-jacentes.
- 327 **Augmentation de l'encours des DOS en dépit de la faible activité déclarative des assujettis** : Quand bien même, les flux annuels des DOS reçues sont relativement faibles, l'activité analytique de l'ANRF n'est pas arrivée à absorber un pourcentage raisonnable du flot des DOS ce qui annonce un accroissement de l'encours des DOS. Il demeure entendu que l'absence de déclarations concernant le FT est particulièrement préoccupante dans le contexte Djibouti.
- 328 **Lacunes systémiques** : Les processus peu développés de collecte et d'analyse des données entravent l'accès aux renseignements financiers et leur utilisation efficace. Le système informatique de l'ANRF est obsolète et dépourvu d'outils logiciels d'analyse permettant d'automatiser certaines tâches et d'identifier plus rapidement les opérations suspectes. Les ressources humaines de l'ANRF sont insuffisantes pour traiter efficacement le volume croissant de données.
- 329 **Manque d'impact des analyses opérationnelles** : Malgré les efforts déployés récemment par Djibouti, tant au niveau institutionnel qu'opérationnel, les analyses effectuées par l'ANRF pendant la période évaluée ne semblent pas apporter de valeur significative ni aux informations contenues dans les DOS ni aux besoins des autorités compétentes. Il est toutefois important de relativiser cette constatation. Les résultats de ces efforts peuvent ne pas encore être pleinement visibles ou mesurables, et il est possible que les impacts positifs se manifestent progressivement à mesure que ces initiatives prennent effet et que les capacités analytiques de l'ANRF continuent de se développer.

330 **Coordination informelle** : Bien que des progrès aient été réalisés dans la coordination entre diverses autorités dans le cadre de la lutte contre le BC/FT, cette coordination reste dans les faits informelle et non étayée par des statistiques précises.

**La République de Djibouti est notée comme ayant un niveau d'efficacité faible sur le RI 6.**

## Résultat immédiat 7 (Enquêtes et poursuites en matière de blanchiment de capitaux)

331 L'équipe d'évaluation a fondé ses conclusions sur les cas fournis par les autorités, les statistiques relatives aux enquêtes sur le blanchiment d'argent, ainsi que sur de nombreuses entrevues avec des représentants des services d'enquête judiciaire. Parmi eux figurent notamment la section recherches et documentation de la gendarmerie, la brigade criminelle et des affaires spéciales, la brigade des stupéfiants, l'unité de lutte contre le trafic de migrants, les garde-côtes, la Direction de la coordination antiterroriste et de la lutte contre la criminalité transnationale organisée, la division nationale de la lutte contre le terrorisme, la brigade économique et financière, ainsi que les agents du Service de Renseignement Financier.

332 Le cadre juridique de la lutte contre le BC est dominé par la Loi n°106/AN/24/9ème L du 06 mars 2024, relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive.

333 Cette loi vise à lutter contre le BC en mettant en place des mesures de prévention, de détection et de répression du BC. Elle incrimine en outre un large éventail d'infractions sous-jacentes qui génèrent des profits, et accorde des pouvoirs aux autorités compétentes, de l'enquête jusqu'aux poursuites judiciaires, afin de permettre la conduite d'enquêtes sur le BC.

### *Identification d'affaires de BC et enquêtes*

#### *A la phase de l'enquête préliminaire*

334 Il existe dans la République de Djibouti plusieurs autorités à même d'enquêter et de poursuivre les infractions en matière pénale. Ce sont notamment la section recherches et documentation de la gendarmerie, la brigade criminelle et des affaires spéciales, la brigade des stupéfiants, l'unité de lutte contre le trafic de migrants, les gardes côtes, la Direction de la coordination antiterroriste et de la lutte contre la criminalité transnationale organisée, la division nationale de la lutte contre le terrorisme et la brigade économique et financière. Toutes ces autorités compétentes pour enquêter et poursuivre les infractions sous-jacentes, sont également susceptibles de poursuivre l'infraction de BC.

335 De façon général, au cours des enquêtes qu'elles mènent, les unités d'enquêtes et de poursuites pénales se sont parfois intéressés aux flux financiers générés, pour identifier les auteurs et collecter les preuves de la commission des infractions sous-jacentes au BC, sans toutefois identifier et poursuivre l'infraction de BC.

336 Des unités d'enquêtes telles que la Section Recherches et Documentation de la gendarmerie nationale (SRD) et la brigade économique et financière de la police ont conduit sous la direction du procureur de la République, des enquêtes sur les infractions sous-jacentes d'abus de confiance, d'escroquerie, de recel de données bancaires, de faux, de détournement et de



corruption. En outre, une enquête sur un cas de BC autonome a été menée et a fait l'objet d'une transmission au parquet et d'une information judiciaire en cours.

337 Cette unité (SRD) a initié une enquête financière parallèle liée à une affaire de recel de données de cartes bancaires, d'utilisation frauduleuse de systèmes informatiques, d'escroquerie et de complicité d'escroquerie (cas TPE). Au cours de cette enquête, la SRD a émis plusieurs réquisitions à des entités qualifiées, dont l'ANRF, les banques, la direction des domaines, la direction générale de ARULOS, la direction des mines et de la sécurité routière, la direction générale des impôts et la direction de l'ODPIC.

338 L'enquête parallèle menée par la SRD a permis d'obtenir des résultats appréciables. Cependant, une telle approche, quoiqu'elle participe à renforcer la preuve de la commission de l'infraction poursuivie, à l'inconvénient de ne pas favoriser une enquête approfondie sur le circuit financier illicite. Cette limite s'accroît d'ailleurs lorsque l'affaire revêt un caractère transfrontalier. Dans le cas d'espèce, le volet financier de l'enquête n'a pu être poursuivi pour permettre l'identification de la typologie utilisée pour le vol à l'étranger des multiples cartes bancaires ou l'identification et le circuit de blanchiment des sommes volées. Ceci en raison selon les autorités, des délais relativement courts de la garde à vue lors d'une enquête préliminaire. La dissociation de l'enquête sur l'infraction sous-jacente et l'enquête financière parallèle, aurait pourtant assuré un meilleur résultat de l'enquête sur le BC en permettant d'enquêter plus efficacement sur la taille des flux financiers générés et leurs destinations.

339 De même, lors des enquêtes de BC, les autorités d'enquêtes n'ont pas eu recours aux techniques spéciales d'enquête à l'exception de la SRD, qui a mis en œuvre le 26 janvier 2024, la technique de la livraison surveillée dans le cadre d'une enquête sur le trafic illicite de stupéfiants. Le recours à cette technique d'enquête a permis la saisie de douze kilogrammes de cannabis d'une valeur de 750.000 FDJ et l'interpellation de trois personnes dont le transporteur et deux trafiquants. Quant aux autres unités d'enquêtes, quoique dotées des pouvoirs d'en user, n'ont pas eu recours à ces techniques spéciales, ce qui réduit leur capacité à identifier les cas de BC. En tout état de cause, le seul cas de recours à la livraison surveillée ne portait pas sur un cas complexe de BC mais plutôt sur une enquête sous-jacente. Aucun cas de recours aux techniques spéciales d'enquête n'a donc été enregistré dans le pays en matière de BC.

340 Aucune affaire de BC n'a été déclenchée par les services d'enquêtes de la douane ou des impôts qui ne se préoccupent que de leur mission de collecter des recettes fiscales à l'exclusion des questions de BC.

341 La Commission Nationale Indépendante pour la Prévention et la Lutte contre la Corruption a la capacité de recevoir des dénonciations sur des faits de corruption et de détecter à partir de celles-ci, des cas de BC. Cependant, aucun cas de BC n'a été déclenché par cette autorité qui n'a en conséquence pas démontré son efficacité. Cette situation s'explique par le manque d'engagement politique, la faiblesse des compétences du personnel, l'insuffisance des ressources humaines et des moyens financiers et matériels dont dispose cette autorité. De plus, l'organigramme de cette autorité présente des lacunes au niveau des directions des investigations, de la communication, de l'administration, des finances et des ressources humaines. L'absence de Directeur des investigations dont le poste est vacant depuis plusieurs mois, contribue à l'incapacité de cette

autorité à détecter des cas de BC. Selon les représentants de la Commission Nationale Indépendante pour la Prévention et la Lutte contre la Corruption, celle-ci a privilégié depuis sa création en 2013, la prévention et la sensibilisation, au détriment de la répression.

- 342 L'unité de lutte contre le trafic de migrant est une unité dont la mission est de détecter et enquêter sur cette menace identifiée comme importante, à laquelle font face les autorités de la République de Djibouti. Cette unité dont les agents ont une bonne connaissance de la typologie la plus récurrente qui consiste pour les migrants à emprunter la route de l'est vers les pays du Golf, disposent cependant de peu de moyen pour détecter le produit généré par cette menace. Elle se contente en conséquence de mener des enquêtes sur l'infraction principale et n'a pas encore initié d'enquête sur le BC issu de la commission de cette infraction. En vue d'une approche plus efficace de la lutte contre le BC en raison de sa nature transnationale, les autorités ont toutefois signé avec l'Éthiopie, un mémorandum d'entente qui accorde une importante place à la constitution d'équipes d'enquêtes conjointes sur les cas de trafic illicite de migrants.
- 343 Une unité chargée de garder les côtes existe dans la République de Djibouti depuis 2010. Malgré l'importance de la menace de piraterie maritime et de l'importance du trafic maritime dans la région, cette unité n'a détecté aucun cas de BC. Cette situation s'explique notamment par la faiblesse de la compréhension des risques et des compétences du personnel de cette unité en matière de BC. Les autorités ont cependant relevé qu'une section chargée de la lutte contre le BC est en cours de création au sein de cette unité.
- 344 L'ANRF entretient une coopération dynamique avec les unités de police judiciaire en particulier avec la SRD à qui il a fourni à la demande, des informations financières qui ont été utiles à la conduite d'enquêtes de BC. Cependant, l'ANRF qui a pourtant reçu 157 DOS n'a procédé à aucune dissémination au procureur de la République. Aucun cas de BC n'a donc été déclenché par une dissémination de l'ANRF ou grâce à des d'informations financières partagées dans le cadre d'échanges entre Cellules de Renseignement Financier, ni même par le renseignement fournis par des services d'enquêtes étrangers dans le cadre de la coopération internationale. L'incapacité de l'ANRF à détecter des cas de BC s'explique selon les autorités, par la faiblesse des ressources humaines en fonction dans le service (cinq personnes), l'insuffisance du renforcement de leurs capacités de même que l'absence d'outils d'analyse et d'un système d'information moderne.
- 345 Le procureur de la République a organisé ses services de sorte que chaque unité de police judiciaire ait au sein du parquet, un substitut du procureur qui en constitue le point focal. Le procureur de la République est en contact permanent avec les officiers de police judiciaire pris individuellement, lors des enquêtes qu'ils conduisent. En revanche, la coordination des enquêtes de BC menée par le procureur de la République avec l'ensemble des unités d'enquêtes est insuffisante, en raison notamment du fait qu'il ne tient qu'avec les éléments de la brigade des stupéfiants, une réunion hebdomadaire tous les mardis. La limitation de cette bonne pratique à la seule brigade des stupéfiants, prive le pays de l'opportunité de mener plus d'enquêtes sur les menaces les plus importantes dans le pays et d'une meilleure efficacité des enquêtes tant au niveau de la détection que des enquêtes proprement dites. Par ailleurs, la coopération entre les différentes unités chargées des enquêtes n'a pas été relevée au cours des enquêtes de BC menées dans le pays.

### *A la phase d'instruction*

346 A compter de décembre 2023, les autorités d'enquêtes et de poursuites pénales ont adopté une nouvelle approche de politique pénale, sur l'enquête et la poursuite des infractions sous-jacentes ayant généré un profit. La nouvelle approche des autorités notamment de la police et la gendarmerie ainsi que des autorités judiciaires, a émergé à la suite de l'ENR réalisée par le pays.

347 Ainsi le 28 janvier 2024, le procureur général a pris une instruction de politique pénale en matière de LBC/FT. Cette importante instruction est principalement adressée au procureur de la République, aux substituts généraux près la Cour d'Appel, aux juges d'instruction, aux unités de police judiciaire de la police, de la gendarmerie et de la sécurité nationale. Elle est adressée pour information au premier président de la Cour d'Appel, aux présidents du Tribunal et de la Chambre d'accusation, aux Directions générales des impôts et de la douane, à la Banque centrale de Djibouti y compris l'ANRF, à l'inspection générale d'État, au Comité nationale de lutte contre le terrorisme et celui de la lutte contre la corruption. Cette Instruction qui a fait l'objet d'une large diffusion aux parties intéressées à toutefois outre passée son champ de compétence qui ne devrait s'adresser de façon impérative qu'aux magistrats du parquet et aux officiers de police judiciaire, à l'exclusion des juges d'instruction qui ne sont pas sous l'autorité de l'auteur de l'instruction.

348 L'instruction du procureur général affirme la nécessité de prendre en compte le volet BC dans les enquêtes menées sur la commission d'infractions sous-jacentes. Il encourage particulièrement le ministère public à intensifier son intérêt pour les flux financiers engendrés par la commission des infractions sous-jacentes, en poursuivant désormais à la fois l'infraction sous-jacente et le BC, ou en sollicitant la requalification des faits pour inclure également le BC dans les affaires déjà en cours devant les juridictions d'instruction. En outre, l'instruction exhorte le ministère public et les OPJ à faire usage des techniques spéciales d'enquête et à recourir à l'ANRF dans le cadre de leurs enquêtes.

349 L'instruction du procureur général représente un document majeur de politique pénale, marquant la nouvelle priorité accordée par les autorités d'enquête et de poursuite pénale aux investigations et poursuites liées au BC. Cette Instruction a eu un impact immédiat sur l'attitude des autorités judiciaires, qui ont rapidement procédé, les 29 janvier et 04 février 2024, à la requalification de six des huit dossiers en cours. Les infractions principales sur lesquelles portaient initialement les enquêtes des juges d'instruction, étaient le recel de données de cartes bancaires, l'utilisation frauduleuse de système informatique, l'escroquerie et la complicité d'escroquerie, le faux et usage de faux, l'usurpation d'identité, le détournement de fonds, le recel, l'abus de confiance et le vol. La requalification intervenue, vise à engager des poursuites non seulement pour les infractions sous-jacentes, mais également pour le BC. L'instruction du procureur général a également permis à la juridiction de jugement de prononcer le 06 mars 2024, la condamnation de sept personnes physiques pour les faits d'abus de confiance, escroquerie et complicité desdites infractions et BC. La dynamique enclenchée par l'instruction du procureur général quoique récente, a produit des résultats qui aboutiront à l'efficacité des enquêtes à la seule condition que les efforts constatés soient soutenus dans le temps.

350 Toutefois, l’instruction du procureur général, malgré la priorité qu’elle accorde au BC, n’a pas conduit à mettre à la disposition des autorités d’enquêtes et de poursuite pénales, des outils destinés à soutenir leur action tels que des guides pratiques sur les enquêtes patrimoniales ou des lignes directrices sur les aspects procéduraux des enquêtes de BC. De tels outils de même qu’une meilleure coordination des enquêtes par le procureur de la République, seraient pourtant de nature à renforcer l’efficacité de la lutte.

351 La nouvelle approche adoptée par les autorités a permis au procureur de la République de procéder à l’ouverture d’informations judiciaires, voie de poursuite qu’il privilégie dans les affaires ayant un lien avec le BC. Ainsi, huit (08) dossiers en cours d’information judiciaire devant des juges d’instructions ont pour la plupart été ouverts très récemment. Les délais d’instruction ne peuvent pas en conséquence être déterminés à ce stade.

**Tableau 3.9. Cas de BC faisant l’objet d’information devant le juge d’instruction**

|           | <b>Réquisitoire introductif d’information judiciaire</b>  | <b>Réquisitoire supplétif</b>                                  |
|-----------|---|--|
| <b>01</b> | Réquisitoire introductif du 14 juillet 2022 pour les chefs de recel de données de plusieurs cartes bancaires, d’utilisation frauduleuse du système informatique et ce pour une somme globale s’élève à ce jour à 169 429 709 francs Djibouti et au détriment de plusieurs personnes.  | 07 décembre 2023 : surqualification en blanchiment de capitaux |
| <b>02</b> | Réquisitoire introductif du 22 août 2022 pour les chefs d’escroquerie et de complicité d’escroquerie avec cette circonstance aggravante que l’infraction a été réalisé par un agent de l’autorité publique ou d’un service d’intérêt public ou par une personne qui prend indûment la qualité d’agent de l’autorité publique ou d’un service d’intérêt public | 04 février 2024 : surqualification en blanchiment de capitaux  |
| <b>03</b> | Réquisitoire introductif du 21 février 2023 pour les chefs d’escroquerie et de faux et usage de faux  | 04 février 2024 : surqualification en blanchiment de capitaux  |
| <b>04</b> | Réquisitoire introductif du 18 juillet 2023 pour les chefs d’escroquerie et d’usurpation d’identité d’un agent de la fonction publique  | 04 février 2024 : surqualification en blanchiment de capitaux  |
| <b>05</b> | Réquisitoire introductif du 31 juillet 2022 pour les chefs de détournement de fonds, recèle et non dénonciation   | 04 février 2024 : surqualification en blanchiment de capitaux  |
| <b>06</b> | Réquisitoire introductif du 1 décembre 2022 pour les chefs d’escroquerie et de faux et usage de faux  | 04 février 2024 : surqualification en blanchiment de capitaux  |

|    |  |   |
|----|--|---|
| 07 | Réquisitoire introductif du 1 <sup>er</sup> décembre 2022 pour les chefs d'utilisation frauduleuse d'un système de traitement automatique d'information, d'abus de confiance, faux et usage de faux, soustraction frauduleuse et recel | 29 janvier 2024 : surqualification en blanchiment de capitaux |
| 08 | Réquisitoire introductif du 17 septembre 2023 pour les chefs de blanchiment de capitaux  | Blanchiment autonome  |

352 Sur le nombre de cas de BC en cours devant les juridictions d'instruction, aucun n'a fait pour l'instant l'objet d'une ordonnance de non-lieu.

353 Ces affaires ont été pour l'essentiel, déclenchées par la SRD de la gendarmerie (62,5%). Cette unité d'enquête qui a conduit le plus d'enquêtes sur le BC, est depuis le 04 janvier 2022, subdivisée en trois groupes d'enquêtes dont l'un est chargé de mener les investigations relevant de la criminalité économique et financière y compris le blanchiment de capitaux. Ce groupe qui constitue le point focal de l'ANRF, est constitué de dix officiers de police judiciaire qui ont tous reçu des formations sur les enquêtes économiques et financières.

354 Les autres unités d'enquêtes notamment de la police nationale, se répartissent 37,5% des cas de BC identifiés. Cette faiblesse des cas de BC déclenchés par les unités de la police nationale est due à leur faible compréhension des risques de BC et à l'insuffisance du renforcement de leurs capacités en matière d'enquêtes économiques.

355 Malgré la diversité des unités d'enquêtes susceptibles de détecter et mener des enquêtes de BC, ainsi que l'instruction du procureur général, très peu de cas ont été détectés sur lesquels des enquêtes ont été menées. Cependant, l'on note une nette prise de conscience desdites autorités depuis la réalisation de l'ENR et des activités de sensibilisation menées sous l'impulsion du Comité National de Coordination de l'Évaluation Mutuelle. Cette dynamique permettra si elle est maintenue, d'accroître l'identification et les enquêtes sur davantage de cas de BC dans le pays.

### *Cohérence entre les types d'activités de BC qui font l'objet d'enquêtes et de poursuites et les menaces et le profil de risque du pays*

356 L'ENR a permis d'identifier que les infractions sous-jacentes considérées comme les plus courantes sont le détournement de fonds, l'abus de confiance, l'escroquerie, les actes de terrorisme, la contrefaçon et la falsification de billet de banque, l'aide et l'assistance aux clandestins, le trafic, la détention et la vente de stupéfiants, le vol, le transport, la détention et la vente d'armes à feu, l'émission de chèque sans provision, l'extorsion de fonds, l'enlèvement et la séquestration.

357 Cette énumération des menaces telle qu'elle figure dans l'ENR, n'est pas totalement représentative du niveau réel des menaces qui pèsent sur la République de Djibouti. En effet, l'EE a relevé que la corruption, la traite des personnes, le trafic

illicite des migrants, la fraude fiscale et la fraude douanière n'ont pas été considérés dans cette étude, comme des menaces dans le pays. (voir RI.1)

358 Les enquêtes menées dans le pays sur les infractions génératrices de profit, sont représentées dans le tableau ci-dessous :

**Tableau 3.10. de répartition des infractions sous-jacentes portées devant les autorités judiciaires**

|  | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | TOTAL |
|--|------|------|------|------|------|-------|
| Détournement de fonds                            | 9    | 2    | 4    | 4    | 0    | 19    |
| Abus de confiance                                | 30   | 34   | 91   | 124  | 59   | 338   |
| Escroquerie                                      | 13   | 20   | 38   | 53   | 29   | 153   |
| Actes de terrorisme                              |      | 3    | 5    | 2    | 1    | 11    |
| Enlèvement et séquestration                      | 5    | 5    | 8    | 4    | 0    | 22    |
| Contrefaçon et falsification de billet de banque | 6    | 6    | 2    | 4    | 0    | 18    |
| Aide et l'assistance aux clandestins             | 7    | 0    | 3    | 0    | 0    | 10    |
| Trafic, Détention et vente de stupéfiants        | 15   | 47   | 133  | 69   | 58   | 322   |
| Vol  | 46   | 431  | 283  | 435  | 239  | 1434  |
| Transport, détention et vente d'armes à feu      | 6    | 7    | 1    | 6    | 3    | 23    |
| L'émission de chèque sans provision              | 7    | 25   | 14   | 26   | 17   | 89    |
| Extorsion  | 29   | 51   | 28   | 90   | 48   | 246   |

359 Les infractions sous-jacentes au BC qui ont fait l'objet d'enquêtes par les autorités et qui ont abouti à des condamnations correspondent en partie aux infractions les plus couramment commises dans le pays, telles qu'elles sont décrites dans l'ENR. De même, les cas de BC sur lesquels portent les récentes investigations des juges d'instruction, sont relatifs aux mêmes types d'infractions. Il s'ensuit qu'entre 2019 et 2023, aucune enquête de BC n'a été déclenchée à partir desdites infractions.

360 Cependant, à compter de décembre 2023, les autorités d'enquêtes et de poursuites pénales ont adopté une nouvelle approche de politique pénale, sur l'enquête et la poursuite des infractions sous-jacentes ayant généré un profit. La nouvelle

approche des autorités notamment de la police et la gendarmerie ainsi que des autorités judiciaires, a émergé à la suite de l'ENR réalisée par le pays. Cet exercice auquel les autorités d'enquêtes et de poursuites pénales ont participé, leur a permis d'avoir une compréhension même modeste, des risques de BC auquel le pays est exposé. La diffusion des résultats de l'ENR ainsi que les sessions de sensibilisation qui s'en sont suivies, y ont également contribué.

**Tableau 3.11 Dossiers de BC en cours d'information par infractions**

|  |          |
|--|----------|
| <b>Escroquerie et complicité d'escroquerie</b>   | <b>4</b> |
| <b>Faux et usage de faux</b>   | <b>4</b> |
| <b>Recel de données de cartes bancaires et utilisation frauduleuse de système informatique</b> | <b>2</b> |
| <b>Recel</b>   | <b>2</b> |
| <b>Détournement de fonds</b>   | <b>1</b> |
| <b>Abus de confiance</b>   | <b>1</b> |
| <b>Soustraction frauduleuse</b>  | <b>1</b> |
| <b>Blanchiment autonome</b>  | <b>1</b> |

***NB : Les chiffres dans le tableau représentent le nombre de fois où ces infractions ont été visés dans les 8 dossiers de BC***

361 Les dossiers faisant l'objet d'une information judiciaire et qui portent sur le BC, sont relatifs à l'escroquerie et la complicité d'escroquerie (25%), au faux et usage de faux (25%), au recel de données de cartes bancaires et utilisation frauduleuse de système informatique (12,5%), au recel (12,5%), au détournement de fonds (6,25%), à l'abus de confiance (6,25%), à la soustraction frauduleuse (6,25%) et au BC, infraction autonome (6,25%). Il en résulte que les infractions les plus courantes qui font l'objet d'enquêtes sur le BC sont l'escroquerie et la complicité d'escroquerie, suivie du faux et usage de faux et l'utilisation frauduleuse de systèmes informatiques. Ces infractions correspondent pour partie aux infractions les plus courantes identifiées par l'ENR.

362 En revanche, aucune affaire de BC liée à la corruption, une menace pourtant majeure dans le pays, n'a été ni identifiée ni poursuivie. Ceci s'explique sans doute par le choix opéré par l'autorité centrale chargée de la prévention et de la lutte contre la corruption, d'orienter ces efforts sur la prévention à travers la sensibilisation des populations. L'adoption d'un nouveau

cadre légale relatif à la commission nationale indépendante pour la prévention et la lutte contre la corruption, renforce les pouvoirs de autorités et devrait engendrer la production de meilleurs résultats dans le cadre de la lutte contre la corruption.

363 De même, aucun dossier de blanchiment de fraude fiscale n'a été poursuivi, les autorités fiscales privilégiant les accords transactionnels et les ajustements fiscaux au lieu d'initier des poursuites pénales. Pourtant, en saisissant la justice pénale dans des cas de fraude fiscale significative, cela contribuerait à renforcer l'exemplarité et la transparence de la lutte contre la fraude fiscale, permettant ainsi au ministère public de jouer pleinement son rôle dans ce domaine. Plusieurs autres infractions pourtant commises dans le pays et qui génèrent d'importants profits telles que la détention et la vente de stupéfiants, la traite des êtres humains, le trafic illicite de migrants ainsi que la fraude douanière n'ont pas fait l'objet d'enquêtes de BC.

364 Par ailleurs, le pays s'est doté d'une stratégie nationale de LBC/FT adoptée par le Gouvernement en février 2024. Sur les enquêtes de BC, la stratégie vise pour les années 2024-2025 à aboutir à la conduite d'enquêtes sur les infractions couramment commises à Djibouti, poursuivre leurs auteurs et prononcer contre eux des sanctions proportionnées et dissuasives. L'adoption d'un tel document de politique reflète la volonté des autorités de lutter plus efficacement contre le BC y compris les infractions sous-jacentes. Cependant, la récente adoption de la stratégie nationale de LBC/FT (deux semaines avant le début de la visite sur place), n'a pas permis à l'EE d'appréhender les résultats qu'elle aurait produit.

365 En définitive, malgré les efforts entrepris par les autorités pour enquêter et poursuivre les infractions sous-jacentes et le BC, le ratio entre le nombre d'enquêtes sur des infractions sous-jacentes et le nombre d'enquêtes de BC reste très faible. En effet, seulement 8 dossiers de BC ont été récemment ouverts devant les juges d'instruction à la suite d'une requalification, dont un seul a fait l'objet de poursuite et de condamnation à des peines privatives de liberté et d'amendes. Au regard du profil de risque du pays, les infractions sur lesquels portent lesdits dossiers correspondent faiblement aux menaces couramment commises à Djibouti. En outre, au nombre des infractions qui ne font pas l'objet d'enquête et de poursuites malgré leur importance, figure la corruption dont les effets pervers peuvent saper en cascade les efforts entrepris par tous les autres acteurs de la lutte contre le blanchiment de capitaux. En conséquence, les enquêtes et les poursuites menés dans le pays par les autorités compétentes, correspondent très faiblement au profil de risque du pays.

### *Types de cas de BC poursuivis et auteurs condamnés*

366 Au nombre des dossiers en cours d'information judiciaire sur le BC, les cas d'auto-blanchiment sont les plus courants. En effet, sur huit dossiers en cours d'instruction, sept (7) sont des cas d'auto-blanchiment. En général, la personne ayant commis l'infraction ayant généré le profit semble procéder elle-même aux actes constitutifs de l'infraction de BC. Cependant, les informations judiciaires n'étant que récemment ouvertes, les juges d'instruction n'ont pas encore identifié les mécanismes par lesquels les fonds en cause ont été effectivement blanchis.

367 Il existe cependant au nombre des cas en cours d'information, un cas qualifié de blanchiment autonome. En effet dans ce cas, la SRD de la gendarmerie qui a conduit l'enquête, n'a pas été à même d'identifier l'origine licite ou non des sommes en



cause. Elle a cependant en raison du mécanisme atypique utilisé par les parties pour transférer d'importantes sommes d'argent d'une juridiction à l'autre, décider de transmettre le dossier au procureur de la République qui a ouvert une information judiciaire pour blanchiment d'argent.

### *Cas de BC transfrontalier*

368 Les dossiers de BC en cours d'information n'ont pas de caractère transfrontalier à l'exception d'un seul pour lequel le juge d'instruction a mis en œuvre l'entraide judiciaire en émettant un mandat d'arrêt international et adressé des commissions rogatoires aux autorités compétentes de deux pays. Le nombre de cas de BC ayant un caractère transfrontalier, paraît faible au regard du contexte régional du pays et de son économie largement tributaire du commerce extérieur.

369 Par ailleurs, les affaires en cours d'information concernent essentiellement des personnes physiques. Même si l'ENR n'a pas couvert les risques liés aux personnes morales, le nombre de ce type de personnes créées dans le pays et qui y exercent leurs activités, laissent raisonnablement penser qu'il pèse sur celles-ci, des risques de BC. Pourtant, très peu de personnes morales (à préciser si les cas de BC sont produits) ont fait l'objet d'enquêtes de BC.

### *Caractère efficace, proportionné et dissuasif des sanctions appliquées pour BC*

370 La Loi n°106/AN/24/9ème L du 06 mars 2024, relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, prévoit des sanctions sévères pour les individus et les personnes morales impliqués dans le BC, y compris des peines d'emprisonnement (5 à 10 ans article 4-2-1 : Blanchiment d'argent), des amendes importantes (jusqu'à cinq fois les sommes en cause), des interdictions d'activités, des fermetures d'établissements et même la dissolution des entités lorsqu'elles sont créées dans le but de commettre des infractions. De plus, les autorités disciplinaires ou de contrôle sont autorisées à prendre des mesures contre les établissements financiers et autres organisations qui ne respectent pas les obligations de prévention du BC.

371 Les autorités judiciaires ont informé l'EE qu'un jugement a été rendu le 06 mars 2024 dans une affaire de BC. Dans cette décision, le tribunal de première instance de Djibouti a condamné sept personnes physiques pour les faits d'abus de confiance, d'escroqueries, de complicité desdites infractions, d'entrave à la saisie de la justice et de blanchiment de capitaux. Les prévenus ont tous été condamnés à une peine de trois ans d'emprisonnement dont deux fermes et ont vu décernés contre eux, des mandats d'arrêts internationaux. Au regard des quantums prévus par l'article 4-2-1 de la loi n°106/AN/24/9ème L du 06 mars 2024, relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, les peines prononcées par la juridiction de jugement ne semblent pas dissuasives et proportionnées en raison notamment de la mesure de sursis dont les prévenus ont bénéficié. La première décision ayant abouti à une condamnation en matière de BC dans le pays, aurait dû être ferme pour refléter la volonté du pays de lutter efficacement contre le BC et pour ainsi décourager toutes initiatives des personnes qui s'adonneraient à la commission de cette infraction. En tout état de cause, la seule décision de BC prononcée par les juridictions, n'a pas permis à l'EE d'évaluer,

le caractère proportionnel, dissuasif de même que l'efficacité des sanctions prononcées en cas de commission de l'infraction de BC

### *Mesures alternatives*

372 Les autorités de la République de Djibouti n'ont pas démontré l'existence de mesures alternatives spécifiques pour compenser l'incapacité à engager des poursuites ou à obtenir des condamnations en matière de BC. Cependant, les enquêtes sur le BC étant généralement menées simultanément avec celles portant sur les infractions sous-jacentes, en cas de manque de preuves concernant le BC, une condamnation peut toutefois être prononcée pour l'infraction sous-jacente.

### *Conclusion sur le Résultat immédiat 7*

373 Les autorités djiboutiennes disposent d'un cadre juridique dominé par la Loi n°106/AN/24/9ème L du 06 mars 2024, pour lutter contre le blanchiment de capitaux. Cependant, le nombre de cas de BC détectés reste faible par rapport aux nombre infractions génératrices de profits commises dans le pays. L'essentiel des enquêtes conduites, porte sur les infractions sous-jacentes à l'exclusion de l'enquête sur les flux financiers illicites générés.

374 Les enquêtes de BC qui portent essentiellement sur des cas d'auto-blanchiment et très rarement sur des cas ayant un caractère transfrontalier, ne sont pas en cohérence avec le profil de risque du pays tel qu'identifié dans l'Évaluation Nationale des Risques.

375 Les sanctions prononcées à l'occasion de la seule décision de condamnation pour BC, n'est ni proportionnées ni suffisamment dissuasives dans la mesure où les prévenus n'ont pas écopé du maximum de la peine prévu et ont de plus bénéficié du sursis.

376 Il n'existe pas de mesures alternatives auxquelles les autorités auraient recours pour pallier les difficultés à poursuivre sur le plan pénal,

**La République de Djibouti est notée comme ayant un niveau d'efficacité faible sur le RI7.**

### **Résultat immédiat 8 (Confiscation)**

377 Les conclusions de l'équipe d'évaluation reposent sur l'examen approfondi du cadre juridique établi concernant l'identification, la saisie et la confiscation des avoirs criminels. Ces conclusions sont étayées par les discussions menées avec diverses autorités, notamment les autorités judiciaires, les services d'enquête et la direction générale des douanes. De plus, l'équipe d'évaluation a pris en compte les données statistiques fournies par la République de Djibouti et examiné des études de cas illustrant l'engagement du pays en matière de saisie et de confiscation d'avoir criminels.

### *Priorité donnée à la confiscation du produit et des instruments du crime et des biens d'une valeur équivalente*

- 378 La confiscation des produits et des instruments du crime, ainsi que des biens d'une valeur équivalente, n'est pas considérée comme une priorité de la politique en vigueur à Djibouti. Les enquêtes menées par les autorités de poursuite ne sont pas encore systématiquement basées sur l'idée d'initier une enquête financière dès le début d'une enquête criminelle en vue de la confiscation.
- 379 La législation djiboutienne en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme permet la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime ainsi que des biens de valeur équivalente. De plus, aucune décision de confiscation sans condamnation n'a été présentée à l'équipe d'évaluation.
- 380 En pratique, ces procédures n'ont pas été étayées par d'autres textes juridiques dans le cadre d'une approche claire et cohérente. La pratique de saisie et de confiscation de biens liés aux infractions et crimes générant des profits importants est relativement récente. Elle s'est concrétisée par l'émission d'une instruction le 28 janvier 2024 par le procureur général à l'intention des procureurs de la République et des autorités de l'application de la loi, les incitant à recourir à la confiscation dans le cadre des enquêtes qu'ils mènent.
- 381 Vu la récente adoption de cette instruction, l'équipe d'évaluation n'a pu vérifier l'efficacité de sa mise en œuvre par le biais de mesures de saisies et surtout de confiscations tangibles. (La majorité des affaires étant encore en cours).
- 382 Les autorités d'enquêtes à Djibouti disposent de mesures provisoires telles que le gel ou la saisie, fréquemment utilisées pour empêcher la fuite ou la dispersion des avoirs. Ces mesures sont mises en œuvre par les autorités de l'application de la loi, notamment la direction générale de la police nationale, la gendarmerie et les garde-côtes (ces derniers étant particulièrement chargés de la lutte contre la contrebande et la migration clandestine). La douane peut également procéder à des saisies d'instruments et de produits issus d'infractions douanières en vue de confiscations ultérieures, bien que sa mission soit administrative et qu'elle ne dispose pas de pouvoirs judiciaires.
- 383 L'agence nationale de renseignements financiers peut s'opposer à l'exécution d'une transaction financière suspecte pour une période de 48 heures, mais celle-ci n'a pratiquement pas exercé ce pouvoir. (voir RI6)
- 384 Pendant la période d'évaluation, les autorités djiboutiennes n'ont jamais saisi d'actifs de valeur équivalente, n'intervenant que lorsqu'aucun actif n'était disponible chez le délinquant. Dans les cas de procès douaniers ou fiscaux liés à des infractions antérieures, une amende équivalente à la valeur des fonds manipulés est imposée. L'équipe d'évaluation estime que cet objectif de confiscation de valeur équivalente a été atteint, privant ainsi les criminels de leurs revenus illicites.
- 385 Concernant les mesures de conservation et de gestion des biens et actifs saisis, une unité centrale de saisie et de confiscation a été récemment créée lors de la visite sur place. Toutefois, cette unité n'est pas encore opérationnelle.

*Confiscation du produit et instruments du crime et de biens d'une valeur équivalente, en lien avec des infractions sous-jacentes commises dans le pays et à l'étranger et du produit transféré vers d'autres pays*

386 Les autorités compétentes, y compris celles impliquées dans la coopération internationale, ne poursuivent pas de manière cohérente et proactive la confiscation des produits des infractions sous-jacentes, tant sur le territoire national qu'à l'étranger. L'analyse met en lumière un déséquilibre significatif entre le nombre élevé de cas de confiscation et la faible valeur totale des biens saisis, indiquant que les efforts se concentrent principalement sur des biens de faible valeur, tels que des véhicules, plutôt que sur des actifs financiers ou des biens de plus grande valeur. De plus, les mesures provisoires, telles que le gel ou la saisie, sont rarement utilisées pour prévenir la fuite ou la dispersion des biens, ce qui réduit l'efficacité des actions des autorités et limite l'impact dissuasif des confiscations. La qualité insuffisante des statistiques et le quasi-absence de confiscations significatives témoignent d'un manque d'engagement et d'une stratégie de confiscation inadéquate à Djibouti.

*a. confiscation du produit des infractions sous-jacentes à Djibouti :*

387 De manière générale, les données statistiques suivantes indiquent que le nombre total de saisies et gels exécutés par les autorités est de 20, pour une valeur totale estimée à 184 260,81 USD. En outre, le nombre total de cas de confiscation s'élève à 2998, avec une valeur totale estimée à 173 166,55 USD. Les confiscations se concentrent principalement sur les instruments de crime, notamment les véhicules saisis lors des enquêtes.

388 En phase de mesures préventives telles que le gel, les saisies et l'opposition à l'exécution de l'opération par l'ANRF, le tableau suivant résume les données et statistiques fournies par le pays à l'équipe d'évaluation au cours des cinq dernières années :

**Tableau 3.12 : Mesures préventives de saisies exécutées par les autorités**

| Autorité concernée | Années | Nombre de cas et principales Infractions sous-jacente | Montants saisis/gelés (opposition à l'exécution de l'opération pour l'ANRF) | Biens                     | Soldes de comptes | Produits |
|--------------------|--------|---|---|---------------------------|-------------------|----------|
| ANRF               | 2019   |   |   |                           |                   |          |
|                    | 2020   |   |   |                           |                   |          |
|                    | 2021   |   |   |                           |                   |          |
|                    | 2022   |   |   |                           |                   |          |
|                    | 2023   | 3   | 3380 USD  | 4 logements et 1 véhicule | 18945 USD         |          |
|                    | Total  | 3   |   |                           |                   |          |
| Police Nationale   | 2019   |   |   |                           |                   |          |
|                    | 2020   |   |   |                           |                   |          |
|                    | 2021   |   |   |                           |                   |          |
|                    | 2022   |   |   |                           |                   |          |

|                              |               |      |  |  |  |  |
|------------------------------|---------------|------|--|--|--|--|
|                              | 2023          | 2    | 3 525 \$   | 3 véhicules  |  |  |
|                              | Total         | 2    |  |  |  |  |
| <b>Gendarmerie nationale</b> | 2019          |      |  |  |  |  |
|                              | 2020          |      |  |  |  |  |
|                              | 2021          | 03   | 140 845 USD<br>5 633.8 USD<br>4 507 USD  |  |  |  |
|                              | 2022          | 02   | 25 690 USD<br>773 USD<br>680 ,01 USD   | 01 vehicule  |  |  |
|                              | 2023          |      |  |  |  |  |
|                              | Total         | 05   |  |  |  |  |
|                              | <b>Douane</b> | 2019 |  |  |  |  |
| 2020                         |               | 7    | 1 cas 25 kgs de cannabis, 4 cas de khat de 50210 kgs, 2cas de 550 bouteilles d'alcool.   | Destruction  |  |  |
| 2021                         |               | 19   | 2 cas de cannabis de 10 kgs,1 cas de munitions, 8 cas de khat de 11600 kgs, 2 cas de 9 cartons de cigarettes, 2 cas de transport d'armes et 4 cas d'alcool | Destruction sauf pour les armes qui sont restitués à la Police Nationale et la Gendarmerie |  |  |
| 2022                         |               | 6    | 1 cas de transport d'arme, 2 cas de 31 kgs cannabis  | Restituer à la police nationale et la gendarmerie  |  |  |
| 2023                         |               | 8    | 6 cas de contrebande de 1816 bouteilles d'alcool, 1 cas de contrebande 490 litres de carburants et 1 cas de contrebande de produits alimentaires           | Destruction  |  |  |

|  |       |  |    |  |  |  |
|--|-------|--|----|--|--|--|
|  | Total |  | 40 |  |  |  |
|--|-------|--|----|--|--|--|

389 Ces statistiques révèlent que, bien que des efforts limités aient été faits par l'ANRF, la Police Nationale et la Gendarmerie Nationale pour saisir des actifs en lien avec des infractions financières, ces efforts restent insuffisants par rapport au contexte de risque à Djibouti. Les résultats des saisies réalisées par la Direction générale des Douanes sur la période 2019-2023 demeurent très limités, avec un total de 40 cas répertoriés. Ces cas concernent principalement des saisies de produits tels que des boissons alcoolisées, des denrées alimentaires, des cigarettes et du cannabis, généralement destinés à la destruction. Par ailleurs, trois cas de transport d'armes ont été signalés, avec restitution des armes aux services de police. Ces résultats modestes mettent en évidence de manière significative les défis auxquels Djibouti est confronté en matière de lutte contre le trafic illicite et la contrebande, que ce soit à travers ses frontières terrestres ou maritimes.

### Encadré 3.8. Cas « Dikhil »

Le 31 juillet 2022, le procureur de la République a ouvert une information judiciaire par le biais d'un réquisitoire introductif. Plusieurs individus ont été inculpés pour détournement de fonds, recel et non-dénonciation, conformément aux articles 26, 206 alinéa 1, 227 alinéas 1 et 2, ainsi que 235 alinéa 1 du code pénal.

L'affaire porte sur la soustraction et le détournement de fonds par un fonctionnaire, causant un préjudice à l'État. Le juge d'instruction a entrepris toutes les actions nécessaires pour établir la vérité. À la lumière des preuves rassemblées par le magistrat instructeur, le procureur de la République a jugé nécessaire d'ajouter un chef d'accusation de blanchiment de capitaux le 4 février 2024.

Pour approfondir l'enquête, le juge d'instruction a immédiatement émis une commission rogatoire aux officiers de police judiciaire, leur ordonnant de mener une enquête financière détaillée en collaboration avec le service de renseignements financiers. Au cours de ses investigations, le juge d'instruction a saisi et placé sous main de justice une somme de 9 570 000 francs Djibouti (53 728,67 USD).

Le 26 janvier 2023, par une ordonnance de restitution, le magistrat instructeur a restitué la somme après avoir déterminé que cette restitution ne ferait pas obstacle à la manifestation de la vérité.

390 Concernant les stupéfiants comme le khat et les cigarettes, la destruction des saisies est systématique. Sur les 307 cas traités, le montant total des saisies est estimé à environ 246 050 DJF, 170 500 USD. Les principales saisies liées aux infractions de contrebande concernent principalement les cigarettes et le khat. Entre 2019 et 2021, la Gendarmerie Nationale a saisi des drogues et autres substances psychotropes d'une valeur totale de 293 791,80 USD. En phase de confiscation, le tableau suivant résume les données et statistiques fournies par le pays à l'équipe d'évaluation, portant principalement sur les confiscations effectuées au cours des cinq dernières années :

**Tableau 3.13. Statistiques consolidées des confiscations par type de crime (2019-2023)**

| Type de crime                | année | Nombre de cas | Confiscation  |                   |       |                       |                             |
|------------------------------|-------|---------------|---|-------------------|-------|-----------------------|-----------------------------|
|                              |       |               | Fonds   | Soldes de comptes | Biens | Instruments criminels | Biens de valeur équivalente |
| <b>Corruption</b>            | 2019  | 0             |   |                   |       |                       |                             |
|                              | 2020  | 2             | Biens confisqués sans estimation précise de leur valeur |                   |       |                       |                             |
|                              | 2021  | 4             | Biens confisqués sans estimation précise de leur valeur |                   |       |                       |                             |
|                              | 2022  | 4             | Biens confisqués sans estimation précise de leur valeur |                   |       |                       |                             |
|                              | 2023  | 0             |   |                   |       |                       |                             |
| <b>Vol et recel</b>          | 2019  | 46            | Biens confisqués sans estimation précise de leur valeur |                   |       |                       |                             |
|                              | 2020  | 431           | Biens confisqués sans estimation précise de leur valeur |                   |       |                       |                             |
|                              | 2021  | 283           | 2.500 FDJ<br>(soit 14 USD)                              |                   |       |                       |                             |
|                              | 2022  | 435           | Biens confisqués sans estimation précise de leur valeur |                   |       |                       |                             |
|                              | 2023  | 239           | Biens confisqués sans estimation précise de leur valeur |                   |       |                       |                             |
| <b>Escroquerie</b>           | 2019  | 13            | Biens confisqués sans estimation précise de leur valeur |                   |       |                       |                             |
|                              | 2020  | 20            | Biens confisqués sans estimation précise de leur valeur |                   |       |                       |                             |
|                              | 2021  | 38            | 247.800 FDJ<br>(soit 1394 USD)                          |                   |       |                       |                             |
|                              | 2022  | 53            | 640.000 FDJ<br>(soit 3600 USD)                          |                   |       |                       |                             |
|                              | 2023  | 29            | 3 600 USD   |                   |       |                       |                             |
| <b>Trafic de stupéfiants</b> | 2019  | 15            | Biens confisqués sans estimation précise de leur valeur |                   |       |                       |                             |
|                              | 2020  | 47            | Biens confisqués sans estimation précise de leur valeur |                   |       |                       |                             |

|   |      |     |  |  |  |  |  |
|---|------|-----|--|--|--|--|--|
|   | 2021 | 133 | 38.095 FDJ<br>(soit 214.32 USD)                            |  |  |  |  |
|   | 2022 | 69  | Biens confisqués sans estimation<br>précise de leur valeur |  |  |  |  |
|   | 2023 | 58  | 134.000 FDJ<br>(soit 753.89 USD)                           |  |  |  |  |
| <b>Trafic illicite<br/>des migrants</b> | 2019 | 15  | Biens confisqués sans estimation<br>précise de leur valeur |  |  |  |  |
|   | 2020 | 15  | Biens confisqués sans estimation<br>précise de leur valeur |  |  |  |  |
|   | 2021 | 72  | Biens confisqués sans estimation<br>précise de leur valeur |  |  |  |  |
|   | 2022 | 57  | Biens confisqués sans estimation<br>précise de leur valeur |  |  |  |  |
|   | 2023 | 4   | Biens confisqués sans estimation<br>précise de leur valeur |  |  |  |  |
|   | 2019 | 15  | Biens confisqués sans estimation<br>précise de leur valeur |  |  |  |  |
|   | 2020 | 65  | Biens confisqués sans estimation<br>précise de leur valeur |  |  |  |  |
|   | 2021 | 48  | Biens confisqués sans estimation<br>précise de leur valeur |  |  |  |  |
|   | 2022 | 22  | Biens confisqués sans estimation<br>précise de leur valeur |  |  |  |  |
|   | 2023 | 9   | Biens confisqués sans estimation<br>précise de leur valeur |  |  |  |  |
| <b>Terrorisme</b>                       | 2019 |     |  |  |  |  |  |
|   | 2020 | 3   | Biens confisqués sans estimation<br>précise de leur valeur |  |  |  |  |
|   | 2021 | 5   | Biens confisqués sans estimation<br>précise de leur valeur |  |  |  |  |
|   | 2022 | 2   | Biens confisqués sans estimation<br>précise de leur valeur |  |  |  |  |
|   | 2023 | 1   | Biens confisqués sans estimation<br>précise de leur valeur |  |  |  |  |
| <b>Détournement</b>                     | 2019 | 9   | Biens confisqués sans estimation<br>précise de leur valeur |  |  |  |  |



|                              |      |     |   |  |  |  |  |
|------------------------------|------|-----|---|--|--|--|--|
|                              | 2020 | 2   | Biens confisqués sans estimation précise de leur valeur |  |  |  |  |
|                              | 2021 | 4   | 250.000 FDJ<br>(soit 1406.51 USD)                       |  |  |  |  |
|                              | 2022 | 4   | 26.652.676 FDJ<br>(soit 1 499 49.29 USD)                |  |  |  |  |
|                              | 2023 | 0   |   |  |  |  |  |
| <b>Abus de confiance</b>     | 2019 | 30  | 1.544.624 FDJ<br>(soit 10 377.95 USD)                   |  |  |  |  |
|                              | 2020 | 34  | Biens confisqués sans estimation précise de leur valeur |  |  |  |  |
|                              | 2021 | 91  | Biens confisqués sans estimation précise de leur valeur |  |  |  |  |
|                              | 2022 | 124 | Biens confisqués sans estimation précise de leur valeur |  |  |  |  |
|                              | 2023 | 59  | Biens confisqués sans estimation précise de leur valeur |  |  |  |  |
| <b>Faux et usage de faux</b> | 2019 | 26  | Biens confisqués sans estimation précise de leur valeur |  |  |  |  |
|                              | 2020 | 36  | Biens confisqués sans estimation précise de leur valeur |  |  |  |  |
|                              | 2021 | 19  | Biens confisqués sans estimation précise de leur valeur |  |  |  |  |
|                              | 2022 | 47  | 26.982.676 FDJ<br>(soit 151 805.88 USD)                 |  |  |  |  |
|                              | 2023 | 15  | Biens confisqués sans estimation précise de leur valeur |  |  |  |  |
| <b>Extorsion</b>             | 2019 | 29  | Biens confisqués sans estimation précise de leur valeur |  |  |  |  |
|                              | 2020 | 51  | Biens confisqués sans estimation précise de leur valeur |  |  |  |  |
|                              | 2021 | 28  | Biens confisqués sans estimation précise de leur valeur |  |  |  |  |
|                              | 2022 | 90  | Biens confisqués sans estimation précise de leur valeur |  |  |  |  |
|                              | 2023 | 48  | Biens confisqués sans estimation précise de leur valeur |  |  |  |  |

- 391 Ce tableau met en lumière plusieurs aspects préoccupants concernant la confiscation des biens liés aux crimes à haut risque à Djibouti. Il existe une absence notable de confiscations en termes de fonds, de soldes de comptes, de biens, d'instruments criminels et de biens de valeur équivalente pour ces infractions. Par exemple, malgré le signalement de 10 cas de corruption, aucun fonds, solde de compte, bien, instrument criminel ou bien de valeur équivalente n'a été confisqué. De même, pour les 11 cas de terrorisme enregistrés, aucune confiscation de ce type n'a été réalisée.
- 392 Cependant, l'autorité de poursuite a procédé à la confiscation des biens et instruments criminels ayant servi à la commission de l'infraction ou résultant de celle-ci dans certains cas. Néanmoins, ces biens et matériels n'ont pas fait l'objet d'estimation par les autorités de Djibouti et n'ont pas pu être quantifiés, ce qui constitue une lacune significative dans la documentation et la transparence des mesures prises. Par exemple, pour le trafic de stupéfiants, bien que des biens aient été confisqués, leur valeur n'a pas été précisément estimée, oscillant entre 2 000 000 et 3 000 000 FDJ.
- 393 L'analyse combinée des tableaux (Tableau 3.12 et Tableau 3.13) met en lumière des lacunes importantes dans l'utilisation des mesures préventives et les stratégies de confiscation des biens liés aux crimes à Djibouti. Les mesures préventives de saisie et de gel sont faiblement appliquées, avec seulement 20 cas pour une valeur totale de 184 260,81 USD. Cette utilisation restreinte limite considérablement l'impact des actions des autorités pour sécuriser les fonds avant qu'ils ne soient déplacés, dissimulés et blanchis.
- 394 En ce qui concerne la confiscation, on observe un déséquilibre marqué entre le nombre élevé de cas de confiscation (2998) et la faible valeur des biens confisqués (173 166,55 USD), ce qui suggère que les efforts de confiscation se concentrent principalement sur des biens de faible valeur ou que les actifs ne sont pas correctement évalués. De plus, les confiscations sont essentiellement axées sur des types spécifiques de biens, tels que les véhicules, ce qui indique un manque de diversification dans les cibles de confiscation, laissant de côté d'autres actifs financiers potentiellement plus significatifs. Ces constats mettent en évidence la nécessité avec priorité d'améliorer les stratégies de saisie et de confiscation pour maximiser l'efficacité des mesures préventives et renforcer l'impact sur les activités criminelles.

***b. confiscation des biens à l'étranger :***

- 395 Djibouti a sollicité une coopération internationale pour récupérer des fonds détenus à l'étranger, provenant d'une opération de corruption commise sur son territoire. Les biens mal acquis, notamment deux appartements identifiés en Turquie d'une valeur totale de 363 000 USD, ont été gelés à l'étranger en vue de leur confiscation. Cependant, l'affaire est encore en cours d'instruction et n'a pas encore fait l'objet d'un jugement. La confiscation de ces biens pourra être prononcée lors du jugement futur.

**Tableau 3.14 . Coopération internationale pour le recouvrement des biens mal Acquis**

|                            | 2019 | 2020 | 2021 | 2022   | 2023 |
|----------------------------|------|------|------|--|------|
| Nombre de demandes         |      |      |      | 1 adressée aux autorités compétentes de la République de Turquie |      |
| Nombre de biens identifiés |      |      |      | Deux appartements  |      |
| Valeur estimée USD         |      |      |      | - 170 000 USD<br>- 193 000 USD<br>TOTAL : 363 000 USD            | -    |

396 . Le nombre de demandes émises à l'étranger demeure insuffisant, ce qui pourrait être attribuable à la qualité des enquêtes sur le patrimoine et à la difficulté d'identifier les actifs. Le recours à l'ANRF en tant que cellule de renseignement financier pour accélérer l'identification des actifs à l'étranger via ses homologues étrangers afin d'initier les procédures d'entraide judiciaire par les canaux officiels n'est pas systématique. De plus, l'ANRF n'est pas encore membre du groupe Egmont, mais elle a initié l'adhésion au Groupe Egmont pour dynamiser ces processus, avec l'entrée du nouveau décret portant sa création, l'institution cumule désormais les critères de conformité pour faciliter cette adhésion (indépendance, autonomie etc.).

397 . Quant aux formations dédiées aux juges en matière de LBC-FT, entre 2019 et 2023, les données montrent un effort croissant pour renforcer les capacités des magistrats face aux défis posés par les crimes financiers. En 2019, une formation a été organisée par CIVIPOL, suivie de plusieurs autres sessions en 2021 et 2022, incluant des participations internationales et des formations continues de spécialisation.

**Tableau 3.15. Statistiques de formations entre (2018-2023) dédiées aux juges en matière LBC-FT**

|                             | 2018   | 2019   | 2020 | 2021 | 2022  | 2023  |
|-----------------------------|--|--|------|------|---|---|
| <b>Nombre de formations</b> | 1  | 1  |      |      |   | 3   |
| <b>Objet des formations</b> | échanges concernant les crimes financiers et les risques de trafic d'être humain (CIVIPOL) | échanges concernant les crimes financiers et les risques de trafic d'être humain (CIVIPOL) |      |      | - Participation au mécanisme mondial BC/FT en Jordanie<br>- formation sur le blc (SRF)<br>- formation sur la procédure pénale | -formation sur les échanges concernant les crimes financiers et les risques de trafic d'être humain (CIVIPOL) |

|                                |                         |                         |  |  |                                      |  |
|--------------------------------|-------------------------|-------------------------|--|--|--------------------------------------|--|
|                                |                         |                         |  |  |                                      | -formations<br>continue de<br>spécialisation au<br>métiers de<br>procureur et de juge<br>d'instruction |
| <b>Nombre des participants</b> | 3 magistrats du parquet | 3 magistrats du parquet |  |  | 11 magistrats du siège et du parquet | magistrats siège et parquet  |

398 . Malgré ces efforts, il est important de noter que les formations dédiées aux procédures d'identification, de saisie et de confiscation des avoirs restent insuffisantes pour les magistrats et les enquêteurs. Ce manque pourrait compromettre la mise en œuvre d'un dispositif efficace pour la lutte contre le BC/FT. L'amélioration de ces aspects critiques est essentielle pour garantir une réponse judiciaire robuste et coordonnée face aux infractions financières complexes.

*Confiscation relative aux mouvements transfrontaliers d'espèces et d'instruments négociables au porteur faisant l'objet de fausses déclarations/non déclarés ou de communications d'informations fausses*

399 . Djibouti a mis en place un cadre juridique conformément à l'article 28 de la loi n°104/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le terrorisme, qui impose la déclaration obligatoire de tout montant en espèces ou d'autres instruments négociables au porteur dépassant 1 000 000 FDJ (environ 5327 euros ou 5624 USD). Les autorités douanières, en collaboration avec la police, la gendarmerie, les gardes-côtes, l'armée nationale et les autorités des zones franches, sont désignées pour être présentes à tous les postes frontaliers afin de surveiller et contrôler les mouvements transfrontaliers d'espèces et d'instruments négociables au porteur.

400 Les volumes de saisies et de déclarations restent faibles, reflétant une application limitée des mesures de contrôle et de sanction. Le suivi insuffisant des flux transfrontaliers d'espèces et l'absence de mécanismes clairs pour signaler les infractions pénales réduisent l'efficacité des autorités en matière de confiscation des espèces et des instruments négociables au porteur, en cas de fausses déclarations, de non-déclarations ou de communications d'informations fausses. L'application des sanctions reste également insuffisante.

*a. Bilan des opérations de contrôle et de confiscation aux postes frontaliers*

401 Le bilan des opérations de contrôle et de confiscation menées à tous les postes frontaliers reste décevant. En effet, le nombre de procès-verbaux dressés et la valeur des sommes saisies sont relativement faibles.

Seulement 13 cas de non-déclaration d'espèces et un cas de trafic de lingots d'or ont été enregistrés et ont abouti à des saisies, tous en importation et en provenance de l'Éthiopie par les points frontaliers terrestres.

**Tableau 3.16 . Confiscation relative aux mouvements transfrontaliers d'espèces et d'instruments négociables au porteur faisant l'objet de fausses déclarations/non déclarés ou de communications d'informations fausses (2019-2023)**

|  | 2019                         | 2020                         | 2021                         | 2022                                    | 2023   |
|--|------------------------------|------------------------------|------------------------------|---|--|
| <b>Nombre de cas saisis pour non déclaration d'espèces</b> | Aucun cas de saisie d'espèce | Aucun cas de saisie d'espèce | Aucun cas de saisie d'espèce | 4 cas de saisies d'espèces non déclarés | 9 saisies d'espèces non déclarés + 1 cas de lingots d'or |
| <b>Devises ou INP</b>                                      |                              |                              |                              |   |  |
| <b>Valeur estimée USD</b>                                  |                              |                              |                              | 441 750 USD<br>99 600 ETB               | 776 350 USD<br>12 LINGOTS                                |

402 Les données fournies à l'équipe d'évaluation concernent les déclarations d'importation et d'exportation de billets de banque et d'autres instruments négociables au porteur, couvrant la période 2022-2023-2024 et sont effectuées exclusivement à travers les bureaux douaniers de l'aéroport de Djibouti.

**Tableau 3.17 .Statistiques sur les déclarations d'importation de billets de banque et d'autres instruments de paiement, en espèces ou sous forme de chèques, couvrant la période 2022-2023-2024**

| Montants de devise importées | 2022            | 2023           | 2024      | Total          |
|------------------------------|-----------------|----------------|-----------|----------------|
| DJF                          | 12 70 6 922 365 | 23 255 548 475 | ----      | 35 962 470 840 |
| EUR                          | 830 000         | 943 000        | ----      | 1 773 000      |
| USD                          | 67 336 763      | 128 154 671    | 4 300 000 | 199 791 434    |

**Tableau 3.18 . Statistiques sur les déclarations d'exportation de billets de banque et d'autres instruments de paiement, en espèces ou sous forme de chèques, couvrant la période 2022-2023-2024**

| Montants de devise exportées | 2022 | 2023 | 2024 | Total |
|------------------------------|------|------|------|-------|
|                              |      |      |      |       |

|     |               |                |     |                |
|-----|---------------|----------------|-----|----------------|
| DJF | 1 780 000 000 | 14 268 850 550 | --- | 16 048 850 550 |
| USD | 226 800 000   | 206 884 000    | --- | 433 684 000    |
|     |               |                |     |                |

403 Ces statistiques susmentionnées révèlent, de manière surprenante, une absence totale de déclarations d'importation ou d'exportation de devises en provenance des pays voisins de Djibouti, tels que la Somalie et l'Éthiopie, bien que cette dernière dépende de Djibouti comme seul accès maritime. Cela soulève des questions sur la transparence et l'efficacité des mécanismes de déclaration en place, ainsi que sur la possible existence de circuits informels non contrôlés.

#### *b. Sanctions imposées*

404 Les sanctions appliquées en cas de fausses ou de non-déclarations d'espèces ou d'INP liées à des soupçons de BC/FT sont peu nombreuses (seulement 13 cas, voir tableau 3.16), ce qui complique l'évaluation de leur efficacité, proportionnalité et dissuasion par les autorités frontalières, douanières ou autres autorités concernées.

405 La douane de Djibouti, en tant qu'autorité administrative, est chargée de constater les infractions douanières et de les transmettre au procureur de la République. Cependant, d'après les constatations faites lors de la visite sur place, elle manque des compétences judiciaires et de la qualification nécessaires pour mener des enquêtes pénales sur les infractions de blanchiment ou de financement du terrorisme liées à ces infractions douanières.

406 Actuellement, il n'existe aucun mécanisme permettant d'informer le parquet de la dimension pénale des soupçons de BC/FT détectés lors des infractions douanières relevées. En conséquence, l'application des sanctions pour non-déclaration d'espèces se limite uniquement à l'article 332 du Code des douanes, qui prévoit la saisie du montant non déclaré, une amende équivalente ou double à la valeur de la fraude, et une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois mois.

407 Bien que les lois 106 et 105 relatives au BC/FT et à la lutte contre le terrorisme prévoient des sanctions et des mesures plus proportionnées, celles-ci ne peuvent être appliquées même si le soupçon de BC/FT est confirmé à partir d'une infraction initiée par la douane.

408 Lors des discussions menées lors de la visite sur place, il est apparu que la Douane Djiboutienne ne dispose pas de statistiques claires sur les déclarations en espèces effectuées par les passagers à l'importation ou à l'exportation. Les déclarations d'importation ou d'exportation de devises au-delà du seuil légal de 1 000 000 FDJ étaient faites verbalement, directement par les passagers aux guichets des postes douaniers. Un modèle de déclaration papier, présenté lors des discussions, a été récemment créé (deux semaines avant la visite). Ce formulaire permet désormais aux déclarants de fournir par écrit toutes les informations concernant les espèces ou autres instruments négociables au porteur aux guichets de la douane.

409 Le mouvement transfrontalier d'espèces ne fait pas encore l'objet de contrôles efficaces, ni à l'entrée ni à la sortie du territoire, comme en témoigne le faible nombre de saisies d'espèces et d'autres instruments négociables au porteur au cours des cinq

dernières années. Selon les responsables douaniers, après l'introduction du nouveau formulaire de déclaration, lorsqu'une personne se présente à un poste frontalier pour déclarer l'importation de devises en espèces, Un formulaire papier de déclaration en douane est remis aux voyageurs dès leur arrivée. Après l'avoir complété manuellement, ils le soumettent aux agents des douanes, qui procèdent à son enregistrement dans le système informatique SYDONIAWORLD. Une fois l'enregistrement effectué, une copie numérisée de la déclaration, portant le sceau officiel des douanes, est remise aux voyageurs. Cette déclaration enregistrée inclut les informations suivantes : le nom du déclarant, le montant déclaré, ainsi que la provenance et l'origine des fonds ou des biens.

410 Le dispositif de contrôle du transport transfrontalier d'espèces à l'entrée et à la sortie pour les voyageurs se révèle faible et insuffisant. Sa mise en place représente un défi majeur et prioritaire pour les autorités du pays, notamment sur les points d'accès frontaliers avec l'Éthiopie principale axe d'échange économique pour le pays.

411 La Direction générale des douanes utilise actuellement la plateforme SYDONIA World<sup>13</sup> pour le dédouanement des marchandises, y compris les espèces et autres instruments négociables au porteur, lors des opérations d'importation et d'exportation. Parallèlement, un projet d'automatisation de la procédure de transport de fonds des institutions financières est en cours. Ce projet implique la supervision de la Banque centrale de Djibouti et vise à lui donner la capacité d'autoriser les déclarations via le système, réduisant ainsi les interventions humaines et les documents papier. De plus, il offrira aux agents des douanes un accès direct aux déclarations et aux documents associés depuis les frontières.

412 Cette initiative devrait également permettre aux institutions financières de saisir directement les déclarations dans la base de données SYDONIA World.

### *Cohérence entre les résultats des confiscations et les politiques et priorités nationales en matière de LBC/FT*

413 Les statistiques présentées ci-dessus montrent une incohérence entre les résultats des confiscations et les politiques et priorités nationales en matière de LBC/FT. Tout d'abord, il est frappant de constater (voir tableau 3.13) l'absence de confiscations pour des crimes graves tels que la corruption, le terrorisme, et d'autres infractions générant des produits criminels liés au BC/FT. De plus, les données statistiques révèlent que les confiscations de fonds sont principalement associées à des crimes tels que l'escroquerie, le trafic de drogue, le détournement de fonds et l'abus de confiance. Concernant les instruments de crime, les confiscations se concentrent essentiellement sur les véhicules saisis lors des enquêtes, principalement en lien avec le trafic de stupéfiants et la contrebande.

414 . À ce stade, le pays ne révèle aucune confiscation de biens (immobiliers, actions, comptes bancaires, etc.) en lien avec ces crimes, (147 cas) pour le trafic de migrants et (10 cas) pour la corruption ; la plupart de ces cas étant encore en cours d'enquête.

---

<sup>13</sup> SYDONIAWorld, est un système avancé de gestion des douanes développé par les Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED). Conçu pour automatiser les procédures douanières, faciliter le commerce international et améliorer l'efficacité des opérations douanières, cette plateforme permet aux administrateurs des douanes et aux commerçants de gérer des transactions telles que les déclarations en douane, les manifestes de cargaison et les documents de transit en ligne.

- 415 Concernant la cohérence des résultats de confiscation relative aux mouvements transfrontaliers d'espèces et d'instruments négociables au porteur, Djibouti, en raison de sa position stratégique en tant que seul débouché commercial pour l'Éthiopie, fait face à des risques accrus de criminalité organisée. Ces risques sont également exacerbés par la criminalité similaire dans les pays voisins. Malgré ces risques élevés, les résultats des opérations de contrôle et de confiscation aux postes frontaliers restent incohérents.
- 416 L'absence de confiscations spécifiques liées au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme soulève des questions quant à l'efficacité du dispositif mis en place pour lutter contre cette criminalité en matière de politique de confiscation.

### *Conclusions sur le RI8*

- 417 La confiscation des produits et des instruments du crime ainsi que des biens d'une valeur équivalente n'est pas considérée comme une priorité dans la politique actuelle de Djibouti. Les enquêtes des autorités de poursuite ne sont pas systématiquement orientées vers des enquêtes financières dès le début des enquêtes criminelles, ce qui limite l'efficacité des actions de confiscation.
- 418 Les autorités compétentes, y compris celles impliquées dans la coopération internationale, ne poursuivent pas de manière cohérente et proactive la confiscation des produits des infractions, tant sur le territoire national qu'à l'international. Un déséquilibre significatif existe entre le nombre de cas de confiscation et la faible valeur des biens saisis, qui sont souvent des biens de faible valeur. De plus, les mesures provisoires telles que le gel ou la saisie sont rarement utilisées, réduisant ainsi l'impact dissuasif et l'efficacité des confiscations.
- 419 Les volumes de saisies et de déclarations restent faibles, indiquant une application limitée des mesures de contrôle et de sanction. Le suivi insuffisant des flux transfrontaliers d'espèces et l'absence de mécanismes clairs pour signaler les infractions pénales affaiblissent l'efficacité des autorités. De plus, les sanctions en cas de fausses ou de non-déclarations d'espèces ou d'instruments négociables au porteur restent insuffisantes et peu nombreuses, ce qui compromet leur impact dissuasif.
- 420 Une incohérence notable existe entre les politiques nationales en matière de LBC/FT et les résultats des confiscations. L'absence de confiscations pour des crimes graves tels que la corruption et le terrorisme met en lumière des lacunes dans la mise en œuvre des priorités nationales. Les confiscations se concentrent principalement sur des infractions moins graves comme l'escroquerie et le trafic de drogue, et sur des biens de faible valeur, tels que des véhicules.

**La république de Djibouti est noté comme ayant un niveau d'efficacité faible pour le RI8.**



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

### Conclusions principales et actions recommandées

#### *Conclusions principales*

##### *Résultat immédiat 9*

- a) Les enquêtes menées par les autorités d'enquêtes et de poursuites ont permis d'identifier quatre cas de FT en cours d'information judiciaire. Le pays a initié très peu d'enquêtes qui ont été déclenchées pour la plupart à l'occasion de la commission d'actes terroristes. À ce jour, aucun dossier n'est passé en jugement et aucune condamnation n'a été en conséquence obtenue. Au regard de l'ENR conduite par le pays, ce résultat ne correspond pas au profil de risque moyen auquel la République de Djibouti est exposée en matière de FT.
- b) L'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de déterminer dans quelle mesure la stratégie nationale de lutte contre l'extrémisme violent prend en compte de manière adéquate, au regard du profil de risque, les enjeux liés à la lutte contre le financement du terrorisme. De plus, la stratégie nationale de LBC/FT récemment adoptée par le pays n'établit pas d'actions concrètes pour atténuer les risques de financement du terrorisme identifiés. Cette lacune n'est pas compensée non plus par une coordination opérationnelle efficace entre les autorités compétentes en matière d'enquête et de poursuite pénale. Dès lors, malgré les actes terroristes commis à Djibouti, très peu d'enquêtes et de poursuites liées au FT ont été initiées.
- c) Le nombre d'enquêtes sur les affaires de FT reste faible. Cette faiblesse peut s'expliquer par une variété de facteurs, notamment le caractère récent de la compréhension limitée qu'ont les autorités des questions de LBC/FT. Il convient de noter qu'en plus, il est difficile pour les autorités compétentes, d'identifier les modes spécifiques de FT en raison de la prépondérance de l'économie informelle dans le pays et de la zone reculée et montagneuses du nord et du sud-ouest du pays, d'où provient pour partie, la menace terroriste. Cependant, les autorités ont affirmé que le terrorisme est financé à travers la fourniture de vivres, de fonds parfois modiques et généralement par aide ou assistance.
- d) Les autorités de Djibouti n'ont pas eu recours à des mesures pénales ou réglementaires alternatives lorsqu'une condamnation pour FT n'était pas possible.

##### *Résultat immédiat 10*

- a) En l'absence de cadre juridique et institutionnel adapté pendant la période évaluée, la République de Djibouti ne mettait pas en œuvre sans délais et sans préavis des SFC en vertu des Résolutions CSNU 1267 et 1373 et notamment ne gelait pas les fonds des personnes et entités désignées.
- b) Les autorités ne communiquaient pas sans délai les listes des personnes et entités désignées et leurs mises à jour aux entités assujetties et au public et n'ont pas mis en place des mécanismes de sensibilisation des entités assujetties et du public quant à leurs obligations pour la mise en œuvre des SFC.
- c) Les institutions financières, et en particulier celles qui sont membres des grands groupes internationaux qui ont une politique de conformité au niveau du groupe, connaissent leurs obligations de filtrage des clients et des transactions par rapport aux listes des personnes et entités désignées, mais la majorité appliquent les listes de manière mécanique, sans faire de distinction entre les SFC en vertu des RCSNU et les autres types de sanctions financières, et sans véritablement comprendre leurs obligations de gel des fonds des personnes et entités désignées.

- d) Les EPNFD et les compagnies d'assurance ne connaissent pas leurs obligations en termes de SFC et ne disposent pas de mécanismes pour les mettre en œuvre.
- e) Les autorités n'ont pas identifié les OBNL vulnérables au FT et n'ont pas mis en place des mesures de supervision et de sensibilisation proportionnées au risque.
- f) Les autorités n'ont pas démontré la capacité d'identifier et de saisir les biens en lien avec la commission d'un acte terroriste des biens et des instruments liés aux activités de FT, étant donné l'attention très récente portée au FT en tant que tel.
- g) L'absence d'actions visant à soustraire les fonds à la portée des terroristes réels ou potentiels en prévenant l'abus des OBNL et en utilisant des SFC ne correspond pas au profil de risque global de FT (menace externe et interne) dans la République de Djibouti.

**Résultat immédiat 11**

- a) En absence de cadre juridique et institutionnel adapté, la République de Djibouti n'a pris aucune action pour être en mesure de mettre en œuvre des sanctions financières ciblées sans délai conformément aux Résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies, adoptées au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, relatives à la prévention, la répression et l'interruption de la prolifération des armes de destruction massive et de son financement.
- b) Le pays n'a pas une bonne compréhension des risques de FP et ne dispose pas de mécanismes pour identifier et prévenir le FP, ainsi que de mesures destinées à sensibiliser les différentes parties prenantes qui peuvent être concernées par le FP aux risques de prolifération et de FP.
- c) Les entités assujetties membres de grands groupes internationaux utilisent les mêmes mécanismes de filtrage des clients et transactions que pour la mise en œuvre des SFC pour le FT mais la compréhension de leurs vulnérabilités aux violations des SFC pour le FP est très limitée.
- d) Les autres acteurs ne connaissent pas leurs obligations de mise en œuvre des SFC pour le FP.
- e) Les autorités compétentes ne surveillent pas le respect par les entités assujetties de leurs obligations de mise en œuvre des SFC pour le FP.

**Actions recommandées**

**Résultat immédiat 9**

- a) Veiller à ce que la stratégie nationale de lutte contre l'extrémisme violent soit en harmonie avec celle de la LBC/FT et intègre de manière adéquate les risques de financement du terrorisme. Cette stratégie devrait également mettre l'accent sur la conduite d'enquêtes et de poursuites proactives concernant le financement du terrorisme (FT), en accordant une priorité particulière à ces dossiers. Elle devrait inclure l'ouverture d'enquêtes et de poursuites même en l'absence d'une attaque terroriste directement subie par la République de Djibouti.
- b) Mettre en œuvre des programmes de formation et de sensibilisation destinés à toutes les parties prenantes impliquées dans la prévention et la lutte contre le terrorisme et son financement, notamment, les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées et les autorités d'enquêtes et de poursuite pénale, afin d'améliorer leurs capacités et leur compréhension des risques liés au terrorisme et à son financement.
- c) Dynamiser l'action du Comité National de Lutte contre le Terrorisme pour favoriser la coordination des activités des acteurs opérationnels, des agences de renseignement y compris l'ANRF et des autorités de gel administratif, dans le cadre de l'échange d'informations en vue de la détection, la recherche et la collecte des preuves dans leurs enquêtes de FT, afin

d'aboutir à des condamnations ou de prendre des mesures alternatives pour entraver le FT lorsqu'il est impossible d'obtenir des condamnations pénales pour FT.

#### **Résultat immédiat 10**

- a) Les autorités doivent mettre en œuvre le nouveau cadre juridique relatif aux SFC et en particulier :
- b) Examiner la pertinence de propositions de désignation des individus et entités conformément à la RCSNU 1267 et la pertinence de désignation des entités et des individus membres d'organisations terroristes de nationalité djiboutienne ou opérant sur le territoire de Djibouti conformément à la RCSNU 1373;
- c) La République de Djibouti doit transposer sans délai dans l'ordre juridique national les désignations de la RCSNU 1267.
- d) Les autorités doivent mettre à disposition des entités assujetties et du public sans délai les listes des personnes désignées en vertu des RCSNU 1267 et 1373, informer les entités assujetties et le public de leurs obligations concernant les SFC, en publiant notamment des lignes directrices, et superviser systématiquement la mise en œuvre des SFC par les entités assujetties afin de détecter des défaillances éventuelles.
- e) La République de Djibouti doit procéder à une analyse des risques du secteur des OBNL afin d'identifier les plus vulnérables à des abus de FT, et mettre en place des actions de sensibilisation et de supervision de ces organismes en adéquation avec les risques identifiés.
- f) Les autorités d'application de la loi doivent porter une attention particulière à l'identification, saisie et confiscation des biens en lien avec le FT.
- g) Résultat immédiat 11
- h) La République de Djibouti doit mettre en œuvre le nouveau cadre juridique relatif aux SFC et en particulier transposer sans délais dans l'autre juridique national les désignations en vertu de la RCSNU 1718.
- i) Les autorités doivent mettre en place des mécanismes de communication sans délai des listes des personnes et entités désignées aux entités assujetties. Informer ces dernières de leurs obligations concernant les SFC, en publiant notamment des lignes directrices, et superviser systématiquement la mise en œuvre des SFC afin de détecter des défaillances éventuelles.
- j) Les autorités doivent mettre en place un mécanisme de coopération, d'échange d'information et de sensibilisation des parties prenantes concernées par la prolifération et le FP afin de comprendre le contexte national en termes d'exposition au FP, détecter des cas de FP et d'identifier les typologies de FP pertinentes.

421 Les Résultats Immédiats pertinents pour ce chapitre sont RI.9-11. Les recommandations pertinentes pour l'évaluation de l'efficacité dans le cadre de cette section sont R.1, 4, 5-8, 30, 31 et 39.

#### **Résultat immédiat 9 (Enquêtes et poursuites en matière de financement du terrorisme)**

422 L'équipe d'évaluation fonde ses conclusions sur l'analyse de nombreux cas illustrant les diverses formes de financement du terrorisme, sur les données statistiques fournies, sur les résultats de l'Évaluation Nationale des Risques (ENR), ainsi que sur des entretiens avec des représentants de la Direction de la Coordination Antiterroriste et de la Lutte contre la Criminalité Organisée, de la Division nationale de la lutte contre le terrorisme de la police, de la brigade économique et financière de la

police nationale, et de la Section Recherches et Documentation de la gendarmerie.

*Dans quelle mesure les différents types d'activités de FT (par exemple collecte, circulation et utilisation de fonds et autres biens) font-ils l'objet de poursuites et les auteurs des infractions sont-ils condamnés ? Cela correspond-il au profil de risque de FT du pays ?*

423 A ce jour, quatre dossiers de FT sont en cours d'information judiciaire et aucun n'est passé en jugement.

424 D'après les informations recueillies auprès des autorités, aucun groupe, organisation ou individu terroriste n'est présent sur le territoire de la République de Djibouti. Cependant, la présence et l'activité du groupe islamiste Al-Shabaab dans un pays voisin, constitue une importante menace terroriste pour le pays. D'ailleurs ce groupe a perpétré un attentat dans le pays en 2014. Cette attaque a causé une perte en vie humaine et des blessures à une vingtaine de personnes essentiellement de nationalité étrangère. Ce groupe terroriste a également adressé une déclaration de menace directe contre le pays en 2021. De plus, l'organisation terroriste Al-Qaïda dans la Péninsule Arabique (AQPA) est présente et active dans un autre pays limitrophe. Ce groupe terroriste n'a à ce jour commis aucun attentat sur le sol de la République de Djibouti. Ces groupes terroristes actifs dans la région financent leurs activités de l'étranger notamment des zones géographiques qu'ils contrôlent. Toutefois, il n'est pas exclu que ceux-ci abusent des vulnérabilités du pays pour financer leurs activités terroristes de l'intérieur de la République de Djibouti.

425 Par ailleurs, le groupe terroriste FRUD-ARMÉ qui se sert de pays voisins comme base arrière, constitue une importante menace pour le pays quoique l'ENR réalisée par les autorités du pays n'ait pas abouti à une telle conclusion. En effet, cette organisation qui est un mouvement politique armé, revendique un changement de régime dans le pays. Il a perpétré plusieurs attaques contre des cibles étatiques, les forces de défense et de sécurité, des sociétés privées et les populations civiles. Ce groupe a notamment perpétré une attaque en 2015, six en 2016, trois en 2017, deux en 2018 et deux en 2022.

#### *Les attaques du FRUD Armé*

- Le 30 Septembre 2015, ils ont incendié une ambulance et deux (2) voitures, à Marawleh, d'une société yéménite de construction de la route entre Balho et Tadjourah, extorquant au passage les passagers et au comptable yéménite une somme de 10.000 dollars.
- Le 6 février 2016, ce groupe des terroristes a attaqué le poste de la Gendarmerie au Lac-Assal et ont assassiné deux (2) gendarmes à savoir Zakaria Ismail et Moussa Bahdon Farah.
- Le 16 août 2016, ils ont attaqué des Techniciens des forages à Margoyta près de Moussa-Ali.
- En outre, le 8 Avril 2016, ce groupe armé tire sur une voiture civile sur la route principale entre Tadjourah et Obock.
- Le 24 Juin 2016, il brûle une voiture appartenant à une ONG Koweïtienne appelé Al-Rahma vers la localité de Doulouh à 18km de Tadjourah.

- Le 2 septembre 2016, ils ont brûlé deux (2) foreuses et un camion à Soublali dans la région d'Obock qui appartenaient au ministère de l'agriculture en mission de forage dans cette localité.
- Le 16 septembre 2016, ils ont attaqué un site de la société Al-Kharafi qui construisait la route de Balho, incendiant une voiture Pick-up. Dans la même soirée, ils tirent sur deux (2) autres véhicules dont l'un appartenait à la même société Al-Kharafi et l'autre à un entrepreneur djiboutien.
- Le 12 Avril 2017, ils établissent un check point sur la route entre Tadjourah et Dououlou, tirant sur trois (3) véhicules dont l'un appartenait à une société chinoise qui construisait le port de Tadjourah et les deux (2) autres à des civils dont l'une a été incendiée, blessant mortellement un employé chinois, quatre (4) civils Djiboutiens.
- Le 26/07/2017 à 19h, deux personnes ont été kidnappées par les FRUD armé le 26/06/2017 à Allat-Ela situé à 09 km de la ville d'Obock en l'occurrence le caporal Chef Gouled Mahamoud de l'Armée Nationale Djiboutienne et un laborantin civil Mohamed Houssein Hamadou. Ils ont été relâché huit (8) mois après et cet acte a été revendiqué publiquement par ce groupe armé par le biais d'une déclaration officielle effectuée par Mohamed Kadamy résidant en Europe.
- Le 07 Novembre 2017, ils tendent une embuscade sur la route entre Tadjourah et Obock plus précisément à Rai'sa où ils immobilisent avec des tirs des balles et de grenades un véhicule qui appartenait à la société Lootah qui transportait de l'eau minérale, ils terrorisent le conducteur ainsi que les passagers puis les laissent partir.
- Le 1<sup>er</sup> Mars 2018, le groupe terroriste armé tend une embuscade à Soublali sur la route entre Tadjourah et Obock et tire sur une voiture Toyota Land Cruiser qui appartenait à une civile, blessant mortellement une réfugiée somalienne et son fils yéménite en route vers le camp de réfugié à Obock.
- Le 03 Juin 2018, ces malfaiteurs terroristes ont brûlé cinq (5) engins lourds de grands travaux appartenant à la société étrangère Al Kharafi construisant la route entre Tadjourah et Balho.
- Depuis ces quatre dernières années, ce groupement de terroriste a incendié plus de 10 véhicules, tués, blessés des civils, extorqués et brutaliser plusieurs passagers, vandaliser plusieurs biens, enlever et pris en otages des employés des services publique.
- 29 Octobre 2022, le terroriste FRUD-armée a enlevé un dénommé Youssouf connu sous le surnom de Oundha Baxa, qui surveillait le forage du village de Margoyta, situé au pied de Moussa Ali et Assa Geyla.
- Dans la nuit du Jeudi à vendredi le 07/10/2022, vers 00h30, le poste militaire situé à Garabtisan, situé à une vingtaine de kilomètre de la frontière éthiopienne. Ces malfaiteurs ont attaqué avec des grenades et des tirs de klachnikov avant de prendre d'assaut la poste militaire. Lors de cette attaque sept (7) soldats ont été tué, quatre (4) blessés dont deux (2) graves.

**(Source : services sécuritaires du pays)**

426 Selon les autorités et les données fournies par celles-ci, les activités de recrutement, de formation, de logistique et de

financement du FRUD-ARMÉ se font de part et d'autre de la frontière avec les pays voisins où il est retranché. A l'intérieur du territoire, les activités de financement de ce groupe terroriste relevées par les autorités sont notamment, les prises d'otages, les enlèvements, l'extorsion de fonds, le vol de vivres dans les villages et les cantines scolaires et le pillage de cheptel. A ce jour, quatre enquêtes conduites par la Direction de la coordination et de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée et la Division nationale de la lutte contre le terrorisme de la police, ont abouti à l'ouverture d'informations judiciaires pour financement du terrorisme. Trois cas de FT identifiés à l'occasion d'attaques terroristes du FRUD-ARMÉ ont révélé que les individus impliqués dans les procédures pénales ont logé les terroristes, fourni une assistance alimentaire, assuré le transport des vivres, rechargé les crédits téléphoniques de ces derniers et mis à leur disposition des sommes d'argent.

427 Un autre cas déclenché par la coopération internationale a permis d'identifier quant à lui, que l'action des terroristes a été soutenue par l'achat d'un ordinateur grâce à la réception de fonds via un opérateur de transfert d'argent.

428 Les autorités d'enquêtes et de poursuites pénales n'ont pas mené de façon proactive des enquêtes ou poursuites sur le financement d'un groupe terroriste qui est à l'origine des attaques et au FT qui n'a pas de lien avec les attaques perpétrées dans le pays.

429 En définitive, le faible nombre et l'inadéquation des enquêtes en matière de FT ainsi que l'absence de condamnations en la matière, ne correspondent pas au profil de risque de FT moyennement élevé de la République de Djibouti.

***Dans quelle mesure les affaires de FT sont-elles identifiées et font-elles l'objet d'enquêtes ? Dans quelle mesure les enquêtes aboutissent-elles à l'identification du rôle spécifique joué par les personnes qui financent le terrorisme ?***

430 Plusieurs autorités d'enquêtes ont la compétence pour mener des enquêtes sur le FT. Il s'agit de la Direction de la Coordination Antiterroriste et de la Lutte contre la Criminalité Organisée, la Division nationale de la lutte contre le terrorisme de la police, la brigade économique et financière de la police nationale et de la Section Recherches et Documentation de la gendarmerie. Toutes ces autorités ont affirmé avoir la compétence pour mener des enquêtes et réprimer le financement du terrorisme. Cependant, les textes qui définissent leurs missions ne mentionnent pas explicitement cette attribution. Néanmoins, le personnel de ces unités d'enquête a été formé sur le sujet du financement du terrorisme, et deux d'entre elles ont transmis des rapports d'enquête au procureur de la République, entraînant l'ouverture d'informations judiciaires concernant le financement du terrorisme.

431 La Direction de la Coordination Antiterroriste et de la Lutte contre la Criminalité Organisée est une unité d'enquête dotée d'une compétence nationale. Sa mission consiste à prévenir et réprimer les actes terroristes ainsi que ceux visant à porter atteinte à l'autorité de l'État. De plus, elle est chargée d'assurer la coordination avec les autres directions. En outre, cette Direction est investie de pouvoirs d'enquête sur les infractions liées à la criminalité transnationale organisée. Elle comprend en son sein treize officiers de police judiciaire chargé de mener les enquêtes. Lesdits officiers de police judiciaire ont participé à diverses formations qui ont porté notamment sur les enquêtes, la direction des enquêtes, les techniques d'identification

criminelle, les techniques d’auditions, les investigations sur le FT, la prévention et la répression de l’extrémisme violent, la coopération régionale sur l’entraide judiciaire et les techniques d’investigations spécifiques pour combattre le terrorisme.

432 La division nationale de lutte contre le terrorisme est comme la Direction de la Coordination Antiterroriste et de la Lutte contre la Criminalité Organisée, une unité de police judiciaire chargée de de la lutte antiterroriste. Elle a également la compétence pour lutter contre les activités susceptibles de constituer une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation. Elle a en charge le suivi et la surveillance de groupes d’inspiration radicale susceptible de recourir à la violence ainsi que la provenance de leurs moyens de financement. Elle compte 09 OPJ ayant reçu des formations de plusieurs partenaires techniques, en matière de lutte contre le terrorisme, le financement et le blanchiment d’argent.

**Tableau 4.1. Formations de BC/FT**

| <b>Intitulée de la formation</b>   | <b>Organisateur de la formation/<br/>Lieu</b>         | <b>Période de la formation</b> |
|--|---|--------------------------------|
| <b>Financement du terrorisme et la lutte contre le blanchiment d’argent</b>  | Les experts canadiens à l’académie de police de Nagad | 10 jours (février 2019)        |
| <b>Formation sur les opérations conjointes de lutte contre le terrorisme</b> | INTERPOL/TANZANIE                                     | 20 AU 24 JUIN 2022             |
| <b>Parallel financial investigations. the FATF Recommendations</b>           | Experts CIVIPOL, NAIROBI                              | 17 au 19 janvier 2023          |
| <b>Formation sur le traitement judiciaire du terrorisme</b>                  | CÔTE D’IVOIRE   | 30/10 AU 03 NOVEMBRE 2023      |
| <b>Lutte contre le blanchiment d’argent et le financement du terrorisme</b>  | Experts IGAD à BISHIFTU (Ethiopie)                    | Aout 2023                      |
| <b>Trafic illicite de migrants et son financement</b>                        | Experts ESCAY, NAIROBI                                | 05 au 10 novembre 2023         |

433 La SRD de la gendarmerie nationale est également une autorité compétente pour enquêter sur les cas de financement du terrorisme. Elle comporte en son sein, une unité chargée d’enquêter sur les crimes et délits contre la sûreté de l’État et l’autorité de l’État. Cette unité est donc chargée de mener les investigations liées à toutes les affaires définis dans le livre II du code pénal et les lois connexes. Ils sont chargés particulièrement des infractions terroristes y compris le financement du terrorisme. Cette unité est constituée de cinq personnes qui ont bénéficié de formations sur les thématiques liées aux enquêtes sur le terrorisme et son financement.

434 L’insuffisance des ressources humaines constatée de façon générale chez les autorités chargées d’enquêter sur le FT est également relevée à l’ANRF (5 personnes) et au parquet ou le procureur ne dispose que de 8 substituts habilités à statuer sur

toutes les affaires y compris de BC/FT.

435 L'existence de ces unités d'enquêtes qui enquêtent sur le FT et qui comportent en leur sein des officiers de police judiciaire ayant reçu plusieurs formations dans le cadre du renforcement des capacités, constitue un atout pour le pays dans son aptitude à détecter, enquêter et poursuivre les cas de FT. Cependant selon les statistiques fournies par les autorités, seule la Direction de la Coordination Antiterroriste et de la Lutte contre la Criminalité Organisée et la Division nationale de lutte contre le terrorisme, ont mené les enquêtes en cours d'information judiciaire à l'exception des autres unités d'enquête. Cette incapacité des autres unités à détecter et enquêter sur les cas de FT résulte de l'insuffisance des ressources humaines consacrées à ce type d'enquêtes et à leur formation.

436 Dans les cas des enquêtes menées par ces autorités d'enquête, des schémas de FT ont été identifiés sans que le rôle spécifique des personnes mise en cause ne soit déterminé à ce stade de l'enquête. Cependant tous ces cas sont toujours en cours d'information judiciaire et leur efficacité reste à confirmer soit par des décisions de condamnation qui préciseront le rôle spécifique joué par ces personnes dans le financement du terrorisme, soit par des désignations ou des inscriptions sur les listes de sanctions nationale ou onusienne.

**Tableau 4.2. Cas de FT en cours d'information judiciaire**

| Qualification  | Année | Inculpés   | Niveau de traitement du dossier |
|--|-------|--|---------------------------------|
| <b>Actes de terrorisme</b>   | 2021  | 14 Djiboutiens arrêtés<br>3 djiboutiens recherchés   | Affaire en cours                |
| <b>Faux et usage de faux, association des malfaiteurs et actes de terrorisme</b> | 2021  | 1 originaire de la Somaliland ayant également la nationalité djiboutienne                          | Affaire en cours                |
| <b>Actes de terrorisme</b>   | 2022  | 5 djiboutiens Arrêtés<br>14 djiboutiens et<br>9 étrangers (nationalité à déterminer)<br>recherchés | Affaire en cours                |
| <b>Aide et assistance à un groupe terroriste</b>                                 | 2023  | 2 djiboutiens arrêtés  | Affaire en cours                |

437 Les quatre dossiers de FT en cours d'information judiciaire sont tous liés à la commission d'actes terroristes. Ces informations judiciaires ouvertes après l'enquête préliminaire ne visaient que les faits d'actes terroristes à l'exclusion des faits de FT. En définitive, en application de l'article 75 du code de procédure pénale, le procureur de la République a, à partir d'un réquisitoire supplétif, saisi le juge d'instruction des faits de FT dans les dossiers en cours. De même, le dossier déclenché par



la coopération internationale avait fait l'objet d'information judiciaire pour les faits de d'appartenance à une association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste. L'affaire concerne l'aspect de l'extradition et n'a pas fait l'objet d'enquête sur le territoire nationale pour les faits de FT (voir le tableau ci-dessus pour les affaires en cours en matière de FT).

- 438 Les autorités d'enquêtes n'exploitent pas le renseignement financier de manière pertinente et en temps opportun. Les enquêtes menées par les officiers de police judiciaire n'ont pas eu recours au renseignement financier pour identifier les circuits de financement utilisés par les personnes mises en cause. L'ANRF qui a pourtant compétence pour déclencher des cas de procédé à aucune diffusion sur le FT à partir d'une DOS ou de toute autre source d'information.
- 439 Les autorités compétentes n'ont pas non plus marqué leur intérêt à identifier et enquêter sur les activités de FT des groupes, organisations ou individus terroristes qui sont en dehors du pays. Cette situation peut s'expliquer par la compréhension limitée des risques mais aussi à une faible maîtrise de la mise en œuvre des mécanismes de la coopération internationale. La prédominance des poursuites engagées par les autorités judiciaires contre les actes terroristes plutôt que le FT, s'explique par leur compréhension limitée des risques liés au FT dans le pays. Les trois requalifications survenues au cours de la visite sur place sont justifiées par la récente prise de conscience des autorités concernant les questions de FT.
- 440 Les statistiques du nombre d'enquêtes et d'informations judiciaires en cours, sont manifestement faibles au regard du risque de FT auquel le pays est exposé. Elles sont également faibles en raison du nombre plus élevé des enquêtes portant sur les actes terroristes. La tendance à poursuivre désormais le FT, constatée chez les autorités compétentes, si elle est maintenue, devrait permettre la conduite de plus d'enquêtes sur le FT à l'occasion de la commission d'actes terroristes ou de façon proactive, en dehors de la commission de tout acte terroriste.
- 441 Les enquêtes menées, de même que les informations judiciaires récemment ouvertes, sont toutes menées sans recours des autorités compétentes aux outils techniques pourtant disponibles dans le pays et aux techniques spéciales d'enquêtes prévues par le cadre juridique. Le non-recours aux techniques spéciales d'enquête dans la traque des circuits de financement des groupes, organisations ou individus terroristes, limite la possibilité d'identifier de manière approfondie les rôles joués par les personnes impliquées, ainsi que les circuits financiers complexes parfois empruntés pour le financement du terrorisme. Néanmoins, à partir des enquêtes de FT conduites par les autorités d'enquêtes, il résulte que le rôle spécifique joué par les personnes soupçonnées de financer le terrorisme a été identifié. Dans le cadre des informations judiciaires en cours, ce 26 nationaux Djiboutiens et 9 non nationaux qui sont poursuivis pour avoir joués divers rôles tels que représentés dans le tableau ci-dessous. Toutes les procédures étant toujours en instruction, seules des décisions de condamnation relevant le rôle joué par les personnes condamnées ou des désignations sur les listes de sanctions nationale ou onusienne, viendra conclure à l'efficacité du dispositif de la République de Djibouti sur cette exigence.

**Tableau 4.3. Affaires de Terrorisme et des Personnes Poursuivies**

| Affaires         | Nombre de personnes poursuivies                             | Rôle joué par les personnes poursuivies   |
|------------------|---|---|
| AFFAIRE A (2021) | 4 Nationaux dont 3 sont recherchés                          | Participation active à la préparation des attaques terroristes. - Offre d'hébergement, de nourriture et mise à disposition de cartes de crédit prépayées aux terroristes. - Divulgence d'informations sur la localisation ou la position de l'armée djiboutienne. |
| AFFAIRE B (2021) | Un Djiboutien originaire de la Somalie                      | -Usage de faux sur des documents administratifs Djiboutiens.<br>- Participation à une association de malfaiteurs. - Facilitation d'un attentat terroriste hors du territoire national (attentats du 15/16 janvier 2019 à Nairobi, Kenya).                         |
| AFFAIRE C (2022) | 5 Nationaux arrêtés, 14 nationaux et 9 étrangers recherchés | - Participation à la préparation des attaques terroristes.<br>- Accueil et provision alimentaire aux membres du groupe terroriste.<br>- Divulgence d'informations sur la localisation ou la position de l'armée djiboutienne.                                     |
| AFFAIRE D (2023) | 2 Nationaux arrêtés   | - Offre d'hébergement, de nourriture et mise à disposition de cartes de crédit prépayées aux terroristes.<br>- Divulgence d'informations sur la localisation ou la position de l'armée djiboutienne.  |

442 Le Comité National de Lutte contre le Terrorisme (CNLT) a été réorganisé par le décret n° 2023-083/PRE. Il a pour mission de proposer des mesures conformes aux résolutions des Nations-Unies et aux recommandations du GAFI pour lutter contre le terrorisme. Ses fonctions comprennent l'identification et la prévention des menaces terroristes nationales, la coordination et le partage d'informations entre autorités compétentes, la coopération avec des organisations internationales antiterroristes, et la proposition de réformes au Président de la République pour renforcer le cadre juridique et institutionnel de la lutte contre le terrorisme. Ce Comité a certes fonctionné et à tenu des réunions. Cependant, celles-ci étaient plus tournée vers la préparation de l'évaluation mutuelle et n'ont pas permis en tout état de cause de rendre plus dynamique la coordination, par l'augmentation des cas d'identification et d'enquêtes de FT.

443 Le manque d'efficacité dans la mise en œuvre des sanctions financières ciblées (SFC) pour le FT limite de manière significative la capacité des autorités djiboutiennes à identifier et à poursuivre les affaires de FT, y compris les cas transfrontaliers. L'absence d'un processus opérationnels proactifs empêche l'application systématique et rapide des SFC, privant ainsi les terroristes potentiels de leurs ressources financières.

444 Au regard du risque moyen de FT auquel la République de Djibouti est exposée, les autorités compétentes identifient peu de cas de FT et en conséquence, le nombre d'enquête et d'information judiciaire de FT menée, reste faible.

*Dans quelle mesure les enquêtes relatives au FT sont-elles intégrées aux stratégies et enquêtes nationales de lutte contre le terrorisme, et utilisées à l'appui de celles-ci (par exemple, identification et désignation de terroristes, d'organisations terroristes et de réseaux de soutien au terrorisme) ?*

445 La République de Djibouti dispose d'une stratégie de lutte contre l'extrémisme violent. Toutefois, l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de déterminer si elle prend en compte de façon adéquate les défis liés à la lutte contre le financement du terrorisme (FT). De plus, la stratégie nationale de LBC/FT adoptée le 4 février 2024 ne définit pas de manière précise les actions nécessaires pour intégrer efficacement le FT dans les efforts de lutte contre le terrorisme. Cette absence de directives claires, combinée à un manque de coordination opérationnelle entre les autorités compétentes en matière d'enquête et de poursuite pénale, limite considérablement l'efficacité de la réponse nationale.

446 Les autorités ont en revanche soutenu que le pays est engagé depuis plusieurs années dans la lutte contre le terrorisme et que plusieurs enquêtes ont été menées sur des cas de terrorisme.

447 Les autorités d'enquêtes n'ont toutefois pas inclus la dimension FT dans toutes les enquêtes de terrorisme qu'elles ont menées. Ainsi sur neuf cas d'enquête de terrorisme, les autorités d'enquêtes ont également enquêté sur le FT dans quatre cas. Les autorités judiciaires quant à elles, ont seulement pendant la visite sur place et par voie de réquisitoire supplétif, étendu au FT, l'instruction des dossiers de terrorisme. Les enquêtes sur le FT à l'occasion d'enquêtes sur le terrorisme, sont toutes intervenus à partir de l'année 2021. Cette nouvelle approche des autorités d'enquêtes et de poursuites pénales, constatée à partir de l'année 2021, correspond à la période où le pays a débuté la conduite de son ENR. Cet exercice ainsi que le processus d'évaluation mutuelle, ont induit chez ces autorités, une compréhension quoique limitée des risques de FT.

448 Par ailleurs, le CNLT, l'organe politique de lutte contre le terrorisme, qui comporte en son sein les parties prenantes de la lutte contre le terrorisme, n'a pas élaboré de politique tendant à accorder une place au FT dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Cette situation est dû à la compréhension modeste qu'on les autorités des risques de FT et de la nécessité d'inclure la recherche des moyens et circuits utilisés par les terroristes, pour mener leurs activités.

*Dans quelle mesure les sanctions ou mesures appliquées à l'encontre des personnes physiques et morales reconnues coupables d'infractions de FT sont-elles efficaces, proportionnées et dissuasives ?*

449 Le cadre juridique de la République de Djibouti prévoit des sanctions proportionnées et dissuasives aussi bien contre les personnes physiques que morales, qui commettent l'infraction de FT (CT Rec5.6 et 5.7).

450 Cependant, les juridictions de la République de Djibouti n'ont pas encore prononcé de condamnation pour FT. En conséquence, il n'est pas possible d'évaluer si les sanctions prévues à l'encontre des personnes physiques et morales reconnues coupables d'infractions de FT, sont efficaces, proportionnées et dissuasives.

*Dans quelle mesure l'objectif du présent résultat est-il obtenu par le recours à d'autres 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?*

451 Des échanges avec les autorités, il résulte que le cadre juridique de la République de Djibouti ne prévoit aucune mesure pénale alternative lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir une condamnation pour FT. De plus, les autorités n'ont pas dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ou son financement, mis en œuvre des mesures permettant de contribuer à l'interruption des activités de FT à défaut d'obtenir une condamnation pour FT.

#### *Conclusion sur le Résultat immédiat 9*

452 Les autorités de la République de Djibouti n'ont malgré les efforts récemment fournis, identifier, enquêter et poursuivi qu'un faible nombre de cas de FT qui ne correspondent pas non plus au profil de risque FT du pays. De plus, aucune des enquêtes menées n'a abouti à ce jour à une condamnation. De sorte que le caractère proportionné et dissuasif des sanctions prévues par le cadre juridique n'a pu être apprécié.

453 Les enquêtes de FT ne sont pas toujours intégrées aux efforts nationaux de lutte contre le terrorisme et aucune mesure alternative n'est mise en œuvre pour entraver le FT lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir une condamnation pour FT.

**La République de Djibouti 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)**

454 L'équipe d'évaluation a basé ses conclusions sur les statistiques fournies concernant les désignations et les avoirs gelés, sur les discussions avec de nombreuses autorités compétentes, y compris le Comité de lutte contre le terrorisme, la Direction Générale des Services de Documentation et de Sécurité, les autorités judiciaires, la gendarmerie nationale, la police nationale, les autorités douanières, le service des renseignements financiers, la Direction de la réglementation juridique du ministère de l'Intérieur et aussi sur les discussions avec les superviseurs financiers et un large éventail d'entités du secteur privé.

#### *Mise en œuvre sans délai des sanctions financières ciblées pertinentes*

455 L'absence de cadre juridique et institutionnel adapté présentait un obstacle majeur pour la mise en œuvre sans délais et sans préavis des SFC en matière de FT par la République de Djibouti pendant la période évaluée. En effet, la mise en œuvre des RCSNU 1267 et RCSNU 1373 nécessitait une décision de gel prise par l'autorité judiciaire selon la procédure de droit commun. Aucune décision en ce sens n'a été portée à la connaissance de l'équipe des évaluateurs.

456 Aucune transaction n'a été rejetée et aucun fonds ou autres bien n'a fait l'objet d'un gel en vertu de la RCSNU 1267 ou de la RCSNU 1373 pendant la période évaluée.

457 Les autorités de la République de Djibouti n'ont pas fait de proposition de désignation sous la RCSNU 1267 et aucune organisation ou individu n'ont fait l'objet d'une désignation par les autorités dans le cadre de la RCSNU 1373. En l'absence de cadre juridique pour une désignation nationale, une condamnation pénale était requise comme préalable à toute désignation d'une personne comme terroriste.

458 Selon la réponse des autorités, la menace terroriste est principalement externe du fait de la situation géographique du pays.

Toutefois, pendant la période évaluée, la République de Djibouti a fait l'objet de plusieurs attaques terroristes par le FRUD Armé et une loi du 13 octobre 2022 désigne FRUD Armé comme une entité terroriste, ce qui de l'avis des évaluateurs indiquent également l'existence d'une menace interne. Des personnes appartenant à ce groupe ont été identifiées par les autorités mais aucune n'a fait l'objet d'une désignation au titre de la Résolution 1373. Le fait que la désignation du FRUD Armé en tant qu'organisation terroriste a été faite par un acte législatif montre que l'absence de procédure interne pour une désignation au titre de RCSNU 1373 constituait un vrai handicap.

459 D'après les autorités, douze demandes de désignations internationales dans le cadre de la Résolution 1373 ont été reçues entre 2018 et 2023, cependant les autorités n'ont fourni aucune information concernant les suites qui leurs auraient été données.

460 Les autorités ne communiquent pas de manière systématique au secteur privé les listes des personnes et entités désignées conformément à RCSNU 1267 et ne les rendent pas publiques. Un opérateur de petite taille a déclaré recevoir de la part de son autorité de tutelle les mises à jour des listes des personnes désignées mais cette transmission n'était pas faite pendant les jours non-ouvrables alors que ces opérateurs pouvaient exécuter les transactions durant cette période.

461 Les EPNFD ainsi que les compagnies d'assurance ne disposaient pas des listes des personnes et entités désignées conformément à RCSNU 1267 et ne faisaient pas de vérification de leurs clients par rapport aux sanctions financières ciblées.

462 A l'exception des compagnies d'assurance, la majorité des institutions financières connaissent leurs obligations de filtrage des clients et des opérations par rapport aux listes des sanctions. Les banques et les transmetteurs de fonds qui sont membres de grands groupes internationaux disposent de systèmes automatisés qui intègrent les listes des personnes désignées par les Résolutions du CSNU et leurs mises à jour afin de détecter les correspondances au moment de l'entrée en relation, d'exécution des transactions et sur une base régulière pour les clients existants, en fonction de la nature des activités de l'établissement (journalière pour les tiers et mensuelle ou journalière pour la base des clients).

463 Les institutions financières de plus petite taille, en particulier les établissements de microfinance, consultent les listes directement sur le site de l'ONU au moment de l'entrée en relation et font le filtrage manuellement.

464 A part le filtrage, les entités assujetties qui procèdent à des vérifications par rapport à la RCSNU 1267 ne prennent pas d'autres mesures afin de comprendre qui est le bénéficiaire ultime de la transaction ou du client et le font de manière purement mécanique par le système automatisé via des alertes et ne font pas de distinction entre les personnes désignées en vertu des résolutions du CSNU et les autres sanctions financières. Lors des entretiens avec l'équipe d'évaluation, la plupart des entités assujetties n'ont pas mentionné les désignations des RCSNU comme faisant partie des listes intégrés dans leur système automatisé, ce qui indique une faible compréhension de leurs obligations. A part un établissement qui consulte directement la liste des sanctions publiée sur le site de l'ONU, aucun interlocuteur n'a mentionné une source alternative de consultation des listes des personnes désignées en cas d'incident technique de leur système de filtrage automatique.

465 En l'absence de cadre juridique pour procéder au gel des fonds des personnes désignées, les entités assujetties ont indiqué lors des entretiens qu'en cas de correspondance avérée ou en cas de doute qui ne peut pas être levé lors de l'entrée en relation

ou d'exécution d'une transaction, elles refusent l'entrée en relation ou l'exécution de la transaction, informent la personne du refus, restituent les fonds et envoient une déclaration de transaction suspecte au SRF. Pour les clients existants qui détiendraient des fonds auprès d'un établissement assujéti, il n'existe pas de procédure pour geler leurs avoirs par l'établissement mais une déclaration de transaction suspecte est envoyée à l'ANRF qui peut saisir le parquet afin qu'une autorité judiciaire décide du gel. Cependant un tel cas ne s'est encore jamais produit.

466 A part une ligne directrice de la SRF datant de 2017 à destination des entités assujéties sur la manière de remplir une déclaration, à ce jour les autorités n'ont établi aucune ligne directrice à l'intention des entités assujéties ou du publique concernant leurs obligations en matière de SFC.

467 Une institution financière avait indiqué aux évaluateurs avoir contacté la SRF dans un cas de doute sur une personne potentiellement sujette aux SFC mais n'avait pas reçu de retour.

468 La BCD a déjà vérifié lors de contrôles sur place de certaines institutions financières assujéties qu'elles disposaient d'une liste des personnes et entités désignées mise à jour, mais n'a pas procédé à la vérification du bon fonctionnement du système automatisé. Aucune mesure ou sanction n'a été prise par la BCD pendant la période évaluée à l'encontre d'un assujéti pour la non-conformité avec la mise en œuvre des SFC.

469 Le respect par les EPNFD de la mise en œuvre des SFC pour le FT n'est pas supervisé.

### *Approche ciblée, actions de sensibilisation et surveillance vis-à-vis des OBNL qui présentent un risque d'utilisation par des terroristes*

470 Les OBNL font l'objet d'un contrôle et de surveillance par la Direction de la réglementation juridique du ministère de l'Intérieur.

471 Le ministère de l'Intérieur ne dispose pas de registre public des OBNL mais a été en mesure d'indiquer à l'équipe des évaluateurs qu'à ce jour le nombre des OBNL dans la République de Djibouti s'est élevé approximativement à 6545, mais 632 seulement étaient actives, dont 607 associations simples, 7 réseaux, 13 coopératives, 4 ONG et 1 fondation. Cependant, il n'existe pas de statistiques par activité, type de financement et volume du secteur.

472 La République du Djibouti n'a jamais conduit d'analyse et n'a pas recensé les types d'OBNL qui, du fait de leurs activités ou de leurs caractéristiques, sont susceptibles de faire l'objet d'une exploitation à des fins de financement du terrorisme. La Banque centrale avait établi un questionnaire à destination des ONG (mais pas des autres catégories des OBNL) qu'elle avait transmis via les banques leur demandant d'indiquer notamment la nature de leur activité, le type de financement et les personnes physiques détenant plus de 10% des parts dans l'ONG. Mais au moment de la visite sur place ce questionnaire était encore en cours d'analyse.

473 Lors des entretiens avec l'équipe des évaluateurs, la Direction de la réglementation juridique du ministère de l'Intérieur a expliqué que la plupart des associations simples sont financées par les cotisations de leurs membres et ne reçoivent pas des dons du public et que les ONG reçoivent leur financement via des organismes publics internationaux reconnus, mais n'a pas

pu étayer cette affirmation par des statistiques probantes. Les entités assujettis (institutions financières et les EPNFD) ont indiqué à l'équipe d'évaluation qu'elles considéraient les OBNL systématiquement comme des clients à risque élevé vu la difficulté d'établir l'origine des financements. En effet, le niveau d'inclusion financière est très bas dans la République de Djibouti, et la plupart des cotisations et donations aux associations sont versées en liquide.

474 Le contrôle des OBNL s'effectue principalement lors de la demande de création par rapport aux exigences réglementaires (objet licite, identification des membres du Comité directeur) et s'accompagne d'une enquête de moralité sur la base des antécédents judiciaires et d'une enquête de voisinage par le service des renseignements généraux de la Police nationale mais ne comporte pas de volet FT. La publicité est optionnelle (sauf pour les OBNL d'intérêt public créés par décret) et est à la charge de l'OBNL. Aucun autre contrôle postérieur à la création de l'OBNL n'est effectué (sur pièce ou sur place) par l'autorité compétente, sauf en cas de demande de renouvellement où un rapport d'activité est demandé. Les états financiers ne font pas l'objet d'une vérification. Une association qui n'a pas demandé le renouvellement de son statut est considérée comme inactive mais n'est pas dissoute et continue d'exister en tant que personne morale sans aucune supervision.

475 Lors des entretiens, l'OBNL présente n'a pas montré une bonne compréhension des risques d'utilisation des OBNL à des fins de FT. L'autorité compétente n'a pas non plus d'expertise en matière de FT et a indiqué lors des entretiens qu'elle ne se considérait pas comme habilitée pour contrôler les OBNL pour le risque d'abus. Les membres de la Direction de la réglementation juridique du ministère de l'Intérieur en charge de la supervision des OBNL n'ont pas reçu de formation concernant le risque d'utilisation des OBNL à des fins de FT.

476 Les autorités n'ont pas mené d'activités d'engagement auprès des OBNL pour les sensibiliser au risque de leur utilisation à des fins de financement de terrorisme, et n'ont pas établi et disséminé des typologies ou lignes directrices. Les OBNL n'ont fait l'objet d'aucune enquête, poursuite, condamnation ou autres interventions de la part des autorités qui ne semblent pas être sensibles aux risques d'abus des OBNL en termes de FT. L'ANRF a indiqué aux évaluateurs ne pas avoir reçu de DOS impliquant des OBNL djiboutiennes, ce qui paraît contradictoire avec le niveau de risque élevé systématiquement attribué aux OBNL par les établissements assujettis sur la base de leur expérience.

#### *Privation des biens et des instruments liés aux activités de FT*

477 L'attention portée par les autorités aux cas de FT est très récente et les autorités ne disposaient pas de statistiques concernant la saisie ou la confiscation des avoirs des terroristes ou des criminels liés au financement du terrorisme pour permettre à l'équipe d'évaluation de conclure que les autorités prennent systématiquement des mesures appropriées pour priver les terroristes, organisations terroristes et les personnes qui financent le terrorisme (que ce soit par des processus pénal, civil ou administratif) des biens et des instruments liés aux activités de FT. En particulier, les autorités n'ont pas encore le réflexe de poursuivre systématiquement les activités de FT et saisir et confisquer les avoirs en lien avec le FT.

478 L'ANRF a le pouvoir de suspendre pendant 48 heures l'exécution d'une transaction en cas de réception de DOS concernant le FT mais n'a jamais reçu de telles DOS.

### *Cohérence des mesures avec le profil de risques global de FT*

- 479 Les autorités estiment que l'absence d'actions en matière de SFC est expliquée par la nature principalement externe de la menace terroriste. Cependant, de l'avis des évaluateurs, l'absence totale d'actions visant à soustraire les fonds à la portée des terroristes réels ou potentiels en prévenant l'abus des OBNL et en utilisant des SFC ne correspond pas au profil de risque global de FT dans la République de Djibouti.
- 480 La proximité du pays avec la Somalie et le Yémen où opèrent Al-Shabaab, AQPA et l'Etat islamique est un facteur de risque de FT important pour la République de Djibouti car ces groupes et leurs membres, ainsi que des personnes qui leur sont liées pourraient utiliser les services des établissements financiers et des EPNFD djiboutiens, dans la mesure où de nombreuses institutions financières basées à Djibouti opèrent également dans les pays voisins qui ont une législation AML/FT ou autres contrôles financiers faibles ou inexistant.
- 481 Aussi les incursions sur le territoire du FRUD Armé désigné comme entité terroriste et composé des personnes de nationalité djiboutienne augmente le risque de FT par la mise à disposition des fonds et du matériel, risque reconnu par les autorités.

### *Conclusions sur le RI 10*

- 482 Pendant la période évaluée, la République de Djibouti ne disposait pas de cadre juridique pour la mise en œuvre des sanctions financières ciblées en matière de financement de terrorisme. Toute mesure de gel des fonds en relation avec les personnes désignées était basée sur la procédure de droit commun et nécessitait l'intervention de l'autorité judiciaire. Il n'y a pas eu de désignations, d'identification de personnes ou organisations désignées, de gel ou de confiscation de fonds en lien avec ces personnes en République de Djibouti, ce qui ne correspond pas au profil de risque du pays du fait de sa situation géographique et les actes terroristes commis à Djibouti.
- 483 La connaissance et la compréhension des obligations relatives à la mise en œuvre des SFC par les entités assujetties est très inégale. Les établissements bancaires et les auxiliaires financiers membres de grands groupes appliquent la politique et les outils du groupe pour la mise à jour des listes des personnes désignées et le filtrage de la clientèle, mais la majorité des EPNFD ainsi que les assurances ne mettent pas en œuvre les SFC pour le FT en absence de connaissance de leurs obligations et d'outils adéquats. La supervision par la BCD du respect des obligations par les établissements assujettis se limite à la conformité des systèmes sans contrôle de leur efficacité et la supervision des EPNFD fait défaut.
- 484 L'attention portée par les autorités aux cas de FT est très récente et les autorités n'ont pas à mis en place des mesures efficaces de gel ou de confiscation des fonds pour priver de manière systématique les terroristes, organisations terroristes et les personnes qui financent le terrorisme des biens et des instruments liés aux activités de FT. Toutefois, les autorités ont procédé dans certains cas à des saisies des biens et de matériel en lien direct avec les terroristes ou des actes terroristes.
- 485 Les autorités n'ont pas conduit d'analyse et n'ont pas recensé les types d'OBNL qui, du fait de leurs activités ou de leurs caractéristiques, sont susceptibles de faire l'objet d'une exploitation à des fins de financement du terrorisme. Par conséquent,



les autorités n'ont pas mené d'actions de sensibilisation continue ou effectué le contrôle et la surveillance ciblés des OBNL potentiellement vulnérables.

486 Des améliorations fondamentales sont par conséquent requises.

**La République de Djibouti 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 des sanctions financières ciblées pertinentes*

487 Pendant la période évaluée, la République de Djibouti ne disposait pas de cadre juridique et institutionnel pour la mise en œuvre des SFC des RCSNU en matière de FP.

488 Par conséquent, le pays n'a pris aucune action pour être en mesure de mettre en œuvre des sanctions financières ciblées sans délai conformément aux Résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies, adoptées au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, relatives à la prévention, la répression et l'interruption de la prolifération des armes de destruction massive et de son financement. La République de Djibouti n'a proposé aucune personne ou entité pour être désignée dans le cadre de la résolution 1718 et aucun fonds ou bien appartenant à des personnes ou entités désignées n'a été gelé.

### *Identification des fonds ou autres biens de personnes et entités désignées ; mesures prises à l'égard de ces personnes et entités*

489 En absence de base juridique pour la mise en œuvre des SFC en matière de FP, les autorités compétentes n'ont identifié aucune personne ou entité désignée pendant la période d'évaluation et par conséquent n'ont pris aucune mesure pour les empêcher de fonctionner ou exécuter des opérations liées à la prolifération. D'après les autorités, Djibouti n'a enregistré aucun cas de FP et la mise en œuvre des sanctions financières ciblées n'a nécessité aucune mesure immédiate.

490 Toutefois, l'absence de cadre juridique pour la mise en place des SFC liées à la prolifération, de mécanismes dont l'objet est d'identifier et prévenir le FP, de mesures destinées à sensibiliser les différentes parties prenantes qui peuvent être concernées par le FP aux risques de prolifération et de FP est un obstacle majeur pour détecter les cas de FP et d'appliquer de manière efficace les SFC.

491 En effet, les autorités n'ont pas démontré une bonne compréhension des risques du FP dans le contexte national et n'ont pas mis en place de mécanisme de coordination interne ni d'autres mesures pour s'assurer que les cas de contournement des SFC soient détectés.

492 D'après les autorités, le pays n'a pas de liens commerciaux avec la RPDC, mais cette affirmation n'est pas fondée sur une analyse des flux financiers directs ou des flux financiers indirects indicatifs des techniques courantes d'évitement des sanctions en matière de FP.

493 Une grande partie de l'activité bancaire à Djibouti est liée au financement du commerce international, ce qui présente un

risque de FP. Toutefois, selon la BCD et les établissements bancaires présents lors des entretiens, les banques djiboutiennes n'ont pas de comptes VOSTRO des banques correspondantes établies en RPDC et n'ont pas de relations d'affaires avec les clients ressortissants ou résidents en RPDC.

494 Au moment de la visite sur place, les établissements bancaires n'avaient identifié aucune personne ou entité désignées, contacté l'ANRF en cas de doute si une personne ou entité faisait l'objet de SFC en matière de FP ou émis de DOS en lien avec le FP. Toutefois, il est difficile pour l'équipe des évaluateurs de conclure que l'absence de détection correspond au profil de risque de FP de Djibouti, étant donné que ce risque n'est pas connu par les autorités.

### *Respect et compréhension des obligations par les institutions financières, les EPNFD et PSAV*

495 Le respect et la compréhension des obligations concernant la mise en œuvre des SFC pour le FP par les entités assujetties sont très inégaux.

496 Les établissements bancaires membres de grands groupes internationaux connaissent leurs obligations en matière de respect des embargos et utilisent les mêmes systèmes automatiques pour détecter les personnes et entités désignées en vertu de la Résolution 1718 que pour la mise en œuvre des sanctions financières ciblées pour le financement du terrorisme. Toutefois, elles ne connaissent pas leurs vulnérabilités aux violations potentielles des sanctions contre RPDC et appliquent mécaniquement les listes de sanctions sans véritable compréhension des obligations et sans être sensibles aux risques d'évitement des SFC en matière de FP.

497 Les autres institutions financières et les EPNFD ne connaissent pas leurs obligations en ce qui concerne la mise en œuvre des SFC pour le FP et ne les mettent pas en œuvre.

498 Les autorités ne mettent pas à disposition des entités assujetties des lignes directrices ou autres informations concernant le respect des obligations concernant les SFC en matière de FP. En absence de compréhension des risques de FP dans le contexte national, les autorités n'étaient pas non plus en mesure d'établir et de communiquer aux entités assujetties des typologies de FP ou de mener d'autres actions de sensibilisation.

### *Surveillance et vérification du respect des obligations*

499 La BCD ne surveille pas le respect par les institutions financières sous sa surveillance de leurs obligations relatives aux sanctions financières ciblées en matière de financement de la prolifération et n'a pas détecté de défaillances ou appliqué des sanctions ou autres mesures pour le non-respect des obligations pendant la période évaluée.

500 Le respect par les EPNFD des SFC pour le FP n'est pas supervisé.

### *Conclusions sur le RI 11*

501 Pendant la période évaluée, la République de Djibouti ne disposait pas d'un cadre juridique pour la mise en œuvre des SFC des RCSNU en matière de financement de prolifération.

- 502 Les autorités ont une faible compréhension du risque de FP dans le contexte national et n'ont pas de mécanismes en place pour détecter et prévenir des cas de FP, de mesures destinées à coopérer et de sensibiliser les différentes parties prenantes qui peuvent être concernées par le FP aux risques de prolifération et de FP.
- 503 La connaissance par les entités assujetties de leurs obligations de mise en œuvre des SFC pour le FP est très inégale. Si mes établissements bancaires et auxiliaires financiers appartenant aux grands groupes connaissent leurs obligations de détection des personnes et entités désignées en vertu de la Résolution 1718, elles ne sont pas sensibles aux techniques d'évitement des sanctions. Les autres acteurs financiers et les EPNFD ne connaissent pas leurs obligations et ne mettent pas en œuvre des SFC pour le FP.
- 504 Le respect des obligations en matière de SFC pour le FP n'est pas supervisé par les autorités compétentes.

**La République de Djibouti est notée comme ayant un niveau d'efficacité faible pour le RI.11.**

## Chapitre 5. Mesures préventives

### Conclusions principales et actions recommandées

#### *Conclusions principales*

- a) Les grandes banques de la place auditionnées par la mission d'évaluation, ont une compréhension correcte de leurs risques et de leurs obligations réglementaires en matière de LCB/FT. La situation est plus contrastée pour les autres banques et institutions financières. En effet, si la diffusion des résultats de l'ENR, composante principale de l'analyse et de la compréhension des risques et de la mise en place des politiques de LCB/FT à l'échelle nationale, a induit une prise de conscience parmi les institutions financières, celles-ci et en particulier les auxiliaires financiers et les institutions de microfinances n'appréhendent pas de manière exhaustive les risques spécifiques liés à la circulation des espèces et à l'importance de la part du secteur informel dans l'économie de Djibouti. Les assurances n'anticipent pas une éventuelle ouverture du marché aux produits d'assurance vie et de capitalisation. Aussi n'existe-t-il pas pour ce secteur une compréhension des risques et des obligations LCB/FT, et de mesures préventives concernant la LCB/FT. Parmi les EPNFD, les experts-comptables ont la meilleure compréhension de leurs risques LCB/FT. L'Ordre des Experts-Comptables a mis en place et a diffusé à ses membres un modèle de cadre procédural tenant compte de sa propre analyse sectorielle des risques. Les promoteurs immobiliers publics et certains promoteurs immobiliers privés adossés à des groupes bancaires ont une compréhension modeste et hétérogène de leurs risques, et mettent en œuvre des mesures non proportionnées d'atténuation de ces risques. Les autres EPNFD n'ont pas encore bénéficié d'une démarche aussi aboutie au niveau des procédures. En règle générale, elles n'ont qu'une appréhension limitée des risques de BC/FT auxquels elles sont exposées et ne disposent pas d'une cartographie des risques de BC/FT adaptée et mise à jour, et ne mettent pas suffisamment en œuvre des mesures proportionnées d'atténuation des risques.
- b) Les institutions financières dont celles adossées à de grands groupes internationaux mettent en œuvre des mesures proportionnées d'atténuation des risques de BC/FT plus ou moins efficace fondé sur une classification des risques. Les assurances n'appliquent pas de mesures proportionnées car elles ne commercialisent pas d'assurance vie et de produits d'épargne. Les EPNFD, hormis les experts comptables, n'ont pas mis en œuvre des mesures proportionnées d'atténuation des risques de BC/FT en raison de l'absence d'une bonne compréhension des risques et d'un système de classification des risques.
- c) Les grands acteurs financiers mettent en œuvre des mesures de vigilance et de conservation des informations relatives à la clientèle, qui prennent en compte les bénéficiaires effectifs. En outre ils appliquent des mesures de vigilance proportionnées, renforcées si besoin, notamment pour les personnes politiquement exposées ou des homonymies avec des personnes figurant sur les listes de sanctions financières ciblées de source ouverte. Ne disposant pas des mêmes moyens, les auxiliaires financiers et les petites banques déclarent ne pas entrer en relation d'affaires ou ne pas exécuter une opération avec un client nécessitant l'application de mesures de vigilance renforcées. Toutefois ces refus d'entrée en relation et le rejet des opérations ne s'accompagnent pas, comme le montrent les statistiques, de déclarations de soupçon à l'ANRF pour les dossiers le nécessitant. Cette pratique va à l'encontre de la stratégie nationale d'inclusion financière dès lors que les personnes concernées par ce refus seraient éventuellement exclues du système bancaire formel. Certaines EPNFD vérifient l'identité de leurs clients pour toute entrée en relation d'affaires pour les personnes physiques et les personnes morales.
- d) Les institutions financières mettent en œuvre des mesures renforcées ou spécifiques selon les cas concernant les personnes politiquement exposées, les correspondants bancaires, les nouvelles technologies, les règles relatives aux virements

électroniques, les pays présentant un risque plus élevé. En outre, elles font un effort de filtrage automatique des personnes visées dans listes onusiennes à travers les outils à leur disposition. Les EPNFD n'appliquent pas ces mesures.

- e) L'activité déclarative des assujettis à Djibouti est limitée à quelques établissements de crédit avec une nette disparité entre les déclarants. Les auxiliaires financiers en dépit de leur nombre et de leurs risques inhérents à la volumétrie élevée de leurs opérations, n'ont réalisé qu'une seule déclaration. Les EPNFD n'ont transmis aucune déclaration durant la période 2018 - 2022
- f) Certains établissements de crédit disposent d'un cadre procédural LCB/FT élaboré et d'un système de contrôle interne et de conformité ayant permis une activité déclarative effective. Pour les autres institutions financières, la mise en œuvre de contrôles internes et de procédures n'a pas permis le respect de ces obligations. Pour les EPNFD, qui disposent d'un cadre de contrôle interne, force est de constater que celui-ci ne leur a pas permis de détecter et de révéler des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.

#### ***Actions recommandées***

Les autorités de Djibouti devraient :

- a) Renforcer le niveau de compréhension des risques de BC/FT des assujettis en ciblant prioritairement les auxiliaires financiers et les institutions de microfinance, ainsi que les assurances et l'ensemble des EPNFD par des actions d'information et de sensibilisation en s'appuyant notamment sur les associations et ordres professionnels existants ou à créer. Une attention particulière devra être portée au risque inhérent à la circulation des espèces et au secteur informel.
- b) Mener des actions transversales de contrôle pour s'assurer d'une part de la compréhension par les assujettis de leurs obligations en matière de LCB/FT, en particulier pour les EPNFD et d'autre part de la mise à leur disposition d'un cadre procédural efficient pour mettre en œuvre des mesures de vigilance proportionnées à leurs risques et à leur activité. Une priorité devrait être accordée aux professions des notaires, de la promotion immobilière, des négociants en métaux précieux, des avocats et des prestataires de service aux sociétés et aux trusts. Au cours de contrôles, détecter et mettre fin aux pratiques des assujettis visant à rejeter une entrée en relation ou une opération pour ne pas appliquer les mesures de vigilance adéquates. Dans ce cadre, veiller également à ce que les déclarations de soupçon devant être réalisées le soient.
- c) S'assurer au plus tôt de la mise en place chez les EPNFD de mesures de vigilance adaptées pour leurs clients personnes politiquement exposées et d'outils, ou à défaut de procédures manuelles, pour détecter les personnes visées par des sanctions
- d) Mener des actions de communication incitant tous les assujettis à remplir leurs obligations de déclaration de soupçon. Réaliser en parallèle des contrôles transversaux et thématiques visant à s'assurer que les assujettis remplissent leurs obligations de déclaration de soupçon au SRF, et mener des actions de communication visant notamment les auxiliaires financiers pour éviter toute pratique de de-risking.
- e) S'assurer de l'existence d'un dispositif de contrôle interne et de conformité LCB/FT effectif et renforcer les structures de contrôle et d'audit au sein de l'ensemble des assujettis.

504 . Le Résultat Immédiat pertinent pour ce chapitre est le RI.4. Les recommandations pertinentes pour l'évaluation de l'efficacité dans le cadre de cette section sont R.9-23 et certains éléments des R.1, 6, 15 et 29.

#### **Résultat immédiat 4 (Mesures préventives)**

505 L'équipe d'évaluation a pondéré la mise en œuvre des mesures préventives plus fortement pour les banques, y compris

les banques islamiques, les bureaux de change, transmetteurs de fonds, les émetteurs de monnaie électronique, les notaires et les promoteurs immobiliers privés, ainsi que les négociants de métaux précieux et de pierres précieuses. Elle a pondéré relativement fortement les institutions de microfinance, et moyennement les casinos, les prestataires de services aux sociétés et aux trusts, les avocats, et les prestataires de services sur actifs virtuels, et de faible à moyen les experts-comptables et les assurances. Les détails concernant la pondération de chaque secteur se trouvent aux paragraphes 100 à 113 du Chapitre 1.

506 L'équipe d'évaluation a établi ses conclusions relatives au RI4 à l'issue de réunions avec des représentants du secteur privé et des associations professionnelles, et d'échanges avec les autorités de supervision et de contrôle LCB/FT de chaque secteur quand il en existait. Ainsi, les négociants en métaux précieux et pierres précieuses, les prestataires de service aux sociétés et aux trusts, et les prestataires de services sur actifs virtuels ne relevaient de manière effective d'aucune autorité de supervision au moment de la visite sur place. En outre, les évaluateurs ont analysé les données communiquées par les assujettis via le Coordinateur national et son équipe.

#### *Compréhension des risques de BC/FT et des obligations pertinentes par les institutions financières, les EPNFD et les PSAV*

507 Les travaux de place liés à l'ENR ont eu pour effet que la plupart des institutions financières et des auxiliaires financiers, représentés par les bureaux de change et les agents de transmetteurs de fonds, rencontrés commencent à prendre conscience des risques LCB/FT auxquels ils sont exposés et de leurs obligations en tant qu'assujettis. Sous l'impulsion de la Direction de la supervision bancaire relevant de la BCD qui conduit un programme de sensibilisation aux obligations LCB/FT, certaines institutions et quelques auxiliaires financiers, agents des grands opérateurs mondiaux de transfert de fonds, procèdent à leur propre évaluation des risques. Toutefois, ils ne montraient pas une maîtrise des menaces et des vulnérabilités auxquelles ils sont exposés compte tenu du contexte local. En effet, ils n'ont pas conscience du caractère limité de l'analyse de l'ENR qui n'a relevé comme principales menaces et vulnérabilités liées au secteur financier que l'usage des espèces et leur dépôt, ainsi que la provenance de ces fonds. L'ampleur de la libre circulation de billets libellés en USD couramment acceptés dans les transactions commerciales ainsi que les risques liés à la monnaie électronique ne soulevaient pas des réflexions en termes de risque auprès de certaines institutions rencontrées.

508 La BCD n'a pas initié une Analyse Sectorielle des Risques. Cette situation a limité chez les Institutions Financières le développement de la compréhension des risques liés d'une part aux menaces mises en évidence par l'ENR, composante principale de l'analyse et de la compréhension des risques et de la mise en place des politiques de LCB/FT à l'échelle nationale et d'autre part, aux pratiques de paiement dans une économie à faible inclusion financière marquée de surcroît d'un fort niveau d'activité informelle.

509 Le secteur de la microfinance est composé de trois Caisse Populaires d'Épargne et de Crédit et d'une institution de microfinance islamique. Ces institutions fonctionnent comme des coopératives et non comme des institutions financières conventionnelles. Elles s'appuient sur une culture de réseau où la connaissance interpersonnelle des

membres joue un rôle important dans la distribution des microcrédits. La stratégie nationale d'inclusion financière 2022 – 2027, a mis en exergue l'importance de la mise en place d'une culture du contrôle basée sur la vigilance LCB/FT sans focaliser sur la nécessité de développer la compréhension et la maîtrise des risques liés à la profession. Les institutions de microfinance rencontrées n'avaient pas initié une évaluation des risques en dépit du volume important de leurs relations d'affaires dans un contexte marqué par un niveau élevé d'activité informelle, qui pourrait cacher des activités souterraines en rapport avec les menaces dégagées par l'ENR et celles évoquées dans le R11 telles que notamment le trafic et la traite des êtres humains, la corruption, les infractions douanières et fiscales, voir même le financement du terrorisme. Bien qu'un projet de digitalisation du secteur de la microfinance initié sous l'égide de la Banque Mondiale en 2022 soit en cours, les institutions de microfinances montent une connaissance encore insuffisante de leurs obligations LCB/FT.

510 Le secteur des assurances ne commercialisant pas de produits d'assurance vie et d'épargne, mais quasi essentiellement des contrats de responsabilité civile automobile, gère uniquement le risque de fraude et estime à tort ne pas être concerné à ce stade par le risque de BC/FT. Dans ce cadre, la connaissance de ses risques et de ses obligations LCB/FT par le secteur, qui se retranche derrière l'absence de commercialisation de produits d'épargne, reste à développer. Les sociétés d'assurance ne pourraient toutefois pas d'emblée commercialiser des produits d'assurance vie et d'épargne sans une autorisation préalable des autorités compétentes.

511 A l'heure actuelle, il n'y a pas de PSAV à Djibouti. Pour le domaine des PSAV, en l'absence d'analyse du risque de BC/FT, des mesures de prévention n'ont pas été prises, bien que rien ne permette de minorer pour la place de Djibouti la menace inhérente à cette activité financière qui ne connaît pas de contrainte territoriale.

512 Lors de la rédaction de l'ENR, le pays ne comptait qu'un seul établissement de monnaie électronique qui débutait ses activités. Aussi, l'ENR a sous-estimé le risque LCB-FT que représente la monnaie électronique. En effet, ce moyen de paiement en raison de la large diffusion des téléphones portables facilite les possibilités d'achat de biens et de services, ainsi que les virements entre utilisateurs d'un même réseau. Même si l'opérateur rencontré par la mission a une certaine connaissance de ses obligations LCB/FT, aucune analyse sectorielle du risque LCB-FT et aucun contrôle sur place n'a été mené dans ce secteur pour en vérifier la qualité effective. En outre, ce mode de paiement connaît un développement important.

513 Hormis les experts comptables qui, à travers leur ordre avaient pris une part active aux travaux de l'ENR, les autres EPNFD ont une compréhension naissante des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. En effet, les experts comptables ont bénéficié de l'Analyse Sectorielle des risques auxquels la profession est exposée dans un environnement économique menacé notamment par des infractions fiscale et douanière et par le blanchiment d'argent basé sur le commerce. Ils ont ainsi une compréhension correcte des risques et respectent leur obligation professionnelle conformément à la réglementation en vigueur et au standard d'audit international.

514 Les négociants en métaux précieux et en pierres précieuses n'ont pas connaissance des risques pourtant avérés auxquels ils sont exposés et de leurs obligations réglementaires en matière de LCB/FT. Ils ne dépendaient jusqu'en mars 2024 d'aucune autorité de supervision LCB-FT et n'ont fait l'objet d'aucune action de sensibilisation.

- 515 Les Casinos confondent leur exposition au risque de BC/FT avec le risque opérationnel. Ils n'ont pas démontré une capacité à distinguer la menace du blanchiment de fonds à travers une connaissance des procédés de blanchiment par le biais des jeux d'argent. En outre, leur obligation en matière de LCB / FT n'est pas toujours respectée dans la mesure où l'identification et la vérification de l'identité de la clientèle n'est pas systématique et formalisée, elle repose en grande partie sur la physionomie des clients. Au total, la compréhension de ses obligations et des risques LCB/FT par le secteur est limitée.
- 516 Les sociétés de promotion immobilière du secteur public, bien qu'exerçant une activité peu exposée, ont une compréhension correcte de leurs risques et de leurs obligations réglementaires.
- 517 Toutefois, les promoteurs immobiliers du secteur privé sont globalement peu sensibilisés au risque LCB-FT. Ils ne disposent pas systématiquement d'une cartographie des risques adaptée à leur activité. Les promoteurs privés réalisent la collecte de documents justificatifs d'identification et de vérification de l'identité de leurs clients. Ils s'appuient cependant en grande partie sur les notaires pour un contrôle effectif de la conformité des dossiers et sur les banques pour les diligences économiques et financières. Leur connaissance de leurs obligations en matière de LCB/FT apparaît faible à l'exemption de ceux adossés à une banque, dans ce cas elle est moyenne.
- 518 La profession des notaires indique ne pas avoir reçu le rapport de l'ENR de manière officielle. Ils considèrent que les entreprises de la zone franche représentent un défi pour leur profession en raison de la qualité de leurs actionnaires qui sont généralement non-résidents et au regard des fonds qui proviennent pour l'essentiel de l'étranger. Cette situation pourrait constituer une menace au cas où ces diligences montreraient des indices de soupçons concernant les personnes ou l'origine des fonds lors du montage des dossiers.
- 519 Sur un autre plan, les notaires qui réalisent tous les actes de notariat liés aux opérations et transactions immobilières n'apprécient pas le risque élevé de ces opérations dont les diligences y relatives ne sont pas toujours effectuées par les promoteurs immobiliers privés qui les remettent à tort à leur charge.
- 520 La profession des avocats exprime le besoin de disposer de typologies de BC-FT adaptées à leur activité. L'exercice de la profession est principalement concentré sur les contentieux pénaux et très peu sur les affaires commerciales, bien qu'il n'y ait pas de spécialisation des cabinets. Les avocats déclarent être rarement sollicités pour des conseils relatifs à des constructions juridiques complexes sans être en mesure de justifier cette affirmation.
- 521 En tant que professionnels du droit, les avocats et les notaires connaissent leur obligations légales et réglementaires en matière LCB/FT. Toutefois, cette connaissance est essentiellement formelle et ils ne conçoivent pas sa portée pratique dans leurs activités quotidiennes, notamment en matière de compréhension et de maîtrise effective des risques de BC-FT.

### *Mise en œuvre de mesures proportionnées visant à atténuer les risques*

- 522 Les institutions financières les plus importantes mettent en œuvre un dispositif d'atténuation des risques de BC/FT plus ou moins efficace fondé sur une classification des risques et des outils informatiques qui permettent notamment d'attribuer une note de risque forte aux PPE et aux clients ou opérations en lien avec des pays jugés à risque. Ces acteurs



financiers considèrent les non-résidents comme un risque particulier et déclarent examiner plus attentivement les documents relatifs à leur entrée en relation d'affaires. Pour les établissements de plus petites tailles, en particulier pour les plus petits auxiliaires financiers, si un dispositif d'atténuation des risques BC/FT existe, il est parfois embryonnaire pour un secteur exposé à ces risques.

523 Pour le secteur des assurances, aucune évaluation sectorielle des risques n'a été rédigée. Cependant et comme l'indique la Stratégie nationale LCB-FT, le besoin de mise en œuvre de mesures d'atténuation des risques existe dans la perspective de l'ouverture du marché à l'assurance vie et aux produits d'épargne.

524 Les promoteurs immobiliers publics et privés appartenant à un groupe bancaire mettent en œuvre des mesures proportionnées d'atténuation des risques. Les autres promoteurs immobiliers privés bien que disposant d'un guide de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme datant de novembre 2023 diffusé par le ministère de la ville, de l'urbanisme et de l'habitat n'ont pas démontré la portée effective de telles mesures. Cette observation a plus de poids pour le secteur privé par nature plus exposé que le logement social au risque d'investissement de fonds douteux dans l'immobilier.

525 Les notaires ne maîtrisant que de façon limitée le risque de BC/FT lié à leurs activités, n'avaient pas pris des mesures proportionnées visant à atténuer leurs risques pourtant élevés. Leurs procédures d'entrée en relation d'affaires s'appliquent à tous les clients de manière indifférenciée. Il en est de même pour les avocats qui n'ont pas une maîtrise de leurs risques et de mesures suffisantes de leur atténuation.

526 Les mesures prises par les casinos pour limiter leur exposition au risque de BC/FT n'ont pas un caractère proportionné, mais leur aversion au risque opérationnel et de réputation concoure à réduire globalement ce risque.

527 Les négociants en métaux précieux et pierres précieuses, en l'occurrence les bijoutiers, ne mettent en place aucune mesure d'atténuation du risque de BC-FT.

528 Les experts-comptables mettent en œuvre un dispositif d'atténuation des risques de BC/FT plus ou moins efficace fondé sur une classification des risques.

### *Mise en œuvre de mesures de vigilance relatives à la clientèle et de conservation des informations*

529 Les institutions financières vérifient l'identité de leurs clients avant d'entrer en relation d'affaires. L'identification de la clientèle, physique et morale, s'effectue par la présentation d'un document officiel délivré par les autorités habilitées, attestant de l'identité du client (pièce d'identité, passeport, carte de séjour, patente, statuts, siège social etc.). Le cas échéant et en fonction de l'adaptation de leur dispositif à leur risque, les institutions financières attribuent une note de risque à leurs clients.

530 Pour identifier et vérifier l'identité des bénéficiaires effectifs, les institutions financières se fondent soit sur la participation de contrôle soit sur le contrôle par d'autres moyens ou, en dernier ressort, sur l'identité de la personne physique qui occupe la fonction de dirigeant. Les diligences réalisées par les institutions financières en matière d'identification du ou des bénéficiaires effectifs de leurs clients dépendent des moyens disponibles. Le plus souvent,

seules les institutions financières appartenant à des groupes étrangers disposent des moyens de remonter jusqu'à la ou les personnes physiques qui détiennent une participation de contrôle des clients. En pratique, pour les auxiliaires financiers, il est difficile de remonter la chaîne de contrôle des clients personnes morales, voire des trusts, au-delà du deuxième niveau de contrôle.

- 531 Conformément aux dispositions légales et réglementaires, les institutions financières conservent au minimum pendant cinq ans à compter de la clôture des comptes ou de la cessation des relations avec le client, les documents relatifs à l'identité de leurs clients habituels ou occasionnels et ceux relatifs aux opérations effectuées. Les institutions financières mettent à jour les dossiers de leurs clients tout au long de la relation d'affaires selon une fréquence plus ou moins grande. Pour certaines d'entre elles, la périodicité prévue pour la revue des dossiers est basée sur le profil de risque du client.
- 532 En règle générale, les banques et les auxiliaires financiers rencontrés refusent de nouer ou de poursuivre une relation si elles ne sont pas en mesure de s'acquitter de leur obligation d'identification ou d'obtenir des informations sur l'objet de la relation d'affaires et si le client est frappé d'interdiction judiciaire ou figure sur une des listes de sanctions. Toutefois, cette mesure ne s'accompagne que rarement d'un signalement à l'ANRF en cas de doute sur l'arrière-plan économique de l'entrée en relation ou en cas d'homonymie avec des personnes listées.
- 533 Les petites banques et certains auxiliaires financiers déclarent avoir pratiqué un de-risking envers les clients parmi les personnes politiquement exposées, ainsi que les personnes pouvant présenter une homonymie avec des personnes visées par des sanctions financières ciblées de sources ouvertes, en refusant de réaliser des opérations ou en rompant la relation d'affaires. Cette pratique vient à l'encontre de la stratégie nationale d'inclusion financière dès lors que les personnes concernées par ce refus seraient éventuellement exclues du système bancaire formel.
- 534 En conformité avec la ligne directrice n°5 concernant les obligations de diligence envers les clients, la Banque Centrale exige des auxiliaires financiers qu'ils établissent une procédure interne d'identification et de vérification de l'identité de leurs clients. Dans la pratique, les auxiliaires financiers collectent des documents administratifs émis par l'État, en cours de validité, afin d'identifier le client lors des transactions, que ce soit pour les opérations de transfert de fonds ou les transactions de change manuel. Conformément au texte en vigueur, les auxiliaires financiers sont tenus de mettre en place des mesures de vigilance relatives à leur clientèle au moment de l'entrée en relation d'affaires. Ils refusent d'effectuer des opérations et à nouer des relations d'affaires sans la présence physique des clients, l'entrée en relation d'affaires à distance est interdite à Djibouti.
- 535 Les avocats et les experts-comptables vérifient l'identité de leurs clients pour toute entrée en relation d'affaires, pour les personnes physiques et les personnes morales, en demandant la présentation d'un document officiel délivré par les autorités habilitées, attestant de l'identité du client (pièce d'identité, passeport, carte de séjour, patente, statuts, siège social etc.). La recherche des bénéficiaires effectifs de leurs clients est limitée par les capacités de recherche. De leur côté. Les notaires s'en remettent largement aux mesures de vigilance exercées par les banques dans le cadre de l'ouverture des comptes et de la surveillance des mouvements de fonds. Par ailleurs, l'identification des bénéficiaires effectifs par les notaires est généralement limitée au deuxième niveau de l'actionariat. Les avocats et les notaires

- conservent les documents et pièces pendant toute la durée de la relation d'affaire et tout au long de la vie de leur étude.
- 536 Les négociants en métaux précieux et pierres précieuses n'identifient pas leur clientèle et ne conserve pas les informations relatives à la clientèle.
- 537 Les autres EPNFD ne mettent pas en œuvre de dispositif de conservation pendant 5 ans des documents relatifs à la LBC-FT.

#### *Mise en œuvre de mesures renforcées ou spécifiques*

- 538 (a) Les grandes institutions financières mettent en œuvre un dispositif de vigilance renforcé et des mesures spécifiques concernant les PPE. Elles appliquent les mesures complémentaires de vigilance en vigueur à Djibouti ou celles de leur groupe si elles sont plus contraignantes. Les petites banques et les auxiliaires financiers s'abstiennent généralement d'entrer en relation d'affaires avec des PPE et d'effectuer des opérations avec elles, pour ne pas mettre en œuvre le profilage des clients et les diligences concernant leurs opérations. Les EPNFD ne disposent pas d'outils de détection des PPE, mais se fondent sur leur connaissance de la place de Djibouti.
- 539 (b) La plupart des banques de la place nouent directement des relations de correspondance bancaire, à l'exception de celles adossées à des groupes internationaux dont les relations de correspondance bancaire sont négociées au niveau des groupes qui gèrent également les systèmes de virements électroniques.
- 540 (c) La place financière de Djibouti ne paraît pas prendre des mesures spécifiques effectives concernant l'utilisation des nouvelles technologies telle que l'identification et l'évaluation des risques de BC/FT des nouveaux produits et de nouvelles pratiques commerciales. Djibouti Telecom, ne semble pas avoir pris avant le lancement de son activité de mesures spécifiques concernant l'utilisation des nouvelles technologies telle que l'identification et l'évaluation des risques de BC/FT des nouveaux produits et de nouvelles pratiques commerciales. Les institutions financières ne mettent pas en œuvre de mesure de vigilance renforcée pour détecter les clients et les opérations pouvant être en lien avec des actifs virtuels ou des prestataires de services sur actifs virtuels.
- 541 (d) Pour les virements électroniques émis et reçus, les institutions financières s'assurent que les informations requises sont complètes et accompagnent le virement en conformité avec les dispositions prévues par une instruction de la BCD. Si les banques ne sont pas dans la capacité de recueillir les informations exigées alors elles doivent s'interdire d'effectuer le virement. Pour ce qui est du cas de la banque bénéficiaire, si elle reçoit des virements dont les informations sont incomplètes, elle prend les dispositions nécessaires pour compléter, exécuter ou suspendre l'opération indépendamment du risque détecté. Il ressort des entretiens avec les institutions financières concernées, que relativement peu de virements électroniques sont rejetés ou suspendus au motif qu'ils ne comportent pas les informations requises sur le donneur d'ordre ou le bénéficiaire.
- 542 (e) Les grandes banques et institutions financières mettent en œuvre les outils et les procédures de détection automatiques appropriés des personnes visées par le gel des avoirs. Elles procèdent à un filtrage de leur base tiers à chaque mise à jour des listes de sanctions financières ciblées. À ce jour, elles n'ont jamais effectué de gel de fonds. Les autres institutions financières et en particulier les auxiliaires financiers, déclarent réaliser un filtrage de leurs clients et

de leurs opérations avec les outils plus ou moins sophistiqués à leur disposition. Les banques et les auxiliaires financiers rencontrés ont montré qu'ils connaissaient leurs obligations en la matière et étaient en mesure, à tout le moins, de consulter les listes de sanctions internationales sur les sites des Nations Unies et de l'OFAC notamment. Les EPNFD font des vérifications manuelles sommaires au moment de l'entrée en relation d'affaires à partir des listes disponibles en sources ouvertes. Elles ne sont pas en mesure de procéder à un filtrage manuel de tout leur stock de clients tout au long de la relation d'affaires, et ne sont pas informées des mises à jour des listes onusiennes.

543 (f) D'une manière générale, pour les institutions financières, les procédures et les classifications des risques de BC/FT, lorsqu'elles existent, prennent en compte le risque pays et en particulier les pays à risque plus élevé identifiés par le GAFI. L'ensemble des EPNFD n'appliquent pas ces mesures de manière effective.

#### *Respect des obligations de déclaration en cas de suspicion ; prévention du « tipping-off »*

544 Seules les grandes banques adressent des déclarations de soupçon à L'ANRF. Les autres assujettis aux obligations de déclaration, autres institutions financières et EPNFD, ont une activité déclarative nulle hormis les auxiliaires financiers ayant soumis une seule déclaration en 2019 et 3 en 2023. Les institutions financières disposent d'équipes de conformité plus ou moins étoffées en fonction de leur taille qui mettent en œuvre un dispositif de vigilance BC/FT qui repose sur des procédures, des contrôles permanents et pour les plus importantes des outils de surveillance automatisés pour détecter les opérations suspectes. Le nombre de ces déclarations varie entre 17 et 43 durant la période allant de 2018 – 2023 avec une nette disparité entre les déclarants. Cette situation traduit l'absence de respect de leurs obligations déclaratives conformément à la réglementation en vigueur.

**Tableau 5.1. Statistiques des DOS par reçues par l'ANRF entre 2018 et 2023**

| Assujettis                               | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| <b>Etablissements de crédit</b>          | 28   | 28   | 17   | 42   | 40   | 25   |
| <b>Auxiliaires Financiers</b>            | 0    | 1    | 0    | 1    | 0    | 23   |
| <b>Institutions de microfinance</b>      | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| <b>Emetteurs de monnaie électronique</b> | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| <b>Assurances</b>                        | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| <b>EPNFD</b>                             | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| <b>Total</b>                             | 28   | 29   | 17   | 43   | 40   | 48   |

545 Selon les dispositions réglementaires, il est interdit de divulguer à la personne suspectée qu'elle fait l'objet d'une déclaration. Par ailleurs des sanctions pénales à l'encontre des responsables de la divulgation sont prévues par la loi. Concrètement, il n'y a pas eu d'incident de divulgation de déclaration.

*Mise en œuvre de contrôles internes et de procédures afin d'assurer le respect des obligations de LBC/FT ; obstacles légaux ou réglementaires*

- 546 Les institutions appartenant à des groupes financiers internationaux intègrent les procédures du groupe si celles-ci sont jugées plus strictes que celles en vigueur à Djibouti. Elles disposent d'un cadre procédural LBC/FT élaboré et un système de contrôle interne ayant permis une activité déclarative effective. Pour les autres institutions financières, même si elles disposent d'un cadre procédural et un système de contrôle plus ou moins développé, la mise en œuvre de contrôles internes et de procédures n'a pas permis le respect de leurs obligations déclaratives.
- 547 De même les EPNFD, quand elles disposent d'un cadre de contrôle interne, celui-ci ne leur a pas pour autant permis de détecter et de révéler des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme au travers de déclarations de soupçon à l'ANRF.
- 548 Les établissements financiers adressent à la Banque Centrale un rapport annuel de contrôle interne transmis aux autorités de contrôle en conformité comportant un volet dédié aux mesures et programmes réalisés dans le cadre de la LBC/FT. À l'exception des grandes banques, ce dispositif reste trop souvent formel et présente des lacunes dans la maîtrise du risque de BC/FT.
- 549 Un dispositif analogue n'est pas mis en place pour les EPNFD. Au moment de la visite, les autorités de contrôle et de supervision des EPNFD, quand elles existent, n'ont pas procédé au contrôle des dispositifs de contrôle interne et de conformité.
- 550 Il n'existe pas sur la place de Djibouti d'obligations légales et réglementaires qui feraient obstacle à la mise en œuvre de procédures et de contrôle qui permettraient, y compris au niveau d'un groupe qu'une institution financière respecte ses obligations LBC/FT.

*Conclusion générale sur le RI.4*

- 551 Si les acteurs majeurs du secteur bancaire, notamment les filiales des grands groupes étrangers, démontrent une compréhension adéquate des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC/FT) et une bonne connaissance de leurs obligations réglementaires, la situation sur le terrain révèle des insuffisances notables. En effet, les déclarations d'opérations suspectes auprès du Service de Renseignement Financier (SRF) restent numériquement concentrées sur un nombre restreint d'établissements. Cette tendance est particulièrement marquée pour les banques de petite taille et les auxiliaires financiers, où le non-respect des obligations déclaratives est flagrant. Ces manquements mettent en lumière les insuffisances du dispositif national de déclaration en matière de BC/FT, qui peine à garantir une couverture adéquate de l'ensemble du secteur financier.
- 552 La taille et les moyens dont disposent les institutions financières déterminent essentiellement leur capacité à rechercher les bénéficiaires ultimes de leurs relations d'affaires. Les auxiliaires financiers et les petites banques n'appliquent pas de mesures de vigilance proportionnées ou renforcées pour les personnes politiquement exposées ou des homonymies

avec des personnes figurant sur les listes de sanctions financières ciblées. En effet, dans ce cas, les entrées en relations d'affaires ou les opérations sont refusées, sans faire l'objet de DOS le cas échéant.

553 Dans le domaine des assurances, même si les risques de BC/FT y sont faibles en raison de l'absence de commercialisation de produits d'assurance vie et de capitalisation, la maîtrise de ces risques est faible et n'anticipe pas une possible évolution du marché.

554 Les PSAV ne font l'objet d'une réglementation que depuis mars 2024. Aussi, lors de la visite sur place, les mesures préventives appliquées au secteur des PSAV et des activités liées aux actifs virtuels n'étaient pas mises en place.

555 À l'exception des Experts-Comptables, les EPNFD n'ont qu'une appréhension limitée des risques de BC/FT auxquels elles sont exposées. Elles ne disposent pas systématiquement d'un dispositif de vigilance LCB/FT efficient et d'une cartographie des risques de BC/FT adaptée et mise à jour. Aussi ne remplissent-elles pas leurs obligations en la matière, ce que révèle de manière aigue l'absence de DOS adressées à l'ANRF par ces catégories d'assujettis. Dans l'ensemble, leur capacité à rechercher les bénéficiaires effectifs de leurs clients et à appliquer des sanctions financières ciblées s'avèrent restreinte.

556 Les négociants en métaux précieux et pierres précieuses ne relevaient pas d'une réglementation relative à la LCB/FT au moment de la visite sur place. Sans autorité de contrôle et cadre réglementaire, cette profession ne dispose pas d'un dispositif de prévention des risques de LCB/FT.

557 Si la loi de mars 2024 pose un cadre juridique pour la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB/FT) applicable aux EPNFD, la mise en œuvre effective de mesures préventives adaptées reste un défi majeur à relever.

**La République de Djibouti est notée comme ayant un niveau d'efficacité faible pour le RI 4.**

## Chapitre 6. CONTRÔLE

### Conclusions principales et actions recommandées

#### *Conclusions principales :*

- a) Le contrôle de la probité et de l'honorabilité est exercé au travers de deux procédures en deux temps, celle de l'accord de principe et celle de l'agrément après 6 mois pour les institutions financières. Ce contrôle est renforcé par le recours de la BCD à l'ANRF ou au Parquet pour un complément d'enquêtes. Toutefois, ce contrôle n'a pas touché des demandes de modification ou de changement et n'empêche pas les criminels de devenir les bénéficiaires effectifs d'une participation effective ou de contrôle d'une institution financière. La liste des crimes et délits retenue dans l'évaluation de l'honorabilité des bénéficiaires effectifs et des dirigeants des institutions financières est trop restrictive pour être efficace et ne couvre pas les complices des criminels. Également il n'existe pas un processus d'agrément par la BCD des PSAV qui pourraient exercer leur activité sur la place de Djibouti. Aucune mesure n'est prise pour détecter un éventuel exercice illégal de l'activité de PSAV. Toutes les EPNFD, à l'exception des négociants en métaux précieux et en pierres précieuses, et des prestataires de services aux sociétés et aux trusts sont soumises effectivement à des procédures d'accès à la profession, sous forme d'agrément ou d'autorisation décidés en conseil des ministres par décret ou délivrés par le ministère compétent. Les contrôles de probité et d'honorabilités y afférents sont diligentés par les autorités.
- b) La BCD dans une certaine mesure n'a pas une appréhension exhaustive du risque de BC/FT pour tous les métiers qu'elle supervise. En revanche, concernant, les autorités de régulation des EPNFD et hormis l'ordre des experts comptables, le manque de compréhension exhaustive des risques auxquels leurs assujettis sont exposés et n'avaient pas entrepris des analyses des risques de leurs secteurs respectifs.
- c) Si la Direction de la Supervision Bancaire relevant de la BCD réalise des contrôles sur pièces et sur place incluant une partie marginale consacrée à la LCB-FT, le plan de contrôle de la BCD n'est pas bâti en fonction d'une approche par les risques. La notation des établissements en fonction de leur risque LCB/FT qui a débuté en 2024 n'a pas encore été menée à son terme. Il n'y a pas d'inspection thématique LCB/FT. La création d'un pôle de quelques contrôleurs spécialisés en LCB/FT est en cours. La sous-direction des assurances du ministère de l'Économie et des Finance n'a pas encore mis en place de contrôle LCB/FT des assurances fondé sur les risques. L'Ordre des Experts-comptables, l'ordre des avocats ainsi que la Chambre des notaires n'avaient pas le pouvoir effectif de mener des contrôles liés à la LCB/FT auprès de leurs assujettis. Ce pouvoir ne leur a été octroyé qu'en mars 2024. De même, pour les autres EPNFD, aucun contrôle LCB/FT fondé sur les risques n'a été réalisé.
- d) Hormis une décision de retrait d'agrément d'un auxiliaire financier prise par le gouverneur de la Banque Centrale en vertu de ses pouvoirs, aucune sanction reposant sur un grief lié à la LCB/FT n'a été prononcée par la Commission des sanctions de la Banque Centrale de Djibouti. On constate que seules les grandes banques effectuent des déclarations d'opérations suspectes auprès de l'ANRF. Pour les EPNFD, aucune sanction n'a été décidée par une autorité de tutelle ou un ordre professionnel portant sur un grief relatif à la LCB-FT.
- e) Des séances d'information et de sensibilisation sur les questions de LCB/FT à destination des institutions financières sont organisées par la BCD en collaboration avec le Service de Renseignement Financier. Elles ont conduit à une amélioration de la conformité des assujettis. Les autorités de contrôle et de supervision des EPNFD n'ont pas été en mesure de montrer leur impact sur le niveau de conformité LCB/FT.

- f) La Direction de la Supervision Bancaire de la BCD organise des séances d'information et de sensibilisation sur les questions de LCB/FT auprès de la plupart de ses assujettis. Toutefois, à l'exception de l'association professionnelle des banques et de l'Association des agences de change et transfert d'argent de Djibouti, la BCD ne dispose pas de relais auprès des institutions de microfinance. Pour les EPNFD, les actions de contrôle inexistantes des autorités de supervision n'ont pas permis d'améliorer le niveau de conformité des secteurs concernés. À l'exception de l'ordre des experts comptables, les autres régulateurs compétents n'ont pas initié d'action de sensibilisation à l'endroit de leurs assujettis.

### ***Actions recommandées***

Les autorités de Djibouti devraient dans le cadre des domaines ci-après :

#### **1- Le renforcement de la législation et la formalisation des pouvoirs et des procédures,**

- a) Mettre en place un processus effectif d'agrément par la BCD des PSAV qui pourraient exercer leur activité sur la place de Djibouti. Renforcer les capacités des autorités en charge de l'agrément des EPNFD afin de s'assurer davantage de la probité et de l'honorabilité des professions soumises à leur supervision et mettre en place des mesures pour détecter et sanctionner l'exercice illégal de ces activités (sans agrément). Cette mesure doit être générale et à mettre en force rapidement pour les domaines non encore couverts comme les négociants en métaux précieux et pierre précieuses et œuvre d'art, et les prestataires de services aux trusts et aux sociétés.
- b) Doter les autorités de contrôle des EPNFD des moyens nécessaires, en effectif et en qualité, pour mener les contrôles LCB/FT de l'ensemble des professions sous leur supervision et s'assurer que chaque autorité dispose et applique un plan de contrôle effectif fondé sur les risques de BC/FT. Améliorer la compréhension des risques à travers la mise en œuvre d'une analyse sectorielle des risques pour chaque autorité de supervision et implémenter les procédures et mécanismes qui assurent la continuité d'une bonne compréhension des risques de BC/FT par ces autorités. Prendre en compte dans les analyses sectorielles des risques non traités dans l'ENR, comme la fraude douanière et fiscale, le trafic de migrants et la traite des êtres humains, l'usage des espèces et l'activité de la zone franche.
- c) Formaliser les pouvoirs de sanction de l'ensemble des autorités de contrôle, y compris la Commission des sanctions de la BCD, en fixant un quantum suffisamment dissuasif pour les sanctions financières.
- d) Remédier aux insuffisances constatées dans la législation concernant les prestataires de services d'actifs virtuels, les exigences d'aptitude et de l'honorabilité, les pouvoirs effectifs et les missions des autorités de régulation, pour notamment le contrôle des comptables et des avocats. L'effectivité des pouvoirs de sanction de l'ensemble des autorités de contrôle et de supervision doit également être établie

#### **2-L'amélioration de la compréhension des risques et des mesures d'atténuation, en particulier pour les secteurs fortement vulnérables, les crimes présentant une menace élevée et la zone franche,**

- e) Améliorer la compréhension des risques notamment à travers la mise en œuvre d'une analyse sectorielle des risques pour chaque autorité de supervision et implémenter les procédures et mécanismes qui assurent la continuité d'une bonne compréhension des risques de BC/FT par ces autorités. Prendre en compte dans les analyses sectorielles des risques non traités dans l'ENR, comme la fraude douanière et fiscale, le trafic de migrants et la traite des êtres humains, l'usage des espèces et l'activité de la zone franche.
- f) Les autorités de contrôle doivent en collaboration avec l'ANRF, rédiger et publier des lignes directrices permettant à chaque catégorie d'assujettis d'améliorer la compréhension de ses risques et de ses obligations en matière de LCB/FT. Mettre systématiquement en place des associations professionnelles pour toutes les professions financières et non financières



assujetties, à l'instar de l'association professionnelle des banques et des ordres professionnels, qui servent de relais aux autorités de contrôle pour leurs actions d'information et de formation.

### **3-La formation, le renforcement des capacités et les mécanismes de suivi des superviseurs,**

- g) Renforcer la Direction de la supervision de la Banque Centrale de Djibouti en la dotant d'outils permettant d'élaborer et de mettre en place un plan de contrôle sur pièces et sur place du secteur financier reposant sur une analyse du risque de LCB/FT, à travers (1) le dépouillement du questionnaire LCB/FT mis en place fin 2023 pour établir une notation par les risques LCB/FT des assujettis et cibler les secteurs et les institutions à risque non encore contrôlés comme la monnaie électronique et les opérations financières de la zone franche (2) la mise en place de contrôles sur place thématiques approfondis en traitant des volumes de données plus importants extraits des bases de données des assujettis (3) une détection autonome lors des contrôles sur pièces et sur place des personnes politiquement exposées et des personnes visées par des sanctions financières ciblées.
- h) La BCD et les superviseurs des EPNFD doivent mettre en place un suivi rigoureux des plans de remédiation qui découlent de leurs rapports de contrôle.

558 Le Résultat Immédiat pertinent pour ce chapitre est RI.3. Les recommandations pertinentes pour l'évaluation de l'efficacité dans le cadre de cette section sont R.14, 15,26-28, 34-35 et certains éléments de la R.1 et 40.

### **Résultat immédiat 3 (Contrôle)**

559 Les résultats présentés dans ce chapitre sont fondés sur des entretiens avec toutes les autorités de supervision des institutions financières, des entreprises et des professions non financières désignées, ainsi que sur les documents fournis par les autorités et les entretiens avec le secteur privé.

560 L'équipe d'évaluation a attribué une pondération élevée à la mise en œuvre des mesures préventives pour les banques, y compris les banques islamiques, les bureaux de change, les transmetteurs de fonds, les émetteurs de monnaie électronique, les notaires et les promoteurs immobiliers privés, ainsi que les négociants de métaux précieux et de pierres précieuses. Elle a également accordé une pondération relativement élevée aux institutions de microfinance, et une pondération moyenne aux casinos, aux prestataires de services aux sociétés et aux trusts, aux avocats, ainsi qu'aux prestataires de services sur actifs virtuels. En revanche, les experts-comptables et les assurances ont été pondérés à un niveau d'importance modérément faible. Les détails concernant la pondération de chaque secteur se trouvent aux paragraphes 100 à 113 du Chapitre 1.

### ***Mise en œuvre de mesures empêchant les criminels et leurs complices de détenir ou de devenir les bénéficiaires effectifs d'une participation significative ou de contrôle d'IF ou d'EPNFD, ou d'y occuper un poste de direction***

#### **Banque Centrale de Djibouti**

561 Le paysage bancaire djiboutien comprend 41 institutions financières dont 10 banques conventionnelles et 3 banques islamiques. Outre les banques appartenant à des grands groupes internationaux (55% du total bilan de la Place), des banques djiboutiennes et d'autres adossées à des groupes régionaux opèrent dans le pays. Ces dernières sont

impliquées dans le commerce local et le financement de l'économie tandis que celles appartenant à des groupes internationaux financent une grande partie des projets industriels et commerciaux. Le taux d'inclusion financière a atteint 35% en 2022.

### ***Autorisations***

562 Toutes les institutions financières opérant sur la Place de Djibouti doivent obtenir une autorisation préalable de la Banque Centrale de Djibouti avant de débiter leurs activités. Cette approbation est accordée en deux temps : un accord de principe et un agrément conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur en République de Djibouti. Les textes énumèrent les documents à fournir, accompagnés d'un questionnaire et de formulaires destinés aux apporteurs de capitaux, aux dirigeants et aux administrateurs. Le mécanisme de vérification de l'honorabilité et de la probité repose sur la production de formulaires qui requièrent la soumission d'une série de documents justificatifs, notamment des curriculum vitae, des extraits de casiers judiciaires, et des informations détaillées pour toute personne envisageant de devenir actionnaire ou de posséder, directement ou indirectement, au moins 5% du capital d'un établissement financier, ainsi que pour les deux dirigeants responsables. Selon l'article 18, alinéa 1 de la loi bancaire, il est prévu que nul ne peut exercer la fonction de dirigeant responsable au sein d'un établissement de crédit, être membre de son organe de surveillance ou d'exécution, ou détenir plus de 10 % de son capital, s'il a été condamné définitivement par un tribunal de la République de Djibouti ou par une juridiction étrangère, pour des infractions à caractère financier. L'évaluation de l'honorabilité écarte les personnes qui ont fait l'objet d'une condamnation pour crime, faux et usage de faux, vol, escroquerie, abus de confiance, banqueroute et faillite frauduleuse, extorsion de fonds ou valeurs, détournement de deniers publics. Cette liste est trop restrictive pour être efficace. À titre d'exemple, il n'est pas fait mention de blanchiment de capitaux, de corruption et de trafic de stupéfiant. La BCD peut également solliciter d'autres services de l'État tels que la Service de Renseignements Financiers ou le Parquet lors de l'examen des demandes d'agrément afin d'obtenir des informations plus approfondies, notamment concernant les apporteurs de capitaux (vérification de l'identité, des antécédents judiciaires et de la réputation des parties concernées). Il est à souligner qu'à la suite d'un contrôle sur place conduit en 2023 un auxiliaire financier (PAYMENTA) a fait l'objet d'un retrait d'agrément pour plusieurs manquements, parmi lesquels des carences en matière de LBC-FT (cf. Décision n°1/BCD/2023, rapport de contrôle sur place et lettre de suite).

563 Après l'instruction, analyse et validation du dossier de demande d'agrément, un accord de principe est alors émis par le Gouverneur de la Banque Centrale de Djibouti en guise d'agrément provisoire valable pour une période de six mois six mois correspondant à une phase d'observation. Un agrément définitif est signé par le Gouverneur après la levée d'éventuelles conditions suspensives. La liste des établissements agréés est diffusée sur le site de la BCD.

564 L'autorisation de la BCD est requise pour toutes modifications ou changements des éléments pris en compte lors de l'agrément tel que spécifié dans l'instruction 2013-01 relative à l'agrément des établissements de crédit et aux modifications des éléments pris en compte lors de l'agrément. Dans les faits, le contrôle de l'honorabilité et de la probité des dirigeants et des actionnaires n'a pas concerné des demandes de modification ou de changements et une seule

demande d'agrément de dirigeant a été refusée durant la période 2018-2022.

**Tableau 6.1. Demandes d'agrément reçues, traitées et refusées entre 2018 et 2022**

| Type de demandes                    |                       | Etablissements de crédit | Auxiliaires Financiers | Institutions de micro-finance | Emetteurs de monnaie électronique (*) |
|-------------------------------------|-----------------------|--------------------------|------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|
| Agrément d'un établissement         | Demandes reçues       | 5                        | 2                      | 0                             | 2                                     |
|                                     | Demandes traitées     | 5                        | 2                      | 0                             | 2                                     |
|                                     | Demandes non traitées | 0                        | 0                      | 0                             | 0                                     |
|                                     | Demandes refusées     | 0                        | 0                      | 0                             | 0                                     |
| Agrément d'un dirigeant responsable | Demandes reçues       | 15                       | 0                      | 0                             | 0                                     |
|                                     | Demandes traitées     | 15                       | 0                      | 0                             | 0                                     |
|                                     | Demandes non traitées | 0                        | 0                      | 0                             | 0                                     |
|                                     | Demandes refusées     | 1                        | 0                      | 0                             | 0                                     |
| Agrément d'un administrateur        | Demandes reçues       | 14                       | 0                      | 0                             | 0                                     |
|                                     | Demandes traitées     | 14                       | 0                      | 0                             | 0                                     |
|                                     | Demandes non traitées | 0                        | 0                      | 0                             | 0                                     |
|                                     | Demandes refusées     | 0                        | 0                      | 0                             | 0                                     |
| Agrément d'un actionnaire           | Demandes reçues       | 11                       | 0                      | 0                             | 0                                     |
|                                     | Demandes traitées     | 11                       | 0                      | 0                             | 0                                     |
|                                     | Demandes non traitées | 0                        | 0                      | 0                             | 0                                     |
|                                     | Demandes refusées     | 0                        | 0                      | 0                             | 0                                     |

(\*) Il s'agit d'un émetteur de monnaie électronique (Waafi) dont l'actionnaire unique est une banque et de D-Money filiale de l'opérateur de télécommunication national.

565 Trois caisses d'Épargne et de Crédit sont agréées comme institutions de microfinance. En outre une unité pilote de microfinance islamique a été créée récemment. Comme toutes les institutions financières opérant sur la Place de Djibouti, elles doivent obtenir une autorisation préalable de la Banque Centrale de Djibouti avant de débiter leurs activités et ce conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur en République de Djibouti. Les textes énumèrent les documents à fournir, accompagnés d'un questionnaire et de formulaires destinés aux apporteurs de capitaux, aux dirigeants et aux administrateurs. Le mécanisme de vérification de l'honorabilité et de la probité repose sur la production de formulaires qui requièrent la soumission d'une série de documents justificatifs, notamment des curriculums vitae, des extraits de casiers judiciaires, et des informations détaillées pour toute personne envisageant de

devenir actionnaire ou de posséder, directement ou indirectement, au moins 5% du capital d'un établissement financier. Ces établissements de microfinance sont organisés sous forme de coopératives. Ils accordent des microcrédits à une clientèle majoritairement féminine exerçant une activité de petit commerce.

566 L'opérateur national de télécommunication « Djibouti Télécom » commercialise à travers une de ses filiales, un programme de monnaie électronique utilisable uniquement sur smartphone sous l'enseigne D-Money. Cette société dispose d'un agrément depuis le 03 novembre 2020. L'autre établissement de monnaie électronique, Waafi SAS adossé lui à une banque, dispose d'un agrément depuis le 07 février 2022.

567 Les prestataires de services sur actifs virtuels (PSAV) ont été inclus dans le périmètre de la BCD depuis le 07 mars 2024. À ce jour, aucun dossier d'agrément de PSAV n'a été reçu par le superviseur et aucun exercice illégal de l'activité de PSAV n'a été détecté par la BCD. En outre, les autorités de la République de Djibouti n'ont pas mis œuvre de mesure pour détecter et sanctionner un éventuel exercice illégal de l'activité de PSAV.

### **Autorité de contrôle du secteur des assurances**

568 Le secteur des assurances est supervisé par la sous-direction des assurances relevant du Ministère de l'Economie et des Finances qui délivre les agréments pour l'exercice du métier d'assurance. L'article 20 de la Loi N° 40 énumère l'ensemble des délits et crimes qui interdisent à leurs auteurs ou complices notamment de fonder, diriger, administrer et gérer des entreprises d'assurance (vol, abus de confiance, escroquerie ou délit puni par les lois des peines de l'escroquerie, toute condamnation à une peine d'un an de prison au moins, quelle que soit la nature du délit commis, etc.). Les promoteurs doivent produire dans leur demande d'agrément, notamment la liste des noms des dirigeants et des administrateurs, et le casier judiciaire des dirigeants. Le marché de l'assurance est couvert par 4 assurances dont l'activité ne porte que sur les risques IARD (incendie, accident, risques divers), principalement sur la responsabilité civile automobile. Si la législation et la réglementation de la République de Djibouti prévoient la possibilité pour les compagnies d'assurance de commercialiser des contrats d'assurance vie, ce produit n'est pas encore proposé sur la place. Depuis 2018, deux sociétés d'assurance dommage ont été agréées.

569 Compte tenu de la structure du marché, il n'y a pas de contrôle LCB-FT de la part du superviseur à l'heure actuelle. Un cadre de la sous-direction des assurances a reçu une formation en LBC-FT dans la perspective de la mise sur le marché de produits d'assurance vie.

### **Autorités des Entreprises et Professions Non Financières Désignées :**

#### **Les casinos**

570 Le ministère de l'Intérieur est en charge de délivrer des autorisations d'ouverture aux établissements de jeux et en assure une surveillance policière.

571 Le contrôle de la probité et de l'honorabilité des dirigeants et des actionnaires repose sur la procédure des autorisations d'ouverture. Récemment et depuis la publication de la loi n°106/AN/24 9ème L publiée le 07 mars 2024, le ministère

de l'Intérieur est autorité de contrôle et de supervision du respect de la LCB-FT des casinos.

### **Les acteurs du marché immobilier**

572 La profession d'agents immobiliers n'existe pas en République de Djibouti. Les transactions immobilières et tous les actes liés à la promotion immobilière d'acquisition et de cession, sont réalisés généralement par les notaires. Par ailleurs, le marché de la promotion Immobilière est segmenté en deux catégories :

573 Le secteur public est composé de deux structures à caractère social placées sous la tutelle du ministère de la ville et de l'urbanisme et de l'habitat Et l'Agence de Réhabilitation Urbaine et de l'Aménagement Social (ARULOS) qui construit des logements sociaux. Le secteur privé est constitué de promoteurs qui commercialisent leurs programmes de logements ou de maisons. La supervision des promoteurs immobiliers est assurée par la Direction de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Habitat (DATUH) du ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Environnement. La loi de 2013 et son décret d'application règlementent la délivrance des agréments. Une directive du ministère fixe les conditions d'agrément, y compris pour les promoteurs étrangers.

574 La DATUH est chargée de délivrer les agréments en collectant notamment un casier judiciaire vierge des dirigeants et une certification des états financiers par la BCD. Les agents du ministère identifient les bénéficiaires effectifs des personnes morales depuis novembre 2023.

### **Les avocats**

575 La place de Djibouti dispose d'un Barreau qui exerce les fonctions de supervision et de contrôle de la profession. L'accès à la profession d'avocat se fait en présentant une requête au ministre de la Justice, qui après enquête effectuée à la diligence du parquet général et avis motivé du premier président de la Cour judiciaire, du procureur général près cette Cour et du bâtonnier de l'Ordre, transmettra le dossier au secrétariat général du Gouvernement. L'agrément est donné par décret en conseil des ministres. Au moment de la visite sur place, on dénombre sur la place de Djibouti, 42 avocats qui exercent dans leur propre cabinet, assistés généralement par un clerc et une secrétaire. Il n'existe pas de cabinet spécialisé dans une thématique et les contentieux représentent 90% de leurs activités.

### **Les notaires**

576 Les notaires sont également nommés par décret en Conseil des Ministres (loi n°199/AN/07). La vérification de la probité et de l'honorabilité repose sur les formalités d'accès à la profession qui comportent une enquête de moralité réalisée par la gendarmerie. La chambre des Notaires est en cours de création, celle-ci sera effective à la fin de l'année 2024.

### **Les experts comptables (EC)**

577 Succédant à une Compagnie Nationale des Commissaires au Compte, l'ordre des experts comptables (OEC) a été créé en juillet 2019, il procède à l'inscription des experts comptables au registre de l'ordre sur la base des conditions légales

d'agrément. L'examen de la probité repose sur le casier judiciaire de moins de 3 mois, dont l'extrait est fourni dans le dossier de candidature qui comporte en outre, la pièce d'identité, le diplôme et une attestation sur l'honneur. Des refus d'inscription ont été prononcés par le Conseil non pas pour des raisons liées à l'honorabilité des candidats mais plutôt pour des motifs concernant le diplôme ou l'existence d'autres engagements des candidats comme salariés. La profession de comptable simple au sens anglo-saxon n'existe pas en tant que telle à Djibouti. À ce jour, la place compte 16 EC indépendants et un EC en entreprises.

### **Les prestataires de services aux trusts et aux sociétés**

578 L'ENR ne considère pas que cette activité pourrait être utilisée à des fins de BA/FT. Selon les autorités de Djibouti, les entreprises doivent avoir un bail et ne peuvent pas se domicilier auprès d'une société de domiciliation. Pourtant, en zone franche, des sociétés peuvent ne disposer que d'une adresse de domiciliation sans qu'il y ait de mouvement physique de marchandises. Ce qui représente un risque de création de sociétés fictives de facturation et de blanchiment d'argent basé sur le commerce. Depuis le 07 mars 2024, le ministère du commerce est en charge de la supervision et du contrôle de cette activité. Aussi, l'efficacité de ces mesures n'a pas pu être vérifiée compte tenu de la nature récente de l'attribution de ces pouvoirs au ministère du commerce.

### *Vérification d'une compréhension continue des risques de BC/FT dans les secteurs financiers et l'ensemble des autres secteurs*

#### **La Banque Centrale de Djibouti**

579 La BCD, à l'instar des autorités de régulation des EPNFD, a participé et a joué un rôle prépondérant aux travaux de l'ENR de 2022 et a pris note et acte de ses conclusions et recommandations et notamment des risques auquel le secteur financier est exposé. Cette connaissance ne lui a pas permis d'avoir une compréhension globale des menaces et des vulnérabilités auxquelles fait face Djibouti dans le contexte actuel. Cette compréhension naissante des risques ne lui a pas permis d'appréhender et d'évaluer les risques auxquelles les banques et les institutions financières sont exposées et de déterminer les profils de risque individuels appropriés pour chaque institution dans le cadre d'une Analyse Sectorielle des risques.

580 Il ressort des entretiens de l'équipe d'évaluation et des propos recueillis que les raisons de ces insuffisances s'expliquent par des dysfonctionnements au niveau des travaux de l'ENR, censés constituer le cadre conceptuel et l'outil méthodologique pour orienter les politiques de prévention et d'atténuation des risques BA/FT. De ce fait, les conclusions de cette évaluation n'ont pas eu l'adhésion collective des différentes parties concernées.

581 En effet, et comme signalé au niveau du résultat Immédiat 1, la fraude douanière et fiscale, le blanchiment d'argent basé sur le commerce, le trafic illicite de migrants, la traite des êtres humains et la corruption n'étaient pas identifiés parmi les menaces existantes et imminentes dans le contexte des risques nationaux. Également l'usage des espèces, la monnaie électronique et les règlements en dehors du système bancaire, ainsi que les vulnérabilités au niveau des procédures douanières et fiscales n'étaient pas pris en considération dans la compréhension globale des risques des moyens de paiements par la BCD.

582 Sur un autre plan, l'activité financière dans la zone franche n'est pas suffisamment prise en considération dans la perception des risques par la BCD, auquel est exposé le système bancaire à Djibouti. D'autant plus que les banques jouent un rôle primordial dans la création de ces sociétés dans la zone franche en leur ouvrant des comptes et en réalisant leurs opérations internationales, parfois sans domiciliation physique.

#### **Sous-direction des Assurances**

583 Les cadres rencontrés de la sous-direction des assurances du ministère chargé de l'économie et des finances ont une compréhension inégale du risque de BC/FT auquel le secteur est exposé ou susceptible d'être exposé dans la perspective d'une éventuelle ouverture du marché de Djibouti aux produits d'assurance vie et d'épargne liés à un contrat d'assurance.

#### **Autorités de contrôle des EPNFD**

584 Certaines autorités de contrôle des EPNFD ont participé à l'élaboration de l'ENR et d'autres en avaient reçu les conclusions et les recommandations sans avoir pris part aux travaux y afférents. Toutefois les appréciations desdites autorités quant à la pertinence de ses conclusions étaient partagées pour les raisons indiquées supra. Il en découle un défaut d'adhésion qui n'a produit qu'une compréhension limitée du contexte national des risques et des menaces auxquelles les secteurs des dites autorités sont exposés.

585 Ces autorités à l'exception de l'ordre des experts comptables, n'ont pas initié par conséquent des travaux d'analyse sectorielle des risques permettant d'appréhender les profils individuels des institutions ou des opérateurs sous leur supervision d'autant plus que pour certaines autorités, la couverture du contrôle LCB/FT n'a été formalisée que récemment en vertu des dernières lois publiées en mars dernier.

586 L'ordre des experts comptables a réalisé de son côté une analyse sectorielle des risques auxquels la profession est exposée, avec l'appui de la coopération bilatérale avec des homologues étrangers.

#### ***Contrôle, en fonction des risques, du degré de respect par les institutions financières et les EPNFD de leurs obligations de LBC/FT***

587 Les agents de la DSB réalisent à la fois des contrôles sur pièces et sur place, prudentiels et LBC-FT, des assujettis. La spécialisation de quelques contrôleurs dans certains domaines est en cours. Ainsi, la création d'un pôle de compétence LCB-FT est projet.

588 Le questionnaire dédié à la LCB-FT diffusé aux institutions financières fin 2023 est en cours de dépouillement. Les modalités de traitement étaient en cours de finalisation. Ainsi, le mode de calcul automatisé d'une note de risque LCB-FT de chaque établissement en fonction des informations contenues dans le questionnaire n'était pas défini au moment de la visite sur place. Ainsi, la BCD ne dispose pas encore d'un outil lui permettant de déterminer objectivement selon une approche par les risques le périmètre et l'intensité de ses contrôles LCB-FT. À l'heure actuelle, le plan de contrôle, signé par le gouverneur, est élaboré à dire d'expert. La Stratégie nationale de LCB/FT prévoit la mise en place d'un outil de notation du risque LCB/FT des institutions financières pour fin décembre 2024.

589 Une convention d'échange d'informations a été signée le 09 novembre 2003 entre La BCD et l'ANRF prévoyant

notamment des réunions au moins mensuelles entre les directeurs de la DSB et l'ANRF. La mise en œuvre de la convention n'était pas effective lors de la visite sur place. En outre, les communications systématiques d'informations relatives reçus par l'ANRF sont stockées mais non traitées à ce jour faute d'outil adapté. Aussi, la BCD ne dispose-t-elle pas de cette information pour orienter ses efforts de supervision selon une approche par les risques, en particulier pour les auxiliaires financiers.

590 La DSB a mené des missions de contrôle sur place des auxiliaires financiers fin 2022 à la suite des résultats de l'ENR. Ces contrôles couvraient systématiquement le volet LBC-FT. Le plan de contrôle sur place ne comporte pas encore d'inspections thématiques de LCB-FT orientées en fonction des risques avérés au niveau de l'ENR, et en fonction des risques naissants ou imminents qui découlent du contexte géopolitique et économique du pays. En effet, la BCD n'a initié aucune mission d'inspection thématique sur la monnaie électronique et sur les nouvelles technologies en dépit des risques que représentent les transactions y afférentes. Également aucune inspection thématique n'a concerné à ce jour les relations d'affaires de la zone franche et leurs opérations, en lien avec les menaces d'infractions douanière et fiscale et de blanchiment d'argent basé sur le commerce. À ce jour, la part de la LCB-FT des rapports d'inspection restent limitée et cantonnée à la conformité d'un nombre réduit de dossiers et d'opérations.

591 La durée et la profondeur des contrôles sur place est variable, de quelques jours pour un auxiliaire financier à 1 mois et demi dans une banque dans laquelle une vingtaine de dossiers clients et environ 160 opérations ont été contrôlées.

**Tableau 6.2. Statistiques des missions de contrôle sur place avec une thématique LBC-FT**

|                                   | 2018     | 2019     | 2020     | 2021     | 2022      | 2023     | TOTAL<br><i>Par catégorie<br/>d'établissement</i> |
|-----------------------------------|----------|----------|----------|----------|-----------|----------|---|
| Etablissements de crédit          | 0        | 2        | 0        | 1        | 0         | 2        | 5   |
| Auxiliaires Financiers            | 6        | 0        | 0        | 1        | 20        | 0        | 27  |
| Institutions de microfinance      | 0        | 0        | 0        | 1        | 0         | 0        | 1   |
| Emetteurs de monnaie électronique | 0        | 0        | 0        | 0        | 0         | 0        | 0   |
| <b>TOTAL <i>par année</i></b>     | <b>6</b> | <b>2</b> | <b>0</b> | <b>3</b> | <b>20</b> | <b>2</b> | <b>33</b>   |



Tableau 6.3. Suites des missions de contrôle sur place réalisée en 2023

| BUREAUX                  | Date d'envoi 1ère version | Date de réception des observations | Format des observations Adressées à l'établissement  | Date d'envoi de la version finale (version papier) | Observations du chef de mission  |
|--------------------------|---------------------------|------------------------------------|--|--|--|
| Auxiliaire financier n°1 | 6/3/2023                  | 20/3/2023                          | Mail   | 30/8/2023  | L'auxiliaire financier a demandé un report de la date d'envois des commentaires de deux semaines |
| Établissement public     | 7/3/2023                  | 9/3/2023                           | mail annexe joint  | 30/8/2023  |  |
| Auxiliaire financier n°2 | 8/3/2023                  | 13/3/2023                          | Mail/Courrier  | 30/8/2023  |  |
| Auxiliaire financier n°3 | 13/3/2023                 | 16/3/2023                          | Courrier   | 30/8/2023  |  |
| Auxiliaire financier n°4 | 13/3/2023                 | 16/3/2023                          | Mail   | 30/8/2023  |  |
| Auxiliaire financier n°5 | 5/3/2023                  | 9/3/2023                           | courrier   | 30/8/2023  | Le dirigeant adhère aux conclusions formulés dans le rapport de mission.                         |
| Auxiliaire financier n°6 | 5/3/2023                  | 8/3/2023                           | Mail   | 30/8/2023  | Le dirigeant adhère aux conclusions formulés dans le rapport de mission.                         |
| Auxiliaire financier n°7 | 5/3/2023                  | 05/03/2023                         | Mail   | 30/8/2023  | Aucun commentaire du bureau  |
| Auxiliaire financier n°8 | 5/3/2023                  | 05/03/2023                         | Séance d'entretien avec le dirigeant et la responsable de conformité (19 mars 2023) du contenues et les conclusions de la mission. Transmission du rapport final au dirigeant le 22 mars 2023. | 30/8/2023  | Le dirigeant adhère aux conclusions formulés dans le rapport de mission.                         |
| Auxiliaire financier n°9 | 6/3/2023                  | 12/3/2023                          | mail   | 30/8/2023  | Pas de commentaires sur le rapport   |

|                                  |                |                     |                     |           |   |
|----------------------------------|----------------|---------------------|---------------------|-----------|---|
| <b>Auxiliaire financier n°10</b> | 6/3/2023       | 6/3/2023            | Mail                | 30/8/2023 | Pas de commentaires sur le rapport  |
| <b>Auxiliaire financier n°11</b> | 7/3/2023       | 16/03/2023          | Mail                | 30/8/2023 | Retrait de l'agrément: suite à la cessation d'activité                        |
| <b>Auxiliaire financier n°12</b> | 13/3/2023<br>3 | 27/03/2023          | Mail                | 30/8/2023 | Pas de commentaires sur le rapport  |
| <b>Auxiliaire financier n°13</b> | 7/3/2023       | Aucune observations | Aucune observations | 30/8/2023 | le bureau n'a effectuer aucun commentaire sur le rapport                      |
| <b>Auxiliaire financier n°14</b> | 8/3/2023       | 14/03/2023          | Aucune observations | 30/8/2023 | Retrait de l'agrément   |
| <b>Auxiliaire financier n°15</b> | 6/3/2023       | 9/3/2023            | courrier/mail       | 30/8/2023 | Le transmetteur de fonds a formulé des commentaires sur le contenu du rapport |
| <b>Auxiliaire financier n°16</b> | 6/3/2023       | -                   | Pas d'observations  | 30/8/2023 |   |
| <b>Auxiliaire financier n°17</b> | 6/3/2023       | 9/3/2023            | mail                | 30/8/2023 | Le bureau a transmis par mail des commentaires sur le rapport.                |
| <b>Auxiliaire financier n°18</b> | 6/3/2023       | -                   | Pas d'observations  | 30/8/2023 |   |
| <b>Auxiliaire financier n°19</b> | 6/3/2023       | -                   | Pas d'observations  | 30/8/2023 |   |

592 Les contrôles sur place s'appuient sur un guide qui est un plan du rapport à produire, orienté quasi-essentiellement sur le contrôle prudentiel. Si des notes de méthode applicables au contrôle sur place du dispositif LBC-FT sont disponibles, il n'existe pas de manuel d'enquête détaillant la nature et la profondeur des contrôles LCB-FT à réaliser.

593 La BCD ne dispose pas de son propre système de filtrage pour vérifier le respect par les établissements de leurs obligations en matière de sanctions financières ciblées que ce soit sur l'ensemble des bases tiers et sur les flux d'opérations.

594 Un effort de contrôle sur place a été réalisé chez les auxiliaires financiers et en particulier le secteur des transferts de fonds avec 20 contrôles réalisés en 2023.

595 Depuis 2020, le secteur du mobile-money est en pleine essor avec la création par l'opérateur télécom national de D-Money, venu concurrencer le seul autre acteur dans le domaine qui est adossé à une banque.

**Tableau 6.4. Détail de l'évolution de l'émission et de la distribution de monnaie électronique par D-Money**

|  | Année 2020 | Année 2021 | Année 2022 | Année 2023 |
|--|------------|------------|------------|------------|
|--|------------|------------|------------|------------|

|   |             |             |               |                |
|---|-------------|-------------|---------------|----------------|
| <b>Nombre de Clients Particuliers recrutés (par an)</b> | 5 070       | 11 788      | 15 012        | 59 712         |
| <b>Nb de points de vente accepteurs</b>                 | 82          | 213         | 955           | 2 058          |
| <b>Nb de Points de vente Agents distributeurs</b>       | 2           | 5           | 5             | 6              |
| <b>Nb de Point de vente sous-agents</b>                 | 8           | 204         | 386           | 400            |
|   |             |             |               |                |
| <b>Nombre total d'opérations</b>                        | 7 515       | 76 195      | 484 548       | 1 861 347      |
| <b>Montant total des opérations (DJF)</b>               | 146 179 322 | 668 941 521 | 4 752 082 634 | 12 833 618 985 |

596 La mission d'évaluation constate qu'aucune mission de contrôle sur place LCB/FT n'a été diligentée dans le domaine de la monnaie électronique malgré un développement rapide et important de l'activité en quelques années. À cet égard, l'absence d'information dans l'ENR concernant l'évaluation du niveau de risque du secteur des établissements de monnaie électronique est révélatrice d'une absence de pilotage par les risques du secteur.

597 Si l'activité d'agent de prestataire de service de paiement de la Poste de Djibouti est supervisée par la Banque Centrale, la mission n'a pas pu déterminer si les opérations de mandats postaux domestiques, l'émission de mandats postaux internationaux ayant cessé, font l'objet d'un contrôle effectif par la Banque Centrale depuis la publication de la loi n°106. Mêmes si les montants en jeu peuvent s'avérer modestes, aucun élément ne permet d'écarter le risque de financement du terrorisme.

598 Les EPNFD ne font pas l'objet d'un contrôle selon une approche basée sur les risques du respect de leurs obligations LCB/FT. L'Ordre des experts-comptables, et l'Ordre des avocats ne disposent pas de pouvoir de mener des contrôles sur place LCB/FT auprès de leurs assujettis que depuis mars 2024. La profession des notaires ne disposait pas d'une structure de surveillance et de contrôle. En cas de faute professionnelle c'est le parquet général qui est compétent. Au moment de la visite sur place, avant la publication de la loi n°106/AN/24/9ème, la Chambre des notaires n'avait pas de pouvoir de supervision LCB-FT. Depuis la publication de la loi n°16 AN/24/9ème L, la Chambre des notaires est désignée autorité de supervision et de contrôle LCB/FT de la profession. Une vingtaine de notaires exercent sur la place, dont 2 à 3 notaires arabophones qui traitent plus spécifiquement des dossiers relevant du droit personnel. La profession prévoit une augmentation de ses effectifs en raison notamment de la croissance du secteur immobilier et de la création d'entreprises dans la zone franche.

599 De façon similaire, aucun contrôle LCB/FT fondé sur les risques n'a été réalisé chez les autres EPNFD.

### *Caractère efficace, proportionné et dissuasif des actions correctrices et/ou des sanctions appliquées*

600 La Commission des sanctions de la BCD n'a pas de fonctionnement effectif et aucune sanction disciplinaire liée à la LCB/FT n'a été prononcée. En outre, le pouvoir de sanction du gouverneur n'a pas été mis en œuvre pour des dossiers relevant de la LCB-FT. Au vu de ces constats, le caractère dissuasif des suites des actions de contrôle sur pièces et sur place ne paraît pas effectif.

601 Pour les EPNFD, aucune sanction n'a été décidée par une autorité de tutelle ou un ordre professionnel portant sur un grief portant relatif à la LCB-FT.

### *Impact des actions des autorités de contrôle sur le niveau de conformité des institutions financières et des EPNFD*

602 La Direction de la Supervision de la BCD organise des séances d'information et de sensibilisation sur les questions de LBC/FT en collaboration avec le Service de Renseignement Financiers, destinées aux responsables de conformité et aux correspondants LCB/FT des institutions financières. Ces sessions, mettant l'accent sur le partage d'expériences, ont conduit à une amélioration de la conformité. En effet, les institutions financières rencontrées disposent d'une cartographie des risques LCB/FT, ont mis en place des procédures dédiées et des actions de formation à la LCB/FT, et disposent d'outils de filtrage des personnes listées ou, à tout le moins, d'un lien vers le fichier des sanctions des Nations Unies.

603 Lors de la dernière séance de sensibilisation dispensée aux auxiliaires financiers, la DSB a proposé la réactivation de l'association des auxiliaires financiers et a offert d'accueillir temporairement le siège de l'association en attendant de trouver un local adapté à leurs besoins.

604 En l'absence de contrôle thématique LCB/FT chez les EPNFD, les autorités de supervision de ces professions ne sont pas en mesure de conclure formellement qu'à la suite de leurs actions, le niveau de conformité de leurs assujettis a progressé.

### *Promotion d'une bonne compréhension par les institutions financières et les EPNFD de leurs obligations en matière de LBC/FT et des risques de BC/FT*

605 La BCD a organisé des séances de formation sur la LBC/FT à destination des banques et des auxiliaires financiers. En particulier, la Direction de la Supervision Bancaire a organisé en janvier 2023 une formation sur les thèmes de l'approche basée sur les risques, et sur les typologies de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, spécifiquement dédiée aux banques. La BCD assure la diffusion des règlements et instructions sur son site internet, précisant les modalités d'application de la loi LBC/FT. En outre, des lignes directrices visant à clarifier les obligations LBC/FT auprès des assujettis, notamment celles concernant les personnes politiquement exposées, les méthodes d'identification de la clientèle et des opérations douteuses sont publiées par l'ANRF.

606 Des actions de formation de la BCD ont pu être étendues à certains EPNFD, mais la BCD n'est pas compétente pour les

superviser. Les ordres et associations professionnels représentant les EPFND rencontrés par l'équipe d'évaluation, expriment le besoin de disposer de lignes directrices dédiées à leur métier afin de mieux mettre en place et d'améliorer les contrôles dédiés à la LCB/FT que leur impose la réglementation.

### *Conclusion sur le RI3*

607 Le contrôle de la probité et de l'honorabilité s'effectue à travers le mécanisme d'agrément et d'autorisation, renforcé par des enquêtes supplémentaires menées par la BCD et d'autres autorités publiques. Cependant, aucune mesure n'a été prise par les autorités pour détecter les activités illégales des PSAV.

608 La BCD ainsi que les autorités de régulation des EPNFD, à l'exception de l'ordre des experts-comptables, ont une compréhension naissante et partielle des risques auxquels leurs entités sont exposées, et n'ont pas réalisé d'analyses exhaustives des risques dans leurs secteurs respectifs.

609 Bien que des contrôles soient effectués par la Direction de la Supervision Bancaire relevant de la BCD, le plan de contrôle n'est pas basé sur une approche par les risques, ne comprend pas de programme d'inspection thématique LCB/FT orienté vers les risques émergents et imminents.

610 Aucune sanction relative à la LCB/FT n'a été prononcée, même si certains manquements ont été constatés.

611 Des séances de sensibilisation ont été organisées, améliorant la conformité des institutions financières, mais leur impact sur le niveau de conformité LCB/FT n'a pas été démontré. De plus, les relais auprès des institutions de microfinance sont encore insuffisants, et les actions de sensibilisation des autorités de régulation compétentes sont limitées.

612 Les EPNFD ne font pas l'objet de contrôles pour assurer le respect de leurs obligations LCB/FT selon une approche basée sur les risques.

**La République de Djibouti est notée comme ayant un niveau d'efficacité faible pour le résultat immédiat 3**

## CHAPITRE 7. PERSONNES MORALES ET CONSTRUCTIONS JURIDIQUES

### Conclusions principales et actions recommandées

#### *Conclusion principales*

- a. Les informations sur la création et les types de personnes morales qui doivent être immatriculées auprès du RCS de l'ODPIC et l'Autorité des Zones franches sont plus facilement accessibles et compréhensibles que pour les organisations de la société civile et les fiducies.
- b. En l'absence d'une évaluation nationale et sectorielle de risques, de statistiques et de typologies les autorités n'ont pas une bonne compréhension du risque d'abus des personnes morales et des constructions juridiques en République de Djibouti.
- c. Les mesures visant à empêcher l'utilisation des personnes morales et des constructions juridiques à des fins de BC/FT mises en place lors de leur création et leur activité ont une efficacité limitée.
- d. Les informations élémentaires sont collectées et vérifiées au moment de l'immatriculation ou de demande d'enregistrement des personnes morales mais il n'existe pas de mécanisme robuste pour s'assurer que les informations élémentaires sur les personnes morales, les constructions juridiques et les organisations de la société civile sont maintenues exactes et à jour.
- e. Les données élémentaires disponibles publiquement sont très limitées et l'accès des autorités à des informations élémentaires complètes nécessite une demande écrite auprès des autorités, ce qui rend cet accès plus compliqué et plus lent.
- f. En pratique, seules les banques disposaient des informations sur le bénéficiaire effectif de leur clients personnes morales, et ces informations n'étaient pas disponibles pour les autorités auprès d'autres sources.
- g. L'absence de sanctions administratives pour les violations des obligations de transparence et la nécessité de recourir à une décision judiciaire font que les sanctions ne sont pas appliquées en pratique.
- h. L'émission d'instruments à porteur n'était pas encadrée pour empêcher l'abus de ces instruments pour obscurcir la propriété des personnes morales.

#### *Actions recommandées*

- a. Les autorités devraient faciliter l'accès du public aux informations sur les modalités de création des organisations de la société civile et des fiducies en regroupant cette information sur un site dédié.
- b. Les autorités devraient conduire une évaluation des risques d'abus des personnes morales et des constructions juridiques afin d'identifier celles qui présentent le risque d'abus en termes de BC/FT plus élevé dans le contexte national, et prendre des mesures pour atténuer les risques identifiés, par exemple en effectuant des contrôles conjoints.
- c. Les autorités devraient revoir régulièrement les informations élémentaires contenues dans les registres et procéder de manière proactive à la vérification de leur exactitude et leur actualité, notamment en recoupant ces informations avec d'autres sources (par exemple les informations détenues par la DGI) afin d'identifier des incohérences.

- d. L'ODPIC, l'Autorité des Zones franches et la Direction de l'Administration Générale et de la Règlementation devraient faciliter l'accès à temps opportun à leur base de données aux autres autorités compétentes dans le domaine de LBC/FT afin d'accélérer l'accès aux informations élémentaires, par exemple en donnant un accès direct aux autorités de contrôle et d'application de la loi à l'ensemble des informations contenues dans le registre des sociétés.
- e. Les autorités devraient mettre en place le registre sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales de la République de Djibouti qui était en cours d'élaboration pendant la visite sur place et mettre en place des mécanismes pour assurer la disponibilité de l'information sur les bénéficiaires effectifs adéquate, exacte et à jour pour les organisations de la société civile et des sociétés des Zones franches.
- f. Les autorités devraient systématiquement initier les procédures en vue d'imposition de sanctions judiciaires pour le non-respect des obligations de transparence par les personnes morales et le cas échéant envisager d'introduire des sanctions administratives et habiliter l'ODPIC et autres autorités compétentes à les appliquer.
- g. Les autorités devraient mettre en place l'un des mécanismes cités dans la R24 pour prévenir l'utilisation abusive des instruments au porteur,

613 Le Résultat Immédiat pertinent pour ce chapitre est RI.5. Les recommandations pertinentes pour l'évaluation de l'efficacité dans le cadre de cette section sont R.24 25, et certains éléments des R.1, 10, 37 et 40.

### Résultat immédiat 5 (Personnes morales et constructions juridiques)

614 Il existe en république de Djibouti des personnes morales de droit djiboutien (sociétés de personnes, sociétés de capitaux, les organisations de la société civile) et les sociétés des Zones Franches.

615 La République de Djibouti ne reconnaît pas les « trusts » en droit national et n'a pas ratifié la Convention de la Haye. Les trusts de droit étranger ne pouvaient pas être administrés par un résident de la République de Djibouti pendant la période évaluée. La seule construction juridique similaire au trust est la fiducie qui permet à une ou plusieurs personnes de transférer des biens, des droits ou des sûretés, dans un but déterminé, au profit d'un ou plusieurs bénéficiaires.

616 La république de Djibouti reconnaît également le Waqf qui est une forme de construction juridique qui consiste à bloquer une propriété de sorte à la mettre à l'abri entre autres de la vente, de la donation, de l'héritage afin de consacrer les revenus tirés de son exploitation à une fin charitable. Le bien constitué en waqf est indisponible, incessible et inaliénable. Le waqf en République de Djibouti est contrôlé par un organisme gouvernemental - la Direction Générale du Diwan des Biens Waqfs – qui est l'organisme en charge de l'administration des biens Waqfs. Pendant la période évaluée, les biens waqfs étaient exclusivement des immeubles donnés au profit des mosquées et administrés par la Direction Générale du Diwan des Biens Waqfs qui gère ces immeubles et perçoit des loyers, ce qui fait perdre à cette construction juridique les éléments attractifs pour être exploitée à des fins de BC et FT.

### *Accessibilité au public des informations sur la création et les types de personnes morales et de constructions juridiques*

617 Il existe dans la République de Djibouti 9 types de personnes morales sous forme de société de droit djiboutien (la Sàrl étant la forme la plus répandue) et 3 types de sociétés des Zones franches. La majorité des personnes morales sont enregistrées

auprès de l'ODPIC (80%) et le reste auprès de l'Autorité des Zones franches (20%).

**Tableau 7.1: Statistiques sur le nombre et types de personnes morales enregistrées à l'ODPIC**

| Type         | TOTAL       | %          |
|--------------|-------------|------------|
| SARL/EURL    | 6652        | 95.22      |
| GIE          | 11          | 0.16       |
| SA           | 173         | 2.48       |
| SAS          | 119         | 1.7        |
| SCS          | 1           | 0.01       |
| SC           | 11          | 0.16       |
| SNC          | 3           | 0.04       |
| SCP          | 7           | 0.1        |
| SASU         | 9           | 0.13       |
| <b>TOTAL</b> | <b>6986</b> | <b>100</b> |

**Tableau 7.2 : Statistiques sur le nombre et types de personnes morales enregistrées dans les Zones Franches**

|              |            |
|--------------|------------|
| BRANCH       | 78         |
| FZE          | 275        |
| FZCO         | 408        |
| <b>total</b> | <b>761</b> |

618 Il existe également des organisations de la société civile mais aucune fiducie n'était enregistrée au moment de la visite sur place.

**Tableau 7.3: Statistiques sur le nombre et types d'organisations de la société civile actives (ne comprennent pas les organisations inactives)**

| Associations simples | Réseau | Coopérative | ONG | Fondation | Groupement | Total |
|----------------------|--------|-------------|-----|-----------|------------|-------|
| 607                  | 7      | 13          | 4   | 1         | 0          | 632   |

619 Les informations sur la création et les types de personnes morales qui doivent être immatriculées auprès du RCS de l'ODPIC et l'Autorité des Zones franches sont plus facilement accessibles et compréhensibles que pour les organisations de la société civile et les fiducies.



620 Les textes législatifs contenant les conditions et les modalités de création des personnes morales et des constructions juridiques en République de Djibouti et dans les Zones franches sont publiés dans le Journal Officiel de la Présidence.

621 Pour les sociétés de droit djiboutien et les sociétés des Zones franches cette information est également disponible sur les sites internet respectifs de l'ODPIC et de l'Autorité des Zones Franches qui sont responsables de l'immatriculation de ces sociétés, explicitant de manière compréhensible et facilement consultable les démarches nécessaires pour leur création et leur immatriculation, ainsi que pour la mise à jour des informations obligatoires.

622 Ceci n'est pas le cas pour les organisations de la société civile pour lesquels la Direction de l'Administration Générale et de la Règlementation du ministère de l'Intérieur responsable de leur enregistrement ne diffuse pas au public les informations sur les démarches nécessaires pour leur création, ce qui rend l'accès à ces informations moins aisé pour le public.

623 Il en va de même pour les fiducies où aucune information sur les procédures de création des fiducies n'est disponible autrement que dans le texte du Code civil. L'absence à ce jour de création de fiducie peut indiquer le manque de connaissance du public de l'existence de ce type de construction juridique.

*Identification, évaluation et compréhension des vulnérabilités et de la mesure dans laquelle les personnes morales créées dans le pays peuvent être ou sont détournées à des fins de BC/FT*

624 La compréhension par les autorités compétentes des risques de détournement des personnes morales à des fins de BC/FT est affectée par l'absence d'une évaluation des risques d'abus des personnes morales dans l'ENR et d'une évaluation sectorielle.

625 Les autorités ne disposent pas de statistiques qui leur permettraient de déterminer si les personnes morales sont à risque d'être abusées à des fins de blanchiment et de financement du terrorisme. A ce jour aucune personne morale n'avait été identifiée comme impliquée dans le BC/FT. L'ANRF ni les autorités compétentes ou les autorités d'application de la loi n'ont pas produit de typologies impliquant notamment des sociétés écran ou des sociétés boîtes aux lettres et n'ont exploité les informations reçues dans le cadre des DOS.

626 La compréhension des risques par les autorités est de ce fait plutôt intuitive que basée sur des statistiques, typologies ou des études de cas pratiques.

627 De l'avis des autorités, confirmé à l'équipe des évaluateurs par le secteur privé, les personnes morales de droit djiboutien ont rarement une structure complexe et opaque susceptible d'obscurcir les propriétaires réels à des fins de BC/FT.

628 L'Autorité des Zones franches a, lors des entretiens avec l'équipe des évaluateurs, reconnu ne pas être en mesure d'identifier les sociétés à risque d'abus en termes de BC/FT mais elles sont considérées comme étant à risque par le secteur privé vu l'origine principalement étrangère de leur actionnariat.

629 La compréhension des risques des organisations de la société civile n'est pas homogène. Au moment de la visite sur place, la Direction de l'Administration Générale et de la Règlementation du ministère de l'Intérieur et les autres autorités compétentes ne considéraient pas les organisations de la société civile comme présentant un risque d'abus à des fins BC/FT. Toutefois, les entités assujetties qui détiennent des comptes bancaires des organisations de la société civile ou prestent des services pour ces organisations de la société civile les considèrent systématiquement comme des clients à risque élevé, notamment du fait de la difficulté d'identifier la provenance de leur financement.

### *Mise en œuvre de mesures visant à empêcher l'utilisation des personnes morales et des constructions juridiques à des fins de BC/FT*

630 La République de Djibouti a mis en place un certain nombre de mesures visant à empêcher l'utilisation des personnes morales et des constructions juridiques à des fins de BC/FT mais certaines de ces mesures sont trop récentes et d'autres ont, de l'avis de l'équipe des évaluateurs, une efficacité limitée.

#### **L'implication des entités assujetties dans la création et l'activité des personnes morales et constructions juridiques**

631 Les personnes morales de droit djiboutien peuvent être créées soit par un acte authentique soit par un acte sous seing privé, mais en pratique de nombreuses personnes morales recourent aux services d'un notaire ou d'un avocat. Les sociétés des Zones franches doivent être créées obligatoirement par un acte authentique et par conséquent passent devant un notaire. Un certain nombre de personnes morales (toutes les SA et les Sarl et SAS dépassant un certain montant du total du bilan, chiffre d'affaires et employés) doivent également faire certifier annuellement leurs états financiers par un expert-comptable. En l'absence de statistiques, leur proportion par rapport à l'ensemble des personnes morales est toutefois difficile à estimer.

632 Ces professionnels en tant qu'entités assujetties (EPNFD) sont soumis aux obligations d'identification et de vigilance vis-à-vis de leurs clients. Toutefois, ils n'identifient pas de manière systématique le bénéficiaire effectif des clients personnes morales, ne disposent pas de listes des personnes désignées en vertu des RCSNU pour effectuer le filtrage et s'en remettent aux démarches de vigilance effectuées par les banques.

633 En effet, au moment de leur création, les personnes morales de droit djiboutien qui sont soumises à une exigence de capital social minimum et les sociétés des Zones franches doivent disposer d'un compte bancaire sur lequel le capital social est déposé. Au moment de l'entrée en relation, les banques prennent des mesures de vigilance, y compris d'identification des bénéficiaires effectifs et de filtrage par rapport aux SFC.

634 En ce qui concerne la fiducie, le rôle de fiduciaire peut être exercé uniquement par des entités assujetties soumises aux obligations de vigilance et, à l'exception des avocats, à la supervision des autorités compétentes pour le respect des obligations de LBC/FT.

#### **Enregistrement et immatriculation**

635 Les registres des personnes morales sont également un outil important pour atténuer le risque d'abus à des fins BC/FT mais présentent certaines limitations.

636 Au moment de la création, l'ODPIC et l'autorité des Zones franches demandent un extrait de casier judiciaire des fondateurs, du gérant et des directeurs des personnes morales mais ne font pas de filtrage par rapport aux listes des personnes désignées par les résolutions du CSNU. Au moment de la visite sur place de l'équipe des évaluateurs, l'ODPIC venait de signer une convention avec le Tribunal de première instance pour faciliter l'accès direct aux extraits de casier judiciaire.

637 Si au moment de la création de la personne morale, les agents de l'ODPIC et de l'Autorité de la Zone Franche s'assurent que les informations fournies sont adéquates, exactes et à jour sur la base de pièces justificatives et refusent l'immatriculation en

cas d'informations incomplètes, il n'existe pas de mécanisme robuste pour s'assurer que ces informations restent exactes et à jour pendant l'existence de la personne morale.

**Tableau 7.4 : Refus d'immatriculation par l'ODPIC pour 2023**

| <b>Refus pour défaut de :</b>   | <b>Nbre</b> |
|---|-------------|
| Extrait du RCS de la société étrangère  | 14          |
| Statuts de la société étrangère mère ou associée  | 4           |
| Décision de la PM associée pour la création   | 13          |
| Pièces d'identités des dirigeants, associés, représentants, etc...                        | 16          |
| Traduction des documents  | 2           |
| Signatures des formulaires  | 3           |
| Attestation bancaire de blocage du capital  | 5           |
| Agrément ou autorisation préalable délivrée par l'autorité compétente                     | 5           |
| Décret portant création d'une société ou nomination des dirigeants, membres, etc...       | 4           |
| Rapport du commissaire aux comptes ou aux apports pour l'évaluation des apports en nature | 1           |

638 Il existe une obligation légale d'informer les registres de toute modification dans le mois qui suit mais les autorités ne procèdent pas à des vérifications régulières que tel est le cas et des incohérences ou les non-déclarations éventuelles sont détectées en pratique à l'occasion des demandes de modifications déposées ultérieurement par des personnes morales. Le renouvellement de la patente auprès de la Direction Générale des Impôts permet toutefois de vérifier certaines informations comme le changement de gérance, de dénomination sociale et la cession de parts et l'existence du bail commercial mais au moment de visite sur place il n'existait pas de mécanisme d'échange information entre ODPIC et la DGI en cas d'incohérence pour mettre à jour les données du registre (voir plus bas)

639 Pendant la période évaluée, la notion de bénéficiaire effectif n'était pas définie en termes de contrôle ultime de la personne morale et l'obligation d'identification du bénéficiaire effectif n'existait pas au moment de l'immatriculation par l'ODPIC et par l'Autorité de la Zone Franche.

640 Pendant la période évaluée l'ODPIC et l'Autorité de la Zone Franche ne recevaient pas de rapports d'incohérence et n'avait pas la possibilité de croiser les informations reçues de la part d'autres autorités ou entités assujetties pour identifier des incohérences éventuelles dans le RCS. Lors des entretiens avec les évaluateurs, l'ODPIC a indiqué qu'il était en train de mettre en place une convention de partenariat avec la Direction Générale des Impôts pour procéder à un croisement de données

afin de mettre à jour les informations dans le RCS.

641 Au moment de la visite sur place, la Direction de l'Administration Générale et de la Règlementation du ministère de l'Intérieur recevait les déclarations de création des organisations de la société civile et vérifiait les antécédents des membres en menant enquête de moralité. Il n'existe pas de registre public des organisations de la société civile. La publication de la création de l'organisation de la société civile était facultative, à l'initiative de l'organisation et à sa charge, sauf pour les associations d'utilité publique qui étaient créés par décret. Une vérification des informations était faite par la Direction au moment de la création de l'organisation sur la base des pièces justificatives et toute modification doit être enregistrée dans les trois mois mais aucun mécanisme n'a été mis en place pour s'assurer que tel est le cas. L'information sur les bénéficiaires effectifs n'étaient pas disponibles.

### **Supervision**

642 La supervision par les autorités compétentes des personnes morales pour prévenir leur abus à des fins BC/FT est limitée.

643 L'ODPIC, l'Autorité des Zones franches et la Direction de l'Administration Générale et de la Règlementation du ministère de l'Intérieur n'ont pas de pouvoir de conduire des inspections ou des contrôles des personnes morales à des fins de prévention de BC/FT.

644 Les autorités de supervision des entités assujetties ne prennent pas de mesures spécifiques pour contrôler et prévenir l'abus des personnes morales à des fins de BC/FT mais examinent lors des contrôles sur place des entités assujetties des échantillons des dossiers des clients (y compris clients personnes morales) pour vérifier que la procédure d'identification a été correctement menée. Toutefois, aucune mesure de supervision ni sanction n'avait été prises à l'encontre d'une entité assujettie à la suite d'un manquement à l'obligation de prendre des mesures de vigilance adéquates pour une personne morale.

645 La Direction Générale des Impôts peut conduire des contrôles sur place chez les personnes morales pour les besoins des enquêtes fiscales. Ces inspections n'ont pas pour objet le contrôle et la prévention de l'abus des personnes morales à des fins BC/FT mais peuvent révéler l'existence des personnes morales sans une activité réelle. L'ODPIC, ensemble avec la Direction Générale des Impôts ont effectué quelques semaines avant la visite sur place un recensement des personnes morales inactives (celles qui n'avaient pas renouvelé leur patente auprès de la Direction Générale des impôts). Sur 6986 personnes morales inscrites au RCS, 3659 étaient identifiées comme potentiellement inactives et l'ODPIC devait assainir sa base de données et identifier celles qui pourraient faire l'objet de demande de dissolution judiciaire.

646 La Direction Générale et de la Règlementation a également fait un recensement des organisations de société civile inactives et sur un nombre approximatif de 6000 OBNL a identifié à peu près 5400 organisations inactives.

### **Les instruments au porteur**

647 Pendant la période évaluée il était possible pour les personnes morales de droit djiboutien d'émettre des actions au porteur, sans que cette pratique soit encadrée par des mesures destinées à limiter le risque d'abus de ces instruments à des fins BC/FT. En même temps, selon les autorités, aucune personne morale n'avait émis en pratique les actions au porteur mais il n'existe

pas de statistiques officielles à cet égard.

648 Pour les personnes morales de la Zone Franche, l'émission d'instruments au porteur est interdite.

*Capacité des autorités compétentes à obtenir des informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs satisfaisantes, exactes et à jour, et en temps opportun, sur tous les types de personnes morales créées dans le pays*

649 Les autorités compétentes ont un accès direct aux informations publiques du registre de l'ODPIC disponibles sur le site internet mais ces informations sont très limitées (dénomination sociale, adresse, nom du dirigeant ou gérant, capital minimum), et ne couvrent pas par exemple l'actionnariat de la personne morale. Pour consulter les autres informations les autorités compétentes devaient adresser une demande par courrier à l'ODPIC. Pendant la période évaluée, les autorités compétentes (les OPJ de la Gendarmerie nationale, l'ANRF et la BCD) avaient demandé et obtenu l'accès aux informations élémentaires contenues dans le registre de l'ODPIC et ces informations sur demande écrite étaient fournies par l'ODPIC dans le délai de 48 heures. Bien que ce délai soit relativement court, de l'avis de l'équipe des évaluateurs, la nécessité de formuler une demande écrite peut constituer un certain obstacle pour obtenir les informations en temps opportun, surtout lors de jours de fermeture de l'ODPIC.

650 Les autorités d'application de la loi n'ont pas indiqué avoir demandé des informations élémentaires et sur le bénéficiaire effectif à l'Autorité des Zones Franches et en l'absence de statistiques concernant ces demandes il est difficile pour l'équipe des évaluateurs d'apprécier si l'accès avait été fourni en temps opportun. Il en est de même pour les organisations de la société civile.

**Tableau 7.5 : Statistiques sur le nombre de consultation sur demande écrite du registre de l'ODPIC par les autorités compétentes entre 2019 et 2023**

| Déposants                   | Consultations par courriers |
|-----------------------------|-----------------------------|
| OPJ Gendarmerie             | 7                           |
| ARNF                        | 2                           |
| Banque centrale de Djibouti | 1                           |

651 Pendant la période évaluée, la République de Djibouti ne disposait pas de registre des bénéficiaires effectifs des personnes morales. Les personnes morales n'étaient dans l'obligation d'identifier leurs bénéficiaires effectifs et détenir cette information sur le territoire de la république de Djibouti. L'ODPIC et l'Autorité des Zones franches identifiaient les fondateurs et les actionnaires des sociétés jusqu'au deuxième degré de la chaîne de détention et de contrôle, mais n'allaient pas au-delà. Etant donné, qu'à l'exception des sociétés de la Zone Franche, la grande partie des personnes morales sous forme de société de droit djiboutien ont une structure d'actionnariat relativement simple, avec une détention directe par des personnes physiques, les autorités considèrent que le bénéficiaire effectif est dans la plupart des cas connu de facto. Toutefois, en l'absence d'identification systématique des personnes physiques détenant le contrôle ultime de la personne morale, l'équipe des évaluateurs estime que l'information sur l'actionnaire ne peut pas être considérée comme équivalente à l'identification

du bénéficiaire effectif. Pour les organisations de la société civile, la Direction de l'Administration et de Règlementation identifie uniquement les membres.

652 Par conséquent, l'information sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales et des organisations de la société civile n'est disponible en république de Djibouti qu'auprès des entités assujetties dans le cadre de leur devoir de vigilance dans le contexte de relation d'affaires ou d'exécution d'une opération. Cependant, la qualité de l'information sur le bénéficiaire effectif (adéquation, actualité et exactitude) est variable selon les entités, et les EPNFD qui sont impliquées dans la création et l'existence des personnes morales ont indiqué ne pas être en mesure de remonter jusqu'au bénéficiaire effectif, en l'absence de définition du bénéficiaire effectif dans la législation nationale. Seules les banques appartenant à des grands groupes internationaux et appliquant les politiques de groupes identifient les bénéficiaires effectifs en recoupant plusieurs sources d'information (voir RI4) au moment de l'entrée en relation. Toutefois, cette information n'est mise à jour qu'au moment de changement de l'actionnariat.

653 L'ODPIC a indiqué à l'équipe des évaluateurs être en train de mettre en place un registre des bénéficiaires effectifs des sociétés afin de faciliter l'accès à ces informations par les autorités compétentes et entités assujetties mais au moment de la visite sur place ce projet était dans les premières phases d'élaboration.

654 Bien qu'elles disposent de tels pouvoirs, les autorités n'ont pas de statistiques ni d'exemples de demandes adressées aux entités assujetties démontrant leur capacité à obtenir des informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales en temps opportun. Lors des entretiens avec l'équipe des évaluateurs, les autorités d'application de la loi ont uniquement indiqué consulter les informations détenues par l'ODPIC et l'Autorité des Zones franches.

*Capacité des autorités compétentes à obtenir des informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs satisfaisantes, exactes et à jour, et en temps opportun, sur tous les types de constructions juridiques créées dans le pays*

655 Au moment de l'évaluation, la république de Djibouti n'avait pas de contrat de fiducie enregistré sur son territoire.

*Caractère efficace, proportionné et dissuasif des sanctions appliquées*

656 L'ODPIC n'a pas le pouvoir d'imposer des sanctions administratives pour la non-déclaration, fausse déclaration ou déclaration tardive d'informations par des personnes morales de droit djiboutien, et doit saisir les autorités judiciaires sur réquisition du Procureur de la République en charge de la surveillance du registre du commerce et des sociétés. Les sanctions s'appliquent aux dirigeants de la personne morale et peuvent aller de l'amende jusqu'à une peine d'emprisonnement.

657 Cependant, pendant la période évaluée, aucune sanction pécuniaire n'avait été imposée pour une non-déclaration, une fausse déclaration ou une déclaration tardive des informations au RCS. Toutefois, l'ODPIC a fourni à l'équipe de évaluateurs plusieurs exemples de demandes de régularisation adressées par l'ODPIC aux personnes morales datant de 2023 pour des informations manquantes qui avaient été détectées ex-post à l'occasion de demandes de modifications du registre déposées par ces personnes morales. Si la non-conformité avec la notification d'irrégularité dans un délai d'un mois entraîne le rejet de la demande d'inscription modificative, une telle mesure ne constitue pas, de l'avis des évaluateurs, une sanction

suffisamment efficace et dissuasive pour assurer le respect des obligations d'informations par les personnes morales et les constructions juridiques pendant toute la durée de leur existence.

658 Pour l'Autorité des Zones franches, la principale mesure de sanction au moment de l'évaluation consistait en la non-opposabilité des informations non-déclarées. Par exemple, un gérant non déclaré ne peut pas figurer sur la licence en cours de renouvellement, son identité ne peut être transmise aux banques, et il ne peut pas bénéficier des services du Guichet Unique. L'Autorité des Zones franches a reconnu que la seule non-opposabilité n'était pas une mesure suffisamment efficace et dissuasive et un règlement de zone franche prévoyant en sus une grille de sanctions financières et suspensives était en cours d'élaboration.

659 Concernant les organisations de la société civile, la Direction de l'Administration générale et de la Règlementation reconnaît que les sanctions pécuniaires prévues par la législation pour le non-respect des obligations déclaratives étaient dérisoires et non-dissuasives puisqu'elles dataient de 1901 et n'avaient jamais fait l'objet de révision, mais une nouvelle loi adoptée pendant la visite sur place vise à mettre ces sanctions en adéquation avec les manquements constatés. Toutefois, cette loi n'était pas d'application pendant la période évaluée.

660 De manière générale, les autorités n'étaient pas en mesure de produire des statistiques montrant que le nombre d'infractions relatives aux obligations déclaratives des personnes morales était en diminution et que par conséquent les sanctions étaient efficaces, proportionnées et dissuasives.

### *Conclusions sur le RI 5*

661 Les informations sur la création et les types des personnes morales de droit djiboutien et des sociétés des Zones franches sont facilement consultables par le public mais l'accès aux modalités de création des organisations de la société civile et des fiduciaires est moins aisé.

662 Les différentes autorités et entités assujetties n'ont pas une compréhension suffisante et homogène des vulnérabilités des personnes morales et des constructions juridiques en République de Djibouti, notamment en l'absence d'analyse des risques au niveau national et sectoriel.

663 L'efficacité des mesures visant à empêcher l'utilisation des personnes morales et des constructions juridiques à des fins de BC/FT est limitée par leur portée restreinte. Bien que les EPNFD soient impliquées dans la création et pendant l'existence d'un grande partie des personnes morales, cette implication ne couvre pas de manière suffisante les aspects BC/FT et n'est pas supervisée par un organisme d'autorégulation ou une entité compétente. L'immatriculation et l'enregistrement garantissent l'exactitude des informations collectées au moment de la création mais ne permettent pas d'assurer de manière satisfaisante l'exactitude et l'actualité des informations pendant l'existence des personnes morales. Les autorités et les EPNFD s'en remettent dans une large mesure aux démarches de vigilance effectuées par les établissements bancaires auprès desquels les personnes morales et les constructions juridiques disposent d'un compte ou effectuent une opération. Se sont également les seuls à détenir les informations sur le bénéficiaire effectif en l'absence pendant la période évaluée d'obligation d'identification des bénéficiaires effectifs par d'autres acteurs.

664 L'accès des autorités compétentes aux informations élémentaires est illimité mais l'absence d'accès direct aux bases des

données des registres contenant les informations complètes sur les personnes morales avec la nécessité de formuler une demande constitue un obstacle certain pour obtenir l'information en temps opportun.

665 Les autorités n'ont pas appliqué des sanctions pour le non-respect des obligations de transparence des personnes morales, en l'absence notamment de l'existence de sanctions administratives, ce qui rend difficile l'appréciation de leur caractère efficace et dissuasif.

666 Des améliorations fondamentales sont par conséquent requises.

**La République de Djibouti est notée comme ayant un niveau d'efficacité faible pour le RI 5.**



## Chapitre 8 : Coopération internationale

### Principales conclusions et actions recommandées

#### *Conclusion principales*

- a) Les autorités djiboutiennes fournissent une entraide judiciaire en temps relativement courts. En ce qui concerne les demandes d'extradition reçues, Djibouti peut les mettre en œuvre dans des délais raisonnables. Les types d'infractions sous-jacentes liés aux demandes émises ne collent pas avec le profil de risque BC/FT de la République de Djibouti.
- b) L'organisation du ministère de la justice djiboutien ne prévoit pas un service central dédié spécialement à la prise en charge des demandes d'entraide judiciaire ni des demandes d'extradition. Les demandes sont généralement reçues et traitées par le service des affaires judiciaires qui est dirigé par le secrétariat général du ministère. Le ministère de la Justice n'utilise pas de système électronique ou bases de données dans lequel les demandes d'entraide judiciaire sont conservées, ce qui ne permet pas de faciliter le contrôle et le suivi de ces demandes, et ne permet pas de conserver les demandes à des fins de statistiques.
- c) Djibouti utilise des mécanismes de coopération internationale avec ses homologues étrangers de manière irrégulière, pour échanger différents types d'informations financières et de renseignements à des fins de LBC/FT. La plupart des types d'infractions à l'origine des demandes émises se limitaient aux détournements de fonds et au trafic de stupéfiants et, dans une moindre mesure à la corruption (un seul cas constaté), tandis que la coopération en matière de terrorisme et de FT et en matière de recouvrement des avoirs reste inexistante.
- d) L'ANRF ne recourt pas souvent à la coopération internationale avec ses homologues étant donné l'inexistence de demandes envoyées pour la période (2019-2023) par rapport au nombre de déclarations de soupçon (une centaine de déclarations) reçues pour la même période. Il est à signaler l'existence de 3 demandes d'information envoyées par l'ANRF en 2018 à 3 CRF étrangères à savoir : Ouganda, Royaume Uni et Kenya). Ce qui pourrait être imputé au manque de ressources humaines et financières de l'ANRF et à la qualité des DOS reçues de la part des différents types d'assujettis.
- e) Le rôle de la DGDDI se limite principalement à l'échange d'informations relatives au transit, tandis que la coopération avec ses homologues dans le cadre des cas de fausse déclaration ou de non-déclaration reste inexistante.
- f) Il y a très peu de cas de coopération internationale entre les autorités de contrôle et de supervision des IF et leurs homologues en ce qui concerne l'application des critères d'honorabilité et de compétence, en particulier pour les personnes étrangères cherchant à exercer des fonctions de direction dans les IF opérant à Djibouti. La mesure dans laquelle il est possible d'appliquer ces tests aux actionnaires étrangers qui cherchent à détenir des parts de contrôle dans les IF opérant à Djibouti n'a pas été perçue, les autorités djiboutiennes n'ayant reçu aucune demande à cet égard au cours des cinq dernières années.

- g) Il existe des efforts déployés par les autorités compétentes, notamment l'ANRF, en ce qui concerne le cadre de coopération internationale pour l'échange d'informations de base (au nombre de 3 demandes pour la période 2019-2023) et d'informations sur le bénéficiaire effectif des personnes morales (une seule demande pour l'année 2018). Aucune des autres autorités, à l'instar de l'ODPIC, au cours de la phase de création de la personne morale, et par la suite, n'a recours aux homologues étrangers pour s'enquérir du bénéficiaire effectif des personnes morales étrangères qui cherchent à détenir des actions dans des personnes morales à Djibouti

#### ***Actions recommandées***

- a) Les autorités d'enquête et les autorités chargées de l'application de la loi devraient recourir davantage aux mécanismes formels et informels de coopération internationale en fonction du profil de risque de Djibouti, en particulier pour les crimes caractérisés par une dimension transnationale, tels que les crimes liés à la drogue, la contrebande de marchandises, le trafic de migrants et la corruption, et recourir davantage à la coopération internationale pour l'échange d'informations dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et le FT.
- b) Le ministère de la Justice doit centraliser et renforcer les processus de réception, de traitement et de classification des demandes d'entraide judiciaires et d'extradition selon des critères clairs et prédéfinis pour la priorisation d'exécution de ces demandes. Le ministère de la Justice doit mettre en place un système électronique ou une base de données pour conserver les demandes d'entraide judiciaire et d'extraditions reçues et émises, afin de faciliter le contrôle et le suivi, et pour les besoins de statistiques en la matière.
- c) Les autorités d'enquête et le ministère public devraient accroître leurs efforts pour bénéficier des mécanismes officiels de coopération internationale afin de localiser, geler, confisquer et recouvrer les produits des crimes de corruption transférés à l'étranger, et recourir davantage à la coopération dans d'autres crimes de dimension transnationale afin de localiser, geler, confisquer et recouvrer les produits qui en sont tirés (voir RI 8).
- d) L'ANRF devrait rechercher de manière proactive une coopération internationale avec ses homologues étrangers, en particulier lorsqu'il traite des DOS reçues d'entités déclarantes qui pourraient être liées à des infractions étrangères ou à des produits du crime transférés ou blanchis à l'étranger.
- e) La DGDDI devrait renforcer l'échange d'informations avec ses homologues dans le cadre des cas de fausse déclaration ou de non-déclaration et conclure des conventions bilatérales et multilatérales d'assistance mutuelle administrative en matière douanière, notamment la convention de Nairobi de 1977 sur l'assistance mutuelle administrative internationale en vue de prévenir, de rechercher et de réprimer les infractions douanières.
- f) Les autorités de contrôle et de supervision des IF, des EPNFD et des OBNL devraient recourir à des mécanismes de coopération internationale et d'échange d'informations avec leurs homologues, notamment en ce qui concerne l'application de critères d'honorabilité et de compétence à l'égard des personnes étrangères qui cherchent à occuper des

postes de direction dans des institutions financières et non financières opérant à Djibouti, et recourir également à cette coopération lorsqu'elles reçoivent des demandes de personnes étrangères souhaitant participer à la création d'institutions financières ou non financières à Djibouti, ou lorsque des parts de contrôle sont abandonnées ou transférées à leur profit.

- g) Les organismes chargés de l'octroi de licences et de l'enregistrement des personnes morales (ODPIC) devraient recourir à la coopération internationale pour s'informer sur le bénéficiaire effectif des personnes morales étrangères qui cherchent à détenir des parts de contrôle dans des personnes morales à Djibouti.

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

668 La République de Djibouti n'est pas considérée comme un centre financier<sup>14</sup>, mais la coopération internationale est importante dans le contexte de Djibouti en raison de sa situation géographique, de la longueur de ses frontières terrestres et maritimes, de l'instabilité dans les pays qui ont des frontières communes avec Djibouti, et de l'instabilité régionale en général. En outre, le fait que la plupart des crimes qui génèrent des produits d'un montant significatif à Djibouti se caractérisent par des dimensions transfrontalières et se déroulent dans le cadre de la criminalité organisée, tels que le trafic de drogue et le trafic de migrants, implique un recours régulier à la coopération internationale.

669 Les conclusions auxquelles est parvenu l'équipe d'évaluation ont été tirées de l'étude des cas et des statistiques fournies par les autorités djiboutiennes, des réponses reçues de certains pays du GAFI et des autres ORTG, et des discussions qui ont eu lieu avec le secteur de la coopération internationale au sein du Ministère de la Justice, des services de sécurité et de l'ANRF, ainsi que d'autres autorités compétentes.

#### *Fournir une entraide judiciaire mutuelle et une extradition constructive et en temps opportuns*

670 Djibouti fournit une entraide judiciaire et une extradition qui sont constructives et en temps opportun dans la plupart des cas, mais des améliorations sont nécessaires pour rendre cette assistance plus cohérente, ciblée et efficace. La qualité de l'assistance est affectée par l'absence de procédures standardisées et de suivi systématique, ce qui limite l'impact de la coopération internationale.

#### ***Demandes d'entraide judiciaire reçues :***

671 Les autorités djiboutiennes exécutent les demandes d'entraide judiciaire internationale reçues relativement rapidement bien

---

<sup>14</sup>Le rapport sur les « Centres financiers mondiaux » incluait plusieurs pays comme centres financiers, sans compter Djibouti. Nous notons que ce rapport est disponible via le lien : [https://www.longfinance.net/documents/2757/GFCI\\_30\\_Report\\_2021.09.24\\_v1.0.pdf](https://www.longfinance.net/documents/2757/GFCI_30_Report_2021.09.24_v1.0.pdf)

que cela dépende de la complexité de la demande. Presque toutes les demandes d'entraide judiciaire reçues par les autorités djiboutiennes pour la période (2019-2023) ont fait l'objet de réponse. Une seule demande, qui date de 2023, est en cours de traitement. En ce qui concerne les demandes d'extradition reçues, Djibouti peut les mettre en œuvre dans des délais raisonnables.

672 Le Ministère de la justice djiboutien est l'autorité centrale désignée pour la réception des demandes d'entraide judiciaire en matière de blanchiment de capitaux. Il n'existe toutefois pas d'autre disposition relative à l'autorité centrale chargée de la réception des demandes d'entraide dans les autres domaines. De plus, l'organisation du Ministère de la justice djiboutien ne prévoit pas un service particulier pour la prise en charge des demandes d'entraide judiciaire ni des demandes d'extradition. Les demandes sont généralement reçues et traitées par le service des affaires judiciaires qui est dirigé par le secrétariat général du Ministère.

673 Djibouti ne dispose pas donc d'un service spécialement dédié à la coopération judiciaire internationale au sein du Ministère de la Justice. Elle dispose par contre de procédures pour répondre aux demandes d'entraide judiciaire, qui sont reçues directement par la direction des affaires judiciaires du Ministère de la Justice ou par le Ministère des Affaires étrangères, et qui dépendent principalement des accords que Djibouti a précédemment conclus avec des pays étrangers.

674 Les demandes adressées par les autorités compétentes étrangères aux fins d'établir des faits de blanchiment ou d'exécuter ou de prononcer des mesures conservatoires ou une confiscation, ou aux fins d'extradition sont transmises par la voie diplomatique. En cas d'urgence, elles peuvent faire l'objet d'une communication par l'intermédiaire d'Interpol ou de communication directe par les autorités étrangères aux autorités judiciaires de la République de Djibouti, soit par la poste, soit par tout autre moyen de transmission plus rapide.

675 Une fois les demandes reçues par le Ministère de la Justice, et après s'être assuré de la régularité de celles-ci (l'examen de la régularité prend généralement 2 à 3 jours selon les autorités djiboutiennes), elles sont transmises au Ministère public du lieu où les investigations doivent être effectuées, ou du lieu où se trouvent les ressources ou biens visés, ou bien du lieu où se trouve la personne dont l'extradition est demandée.

676 Dans le cas où la demande est incomplète ou si certaines données doivent être fournies dans la demande, le ministère de la Justice ou le ministère public sollicite, par la voie diplomatique ou directement, l'autorité compétente étrangère aux fins de fournir toutes les informations complémentaires nécessaires pour exécuter la demande.

677 Toutefois, il n'existe pas de critères spécifiques suivant lesquels les demandes d'entraide judiciaires reçues sont classées par ordre de priorité d'exécution. Cependant, les autorités djiboutiennes ont précisé que dans la pratique, la priorité d'exécution est généralement donnée aux demandes reçues selon la gravité de l'affaire et la qualité de la coopération que Djibouti entretient avec le pays requérant, compte tenu de l'urgence de traitement indiqué ou souhaité dans la requête elle-même.

678 Le ministère de la Justice n'utilise pas de système électronique ou bases de données dans lequel les demandes d'entraide judiciaire sont conservées, ce qui ne permet pas de faciliter le contrôle et le suivi de ces demandes.

679 Au cours de la période 2019-2023, Djibouti a reçu 57 demandes d'entraide judiciaire mutuelle émanant de plusieurs pays, et toutes les demandes reçues de 2019 à 2022 ont fait l'objet d'une réponse. Une seule demande est en cours de traitement, qui date de 2023, comme le montre le tableau ci-dessous.

680 Les synthèses de cas pratiques fournis par les autorités djiboutiennes en la matière (Il s'agit de deux cas : un cas de coopération avec la Chine et un autre cas de coopération avec les USA) démontrent que le délai d'exécution des demandes reçues par les autorités djiboutiennes varie entre une dizaine de jours et quelques mois (3 mois pour le dernier cas d'espèce). Notant aussi qu'aucune des demandes reçues n'a été rejetée.

**Tableau 8.1. Demandes d'entraide judiciaire internationale reçues pour la période (2019-2023).**

| Année                                     | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Total |
|---|------|------|------|------|------|-------|
| Nombre de demandes reçues                 | 9    | 8    | 21   | 15   | 04   | 57    |
| Demandes partiellement répondues          | 0    | 0    | 0    | 0    | 01   | 01    |
| Demandes entièrement répondues            | 9    | 8    | 21   | 15   | 03   | 56    |
| Nombre de demandes en cours de traitement | 0    | 0    | 0    | 0    | 01   | 01    |
| Nombre de demandes refusées               | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 00    |
| Total:                                    | 09   | 08   | 21   | 15   | 04   | 57    |

681 Mis à part le nombre de demandes liées aux détournements de fonds (6 demandes), au trafic de drogue (2 demandes), au terrorisme (une demande) et au financement du terrorisme (une demande), la majorité des infractions faisant l'objet des demandes d'entraide judiciaire internationale reçues (au nombre de 47) n'ont pas été précisées par les autorités djiboutiennes. Néanmoins, les types d'infractions sous-jacentes liés à ces demandes ne sont pas cohérents avec le profil de risque de la République de Djibouti (voir RI 1).

**Tableau 8.2. Demandes d'entraide judiciaire reçues par type d'infraction au cours de la période (2019-2023)**

| Crime                        | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Total: |
|------------------------------|------|------|------|------|------|--------|
| Trafic de drogue             | 1    | 0    | 0    | 0    | 1    | 2      |
| Terrorisme                   | 1    | 0    | 0    | 0    | 0    | 1      |
| Financement du terrorisme    | 1    | 0    | 0    | 0    | 0    | 1      |
| Blanchiment de capitaux      | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0      |
| Contrebande des marchandises | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0      |
| Corruption                   | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0      |
| Trafic de migrants           | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0      |
| Traite d'êtres humains       | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0      |
| Détournement de fonds        | 1    | 1    | 2    | 1    | 1    | 6      |
| Autres                       | 5    | 7    | 19   | 14   | 2    | 47     |
| Total:                       | 9    | 8    | 21   | 15   | 4    | 57     |

682 Les types de coopération sollicités à travers les demandes d'entraide judiciaire reçues par Djibouti au cours de la période (2019-2023) sont diversifiés. Néanmoins, le pourcentage le plus élevé des sollicitations (au nombre de 29, qui représente

25 % de l'ensemble des types de sollicitations) concerne des domaines qui demeurent inconnus et qui sont autres que ceux prévus par la législation djiboutienne, déterminant l'objet des demandes d'entraide judiciaire.

683 L'interrogatoire des personnes représente (10 %) de l'ensemble des sollicitations, suivis des demandes de recueil de témoignages ou de dépositions (9%), l'identification des avoirs (8,5%), et les demandes d'enquêtes ou de perquisition (8,5%). Aussi, et dans une moindre mesure il existe d'autres demandes à travers lesquelles les autorités djiboutiennes ont été invitées à fournir des données d'information, ou à prendre des mesures (actions), telles que la délivrance ou l'exécution d'une ordonnance de confiscation (7,5%), l'examen d'objet ou de lieux (7,5%), le gel et la saisie temporaire de fonds/actifs (6,8%) et la mise à disposition de personnes détenues (6,8%). Le tableau ci-dessous présente le type de coopération requise et le nombre d'affaires relatives à des demandes d'entraide judiciaire reçues.

**Tableau 8.3. Statistiques sur les types de coopération demandée à Djibouti au cours de la période (2019-2023)**

| Type de coopération requis   | Nombre de cas |      |      |      |      | Total      |
|--|---------------|------|------|------|------|------------|
|  | 2019          | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |            |
| Identification des avoirs  | 1             | 0    | 3    | 3    | 3    | 10         |
| Gels et saisies temporaires de fonds/actifs  | 1             | 0    | 3    | 2    | 2    | 8          |
| Délivrance ou exécution d'une ordonnance de confiscation   | 0             | 0    | 3    | 3    | 3    | 9          |
| Demande de copies de décisions judiciaires ou tout document judiciaire   | 2             | 0    | 0    | 0    | 0    | 2          |
| Mise à disposition de personnes détenues   | 1             | 3    | 1    | 1    | 2    | 8          |
| Demande de copies des dossiers d'enquête, y compris les relevés bancaires, pièces et registres comptables.     | 2             | 0    | 0    | 0    | 1    | 3          |
| Demande de renseignements et de pièces à conviction  | 2             | 4    | 0    | 0    | 0    | 6          |
| Recueil de témoignages ou de dépositions   | 2             | 5    | 1    | 1    | 2    | 11         |
| Interrogatoire des personnes   | 2             | 3    | 2    | 3    | 2    | 12         |
| Demande d'enquête ou de perquisition   | 2             | 4    | 2    | 1    | 1    | 10         |
| Examen d'objet et de lieux   | 2             | 3    | 0    | 1    | 3    | 9          |
| Utilisation de techniques d'investigation spéciales pour appuyer les enquêtes et poursuites du pays requérant. | 0             | 0    | 0    | 0    | 0    | 0          |
| Autres:  | 3             | 0    | 15   | 10   | 1    | 29         |
| <b>Total:</b>  | 20            | 22   | 30   | 25   | 20   | <b>117</b> |

684 L'équipe d'évaluation n'a pas reçu de statistiques sur les pays en provenance desquels les demandes d'entraide judiciaire ont été reçues au cours de la période 2019-2023.

685 À la demande de l'équipe d'évaluation, Djibouti a fourni une synthèse de 2 demandes d'entraide judiciaire reçues émanant des autorités judiciaires de l'Éthiopie et de la France. L'assistance demandée pour ces cas consistait respectivement au gel

des avoirs et la saisie de biens mobiliers et immobiliers appartenant à des personnes suspectées de détournement de fonds, et la mise en place d'une commission rogatoire dans une affaire d'extorsion en bande organisée. Le détail du premier cas indique bien le délai écoulé entre la date de réception de la demande et la date d'envoi d'une réponse au pays demandeur. Pour le deuxième cas, le manque de détails n'a pas permis à l'équipe d'évaluation d'apprécier le délai moyen de traitement et d'exécution de la demande reçue.

686 Les autorités djiboutiennes ont fourni aux pays requérants des réponses définitives à 56 des 57 demandes. En ce qui concerne la demande reçue en 2023, le pays demandeur n'a reçu jusqu'à présent qu'une réponse partielle. Le cas pratique tel que présenté en détail par les autorités djiboutiennes n'a pas permis à l'équipe d'évaluation d'apprécier le délai d'exécution définitif.

687 Voici les deux études de cas soumis par les autorités djiboutiennes en la matière :

#### **Encadré 8.1: Cas de demande d'entraide judiciaire émise par les autorités judiciaires éthiopiennes**

Le Procureur général de la République fédérale d'Éthiopie a saisi la Haute Cour Fédérale de Lideta pour ordonner le gel des biens de trente-huit sociétés suspectées de soutenir financièrement le TPLF. Le 18 novembre 2020, la cour a prononcé ce gel et, le 14 décembre 2020, a spécifiquement ordonné la saisie des véhicules de la société TE PLC en République de Djibouti.

Le 13 décembre 2020, l'ambassade d'Éthiopie à Djibouti a transmis une demande officielle d'entraide judiciaire. Le 16 décembre 2020, une seconde demande a été envoyée, incluant des documents légaux et des décisions de la Haute Cour Fédérale de Lideta. La requête précise que les mesures sont dirigées contre des agents soupçonnés de financement du terrorisme, blanchiment, trahison, soulèvement armé, et violations des droits humains.

Le 21 décembre 2020, le ministère des Affaires étrangères de Djibouti a transmis les documents au ministère de la Justice. Djibouti et l'Éthiopie sont toutes deux signataires de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée (Convention de Palerme) et suivent le principe de réciprocité pour l'entraide judiciaire.

La requête d'entraide a été formulée conformément aux lois et conventions applicables, permettant notamment les perquisitions, saisies, et gels des biens. En Djibouti, les juges d'instruction, avec le concours des Officiers de police Judiciaire, ont exécuté ces mesures.

Les véhicules de la société TE PLC ont été immobilisés. Cependant, leur rapatriement en Éthiopie a posé des problèmes logistiques, limitant l'assistance djiboutienne à leur rassemblement aux frontières nationales pour prise en charge par les autorités éthiopiennes.

#### **Encadré 8.2: Cas de demande d'entraide judiciaire émise par les autorités judiciaires françaises**

En 2019, un individu de nationalité française, résidant en République de Djibouti avec sa famille, a fait l'objet d'une commission rogatoire internationale pour son implication présumée dans plusieurs affaires liées au terrorisme, au financement du terrorisme,

et à l'extorsion en bande organisée. Cette demande d'entraide judiciaire a été émise par le président du tribunal de grande instance de Paris le 1<sup>er</sup> octobre 2019.

Le juge d'instruction de Djibouti, agissant sur cette demande, a mis en examen l'individu et sa famille pour des faits tels que l'association de malfaiteurs terroristes, notamment leur participation à l'organisation terroriste Al-Qaïda dans la péninsule Arabique (AQPA), ainsi que le financement d'une entreprise terroriste. De plus, ils sont accusés d'enlèvement et de séquestration en bande organisée.

La demande d'entraide visait à vérifier les raisons de leur présence à Djibouti, identifier les personnes en contact avec eux, et permettre aux enquêteurs français (DGSJ) de se déplacer à Djibouti pour assister aux investigations.

Après leur interpellation, les autorités djiboutiennes ont perquisitionné leur domicile et procédé à leur audition. Finalement, les personnes concernées ont été expulsées de Djibouti le 22 décembre 2018. Les informations recueillies ont été transmises aux autorités françaises et l'affaire est actuellement en jugement à Paris.

688 En examinant les réponses du réseau mondial sur l'expérience de la coopération judiciaire avec les autorités djiboutiennes, la plupart des pays ont déclaré qu'ils n'ont pas d'échange ou de coopération particulière avec Djibouti.

#### ***Demandes d'extradition reçues :***

689 Les demandes d'extradition sont soumises au Ministère de la Justice (Service des affaires judiciaires) par l'intermédiaire du MAE ou des ambassades. Elles sont ensuite étudiées au regard des conditions prévues par les conventions d'extradition auxquelles Djibouti est partie (6 conventions d'extradition ont été conclues à ce jour)<sup>15</sup> et à défaut par les conditions prévues par le code de procédures pénales de Djibouti. Ensuite, le dossier est transmis au Ministère public du lieu où se trouve la personne dont l'extradition est demandée.

690 La République de Djibouti n'extrade pas ces ressortissants. Les motifs de refus d'extradition englobent aussi le caractère politique de l'infraction, ou lorsque des poursuites sont en cours en République de Djibouti contre l'individu en question, ou bien si l'infraction pour laquelle l'extradition est demandée a été commise hors du territoire de l'un ou de l'autre pays.

691 Les ressortissants djiboutiens sont, en effet, poursuivis à la demande de l'État requérant par les autorités judiciaires djiboutiennes compétentes, s'ils sont munis d'une notification officielle émise par les autorités judiciaires étrangères demandant leur extradition. Dans ce cas, un suivi est effectué et le pays requérant est informé de l'issue de la procédure.

692 Les demandes d'extradition reçues par Djibouti entre 2019-2023 étaient de 25 demandes, émanant à titre d'exemple de la France, du Portugal, de l'Éthiopie, de la Chine et des États-Unis d'Amérique. Le manque de statistiques relatives à l'entraide judiciaire et à l'extradition n'a pas permis à l'équipe d'évaluation d'évaluer la part des pays dont les 25 demandes ont été émises à destination de Djibouti ; le nombre de personnes étrangères et nationales faisant l'objet de demandes reçues d'extradition ; et le nombre de personnes qui n'ont pas été extradées. Pour ce qui est des raisons de la non-extradition, les

---

<sup>15</sup> La République de Djibouti a conclu des accords d'extradition avec l'Éthiopie, la France, la Somalie, le Yémen et la Turquie. Elle est également partie à la convention d'extradition de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD).



autorités djiboutiennes ont expliqué que ces demandes demeurent en cours de traitement en raison du fait que les individus concernés par l'extradition sont toujours en fuite. Leur localisation exacte reste inconnue, ce qui empêche les autorités de les appréhender et de procéder à leur extradition. Quant aux délais d'extradition pour les demandes exécutées, ils sont, selon les autorités djiboutiennes de l'ordre de quelques semaines. En ce qui concerne les chefs d'accusation liés aux demandes d'extradition (reçues et émises) ils comprennent, selon les autorités djiboutiennes, l'escroquerie, le trafic de stupéfiants, association de malfaiteurs à des fins de terrorisme en vue de préparer un ou plusieurs crimes contre les personnes, tentatives de meurtre, détournement de deniers publics et blanchiment d'argent.

**Tableau 8.4. Statistiques sur les demandes d'extradition reçues par Djibouti (2019-2023)**

| Année                     | Pays /partie demanderesse d'extradition (exemples) : | Nombre de demandes reçues | Nombre de demandes exécutées | Nombre de demandes en cours d'exécution | Nombre de demandes refusées |
|---------------------------|--|---------------------------|------------------------------|---|-----------------------------|
| 2019                      | France   | 2                         | 2                            | 0                                       | 0                           |
|                           | Portugal   | 1                         | 1                            | 0                                       | 0                           |
|                           | USA  | 1                         | 1                            | 0                                       | 0                           |
| <b>Total</b>              |  | <b>10</b>                 |                              |   |                             |
| 2020                      | Éthiopie   | 1                         | 1                            | 0                                       | 0                           |
|                           |  |                           |                              |   |                             |
| <b>Total</b>              |  | <b>5</b>                  |                              |   |                             |
| 2021                      |  | 0                         | 0                            | 0                                       | 0                           |
|                           |  |                           |                              |   |                             |
| <b>Total</b>              |  | <b>3</b>                  |                              |   |                             |
| 2022                      | Chine  | 1                         | 1                            | 0                                       | 0                           |
|                           | USA  | 1                         | 1                            | 0                                       | 0                           |
|                           |  |                           |                              |   |                             |
| <b>Total</b>              |  | <b>4</b>                  |                              |   |                             |
| 2023                      | Éthiopie   | 2                         | 1                            | 1                                       | 0                           |
|                           |  |                           |                              |   |                             |
|                           |  |                           |                              |   |                             |
| <b>Total</b>              |  | <b>3</b>                  |                              |   |                             |
| <b>Total général : 25</b> |  |                           |                              |   |                             |

693 Néanmoins, en exploitant les réponses du réseau mondial en matière de coopération internationale, l'équipe d'évaluation a pris connaissance de l'existence d'un cas d'extradition qui a été exécuté par les autorités djiboutiennes suite à une demande d'extradition reçue des autorités judiciaires des États-Unis d'Amérique. Les autorités djiboutiennes ont donc fourni des

détails concernant ce cas qui ont permis à l'équipe d'évaluation d'avoir une appréciation générale sur la qualité et la rapidité d'exécution des demandes d'extradition. La lecture du cas pratique conclut que les autorités judiciaires djiboutiennes ont donné suite à la demande d'extradition des USA sans retard et dans un délai très approprié (3 mois).

### Encadré 8.3 : Cas pratique d'extradition

En janvier 2022, les autorités djiboutiennes ont été informées par les États-Unis qu'un ressortissant somalien, M.B, était recherché pour des accusations d'association de malfaiteurs en vue de la prise d'otage d'un Américain, de menaces armées et de soutien matériel au terrorisme. Les États-Unis ont demandé l'assistance de Djibouti pour son arrestation et son extradition. Le ministère des Affaires étrangères de Djibouti a transmis cette demande au ministère de la Justice, qui a ensuite chargé le procureur général de suivre l'affaire. Le procureur général a ordonné une enquête menée par la Direction de la Coordination Antiterroriste et de Lutte contre la Criminalité organisée. Le 27 mars 2022, M.B a été arrêté à l'aéroport international de Djibouti en provenance de Somalie.

Après son arrestation, M.B a été interrogé et a reconnu les faits reprochés. Le parquet général a alors demandé au juge d'instruction de placer M.B en détention provisoire en attendant son extradition. La procureure de la République a requis une détention provisoire auprès du juge d'instruction, qui a émis un mandat de dépôt contre M.B.

M.B a contesté les faits lors de sa comparution devant le juge d'instruction le 30 mars 2022, prétendant n'être qu'un cuisinier au sein de l'organisation criminelle. Cependant, le juge a ordonné sa détention provisoire. Une commission rogatoire a été initiée pour remettre M.B à la police judiciaire américaine.

Le 2 avril 2022, la Direction Antiterroriste et de Lutte contre la Criminalité organisée a remis M.B aux autorités américaines, qui ont attesté de sa réception ainsi que de ses effets personnels.

694 L'évaluation de l'entraide judiciaire et de l'extradition à Djibouti met en évidence une approche constructive, mais encore perfectible, dans la gestion des demandes de coopération internationale. Les autorités djiboutiennes montrent une volonté manifeste de coopérer en répondant à la majorité des demandes reçues dans des délais raisonnables. Toutefois, l'analyse révèle plusieurs défis importants en matière de rapidité, de qualité de l'assistance fournie, et d'alignement stratégique avec les priorités nationales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (BC) et le financement du terrorisme (FT). Les points suivants résument les principales conclusions de l'équipe d'évaluation sur cette question essentielle :

- **Rapidité et Opportunité:** Djibouti démontre une volonté de coopération en traitant la plupart des demandes d'entraide judiciaire et d'extradition dans des délais appropriés. Néanmoins, des obstacles subsistent, tels que la difficulté à localiser les individus recherchés, ce qui limite parfois la capacité d'exécution.
- **Qualité de l'Assistance:** L'absence de services spécialisés et de systèmes de suivi affecte négativement la qualité de l'assistance. Les demandes sont souvent traitées de manière ad hoc, sans critères spécifiques de priorité, ce qui nuit à la cohérence et à l'efficacité des réponses.
- **Alignement avec les Priorités Nationales:** Les demandes traitées ne sont pas systématiquement alignées avec les priorités nationales de Djibouti, comme le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, soulevant des questions sur l'utilisation stratégique des mécanismes de coopération internationale.

*L'obtention d'une entraide judiciaire en temps opportuns pour poursuivre des affaires nationales de blanchiment d'argent, de crimes associés et de financement du terrorisme comportant des éléments transnationaux*

695 Djibouti a démontré un engagement notable envers la coopération internationale en émettant un total de 58 demandes d'entraide judiciaire internationale, ce qui témoigne d'une volonté d'améliorer ses mécanismes de collaboration transnationale. La majorité de ces demandes ont été répondues, soulignant une réactivité des autorités dans la gestion de l'entraide judiciaire. En effet, 96% des demandes reçues entre 2019 et 2023 ont fait l'objet d'une réponse, ce qui reflète une certaine efficacité dans le processus d'entraide.

696 Cependant, malgré ces résultats encourageants, il est important de noter que les demandes d'entraide judiciaire sont souvent insuffisantes et non alignées sur les infractions prioritaires de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Environ 60% des demandes concernent des infractions qui ne sont pas considérées comme principales dans l'évaluation nationale des risques. Les principales infractions pour lesquelles la coopération a été sollicitée incluent les détournements de fonds (32%), le trafic de drogue (5%) et la corruption (1,7%). Il est préoccupant que le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ne figurent pas parmi les infractions demandant une entraide judiciaire, indiquant un désalignement avec le profil de risque de Djibouti.

697 De plus, la plupart des crimes graves commis à Djibouti, tels que le trafic de stupéfiants, le détournement de fonds, la corruption et le trafic de migrants, comportent un élément transfrontalier. Cela souligne l'importance d'activer régulièrement les mécanismes de coopération internationale pour traiter ces enjeux complexes.

698 L'équipe d'évaluation avait demandé un échantillon de cas concernant les demandes envoyées par le ministère de la Justice à des homologues étrangers. Cependant, seules deux demandes ont été citées, dépourvues de détails suffisants pour permettre une évaluation adéquate. Cette situation limite la capacité de l'équipe d'évaluation à apprécier le délai de traitement des demandes, depuis leur réception jusqu'à leur envoi au pays requérant.

***Demandes d'entraide judiciaire internationale émises :***

699 Les demandes d'entraide judiciaires émises par les autorités djiboutiennes au cours de la période 2019-2023 se sont élevées à 58 demandes. Parmi ces demandes, 42 ont été entièrement répondues et 6 demandes répondues de manière partielle, tandis que le nombre de demandes encore en cours de traitement s'élevait à 10 demandes. Par ailleurs, aucune demande n'a été rejetée.

700 Quant aux pays qui reçoivent ces demandes, aucune information n'a été fournie en ce sens par les autorités djiboutiennes.

**Tableau 8.5. Statistiques sur les demandes d'entraide judiciaire internationale émises.**

| Année  | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Total     |
|--|------|------|------|------|------|-----------|
| <b>Nombre de demandes émises</b>                 | 10   | 07   | 09   | 18   | 14   | <b>58</b> |
| <b>Demandes partiellement répondues</b>          | 02   | 0    | 02   | 01   | 01   | <b>06</b> |
| <b>Demandes entièrement répondues</b>            | 07   | 07   | 05   | 14   | 09   | <b>42</b> |
| <b>Nombre de demandes en cours de traitement</b> | 01   | 0    | 02   | 03   | 04   | <b>10</b> |

|                                    |    |    |    |    |    |           |
|------------------------------------|----|----|----|----|----|-----------|
| <b>Nombre de demandes refusées</b> | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | <b>00</b> |
| <b>Total:</b>                      | 10 | 07 | 09 | 18 | 14 | <b>58</b> |

701 Concernant la répartition des demandes d'entraide judiciaire émises par les autorités djiboutiennes par rapport aux types d'infractions sous-jacentes, il s'avère que la plus grande part concerne les détournements de fonds qui représentent 33% de l'ensemble des demandes émises. Le trafic de drogue représente 5% et la corruption 1,7%. Il reste entendu que 60% des demandes émises concernent des infractions autres que celles qui figurent dans la cartographie nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme comme prévu par l'évaluation nationale des risques de Djibouti.

702 De plus, aucune demande d'entraide judiciaire n'a été émise par Djibouti en relation avec le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme, ni même pour des infractions sous-jacentes graves telles que le terrorisme, le trafic de migrants et la traite des êtres humains.

**Tableau 8.6. Demandes d'entraide judiciaire émises par type d'infraction au cours de la période 2019-2023**

| Crime                        | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Total     |
|------------------------------|------|------|------|------|------|-----------|
| Trafic de drogue             | 0    | 0    | 0    | 1    | 2    | 3         |
| Terrorisme                   | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0         |
| Financement du terrorisme    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | <b>0</b>  |
| Blanchiment de capitaux      | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | <b>0</b>  |
| Contrebande des marchandises | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0         |
| Corruption                   | 0    | 0    | 1    | 0    | 0    | 1         |
| Trafic de migrants           | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0         |
| Traite d'êtres humains       | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0         |
| Détournement de fonds        | 5    | 3    | 4    | 5    | 2    | 19        |
| Autres                       | 5    | 4    | 4    | 12   | 10   | 35        |
| Total                        | 10   | 7    | 9    | 18   | 14   | <b>58</b> |

***Demandes d'entraide judiciaire internationale émises dans le cadre de l'exécution de décisions de confiscation :***

703 Les demandes d'entraide judiciaire émises par les autorités djiboutiennes pour la période 2019-2023, dont l'objet est l'identification des avoirs (au nombre de 12), le gel et saisie temporaire de fonds et avoirs (10), et délivrance ou exécution d'une ordonnance de confiscation (10), ont permis de localiser 4 biens immeubles d'une valeur de plus ou moins 200.000 USD, dans une affaire de corruption passive, de détournement de deniers publics et entraves à la loi (voir ci-dessous les détails du cas en question). Les autorités djiboutiennes n'ont pas fourni à l'équipe d'évaluation des cas où des fonds ou des avoirs ont été gelés ou confisqués à l'étranger.

**Tableau 8.7. Statistiques sur les types de coopération demandée par Djibouti**

| Type de coopération demandée   | Nombre de cas |      |      |      |      | Total |
|--|---------------|------|------|------|------|-------|
|  | 2019          | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |       |
| Identification des avoirs  | 4             | 3    | 2    | 2    | 1    | 12    |
| Gels et saisies temporaires de fonds/actifs  | 2             | 3    | 2    | 2    | 1    | 10    |
| Délivrance ou exécution d'une ordonnance de confiscation   | 2             | 3    | 2    | 2    | 1    | 10    |
| Demande de copies de décisions judiciaires ou tout document judiciaire   | 0             | 0    | 0    | 0    | 0    | 0     |
| Mise à disposition de personnes détenues   | 6             | 4    | 5    | 4    | 9    | 28    |
| Demande de copies des dossiers d'enquête, y compris les relevés bancaires, pièces et registres comptables.     | 0             | 0    | 0    | 0    | 0    | 0     |
| Demande de renseignements et de pièces à conviction  | 1             | 1    | 3    | 4    | 3    | 12    |
| Recueil de témoignages ou de dépositions   | 4             | 2    | 3    | 3    | 5    | 17    |
| Interrogatoire des personnes   | 1             | 1    | 3    | 3    | 2    | 10    |
| Demande d'enquête ou de perquisition   | 2             | 2    | 3    | 4    | 4    | 15    |
| Examen d'objet et de lieux   | 2             | 3    | 3    | 5    | 4    | 17    |
| Utilisation de techniques d'investigation spéciales pour appuyer les enquêtes et poursuites du pays requérant. | 0             | 0    | 0    | 0    | 0    | 0     |
| Autres   | 4             | 3    | 2    | 6    | 4    | 19    |
| <b>Total:</b>  | 28            | 25   | 28   | 35   | 34   | 150   |

**Encadré 8.4: Cas d'exécution d'une demande d'identification des avoirs à l'étranger :**

Ce cas de coopération internationale concerne une enquête judiciaire impliquant plusieurs agents publics et leurs proches pour des actes de corruption passive, détournement de fonds publics, et entrave à la loi. Le montant des fonds détournés est estimé à 29 113 253,95 USD, motivant les autorités judiciaires à priver les responsables de ces gains substantiels acquis illégalement au détriment de la collectivité nationale.

**Procédure d'Enquête**

L'Inspection Générale de l'État (IGE) a été chargée d'auditer les principales directions du ministère du Budget pour déterminer la situation des dépenses publiques au 30 décembre 2021. Un rapport a été établi, et sur cette base, l'IGE a saisi le Procureur général qui, à son tour, a transmis l'affaire au Procureur de la République pour enquête. Les enquêtes ont inclus des auditions, confrontations, perquisitions et saisies.

**Personnes Inculpées**

**FMO :** Sous-directeur du matériel au ministère du Budget, accusé de fraude et détournement de fonds.

**AIA :** Chef de service du matériel, accusé de complicité avec FMO.

**SSA :** Directeur de la Trésorerie Générale, accusé de versements frauduleux.

**GAM et HMA** : Accusés de fausses factures et surfacturation.

**MOA alias P.** : Accusé de détournement de fonds au nom de sociétés fictives.

**AAC** : Ex-ministre du Budget, accusé de corruption, détournement de fonds et entrave à la loi.

#### **Identification des Avoirs à l'Étranger**

Les enquêtes ont révélé que **OMA alias P.**, occupant un poste diplomatique à Abu Dhabi, avait effectué plusieurs voyages en Turquie où il possède divers biens. Une commission rogatoire a été émise à destination de la Turquie pour l'identification et la saisie des biens de **MOA et AAC**. Les autorités turques ont identifié quatre biens immobiliers d'une valeur d'environ 200 000 USD au nom de **AAC**, son épouse, **OMA** et une proche parente.

704 Djibouti ne dispose pas encore d'une entité chargée du suivi des fonds et avoirs gelés à l'étranger en vue de leur récupération (voir RI 8).

705 Les autorités djiboutiennes ont précisé aussi que la commission nationale de la prévention et la lutte contre la corruption a signé à ce jour deux mémorandum d'entente avec l'instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption du royaume du Maroc et l'autorité de contrôle et de lutte contre la corruption du royaume de l'Arabie Saoudite. Ces accords de coopération portent entre autres sur l'échanges d'expériences en matière de prévention, de détection et d'investigations des faits de corruption ainsi que des procédures de rapatriement des avoirs illicites placées à l'étranger. Ils portent également sur le partage des bonnes pratiques en matière de mise en place de gestion des systèmes de vigilance et de signalement des faits de corruption. La signature d'un troisième mémorandum d'entente serait en cours de finalisation avec l'Ombudsman du Rwanda.

#### ***Demandes d'extradition émises :***

706 Les autorités d'enquête préparent les demandes d'extradition, puis les envoient au ministère de la Justice pour examen et pour s'assurer qu'elles remplissent toutes les conditions et exigences légales, compte tenu des accords bilatéraux, régionaux et internationaux ratifiés par la République de Djibouti, et qui spécifient les conditions à remplir dans les demandes d'extradition. Après examen, les demandes sont envoyées par les voies officielles représentées par le Ministère des Affaires Etrangères, en vue de leur transmission aux pays concernés à l'étranger pour exécution.

707 Le nombre de demandes de rapatriement de criminels émises par Djibouti au cours de la période 2019-2023 a atteint un total de 29 demandes. Les statistiques fournies par les autorités djiboutiennes nous renseignent sur l'existence de 3 demandes qui datent de l'année 2021, qui ont été transmises aux autorités kényanes et qui sont toujours en attente ou en cours d'exécution. Djibouti a expliqué les raisons du retard dans l'exécution de ces demandes par le fait que les individus faisant l'objet des trois demandes ne sont toujours pas retrouvés par les autorités kényanes.

708 Il est également constaté qu'aucune demande n'a été rejetée par les pays étrangers concernés.

709 En termes de crimes attribués aux personnes devant être rapatriées, les autorités djiboutiennes sollicitent le rapatriement de certaines personnes en raison de leur implication présumée dans plusieurs infractions graves, notamment l'escroquerie, le trafic de stupéfiants et le détournement de fonds.

**Tableau 8.8. Statistiques sur les demandes d'extradition émises par Djibouti pour la période (2019-2023)**

| Année                     | Pays /partie sollicités pour exécuter l'extradition (exemples) : | Nombre de demandes émises | Nombre de demandes exécutées | Nombre de demandes en cours d'exécution | Nombre de demandes refusées* |
|---------------------------|--|---------------------------|------------------------------|---|------------------------------|
| 2019                      |  |                           |                              | 0                                       | 0                            |
|                           | Éthiopie   | 2                         | 2                            | 0                                       | 0                            |
|                           |  |                           |                              | 0                                       | 0                            |
| <b>Total</b>              |  | <b>10</b>                 |                              |   |                              |
| 2020                      |  |                           |                              | 0                                       | 0                            |
|                           |  |                           |                              |   |                              |
|                           |  |                           |                              |   |                              |
| <b>Total</b>              |  | <b>6</b>                  |                              |   |                              |
| 2021                      |  | 0                         | 0                            | 0                                       | 0                            |
|                           | Kenya  |                           | 3                            | 3                                       |                              |
|                           |  |                           |                              |   |                              |
| <b>Total</b>              |  | <b>3</b>                  |                              |   |                              |
| 2022                      |  |                           |                              |   |                              |
|                           |  |                           |                              |   |                              |
|                           |  |                           |                              |   |                              |
|                           |  |                           |                              |   |                              |
| <b>Total</b>              |  | <b>5</b>                  |                              |   |                              |
| 2023                      |  |                           |                              |   | 0                            |
|                           | Canada   | 1                         | 1                            | 0                                       | 0                            |
|                           |  |                           |                              |   |                              |
| <b>Total</b>              |  | <b>6</b>                  |                              |   |                              |
| <b>Total général : 29</b> |  |                           |                              |   |                              |

710 De manière générale, les points suivants résument les principales conclusions de l'équipe d'évaluation sur cette question essentielle :

- Sollicitation de l'entraide judiciaire : Djibouti a émis 58 demandes d'entraide judiciaire entre 2019 et 2023, mais celles-ci ne ciblent pas suffisamment les infractions prioritaires liées au blanchiment de capitaux (BC) et au financement du terrorisme (FT), se concentrant principalement sur les détournements de fonds et le trafic de drogue.
- Pertinence des demandes : Les demandes manquent de cohérence avec les risques nationaux identifiés. L'absence de demandes spécifiques concernant le BC/FT révèle un écart entre les actions menées et les priorités réelles du pays.
- Délai et efficacité : Le suivi et l'exécution des demandes d'entraide sont insuffisants, avec un manque d'informations sur les délais de traitement, rendant difficile l'évaluation de leur efficacité.

- Impact sur les poursuites et confiscations : Les demandes pour la confiscation des biens liés aux infractions transnationales sont limitées et peu suivies, ce qui réduit l'efficacité des mesures de lutte contre le BC/FT en raison de l'absence de résultats concrets.

*L'obtention et la fourniture d'autres formes de coopération internationale aux fins de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et des infractions principales qui y sont liées (2.3 et 2.4)*

711 La République de Djibouti n'utilise pas beaucoup de mécanismes de coopération internationale avec ses homologues étrangers pour échanger des informations financières et de renseignements à des fins de LBC/FT et d'infractions principales associées. Les autorités chargées de la lutte contre le blanchiment d'argent bénéficient de la coopération avec leurs homologues en matière de détournement de fonds et de corruption et, dans une moindre mesure, pour tous les autres délits correspondant au profil de risque de Djibouti, y compris le trafic de migrants et le trafic de stupéfiants. Les autorités de contrôle, à l'exception de la Banque Centrale de Djibouti, n'échangent pas d'informations au niveau international, notamment en ce qui concerne l'application du travail de contrôle au niveau du groupe et l'application des critères d'honorabilité et de compétence à l'égard des dirigeants opérant à Djibouti.

712 La coopération en matière de lutte contre le terrorisme et le FT entre les autorités compétentes djiboutiennes et leurs homologues étrangères n'est pas suffisante, et l'équipe d'évaluateur estime que la faiblesse de la coopération formelle (selon l'analyse ci-dessus) et de la coopération informelle en matière de crimes terroristes et de FT affecterait le niveau d'efficacité du RI. 2, compte tenu du contexte de Djibouti et de sa situation géographique à proximité des zones frontalières où se trouvent des groupes terroristes (voir RI.1). Aucune statistique ni aucun cas n'ont été fournis par les autorités djiboutiennes, qui démontre le rôle des autorités d'application de la loi dans la coopération internationale en matière de lutte contre le financement du terrorisme.

713 Dans le cadre de la lutte contre le détournement de fonds, qui génère des produits importants, les autorités chargées de l'application de la loi coopèrent de façon relativement efficace au niveau international avec leurs homologues pour demander des informations qui pourraient être disponibles à l'étranger, avant de transmettre le dossier aux organes judiciaires compétents pour examiner la nécessité d'émettre des demandes d'entraide judiciaire internationale, afin de localiser les produits du crime transférés ou transportés à l'étranger et de demander le gel, la confiscation et le recouvrement

***L'inspection Générale d'Etat (IGE) :***

714 Sur le plan de la coopération internationale, l'IGE saisie le procureur général de la République à la suite des cas de corruptions révélées par des audits ou des enquêtes. L'IGE peut procéder à la transmission directe de requêtes et demandes d'informations à ses partenaires (à l'instar des membres du Forum des Inspections Générales d'Etat et institutions assimilées pour l'Afrique, Office de Lutte Anti-Fraude pour l'Europe, Eastern African Association of Anti-Corruption Agencies pour l'Afrique de l'Est, ARIN-EA pour le recouvrement des avoirs de par le monde car, ACINET pour les pays arabes, etc.).

715 L'IGE a la possibilité aussi de recruter des cabinets spécialisés en traçage des avoirs dissimulés à l'étranger. Suite aux résultats issus de leurs investigations relatives à la localisation des avoirs, l'Etat djiboutien peut tenter des poursuites civiles auprès



des juridictions étrangères en fonction des lieux où sont localisés les avoirs (France, United Kingdom, Suisse, Singapour, Bahamas, United Arab Emirates, les paradis fiscaux etc...).

716 Des décisions de gel ont été émises par les autorités étrangers comme c'est fut le cas dans le dossier de corruption des projets de développement du secteur portuaire de Doraleh de la République de Djibouti. Dans ce dossier les enquêtes et les poursuites se sont déroulées entre 2011 et 2018 (Cependant les actes de corruption et de fraudes se sont déroulés entre 2005 et 2009). Les gels des avoirs réalisés à l'époque étaient de 112 millions de dollars US. Dans le cadre de ce dossier, le gouvernement djiboutien a annulé les contrats de concession réalisés à ces actes de corruptions (notamment la concession du terminal à conteneur de Doraleh et la concession de la jeté du terminal pétrolier de Horizon qui a permis à l'Etat de récupérer des montants importants annuellement. Ces montants sont estimés sur la période restante de la concession (entre 2018 et 2056 dates de fin de la concession) à environ 1,064 milliards de dollars US.

717 L'IGE de Djibouti est membre de plusieurs organisations spécialisées en matière de lutte contre la corruption et de recouvrement des avoirs à l'étranger. Il s'agit à titre d'exemple du :

- Forum des Inspections Générales d'Etat et Institutions Assimilées (FIGE) ; Djibouti assure le Secrétariat Exécutif de l'organisation ;
- AAACA : Association Africaine des Agences de lutte contre la corruption
- ACINET : Réseau Arabe pour l'Intégrité et la lutte contre la corruption (Arab Anti-Corruption and Integrity Network) ;
- IAACA: International Association of Anti-Corruption Authorities ;
- EAAACA : Eastern Africa Association of Anti-Corruption Agencies;
- ARIN-EA: Asset Recovery InterNetwork -East Africa: reseau informel du recouvrement des avoirs en Afrique de l'Est. Réseau informel pour le partage d'informations relatives aux individus, entreprises et organisations liées aux flux financiers illicites notamment le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. L'Inspection Général de l'Etat est le point focal principal du EAAACA et de l'ARIN-EA ;
- Groupe Pilote Office de Lutte Anti-Fraude (OLAF) : l'IGE de Djibouti est membre du groupe pilote OLAF qui est une plateforme de réflexion et de partage des bonnes pratiques dans la lutte contre la fraude sous toutes ses formes. Ce groupe est composé de l'OLAF et des institutions de lutte contre la corruption de plusieurs pays africains.

718 L'IGE a conclu aussi un Arrangement Administratif de Coopération (ACA) avec l'Office de Lutte Anti-Fraude (OLAF).

719 Le large éventail de dispositifs de coopération conventionnelle et institutionnelle dont dispose l'IGE, n'a pas été utilisé pour enregistrer de cas pouvant conduire à des sommes gelées, confisquées ou rapatriées de l'étranger durant toute la période d'évaluation (2019-2023). Le montant de 112 millions USD cité plus haut et qui a été gelé concernent en fait la période antérieure à 2019.

#### ***Demandes émises :***

720 Il est à préciser que pour la période (2019-2023), l'IGE a émis une seule demande d'information dans le cadre de l'assistance requise en matière de détermination, gel, confiscation et restitution des avoirs.

721 Les précisions du cas de demande d'information sont présentées ci-après :

### **Encadré 8.5: Cas de demande d'information émise par l'IGE**

Suite à un audit réalisé en 2021 sur la gestion du Fonds Souverain de Djibouti avec de constats de détournement des fonds, l'IGE de Djibouti a introduit une requête d'informations auprès de l'Inspection Générale d'Etat du Sénégal sur un ressortissant sénégalais à la tête de l'entité nationale auditée. L'Inspection Générale du Sénégal a fourni les éléments d'informations demandées (détermination de détenteurs des actions dans une société financée avec les fonds détournés de l'entité djiboutienne auditée).

#### ***Demandes reçues :***

722 L'IGE de Djibouti a reçu aussi une seule demande d'information parvenue de son homologue en France pour toute la période d'évaluation concernée (2019-2023).

723 Les détails de ce cas sont présentés ci-dessous :

### **Encadré 8.6: Cas de demande d'information reçue par l'IGE**

Dans ce cadre l'Inspection Générale d'Etat de la République de Djibouti a eu une requête de la France et notamment de la Plate-forme d'Identification des Avoirs Criminels (PIAC) via le réseau régional ARIN-EA pour un individu suspect relié à du blanchiment d'argent et appartenant à une organisation criminelle.

La requête est sollicitée afin de vérifier si l'individu incriminé à enregistrer ou était actionnaire d'une société existante à Djibouti. L'IGE a donc entrepris des actions pour retracer l'individu et voir s'il dispose d'une société à Djibouti. Pour ce faire, l'IGE a sollicité l'ODPIC qui est l'organisme d'immatriculation des sociétés et entreprises en république de Djibouti, et qui tient un registre du commerce à jour. L'IGE a donc pu obtenir des informations qui pouvaient être exploitées dans le cadre de cette enquête et a procédé à leur transmission à la contrepartie française. L'IGE n'a pas eu d'informations concernant des fonds saisis et/ou confisqués puisque la requête concernait plutôt une demande d'information sur un individu.

#### ***L'Agence Nationale de Renseignement Financier (ANRF):***

724 L'ANRF n'est pas encore membre du groupe Egmont. Il coopère avec les autres CRF homologues à travers la signature de protocoles d'accord d'échange d'information. L'ANRF a signé à ce jour 5 mémorandums d'entente avec la Somalie, l'Éthiopie, le Soudan, la Tanzanie et l'Ouganda. Deux mémorandums d'entente sont actuellement en cours de signature avec le Kenya et le Yémen.

725 L'ANRF de Djibouti cherche à conclure des accords avec des CRF homologues sur la base de certains facteurs déterminants, tels que l'existence de relations commerciales denses entre les deux pays ou l'importance de la communauté djiboutienne ou étrangère établie dans les deux pays.

726 L'ANRF peut échanger un large éventail d'informations avec les CRF homologues étrangères, sous réserve de réciprocité.

#### ***Demandes émises :***

727 Théoriquement, l'ANRF peut demander des informations soit pour compléter l'analyse opérationnelle qu'il effectue, soit pour demander des informations afin de compléter les enquêtes menées par les autorités nationales compétentes.

728 Dans la pratique, pour la période de 2019-2023, l'ANRF n'a émis qu'une seule demande d'information sur les actifs sur la

base d'une affaire de financement du terrorisme traitée par les OPJ de Djibouti et transmise au parquet. Cette affaire a abouti en 2024 à la saisie des biens immobiliers de comptes bancaires et de véhicules.

729 Aussi, l'ANRF n'a pas échangé avec ses homologues de manière spontanée pour toute la période d'évaluation concernée.

730 De plus, aucune demande d'information n'a été émise par l'ANRF pour l'identification ou le gel dans le cadre du recouvrement des produits et des instruments du crime.

***Demandes reçues :***

731 Les demandes reçues par l'ANRF de la part des CRF homologues au cours de la période 2019-2022 se sont élevées à 4 demandes seulement. Pour l'année 2023, l'ANRF n'a reçu aucune demande. Toutes les demandes ont reçu une réponse. En ce qui concerne les délais de réponse aux demandes reçues des CRF homologues, il s'avère que le délai de réponse moyen varie entre 10 et 20 jours et est considéré comme un délai raisonnable. Au cours de la période 2019-2023, l'ANRF n'a reçu aucune demande spontanée de la part de ses homologues étrangers.

732 En ce qui concerne la mesure dans laquelle les demandes sont liées au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme et aux infractions principales associées, il a été constaté que sur les 4 demandes reçues par l'ANRF, 3 demandes concernaient le blanchiment d'argent, et une seule demande concernait la traite d'êtres humains.

**Tableau 8.9. Statistiques sur les types de crimes faisant l'objet des demandes reçues par l'ANRF au cours de la période 2019-2023.**

| Crime                     | Nombre de demandes reçues |          |          |          |          | Total    |
|---------------------------|---------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
|                           | 2019                      | 2020     | 2021     | 2022     | 2023     |          |
| Corruption                | 0                         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        |
| Terrorisme                | 0                         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        |
| Blanchiment de capitaux   | 1                         | 1        | 1        | 0        | 0        | 3        |
| Trafic de drogue          | 0                         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        |
| Crime organisé            | 0                         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        |
| Financement du terrorisme | 0                         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        |
| Contrebande               | 0                         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        |
| Trafic de migrants        | 0                         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        |
| Traite d'êtres humains    | 0                         | 0        | 0        | 1        | 0        | 1        |
| Autres infractions        | 0                         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        |
| <b>Total:</b>             | <b>1</b>                  | <b>1</b> | <b>1</b> | <b>1</b> | <b>0</b> | <b>4</b> |

733 Quant au type d'assistance requise par les CRF homologues, il s'avère que la plupart d'entre elles visent à identifier les fonds

et les avoirs, et d'un degré moindre des demandes pour s'enquérir de l'origine et la destination des fonds ou des demandes d'information sur les bénéficiaires effectifs.

734 Ci-après deux études de cas qui illustrent les efforts de l'ANRF pour fournir les informations et les données nécessaires aux CRF homologues demanderesses.

#### **Encadré 8.7 : Demandes d'assistances soumises à l'ANRF**

##### **1er cas:**

En juin 2022, une demande d'assistance a été soumise à l'ANRF dans le cadre d'une analyse d'une cellule de renseignements financiers portant sur des transactions ayant été effectuées depuis la République de Djibouti par des personnes résidentes sur le territoire national vers une personne basée dans le pays demandeur.

Après analyse, il ressort que de nombreuses transactions sont effectuées à la personne résidente dans le territoire de la CRF demandeuse et que les personnes basées sur le territoire de Djibouti ayant effectué ces transactions ne semblent entretenir aucun lien. Les profils des personnes semblent davantage tendre vers un possible réseau lié à la migration. Ces informations ont été transmises à la CRF.

##### **2eme cas:**

Une demande a été formulée par une CRF concernant la possibilité d'une personne potentiellement impliquée dans un réseau qualifié par le pays requérant de terroriste et ayant effectué des transactions depuis le territoire de Djibouti. Ces transactions auraient supposément permis de contribuer à financer des attaques sur le territoire du pays requérant.

Après analyse sur le profil, transactions, il apparaît que les transactions n'aient pas été effectuées depuis le territoire de Djibouti mais depuis un pays voisin dans lequel la banque aurait également des succursales. L'analyse transactionnelle des opérations financières nous suggère que la personne n'a ouvert ce compte en banque que pour uniquement effectuer les transferts vers le pays requérant. Le compte en banque ne présente aucune activité quotidienne ou usage attendu comme notamment des dépôts de salaire. Le fait qu'aucune transaction n'ait été effectuée depuis le 18 février 2017 renforce cette interprétation. Les informations ont été transmises aux pays requérants.

735 En examinant les réponses du réseau mondial sur l'efficacité de l'échange d'informations entre l'ANRF et ses CRF homologues, il ressort qu'aucun pays répondant n'a d'expérience à signaler en matière de coopération internationale avec Djibouti.

#### **Interpol :**

##### ***Les demandes émises :***

736 Les services de police de Djibouti assurent la coopération internationale par l'intermédiaire du Bureau Central National (BCN) d'INTERPOL. Le BCN de Djibouti communique avec les bureaux « Interpol » du monde entier au nom de la police judiciaire djiboutienne.

737 Le nombre total de demandes envoyées par Djibouti par l'intermédiaire du bureau d'Interpol au cours de la période 2019-2023 s'élève à huit (08). Aucune demande n'a été émise par la police djiboutienne en rapport avec le BC/FT au cours de la période considérée.

738 Il est à noter que toutes les demandes sont liées à des infractions sous-jacentes. En effet, le nombre de demandes liées à des affaires d'escroquerie est en nombre de 3, soit 37,5 % du total des demandes émises. Deux demandes émises concernent le détournement de fonds, ce qui représente 25% de l'ensemble des demandes. D'autres infractions ont fait l'objet d'une demande d'assistance telles que le vol d'armes et dégradation des biens et l'association de malfaiteurs avec une seule demande pour chaque infraction, représentant 12,5% de l'ensemble des demandes émises.

739 En conséquence, le recours à la coopération internationale en matière de crimes terroristes et de financement du terrorisme ne semble pas être une pratique habituelle de la police judiciaire djiboutienne.

740 Les principaux pays destinataires des demandes de coopération sont l'Éthiopie et le Kenya avec un total de trois demandes pour chaque pays, suivi par la Turquie avec deux demandes et une demande à destination du Sénégal.

741 Les détails concernant le délai de réponse aux demandes émises par le BCN de Djibouti n'ont pas été fournis par les autorités djiboutiennes.

**Tableau 8.10. Statistiques sur les demandes émises par Djibouti à travers le BCN pour la période (2019-2023)**

| Cas | Pays demandeur | Type de crime       | Date de demande | Description brève de l'assistance requise  | ÉTAT destinataire       |
|-----|----------------|---------------------|-----------------|--|-------------------------|
| 1   | DJIBOUTI       | Escroquerie         | 21/07/2019      | Abus de confiance et l'escroquerie   | NCB NAIROBI             |
| 2   | DJIBOUTI       | CRIME               | 19/11/2019      | Procédure pénale relative à un meurtre   | NCB ADDIS-ABABA         |
| 3   | DJIBOUTI       | INFRACTION DE DÉLIT | 04/08/2020      | Investigation de complicité et de participation à une association de malfaiteurs                           | NCB ADDIS-ABABA         |
| 4   | DJIBOUTI       | Escroquerie         | 24/08/2020      | Chef de détournement d'une somme d'argent important  | NCB ADDIS-ABABA         |
| 5   | DJIBOUTI       | Vol                 | 16/02/2021      | Vol des armes de dotation de leurs victimes et de diverses dégradations des biens et des édifices publics. | NCB NAIROBI             |
| 6   | DJIBOUTI       | Escroquerie         | 24/06/2021      | Chef d'émission de chèque sans provision préalable, suffisante et disponible.                              | NCB ANKARA              |
| 7   | DJIBOUTI       | Détournement        | 03/10/2022      | Détournement des fonds   | NCB NAIROBI             |
| 8   | DJIBOUTI       | Escroquerie         | 23/01/2023      | D'escroquerie bande organisée. Usage d'un faux nom et d'une fausse qualité                                 | NCB ANKARA<br>NCB DAKAR |

***Demandes reçues :***

742 Le bureau d'Interpol reçoit des demandes de l'étranger. Il s'adresse à toutes les autorités locales à Djibouti, en fonction du type de demandes reçues et de la compétence des personnes chargées de les mettre en œuvre.

743 Dès que le BCN de Djibouti reçoit une demande de l'un des bureaux d'Interpol à travers le monde entier, il y répond directement si l'information est disponible au niveau du bureau. Parallèlement, une demande d'information est adressée à l'autorité compétente pour examen, et dès qu'une réponse est reçue de l'autorité concernée, il est répondu à l'autorité requérante. Le bureau d'Interpol s'appuie sur un mécanisme clair pour organiser les demandes entrantes, puisqu'il suit les normes en vigueur dans le cadre de l'échange d'informations entre les Bureaux centraux nationaux des États membres d'Interpol, de sorte que les demandes sont classées en fonction de leur degré d'urgence. Le chef du service examine également les demandes afin de déterminer la priorité de leur traitement.

744 Au cours de la période 2019-2023, le bureau d'Interpol a reçu 7 demandes, parmi lesquelles 5 demandes ont reçu des réponses partielles et définitives. Sur les 7 demandes reçues, 4 demandes sont liées à des affaires d'extradition de la part de 4 États membres d'Interpol. Il a également reçu une demande liée à des affaires de trafic de drogue. Le délai de réponse aux demandes reçues (7) varie de 3 jours à plus d'une année. Dès leur réception, les demandes sont transférées à la police judiciaire pour qu'elle commence à les traiter conformément à son mandat.

745 Les pays pour lesquels des demandes ont été reçues sont l'Éthiopie, le Liban, la Chine, le Portugal, la France et l'Égypte.

**Tableau 8.11. Statistiques sur les demandes reçues par Djibouti à travers le BCN pour la période (2019-2023)**

| Cas | État destinataire | Date de la demande | Description succincte du type d'aide demandée | Date de la réponse partielle | Date de la réponse finale     | Délai de réponse finale |
|-----|-------------------|--------------------|---|------------------------------|-------------------------------|-------------------------|
| 1   | LIBAN             | 03/11/21           | Conteneur de drogue                           | 06/11/21                     | Saisie de conteneur de drogue | 3 jours                 |
| 2   | CHINE             | 04/05/22           | Arrestation fugitive et demande d'extradition | 05/05/23                     | 10/05/23                      | Une année et 6 jours    |
| 3   | ÉTHIOPIE          | 13/07/23           | Arrestation fugitive et demande d'extradition | 23/07/23                     | 27/07/23                      | 14 jours                |
| 4   | PORTUGAL          | 02/09/22           | Arrestation fugitive et demande d'extradition | 05/09/22                     | 10/09/22                      | 8 jours                 |
| 5   | ÉTHIOPIE          | 04/12/23           | Tentative de crime                            | En cours                     | En cours                      | En cours                |

|   |           |            |   |            |            |          |
|---|-----------|------------|---|------------|------------|----------|
| 6 | CAIRE     | 01/02/24   | Arrestation fugitive et demande d'extradition | En cours   | En cours   | En cours |
| 7 | NCB PARIS | 21/12/2018 | Arrestation djihadiste française              | 23/12/2018 | 07/01/2019 | 17 jours |

**La Direction générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) :**

746 Les déclarations relatives aux mouvements de fonds transfrontaliers, à l'entrée et à la sortie, sont soumises à la DGDDI djiboutienne. Conformément aux dispositions législatives applicables, les transports physiques d'espèces d'un montant égal ou supérieur à un million (1.000.000 FD) équivalent à cinq mille six cent dix-huit dollars (5618 USD) doivent faire l'objet de déclaration et de justification auprès des autorités douanières par le transporteur.

747 La DGDDI établit des Procès-verbaux de saisie en cas de non-déclaration des fonds déplacés ou de fausse déclaration. Pour les deux années 2022 et 2023, les services des douanes ont rédigé 12 PV de saisie d'espèces non déclarées, et un PV de saisie de lingots d'or. La valeur globale des espèces saisies s'élève à 1.317.700 USD.

**Tableau 8.12. Statistiques sur le nombre et la valeur des saisies d'espèces non déclarées effectuées par les services des douanes djiboutiennes pour la période (2019-2023)**

|  | 2019                         | 2020                         | 2021                         | 2022                                    | 2023   |
|--|------------------------------|------------------------------|------------------------------|---|--|
| <b>Nombre de cas saisis pour non-déclaration d'espèces</b> | Aucun cas de saisie d'espèce | Aucun cas de saisie d'espèce | Aucun cas de saisie d'espèce | 4 cas de saisies d'espèces non déclarés | 9 saisies d'espèces non déclarées + 1 cas de lingots |
| <b>Devises ou INP</b>                                      | 0                            | 0                            | 0                            | USD<br>ETB                              | USD<br>LINGOTS                                       |
| <b>Valeur estimée USD</b>                                  | 0                            | 0                            | 0                            | 441 750<br>99 600                       | 776 350<br>12 LINGOTS                                |

748 L'étendue de la capacité de la DGDDI à saisir des fonds n'a pas été perçue par l'équipe d'évaluation lorsqu'il existe des indications sérieuses qu'ils sont liés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme.

749 La DGDDI djiboutienne n'échange pas d'informations et des documents avec d'autres pays, notamment pour prévenir, rechercher et réprimer les violations des lois et règlements douaniers.

750 La DGDDI est membre de l'Organisation Mondiale des Douanes mais n'a pas encore ratifié la convention internationale d'assistance mutuelle administrative en vue de prévenir, de rechercher et de réprimer les infractions douanières (Nairobi le 9 juin 1977).

751 Concernant la coopération bilatérale, aucun accord bilatéral n'a été conclu entre la DGDDI et ses homologues étrangers, à

l'exception du protocole d'accord sur le transit douanier entre Djibouti et l'Éthiopie conclu en date du 9 novembre 2008.

**La Banque Centrale de Djibouti (BCD) :**

752 La loi n°118/AN/11/6eme L du 22 janvier 2011, modifiant la loi n°91/AN/05/5eme L du 16 janvier 2005, portant modification du statut de la Banque Centrale de Djibouti, permet au gouverneur de la BCD de signer des traités et conventions légalement formés dont des traités et conventions au niveau international.

753 Dans ce cadre, la BCD a conclu 4 conventions et mémorandums d'entente avec leurs homologues étrangers, portant entre autres sur : la coopération en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, l'assistance technique dans le cadre de l'évaluation du dispositif LBC-FT de la République de Djibouti par le GAFIMOAN, et la coopération en matière de la promotion de la finance islamique.

**Tableau 8.13. Liste des protocoles d'accord en vigueur, conclus par la BCD de Djibouti avec ses homologues étrangers.**

| Date       | Type d'accord  | Institutions  | Pays             |
|------------|--|---|------------------|
| 14/10/2017 | Convention de coopération  | Bank Al-Maghrib et la BCD   | Royaume du Maroc |
| 30/03/2023 | Déclaration d'intention sur une assistance technique dans le cadre de l'évaluation du dispositif LBC-FT de la République de Djibouti par le GAFIMOAN | L'Ambassadrice de France à Port-Louis, Le Gouverneur de la Bank of Mauritius et le Gouverneur de la BCD | Ile Maurice      |
| 30/11/2023 | Mémorandum d'entente   | Labuan Financial Services Authority (Labuan FSA) et la BCD  | La Malaisie      |
| 30/11/2023 | International Collaboration Agreement  | The Chartered Institute of Islamic Finance Professionals (CIIF) et BCD.                                 | La Malaisie      |

754 Au cours de la période 2019-2023, la BCD a assisté à 9 réunions de différents groupes et collèges de superviseurs bancaires. Elle a reçu pour la même période 7 demandes d'information émanant d'autorités de supervision bancaires étrangères à l'instar de la Banque de l'Uganda, la Banque centrale du Kenya, la Banque de l'Ile Maurice et la Banque du Portugal. L'objet de ces demandes concerne essentiellement des demandes d'information sur des établissements financiers ou sur des dirigeants responsables de banques installées à Djibouti, ou bien des demandes de lettre de non-objection pour l'acquisition de part du capital de banques installées à Djibouti. Il est à préciser aussi que pour les années 2022 et 2023, la BCD n'a reçu aucune demande d'information de la part des homologues étrangers.

755 D'un autre côté, la BCD de Djibouti n'a émis aucune demande d'information à destination des homologues étrangers pour toute la période de 2019 à 2023.



**Tableau 8.14. Statistiques sur les activités de coopération entreprise par la BCD avec les homologues étrangers pour la période (2019-2023)**

| Année          | Nombre de demandes de coopération |            |           | Objet des demandes   |
|----------------|-----------------------------------|------------|-----------|--|
|                | Reçues                            | Approuvées | Rejetées* |  |
| 2019           | 3                                 | 3          | 0         | * Une demande d'information sur un auxiliaire financier de la Place par la Bank of Uganda.<br>* Collège des superviseurs du groupe BMCE Bank.<br>* Réunion du Groupe des Superviseurs Bancaires francophones.  |
| 2020           | 3                                 | 3          | 0         | * Une demande d'information sur les dirigeants responsables d'une banque de la Place par la Banco de Portugal.<br>* Une demande de lettre de non-objection par la Central Bank of Kenya.<br>* Réunion du Groupe des Superviseurs Bancaires Francophone.  |
| 2021           | 6                                 | 6          | 0         | * Deux demandes d'information sur une banque de la Place par la Bank of Uganda.<br>* Une demande d'information sur une banque de la Place par la Commission Bancaire de l'UMOA<br>* Une demande d'information sur une banque de la Place par la Bank of Mauritius.<br>* Collège des superviseurs du groupe BMCE Bank<br>* Réunion du Groupe des Superviseurs Bancaires francophones. |
| 2022           | 2                                 | 2          | 0         | * Collège des superviseurs du groupe BMCE Bank<br>* Réunion du Groupe des Superviseurs Bancaires francophones.   |
| 2023           | 2                                 | 2          | 0         | * Collège des superviseurs du groupe BMCE Bank<br>* Réunion du Groupe des Superviseurs Bancaires francophones.   |
| <b>Total :</b> | <b>16</b>                         | <b>16</b>  | <b>0</b>  |  |

756 Mis à part la Banque Centrale de Djibouti (BCD), les autorités de supervision, de contrôle, de régulation ou d'autorégulation de l'ensemble des entreprises et professions non financières désignées, ainsi que l'autorité de contrôle des OBNL à Djibouti n'ont enregistré aucune activité de coopération avec leurs homologues à l'étranger pour la période 2019-2023.

*Échange international d'informations de base et d'informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales et des constructions juridiques*

*Concernant l'échange d'informations élémentaires :*

757 L'ANRF échange occasionnellement des informations de base et des informations sur les bénéficiaires effectifs avec ses homologues à l'étranger.

758 En effet, l'ANRF de Djibouti n'a reçu durant la période 2019-2023, que trois demandes d'information visant à obtenir des informations élémentaires sur des personnes impliquées dans des infractions sous-jacentes, telles que le trafic d'êtres humains, ou sur des infractions touchant des comptes bancaires ou des cartes visa. L'ANRF a répondu à deux demandes sur les trois dans des délais raisonnables (ne dépassant pas 10 jours). Concernant le statut de la troisième requête, l'ANRF n'a pas pu réunir suffisamment d'informations pertinentes pour traiter de façon satisfaisante la demande d'information reçue par le pays requérant.

**Tableau 8.15. Statistiques sur les demandes reçues par l'ANRF dont l'objet est l'échange d'informations élémentaires pour la période (2019-2023)**

| Dates de transmission | Demandes reçues       | Objets de la demande                          | Pays requérants | Statut de la Demande    |
|-----------------------|-----------------------|---|-----------------|-------------------------|
| 12/06/2020            | Demande d'information | Requête sur un moyen de paiement (Carte visa) | Somalie         | 21/06/2020              |
| 20/06 /2022           | Demande d'information | Requête sur le trafic d'êtres humains         | Somalie         | 30/06/2022              |
| 26/08/2019            | Demande d'information | Requête sur un compte bancaire                | Turquie         | Pas de réponse formulée |

759 Une seule demande a été émise par l'ANRF pour l'obtention d'informations élémentaires sur des personnes suspectées d'être impliquées dans une affaire de terrorisme, qui date de 2018, et qui n'a pas reçu de réponse à ce jour.

760 Aucune demande n'a été émise par l'ANRF à destination de ses homologues étrangers pour la période 2019-2023, portant sur l'obtention d'information élémentaire sur des personnes suspectes

**Tableau 8.16. Statistiques sur les demandes émises par l'ANRF dont l'objet est l'échange d'informations élémentaires.**

| Dates de transmission | Demandes              | Objets de la demande  | Pays sollicités | Statut de la Demande        |
|-----------------------|-----------------------|---|-----------------|-----------------------------|
| 02/04 /2018           | Demande d'information | Requête de l'ANRF pour le FIU Uganda sur la société de construction de logement | Ouganda         | 26/04/2018                  |
| 03/04/2018            | Demande d'information | Requête de Djibouti au FIU UK sur la société de constructions de logement       | Royaume-Uni     | Réponse reçue le 05/04/2018 |
| 29/05/2018            | Demande d'information | Requête de Djibouti au FIU Kenya sur une suspicion de terrorisme                | Kenya           | Pas de retour d'information |

### *Concernant l'échange d'informations sur les bénéficiaires effectifs*

761 Aucune demande d'information concernant l'obtention d'informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales et des constructions juridiques n'a été reçue par l'ANRF de Djibouti pendant la période (2019-2023).

762 En ce qui concerne les demandes d'information émises par l'ANRF dans ce sens, il existe une seule demande qui date de 2018, et dont l'ANRF a produit à l'équipe d'évaluation une synthèse qui est présentée ci-après à titre d'illustration.

#### **Encadré n°9 : Cas de demande émise par l'ANRF concernant la fourniture d'informations sur le bénéficiaire effectif :**

En date du 25 février 2018, la banque centrale a reçu la visite de Monsieur R S de la compagnie XXXX et de Madame S Z de YYY à la demande de l'état-major des armées pour la construction potentielle de maisons. Des documents initiaux ont été présentés qui prévoient le système de financement ainsi que les conditions du prêt.

La compagnie XXXX aurait effectué des constructions similaires en Ouganda et au Rwanda avec comme support du matériel papier présentant les projets.

À la suite d'une requête concernant le financement potentiel de logements par la compagnie XXXX et la construction par la compagnie YYY des analyses ont été menées pour approfondir les connaissances sur les bénéficiaires effectifs et la compagnie. Ces démarches ont été conclues le 30 mars 2018.

Nous avons compris du questionnaire de diligence que la compagnie XXX est une compagnie récente qui est incorporée au Royaume-Uni depuis le 6 octobre 2017. Le seul propriétaire de la compagnie est monsieur N.M, un citoyen britannique après que Monsieur R.S lui ait cédé ses parts en date du 22 mars 2018 (soit après la rencontre avec la banque centrale). Les discussions avec monsieur R.S ainsi que les documents initiaux nous informent que la compagnie dispose d'un compte à Dubaï aux Émirats Arabes Unis mais les recherches ne nous informent pas que la compagnie n'est pas basée en Grande-Bretagne.

À la suite du questionnaire, le service de renseignements financiers a contacté ses homologues de la Grande-Bretagne (en date du 03 avril 2018) et de l'Ouganda (en date du 02 avril 2018) pour leur demander si ces personnes ou compagnies étaient connues de leurs services.

Le service de renseignements financiers de la Grande-Bretagne nous a répondu en date 05 avril 2018 pour nous informer que ni la compagnie XXX ni Monsieur N.M ne sont connus de leurs services.

Le service de renseignements financiers de l'Ouganda nous a répondu en date du 25 avril 2018 et nous a informé que les projets de construction allégement effectués en Ouganda n'existent pas. La compagnie YYY existe en Ouganda mais n'a effectué aucune transaction financière en Ouganda.

Les autres recherches habituelles ont été effectuées sur les personnes et compagnies à savoir les recherches sur différentes bases de données et collecte d'information concernant l'historique des informations obtenues.

Plusieurs éléments à risque sont identifiés et précisés comme suit : 1. Le montage financier proposé pour le contrat mentionne la branche de la compagnie à Dubaï alors que la documentation fournie est celle du Royaume-Uni ; 2. Le système de remboursement du prêt est anormalement avantageux puisqu'il propose un remboursement avec intérêt pour seulement 60% (USD 156,000,000.00), 20% (USD 52,000,000.00) avec intérêt en Franc de Djibouti mais qui reste à Djibouti pour d'autres projets et 20% avec intérêt qui seront convertis en don ; 3. La société appartient à une seule personne, ce qui est inhabituel pour les montants impliqués ; 4. Les fonds proviendront apparemment de fonds privés du seul propriétaire ; 5. La société XXXX dit être impliquée dans les constructions de l'YYY en Ouganda et en Rwanda ce qui semble

très improbable en raison de la récente création de la compagnie ; 6. La compagnie YYYY n'a effectué aucune construction de logements en Ouganda malgré ce qui est affirmé dans les brochures fournies par la compagnie ; 7. La compagnie YYY n'a effectué aucune transaction financière en Ouganda, ce qui est hautement inhabituel pour une compagnie de construction qui est opérationnelle.

763 Quant aux autorités de contrôle/régulation, et éventuellement les services de l'ODPIC, elles ne coopèrent pas au niveau international avec leurs homologues en ce qui concerne l'échange d'informations de base et les informations sur les bénéficiaires effectifs, en particulier en termes de vérification de la structure de l'actionnariat, des membres du conseil d'administration, des cadres et des administrateurs des entités étrangères qui cherchent à détenir des parts de propriété dans une institution financière ou une personne morale opérant à Djibouti.

### *Conclusion générale du RI 2*

764 Djibouti fournit une entraide judiciaire et une extradition qui sont constructives et en temps opportun dans la plupart des cas, mais des améliorations sont nécessaires pour rendre cette assistance plus cohérente, ciblée et efficace. La qualité de l'assistance est affectée par l'absence de procédures standardisées et de suivi systématique, ce qui limite l'impact de la coopération internationale.

765 Djibouti sollicite l'entraide judiciaire mais de manière insuffisante et non alignée sur les infractions prioritaires de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Aucune demande n'a été émise pour ces infractions ni pour des crimes graves tels que le terrorisme, le trafic de migrants et la traite des êtres humains. Hormis un cas d'identification de biens à l'étranger dans une affaire de corruption et de détournement de fonds publics, les autorités djiboutiennes n'ont pas réussi à geler ou confisquer de fonds ou d'avoirs à l'étranger.

766 Les autorités de Djibouti reconnaissent l'importance de renforcer la coopération internationale pour échanger des renseignements financiers et judiciaires dans la lutte contre le BC/FT. Bien que des efforts soient en cours, comme l'utilisation d'Interpol et les partenariats de l'ANRF avec d'autres CRF par des protocoles d'accord, il existe un potentiel significatif pour intensifier ces échanges. L'engagement accru des autorités de supervision et de la DGDDI à établir des accords bilatéraux renforcera l'efficacité de Djibouti dans la prévention et la répression des infractions transfrontalières.

767 L'échange d'informations sur le bénéficiaire effectif par les autorités djiboutiennes à l'instar de l'ODPIC est quasi inexistant à l'exception de quelques demandes qui ont été reçues ou émises par l'ANRF.

768 Le système djiboutien de coopération internationale montre des efforts constructifs, mais d'importantes améliorations sont nécessaires pour répondre pleinement aux exigences internationales.

**Djibouti est notée comme ayant un niveau d'efficacité modéré pour la RI 2.**

## Annexe A. CONFORMITÉ TECHNIQUE

Cette annexe fournit une analyse détaillée du niveau de conformité de la République de Djibouti avec les 40 Recommandations du GAFI. Elle ne décrit pas la situation du pays ou des risques, mais se concentre sur l'analyse des critères techniques pour chaque Recommandation. Elle doit être lue conjointement avec le Rapport d'évaluation mutuelle.

Il convient de noter que Djibouti est devenu membre du GAFIMOAN le 15 mars 2018. Par conséquent, aucune évaluation de type GAFI n'avait été réalisée antérieurement à cette date.

### Recommandation 1 – Évaluation des risques et application d'une approche fondée sur le risque

#### Critère 1.1

Lors de l'évaluation nationale des risques (ENR) menée en 2021-2022, aucune exigence légale ne contraignait Djibouti à identifier et évaluer les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC-FT). Malgré cela, le pays a décidé de procéder à cette évaluation de manière volontaire, démontrant ainsi son engagement ferme dans la lutte contre ces phénomènes préjudiciables.

Cette démarche proactive s'est concrétisée par l'adoption officielle de l'ENR en juillet 2022 par le Comité National de Lutte contre le Terrorisme, avec le soutien technique de la Banque Mondiale.

Cependant, un tournant décisif a été pris avec l'adoption récente (mars 2024) de la loi n°106/AN/24/9ème L, instaurant une obligation légale d'évaluer les risques de BC-FT. L'article 3-1-2-1 de cette loi établit clairement cette obligation, prescrivant à Djibouti de réaliser régulièrement une ENR. Cette évaluation vise à identifier et à évaluer de manière approfondie les risques liés au BC-FT, ainsi qu'à la prolifération des armes de destruction massive. De plus, l'article met en avant l'importance de prendre en compte les risques associés aux actifs virtuels et aux nouvelles technologies, des domaines en constante évolution.

L'ENR analyse les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme du point de vue des menaces et des vulnérabilités. L'évaluation du niveau de menace s'appuie sur les données collectées relatives aux infractions sous-jacentes, et les avis d'experts. L'évaluation du niveau de vulnérabilité comprend deux composantes : une analyse détaillée des capacités nationales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme, ainsi qu'une analyse de la vulnérabilité sectorielle en matière de blanchiment de capitaux couvrant les secteurs économiques les plus significatifs du pays.

Cependant, l'ENR présente plusieurs lacunes. L'une des principales lacunes reste l'absence de statistiques et de sources d'informations fiables et officielles. Aussi, l'ENR n'a pas examiné les flux financiers liés à la corruption, une omission notable étant donné que la corruption est considérée comme l'une des principales menaces dans la lutte contre le blanchiment de capitaux. De plus, certaines entités et professions du secteur des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) ne sont pas prises en compte (seuls les casinos et l'Ordre des Experts Comptables ont participé aux travaux de l'ENR). La vulnérabilité de certaines catégories des EPNFD n'est pas présentée (Notaires, Promoteurs immobiliers, ONG) et l'évaluation de la profession d'avocat est mentionnée sans explication sur la manière dont l'exercice a été mené en l'absence de la participation active de cette

profession dans l'opération d'évaluation, en plus de l'absence d'analyses sectorielles particulièrement pour les secteurs à risque élevé.

### **Critère 1.2**

La loi n°106/AN/24/9ème L, adoptée en mars 2024, comble une lacune majeure dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (BC-FT) à Djibouti. Les exigences de ce critère sont satisfaites par les articles 3-1-1-1 et 3-1-1-2 de cette loi, qui prévoient la désignation d'une autorité spécifique et la mise en place d'un Comité national de coordination chargé de coordonner les actions d'évaluation des risques liés au blanchiment de capitaux, au financement du terrorisme et à la prolifération des armes de destruction massive.

L'article 3-1-1-1 institue ce Comité ainsi qu'un Comité technique pour l'assister dans ses tâches opérationnelles. Quant à l'article 3-1-1-2, il définit le mandat du Comité national de coordination, qui inclut explicitement la coordination des efforts d'évaluation des risques et la diffusion des résultats. Ces dispositions répondent directement à l'exigence de désignation d'une autorité ou d'un mécanisme pour cette coordination.

### **Critère 1.3**

L'article 3-1-1-2 de la Loi n°106/AN/24/9ème L, répond aux exigences du critère 1.3 qui oblige les pays à maintenir à jour les évaluations des risques. Cet article de loi présente une démarche intégrale pour la coordination, la révision, et la mise à jour périodique des évaluations des risques liés au blanchiment de capitaux, au financement du terrorisme, et à la prolifération des armes de destruction massive. En outre l'article 3-1-2-1 de la même loi précise dans son dernier paragraphe que les révisions de l'Évaluation Nationale des Risques doivent se faire « à une fréquence triennale ». : « L'évaluation nationale des risques est révisée tous les trois ans et lorsque justifié par l'apparition de nouvelles menaces et vulnérabilités ». En outre, l'article 3-1-1-2 de la même loi prévoit que le comité est chargé de mettre à jour périodiquement l'ENR. Ainsi, cet article renforce davantage l'exigence de mise à jour prévu par l'article 3-1-2-1.

### **Critère 1.4**

L'article 3-1-2-1 de la Loi n°106/AN/24/9ème L répond à ce critère en exigeant que les pays disposent de mécanismes pour fournir des informations sur les résultats de ces évaluations à toutes les autorités compétentes, les organismes d'autorégulation, les institutions financières, ainsi que les entreprises ou professions non financières désignées. Cet article prévoit la dissémination des résultats à toutes les parties prenantes du régime de LBC/FT/FP, y compris les autorités compétentes, les autorités de réglementation et de contrôle, les organismes d'autorégulation, et les personnes visées à l'article 2-1-1 de la loi susmentionnée.

### **Critère 1.5**

L'article 3-1-2-2 de la Loi n°106/AN/24/9ème L, précise que les résultats de l'évaluation nationale des risques orientent les politiques nationales et que, basées sur ces résultats, les autorités compétentes répartissent les ressources de manière à assurer

que les mesures adoptées sont proportionnées aux risques identifiés. En outre, l'article précise également que ces mesures sont conçues pour prévenir ou atténuer les BC/FT.

#### **Critère 1.6**

**Sous critères (a) et (b) :** Djibouti n'a formulé aucune réserve quant aux recommandations du GAFI.

#### **Critère 1.7**

**Sous critère (a) :** L'article 2-2-13 relatif aux "obligations de vigilance renforcée en cas de risque élevé", constitue une démarche importante dans le cas de présence de risque élevé en imposant l'obligation de vigilance renforcée en cas de risques élevés de BC/FT. Cette obligation concerne les personnes mentionnées à l'article 2-1-1. Ces personnes ont donc l'obligation de renforcer l'intensité des mesures de vigilance requises par les articles 2-2-3 à 2-2-9.

Il est à noter, que l'article 2-2-3 satisfait à l'exigence de ce sous critère en prévoyant dans son 2<sup>ème</sup> paragraphe : « Les personnes mentionnées à l'article 2-1-1 sont tenues de disposer de politiques, de contrôles et de procédures, approuvés par leur haute direction, leur permettant de gérer et d'atténuer les risques identifiés au niveau national par les autorités compétentes et ceux identifiés par elles-mêmes dans le cadre de l'évaluation des risques ... Elles sont également tenues de surveiller la mise en œuvre de ces contrôles et les renforcer si nécessaire. Lorsque des risques plus élevés sont identifiés, elles prennent des mesures renforcées pour gérer et atténuer ces risques. », par le biais de cet article, le pays est donc conforme au sous critère 1.7 (a).

**Sous critère (b) :** L'article 2-2-3, les personnes mentionnées à l'article 2-1-1( le terme " personne assujettie " désigne les institutions financières et les entreprises et professions non-financières désignées à l'article 2-1-1 et soumises aux dispositions des titres II et III de la loi 106) sont tenues de disposer de politiques, de contrôles et de procédures, approuvés par leur haute direction, leur permettant de gérer et d'atténuer les risques identifiés au niveau national par les autorités compétentes et ceux identifiés par elles-mêmes dans le cadre de leur propre évaluation des risques. Elles sont également tenues de surveiller la mise en œuvre de ces contrôles et les renforcer si nécessaire. Lorsque des risques plus élevés sont identifiés, elles prennent des mesures renforcées pour gérer et atténuer ces risques.

#### **Critère 1.8**

L'article 2-2-17 de la loi 106/AN/24/9<sup>ème</sup> permet aux entités de réduire les mesures de vigilance en cas de risques faibles de BC/FT, mais ne spécifie pas l'obligation d'alignement avec l'évaluation nationale des risques. Cette lacune constitue une insuffisance majeure, car elle ne garantit pas la cohérence des mesures prises avec les risques identifiés au niveau national. D'autre part, bien que l'article 3-1-2-1 mentionne l'intégration des résultats de l'ENR dans les évaluations sectorielles, il ne prescrit pas que les mesures simplifiées à prendre par les personnes assujetties doivent être cohérente avec l'ENR. Cet article s'adresse principalement aux « autorités compétentes » pour guider leurs évaluations sectorielles, et non pas aux personnes assujetties pour les autoriser à prendre des mesures simplifiées en cas de risque faible et en fonction des évaluations des risques réalisés par le pays.

### **Critère 1.9**

L'article 19 de la loi bancaire 119/AN/11/6ème L met l'accent sur le processus d'agrément des institutions financières, conditionné par la mise en œuvre de systèmes de contrôle interne pour assurer leur conformité aux normes de LBC/FT. Cependant, le critère exige que les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation vérifient que toutes les entités concernées, y compris les EPNFD, adoptent une évaluation des risques et une approche basée sur les risques conformément à la Recommandation 1. L'approche centrée sur l'agrément des institutions financières, telle qu'indiquée dans la réponse de Djibouti, ne couvre pas la portée de ce critère.

D'autre part, l'article 2-3-1 de la loi 106 présenté par le pays, identifie clairement les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation. Concernant la surveillance des obligations, l'article assure que les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation surveillent le respect des obligations de LBC/FT, y compris une évaluation des risques et des mesures de contrôle interne. Toutefois il ne prévoit pas que cette surveillance inclut la vérification de l'adoption d'une approche basée sur les risques en application de la Recommandation 1. Il est donc nécessaire de prévoir l'obligation pour les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation d'exercer leur rôle de surveillance sur l'ensemble des entités, y compris les EPNFD, pour la mise en œuvre de l'approche basée sur les risques.

### **Critère 1.10**

L'article 6 de l'instruction N°2023-01 du 4 mai 2023 relative au dispositif de prévention et de lutte du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme mentionne que « Les établissements assujettis mettent en place un processus d'identification, d'évaluation, de surveillance, de gestion et d'atténuation des risques de BC-FT, auxquels ils sont exposés. À cet effet, ils prennent notamment en compte leurs activités, le type de produits qu'ils offrent, les caractéristiques de leur clientèle, les canaux de distribution de leurs produits, le type d'établissements à caractère financier avec lesquels ils sont en relation et les pays avec lesquels ils effectuent des opérations. »

Cet article auquel Djibouti fait référence n'a pas précisé expressément qu'il s'agit d'une obligation qui s'impose aux « établissements assujettis ». L'expression utilisée « Les établissements assujettis mettent en place un processus ... » ne spécifie pas explicitement qu'il s'agit d'une obligation contraignante pour les "établissements assujettis".

**Sous critère (a)** En examinant globalement l'instruction N°2023-01 de la Banque Centrale de Djibouti concernant la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (BC/FT), Djibouti adopte une approche intégrée visant à identifier, évaluer et gérer les risques associés au BC/FT. Cette approche se manifeste à travers la définition des termes clés « sans spécificité concernant la définition des « établissements assujettis », l'obligation de mettre en place un dispositif de lutte BC/FT comprenant la cartographie des risques, ainsi que la spécification des acteurs concernés et de leur rôle dans la prévention du BC/FT.

L'article 5 concrétise la conformité de cette instruction avec le sous critère (a) relatif à la documentation des évaluations des risques de BC/FT. En stipulant l'obligation pour les établissements assujettis de consigner par écrit le contenu et le fonctionnement de leur dispositif LCB-FT, l'article assure que la documentation nécessaire, incluant l'évaluation des risques, soit réalisée et



formalisée. La mention dans l'article 6 d'un processus d'identification, d'évaluation, de surveillance, de gestion et d'atténuation des risques de BC/FT, formalisé par une cartographie des risques, renforce davantage la conformité de l'instruction avec le sous critère. La cartographie des risques, en tant que document formalisé, sert de preuve tangible de l'effort d'évaluation des risques entrepris par les établissements assujettis, conformément aux exigences de documentation.

En somme, l'instruction de la Banque Centrale de Djibouti, par le biais de ses dispositions, notamment l'article 5 et 6, répond de manière conforme au sous critère exigé (a) en ce qui concerne les personnes assujetties à la BCD sans préciser le cas des EPNFD. Par ailleurs, l'article 2-2-3 de la loi n°106/AN/24/9ème L, relatif à « Evaluation des risques des personnes assujetties » précise que les personnes assujetties doivent prendre les mesures appropriées pour identifier et évaluer leurs risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme auxquelles elles sont exposées, et elles doivent documenter leurs évaluations des risques « Cette évaluation des risques doit être documentée et élaborée en tenant compte de tous les facteurs de risques pertinents pour déterminer le niveau de risque global et le niveau et le type de mesures appropriées à appliquer pour atténuer ces risques ».

**Sous critère (b)** L'instruction N° 2323-01 de la Banque Centrale de Djibouti, à travers l'article 6, démontre une conformité partielle avec le sous-critère (b). Néanmoins, il serait essentiel que l'instruction spécifie que l'évaluation des risques doit non seulement être exhaustive mais également réalisée avant la détermination du niveau de risque global et du choix des mesures d'atténuation. En outre l'instruction de la BCD concerne les personnes assujetties à la BCD sans préciser le cas des EPNFD.

L'article 2-2-3 de la loi n°106, impose aux personnes assujetties l'obligation de prendre des mesures appropriées pour identifier et évaluer les risques de BC/FT, couvrant les risques liés aux clients, pays, zone géographiques, produits services, opérations et canaux de distribution.

Cependant, l'article précité ne fait pas référence à l'exigence d'envisager tous les facteurs de risques pertinents **avant** de déterminer le niveau de risque global.

**Sous critère (c)** La dernière partie du paragraphe 1 de l'article 2-2-3 de la loi n°106, prévoit que les personnes assujetties doivent veiller à mettre à jour cette évaluation.

**Sous critère (d)** L'article 3 établit un cadre général pour l'application des obligations légales et réglementaires en matière de LBC/FT et confirme le rôle de surveillance de la BCD. Cela implique une structure à travers laquelle les évaluations des risques pourraient théoriquement être communiquées aux autorités compétentes, en l'occurrence la BCD, dans le cadre de son rôle de supervision. Toutefois, l'article 3 ne mentionne pas l'existence ou la nécessité de mécanismes dédiés à la communication des informations relatives à l'évaluation des risques de BC/FT aux autorités compétentes ou aux organismes d'autorégulation. Le critère exige que les institutions disposent de moyens appropriés pour cette communication. L'absence d'une mention explicite de ces mécanismes dans l'article 3 indique une conformité partielle. En outre l'instruction de la BCD concerne les personnes assujetties à la BCD sans préciser le cas des EPNFD.

### **Critère 1.11**

(a) L'article 2-2-3 de la loi n°106, relatif à « Evaluation des risques des personnes assujetties » impose aux entités mentionnées à l'article 2-1-1 de disposer de politiques, contrôles et procédures approuvés par la haute direction pour gérer et atténuer les risques identifiés. Cette exigence couvre les risques identifiés au niveau national par les autorités compétentes ainsi que ceux identifiés par les entités elles-mêmes dans leurs évaluations des risques, en ligne avec la première partie du 2<sup>ème</sup> paragraphe de l'article.

(b) L'article 2-2-3 de la loi n°106, relatif à « Évaluation des risques des personnes assujetties » précise que les personnes assujetties doivent surveiller la mise en œuvre de ces contrôles et les renforcer si nécessaire.

(c) L'article 2-2-3 de la loi n°106, relatif à « Évaluation des risques des personnes assujetties » indique que lorsque des risques plus élevés sont identifiés, les personnes assujetties doivent prendre des mesures renforcées pour gérer et atténuer ces risques.

### **Critère 1.12**

L'article 24 de l'instruction n°2023-01 de Djibouti, prévoit une surveillance proportionnelle aux risques identifiés et exclut la possibilité de surveillance simplifiée en présence de soupçons de BC ou FT. L'article 2-2-17 de la loi n°106, relatif aux « Obligations en cas de risques faibles de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme » permet aux personnes assujetties de réduire les mesures de vigilance en cas de risque faible à condition que cette réduction soit justifiée par une évaluation des risques formalisée et documenté et n'exclut pas de la réduction des mesures de vigilance le cas de la présence de soupçons de BC/FT come il est exigé par le critère 1.12.

Aussi en ce qui concerne la satisfaction aux critère 1.9 à 1.11, Djibouti a amélioré sa conformité au critère 1.11, la conformité partielle au critère 1.9 et 1.10 à travers les insuffisances en termes d'approche basée sur les risques, l'absence de précision concernant les suspicions de BC/FT et absence de l'obligation de disposer de mécanismes appropriés pour communiquer aux autorités compétentes et aux organismes d'autorégulation des informations sur l'évaluation des risques des personnes assujetties justifient une conformité partielle pour le critère 1.12.

### ***Pondération et conclusion***

Djibouti a accompli des progrès partiels dans la mise en œuvre de cette recommandation, en particulier avec l'adoption de la loi n°106/AN/24/9ème L et de son premier rapport de l'Évaluation Nationale des Risques (ENR) du BC/FT. Cependant, des lacunes subsistent, notamment l'absence de statistiques fiables et officielles empêche une analyse précise des menaces, d'une analyse approfondie des flux financiers liés à la corruption et la non-participation de certaines entités clés à l'ENR. La coordination entre les différentes autorités compétentes est également perfectible, bien qu'une collaboration informelle existe déjà. Des efforts sont nécessaires pour combler les lacunes restantes dans la gestion des risques liés au BC/FT, impliquant des améliorations modérées en matière de l'application de l'approche basée sur le risque, la cohérence des mesures simplifiées avec l'ENR et qui ne soient pas autorisées lorsque des suspicions de BC/FT existent, l'obligation des personnes assujetties à disposer de mécanismes appropriés

pour communiquer aux autorités compétentes et aux organismes d'autorégulation des informations sur leur évaluation des risques.

Djibouti est appelé à combler les lacunes identifiées et garantir une évaluation des risques de BC-FT qui soit exhaustive et en conformité avec les normes internationales. Ceci implique non seulement des réformes législatives et réglementaires, mais aussi un renforcement des capacités institutionnelles et techniques. Dans ce sens il est à rappeler que la méthodologie du GAFI précise dans son renvoi n°5 que « Il est nécessaire de rappeler que cette recommandation vise à évaluer les facteurs contextuels du pays, le processus, le mécanisme et les sources d'informations utilisés, ainsi que les évaluations des risques réalisées tant au niveau national que sectoriel dépendamment du niveau de risque auquel le pays est exposé ».

**La République de Djibouti est " partiellement conforme" à la recommandation 1.**

## **Recommandation 2 – Coopération et coordination nationales**

### **Critère 2.1**

La République de Djibouti a finalisé son rapport d'évaluation nationale des risques de BC/FT, entamée en février 2021. Elle a déterminé et évalué les principaux secteurs à risque de BC/FT dans le pays. Djibouti dispose d'une stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) qui n'est pas fondée sur les risques identifiés. Il existe toutefois quelques rapports ou plans d'action nationaux sectoriels, qui concernent des thèmes à risques majeurs de BC/FT tels qu'identifiés dans le rapport de l'évaluation nationale des risques (ENR). Il s'agit essentiellement de la stratégie nationale pour les migrations de 2021, et la stratégie nationale de l'inclusion financière (2022-2027).

### **Critère 2.2**

Conformément à l'article 3-1-1-1 de Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, la République de Djibouti a désigné le Comité National de coordination de la lutte contre le BC/FT/FP comme autorité ayant pour mission de promouvoir la coopération et la coordination entre autorités compétentes pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et activités de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Par le même article, il est également institué le Comité technique de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive, qui est chargé d'appuyer le Comité national de coordination au plan opérationnel. La composition et le fonctionnement du Comité national de coordination et du Comité technique sont fixés par Décret, qui n'a pas encore vu le jour.

### **Critère 2.3**

Les mécanismes stratégiques et opérationnels prévus par le présent critère sont précisés à travers la composition et le fonctionnement des deux comités, le comité national de coordination (mécanisme de politique) et le comité technique (mécanisme opérationnel). Néanmoins et en l'absence du décret déterminant la composition de ces deux comités et les modalités de leur fonctionnement, aucun mécanisme ne peut être considéré comme étant mis en place à Djibouti pour la satisfaction des exigences de ce critère.

De plus, l'absence d'une stratégie nationale fondée sur les risques identifiés dans l'ENR visée au critère 2.1 ci-dessus affecte la conformité aux exigences de ce critère.

### **Critère 2.4**

Conformément aux dispositions de l'article 3-1-1-1, le comité national de coordination ainsi que le comité technique sont en charge de coordonner les efforts des autorités compétentes djiboutiennes dans la lutte contre le BC, le FT et le financement de la prolifération. Ainsi, les mécanismes de coordination qui sont prévus pour le BC/FT s'appliquent aussi à la lutte contre le financement de la prolifération des armes de destruction massive.

Cela dit, en l'absence du décret qui détermine la composition et le fonctionnement des deux comités cités plus haut, aucun mécanisme ne peut être considéré comme étant mis en place pour l'élaboration de politiques et la coordination opérationnelle en matière de lutte contre le financement de la prolifération à Djibouti, pour la satisfaction des exigences de ce critère.

### **Critère 2.5**

L'article 3-1-1-2 alinéa 4 de la loi n° 106 du 6 mars 2024, prévoit que le comité national de coordination est chargé de s'assurer que les questions de protection des données, du respect de la vie privée, de sécurité nationale et de protection des droits fondamentaux doivent être prises en considération dans l'élaboration des politiques et leurs mises en œuvre.

### ***Pondération et conclusion***

Djibouti a achevé son rapport d'évaluation nationale des risques de BC/FT, mais l'absence d'une stratégie nationale basée sur les risques identifiés demeure. La coordination institutionnelle est clairement désignée par la dernière refonte des textes législatifs, néanmoins, la composition et le fonctionnement des comités de coordination créés au niveau stratégique et opérationnel n'ont pas encore été précisés par des textes d'application. Le critère 2.4 reste non rempli, car l'inexistence d'un mécanisme de coopération prévu pour la lutte contre le financement de la prolifération des armes de destruction massive souffre des mêmes raisons d'absence de textes d'application le concernant. En revanche, le critère 2.5 est rempli en présence dans la loi n°106 de l'obligation d'une coordination avec les mesures de sécurité nationale, de protection des données et du respect de la vie privée. Des améliorations moyennes sont nécessaires pour se conformer à la recommandation n°2.

**La République de Djibouti est "partiellement conforme" à la recommandation 2.**

## Recommandation 3 – Infraction de blanchiment de capitaux

### Critère 3.1

- En République de Djibouti, les dispositions juridiques de la Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, incriminent le Blanchiment de capitaux, et les éléments matériels constitutifs de produits de crimes, sur la base des Conventions de Vienne et de Palerme :
- La définition du Blanchiment de capitaux prévue dans l'article 1-2-1 de la Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, prévoit l'incrimination de (a) La conversion ou le transfert de biens, dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite desdits biens ou d'aider toute personne qui est impliquée dans la commission de l'infraction principale à échapper aux conséquences juridiques de ses actes, conformément à l'article 3-1-b-i de la Convention de Vienne, et l'Article 6-1-a-i de la Convention de Palerme, et de (b) La dissimulation ou le déguisement de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété réelle de biens, conformément à l'article 3-1-b-ii de la Convention de Vienne, et l'Article 6-1-a-ii de la Convention de Palerme.
- L'article 4-2-1 de la Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, punis ceux qui commettent l'infraction de BC de même que leurs complices. Conformément à l'article 3-1-c-iii de la Convention de Vienne
- L'article 4-2-2 de la loi n°196/AN/02/4ème L puni la participation à une association ou entente en vue de la commission de l'infraction de BC conformément à l'article 3-1-c-iv de la Convention de Vienne et l'Article 6-1-b-ii Convention de Palerme.

### Critère 3.2

En droit de la République de Djibouti, l'infraction de BC existe dès lors que les biens en cause ont une origine illicite ou constituent un produit du crime au sens de la loi relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux. Le produit du crime quant à lui est défini comme tout bien ou avantage économique tiré directement ou indirectement de tout crime ou délit. Dès lors, l'incrimination de BC ne pose aucune restriction quant à la nature des biens et couvre toutes les infractions à la loi pénale et les lois spécifiques à certains crimes en l'occurrence la loi N° 133/AN/16/7ème L du 24 mars 2016 portant sur la lutte contre la traite des personnes et le trafic illicite des migrants. Ainsi le droit de Djibouti couvre toutes les infractions sous-jacentes contenues dans les catégories désignées d'infraction désignées par le GAFI, à l'exception du financement du terrorisme qui n'est pas toujours une infraction sous-jacente et du délit d'initiés et la manipulation des marchés qui sont non applicable pour Djibouti de l'inexistence de marché boursier dans le pays.

### Critère 3.3 – Non applicable

La République de Djibouti n'applique pas la méthode du seuil, ou une combinaison de méthode comprenant la méthode du seuil.

### Critère 3.4

L'infraction de BC s'applique à tous les types de biens ou d'avoir, corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, tangibles ou intangibles, ainsi que les actes juridiques ou documents attestant la propriété de ces avoirs ou des droits y relatifs ; de plus, le produit du crime désigne tout bien ou avantage tiré directement ou indirectement de tout crime ou délit (Article 1.2.2 point 4 et

5 de la Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive).

### **Critère 3.5**

Les dispositions relatives au titre IV de la Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive (mesures coercitives), s'appliquent quand bien même l'auteur de l'infraction d'origine ne serait ni poursuivi ni condamné, ou quand bien même il manquerait une condition pour agir en justice à la suite de ladite infraction. Il s'ensuit que le blanchiment peut être poursuivi et qu'il est possible de prouver qu'un bien constitue le produit du crime, sans qu'une personne soit au préalable poursuivie ou condamnée pour une infraction sous-jacente (L'Article 4.2.7 de la Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive).

### **Critère 3.6**

Les poursuites pour BC sont susceptibles d'être initiées même lorsque les faits de l'infraction sous-jacente sont commis à l'étranger. Cependant, afin de servir de base à des poursuites pour blanchiment, les faits d'origine commis à l'étranger doivent avoir le caractère d'une infraction pénale dans le pays où ils ont été commis et dans la loi interne de la République de Djibouti (Article 1.2.2. Point 10 Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive).

### **Critère 3.7**

L'auteur de l'infraction sous-jacente peut être également poursuivi pour Infraction de blanchiment (article 4-2-7 in fine de la Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive).

### **Critère 3.8**

La connaissance, l'intention ou la motivation nécessaire en tant qu'élément de l'infraction peuvent être déduites de circonstances factuelles objectives (article 1-2-1 de la Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive).

### **Critère 3.9**

Pour les personnes physiques condamnées pour blanchiment de capitaux, sont passibles d'une peine d'emprisonnement de 05 à 10 ans et une amende pouvant aller jusqu'à dix (10) fois la valeur des biens et fonds sur lesquels ont porté les opérations de BC. La tentative et la complicité sont punissables au même titre que l'infraction principale (article 4-2-1 de la Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive). En outre, lorsque l'infraction d'origine est punie d'une peine privative de liberté d'une durée supérieure à celle prévue pour le BC, ou lorsque l'infraction est commise dans le cadre de l'exercice d'une activité professionnelle, d'une entente criminelle ou lorsque l'auteur de l'infraction est en état de récidive des circonstances aggravantes sont prévues (article 4-2-5 de la Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive). De plus, la confiscation est obligatoire en cas de condamnation pour blanchiment ou de tentative,

et porte sur biens objets de l'infraction, y compris les instruments, et dans lesquels ces produits ont été transformés ou convertis à concurrence de leur valeur, des biens acquis légitimement auxquels lesdits produits sont mêlés y compris les revenus et autres avantages qui en ont été tirés, à quelque personne qu'ils appartiennent, à moins que leur propriétaire n'établisse qu'il les a acquis en versant effectivement le juste prix ou en échange de prestations correspondant à leur valeur ou à tout autre titre licite, et qu'il en ignorait l'origine illicite. La confiscation porte également sur des biens appartenant, directement ou indirectement, à une personne condamnée pour fait de blanchiment, à son conjoint, son concubin et à ses enfants, à moins que les intéressés n'en établissent l'origine licite ainsi que leur droit de propriété. Par ailleurs, lorsque les biens à confisquer ne peuvent être représentés, la confiscation peut être ordonnée en valeur (article 4-2-8 Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive).

Toutefois, en dépit des dispositions ci-dessus, le caractère dissuasif et proportionné et de la peine applicable aux personnes physiques condamnées pour blanchiment de capitaux est largement atténué par la faculté laissée au juge d'assortir la peine privative de liberté, du sursis.

### **Critère 3.10**

Lorsque l'infraction a été commise au profit d'une personne morale autre que l'État, celle-ci est punie d'une amende égale au quintuple des amendes prévues pour les personnes physiques. La juridiction qui prononce la condamnation peut également prononcer la confiscation du bien qui a servi ou était destiné à commettre l'infraction ou du bien qui en était le produit. De même, lorsqu'elles ont manqué à leurs obligations, les personnes morales peuvent être condamnées par les autorités disciplinaires ou de contrôle à une gamme variée de sanctions administratives. Ces autorités de contrôle peuvent aussi saisir le Procureur de la République qui peut initier des poursuites pénales qui aboutiront à des sanctions pénales (l'art 4-2-3 de la Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive). Ainsi, l'ensemble des sanctions applicables aux personnes morales sont considérées proportionnées et dissuasives.

### **Critère 3.11**

Le système pénal de la République de Djibouti dispose d'infractions connexes à l'infraction de BC de façon appropriée. En effet, les dispositions de l'article 4.2.1 et 4.2.2 de la Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, puni la tentative et la complicité par aide conseil ou incitation des mêmes peines que l'infraction de BC.

### ***Pondération et conclusion***

La République de Djibouti confère le caractère d'infraction pénale au blanchiment de capitaux sur la base de la Convention de Vienne et de la Convention de Palerme, et applique l'infraction de blanchiment de capitaux à toutes les infractions graves afin de couvrir la gamme la plus large d'infractions sous-jacentes. Il existe des lacunes mineures relatives notamment au régime de l'application du sursis qui laisse malgré les peines applicables aux auteurs de blanchiment de capitaux, la possibilité au juge d'assortir la peine d'emprisonnement du sursis.

**La République de Djibouti est en grande partie conforme avec la R.3.**

## Recommandation 4 – Confiscation et mesures provisoires

### Critère 4.1

La république de Djibouti dispose de mesures, y compris législatives, permettant la confiscation des biens suivants lorsqu'ils sont détenus par le prévenu, ou à quelque personne qu'ils appartiennent (article 4.2.8 de la Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive).

- a) Biens blanchis : L'article 4-2-8 de la Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive prévoit la confiscation des biens objets de l'infraction.
- b) Le produit (y compris les revenus ou autres avantages dérivés de ce produit) ou les instruments utilisés ou destinés à être utilisés en vue du blanchiment de capitaux ou d'infractions sous-jacentes : L'autorité judiciaire ou le fonctionnaire compétent peut en outre saisir tout bien en relation avec l'objet de l'enquête. Dès lors, l'instrument utilisé ou destiné à être utilisé pour la commission de l'infraction objet de l'enquête, peut faire l'objet de saisie (Article 4-2-8 de la Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive). En outre, l'article 44-7 du code pénal dispose que la peine complémentaire de confiscation porte lorsqu'elle est prononcée, sur la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou sur la chose qui en est le produit.
- c) Les biens constituant le produit du, ou utilisés pour le, ou destinés à être utilisés en vue du ou affectés au FT, des actes terroristes ou des organisations terroristes : Dans le cas de condamnation pour infraction de financement du terrorisme, il est ordonné la confiscation des fonds, biens et ressources financières utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre l'infraction de financement de terrorisme (article 7 de la Loi n°104/AN/24/9ème L modifiant la Loi n°110/AN/11/6ème L relative à la lutte contre le financement du terrorisme).
- d) Des biens d'une valeur correspondante : pour l'infraction de blanchiment de capitaux l'Article 4-2-8 de la Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, stipule ce qui suit « Lorsque les biens à confisquer ne peuvent être représentés, la confiscation peut être ordonnée en valeur ». Pour ce qui concerne les infractions sous-jacentes au blanchiment de capitaux, l'article 44 alinéa 7 du code pénal dispose que lorsque la chose confisquée n'a pas été saisie ou ne peut être représentée, la confiscation est ordonnée en valeur.

### Critère 4.2

La république de Djibouti dispose des mesures, y compris des mesures législatives, qui permettent à ses autorités compétentes de :

- a- Identifier, dépister et estimer : Les autorités compétentes peuvent saisir les biens en relation avec l'infraction objet de l'enquête ainsi que tous éléments permettant l'identification. Cependant le texte juridique ne prévoit pas le dépistage et l'estimation.
- b- Mettre en œuvre des mesures provisoires : Prononcer des mesures conservatoires notamment de saisies, de gel, de mise sous séquestre des capitaux et le gel des opérations financières sur des biens. L'autorité judiciaire peut également prononcer des mesures conservatoires, la mise sous séquestre des capitaux et le gel des opérations financières sur des biens, quelle qu'en soit la nature, susceptibles d'être saisis ou confisqués.



De même, les biens et autres ressources financières des personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes terroristes, d'y participer ou d'en faciliter la commission peuvent être gelés par décision de l'autorité compétente en vertu des Résolutions 1267 et 1373 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, qui permette de mettre en œuvre les mesures de gel sans notification préalable.

c- Prendre des mesures pour empêcher ou annuler les actions : Aucune mesure en vigueur ne compromet la faculté du pays à geler, saisir ou recouvrer les biens faisant l'objet d'une mesure de confiscation.

d-Prendre toutes les mesures d'enquête appropriées : Les autorités judiciaires chargées de la détection et la répression ont la faculté de saisir les biens en relation avec l'infraction. Elles peuvent également en vue d'obtenir la preuve de l'infraction, ordonner pour une durée déterminée, des mesures de techniques spéciales d'enquêtes. Le juge d'instruction peut d'office ou sur réquisition du Procureur de la République, ordonner toutes mesures conservatoires. Les autorités judiciaires et les fonctionnaires compétents chargés de la détection et de la répression, liés au BC peuvent saisir les biens en relation avec l'infraction objet de l'enquête ainsi que tous éléments de nature à permettre de les identifier.

De même le Service de Renseignement Financier reçoit, traite, analyse les informations qu'elle reçoit des assujettis ou des autorités judiciaires, des services de Police, des autorités disciplinaires et de contrôle et tous les autres services administratifs étatiques. Pour enrichir lesdites informations, le Service de Renseignement Financier exerce son droit de communication auprès de toute autorité publique et de toute personne physique ou morale.

De l'analyse de toutes ces informations auxquelles il a accès, le Service de renseignement s'il identifie des indices qui confortent ses soupçons, diffuse le renseignement financier obtenu auprès du Procureur de la République.

#### **Critère 4.3**

Les droits des tiers de bonne foi sont protégés par la loi :L'article 4-2-8 de la Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive prescrit que les biens objet de l'infraction de BC seront confisqués à moins que leur propriétaire n'établisse qu'il les a acquis en versant effectivement le juste prix ou en échange de prestations correspondant à leur valeur ou à tout autre titre licite, et qu'il en ignorait l'origine illicite.

#### **Critère4.4**

Les mécanismes pour gérer et, si nécessaire, disposer des biens gelés, saisis ou confisqués : Les biens confisqués peuvent être affectés à un fonds de lutte contre le crime organisé ou le trafic de drogues. Cependant, aucun mécanisme n'a été mis en place par les autorités de la République de Djibouti pour gérer et si nécessaire disposer des biens gelés saisis ou confisqués.

#### ***Pondération et conclusion***

Des lacunes mineures subsistent, notamment en ce qui concerne l'absence de mécanisme mis en place par les autorités de la République de Djibouti pour gérer et, le cas échéant, disposer des biens gelés, saisis ou confisqués.

**La république de Djibouti est en grande partie conforme avec la R.4.**

## Recommandation 5 – Infraction du Financement du Terrorisme

### Critère 5.1

L'article 3 de la Loi n°104/AN/24/9ème L modifiant la Loi n°110/AN/11/6ème L relative à la lutte contre le financement du terrorisme incrimine le FT en faisant référence à la commission d'infractions visés par les instruments universels de lutte contre le terrorisme comme prescrit par l'article 2 de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. Cette convention a été ratifiée par Djibouti suivant la loi n° 131/AN/05/5ème L Portant ratification de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. Les annexes contenues dans ladite convention ont également été ratifiées par la République de Djibouti à travers les lois de ratification ci-après :

- Loi n°197/AN/92/2e L du 9 février 1992 Portant adhésion de la République de Djibouti à trois conventions internationales relatives à la sécurité de l'Aviation civile
- Loi n° 49/AN/04/5ème L Portant adhésion aux Conventions internationales relatives à la lutte contre le terrorisme.
- Loi n° 127/AN/11/6ème L portant ratification du Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates formes fixes situées sur le plateau continental
- Loi N°147/AN/11/6ème L Portant ratification de la Convention Internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire.

En revanche, les actes terroristes incriminés par l'article 167 du code pénal et les articles 1 à 3 de la loi n°105/AN/24/9ème L modifiant la Loi n°111/AN/11/6ème L relative à la lutte contre le terrorisme et autres infractions graves, les articles 187 et 188 du code pénal relatif aux outrages, offenses et violences envers les dépositaires de l'autorité ou de la considération publique, l'article 385 du code pénal sur le détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport, ne couvrent pas la diversité d'actes terroristes prévus par les conventions visées en annexe de la convention sur la répression du financement du terrorisme. La législation en vigueur à Djibouti n'incrimine pas notamment les violences contre les personnes à bord d'aéronefs, la destruction ou l'endommagement d'aéronefs, les attaques dans les aéroports internationaux causant des blessures graves ou la mort, les agressions contre les locaux officiels, le domicile privé ou les moyens de transport d'une personne jouissant d'une protection internationale. Elle ne couvre pas non plus les prises d'otages pour contraindre des États ou organisations, les infractions liées aux matières nucléaires, la destruction de plateformes fixes ou l'usage d'explosifs visant des lieux publics ou des infrastructures provoquant des pertes économiques.

### Critère 5.2

L'article 3 de la Loi n°104/AN/24/9ème L modifiant la Loi n°110/AN/11/6ème L relative à la lutte contre le financement du terrorisme dispose que constitue le financement de terrorisme tout acte commis par quelque moyen que ce soit, par une personne qui directement ou indirectement, fournit ou réunit des fonds, biens ou autres ressources ou tente de les fournir ou de les réunir

dans l'intention illégale de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés en tout ou en partie, a) soit en vue de commettre, de tenter de commettre ou de faciliter un ou plusieurs actes terroristes b) ou par un terroriste ou un groupe terroriste même en l'absence de lien avec un ou des actes terroristes spécifiques.

#### **Critère 5.2 bis**

L'article 3 de la Loi n°104/AN/24/9ème L modifiant la Loi n°110/AN/11/6ème L relative à la lutte contre le financement du terrorisme dispose que les infractions de financement du terrorisme comprennent également le fait de financer les 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.

#### **Critère 5.3**

Les Fonds, objets de l'article 3 de la Loi n°104/AN/24/9ème L modifiant la Loi n°110/AN/11/6ème L relative à la lutte contre le financement du terrorisme sont définis dans l'article 2 de la même loi, désigne les biens et les avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, acquis par quelque moyen que ce soit, et des documents ou instruments légaux sous quelque forme que ce soit, y compris sous forme électronique ou numérique qui prouvent un droit de propriété ou intérêt sur ces avoirs, incluant, mais non exclusivement, crédits bancaires, chèques de voyage, chèques bancaires, mandats, actions, titres, obligations, traites et lettres de crédit, sans que cette énumération soit limitative.

Ils désignent également tout bien, y compris, de manière non limitative, les actifs financiers, les ressources économiques (y compris le pétrole et autres ressources naturelles), les biens de toute nature, corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, quel que soit leur mode d'acquisition, ainsi que les actes juridiques ou instruments sous toute forme, y compris électronique ou numérique, attestant la propriété de ces fonds et autres biens ou les droits y relatifs, y compris, de manière non limitative, les crédits bancaires, les chèques de voyage, les chèques bancaires, les mandats, les actions, les valeurs mobilières, les obligations, les traites ou lettres de crédit et les éventuels intérêts, dividendes et autres revenus ou valeurs tirés de tels fonds et autres biens ou générés par ceux-ci, et tous autres avoirs qui pourraient servir à obtenir des fonds, des biens ou des services.

Cette disposition ne fait pas de distinction sur la nature ou l'origine des biens et n'exclut aucun bien et la nature licite ou non du bien n'a aucune incidence sur la constitution de l'infraction de FT.

#### **Critère 5.4**

L'article 3 de la Loi n°104/AN/24/9ème L modifiant la Loi n°110/AN/11/6ème L relative à la lutte contre le financement du terrorisme dispose que les infractions de financement du terrorisme n'exigent pas que les fonds et autres biens (a) aient effectivement servi à commettre ou tenter de commettre un ou plusieurs actes terroristes ni (b) qu'ils soient liés à un ou plusieurs actes terroristes spécifiques.

### **Critère 5.5**

L'article 3 alinéa 6 de la Loi n°104/AN/24/9ème L modifiant la Loi n°110/AN/11/6ème L relative à la lutte contre le financement du terrorisme dispose que la connaissance, l'intention ou la motivation nécessaire en tant qu'élément de l'infraction peuvent être déduites de circonstances factuelles objectives.

### **Critère 5.6**

L'infraction de FT est punie de 20 ans de réclusion criminelle et de 10.000.000 FD d'amende. Si l'infraction a entraîné la mort d'une ou plusieurs personnes, elle est punie de la réclusion criminelle à perpétuité. Est punie des mêmes peines la participation à une association ou entente en vue de la commission de l'infraction de financement du terrorisme. Les personnes morales coupables de l'infraction de financement du terrorisme encourent les peines prévues aux articles 45, 46 et 47 du Code Pénal. La tentative d'un fait de financement du terrorisme et la complicité, l'organisation d'un tel fait, l'ordre donné, l'aide et l'assistance, l'incitation, le conseil et le concours apporté à sa commission ou à la facilitation de son exécution sont punis comme infraction de financement elle-même.

L'article 7 alinéa 1 de la Loi n°104/AN/24/9ème L modifiant la Loi n°110/AN/11/6ème L relative à la lutte contre le financement du terrorisme dispose que dans le cas de condamnation pour infraction de financement du terrorisme, il est ordonné la confiscation des fonds, biens et ressources financières utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre l'infraction de financement de terrorisme.

Enfin, le sursis n'est pas applicable en cas de condamnation pour FT dès lors que le sursis n'est applicable qu'aux peines d'emprisonnement de 5 ans au plus. Or l'infraction de FT est passible d'une peine d'emprisonnement de 20 ans.

### **Critère 5.7**

La responsabilité pénale des personnes morales s'applique à l'infraction de FT (article 45, 46 et 47 du code pénal). Les peines pénales applicables aux personnes morales sont : l'amende dont le taux est égal au quintuple de celles encourues par les personnes physiques, l'exclusion des marchés publics à titre définitif ou pour une durée qui n'excède pas dix ans, la confiscation des biens utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre l'infraction, le contrôle judiciaire pendant une période maximale de cinq ans, la suspension des activités professionnelles ou sociales à l'occasion desquelles l'infraction a été commise ou la fermeture définitive ou pour une durée de 10 ans au plus, ou la dissolution de l'établissement lorsqu'il a été créé pour commettre les faits incriminés.

Ces sanctions sont appliquées sans préjudice de la responsabilité pénale des personnes physiques.

En outre, l'autorité de contrôle compétente, saisie par le procureur de la République dans le cadre d'une procédure engagée à l'encontre d'une IF, peut appliquer des sanctions appropriées, conformément aux lois et règlements en vigueur. Cette gamme de sanctions est proportionnée et dissuasive.

### **Critère 5.8**

L'article 6 alinéa 6 de la Loi n°104/AN/24/9ème L modifiant la Loi n°110/AN/11/6ème L relative à la lutte contre le financement du terrorisme, dispose que a) la tentative d'un fait de financement du terrorisme est punie comme infraction de FT elle-même.

Ledit article dispose également que la tentative d'un fait de financement du terrorisme et la complicité, l'organisation d'un tel fait, l'ordre donné, l'aide et l'assistance, l'incitation, le conseil et le concours apporté à sa commission ou à la facilitation de son exécution sont punis comme infraction de financement elle-même. En conséquence, l'on peut conclure que le critère est 5.8 est rempli.

### **Critère 5.9**

L'article 1-2-2 point 9 de la Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive dispose que « l'infraction d'origine désigne toute infraction pénale, même commise à l'étranger, ayant permis à son auteur de se procurer des produits au sens de la présente loi ». Tel que défini, l'infraction de FT pourrait constituer une infraction sous-jacente à condition qu'elle ait produit des avoirs susceptibles d'être blanchis ou qu'elle ait permis à son auteur de se procurer un produit.

En vue de s'assurer que l'infraction de FT est toujours une infraction sous-jacente au BC, les autorités de la République de Djibouti devraient déterminer sans condition, la liste des infractions sous-jacente à travers une gamme d'infractions au sein de chacune des catégories désignées par le GAFI tel qu'indiqué au critère 3-2.

### **Critère 5.10**

L'article 3 alinéa 5 de Loi n°104/AN/24/9ème L modifiant la Loi n°110/AN/11/6ème L relative à la lutte contre le financement du terrorisme dispose que commet également l'infraction de financement du terrorisme toute personne ou groupe de personnes agissant de concert comme complices ou qui y contribue en connaissance de cause ou facilite l'activité criminelle ainsi que, celle ou celui qui organise la commission de l'infraction ou donne l'ordre à d'autres personnes de la commettre, même si les faits sont commis sur le territoire d'un État tiers.

### ***Pondération et conclusion***

Le cadre juridique relatif à l'incrimination du financement du terrorisme comporte des lacunes modérées. La législation en vigueur à Djibouti n'incrimine pas la diversité d'actes terroristes prévues par les conventions visées en annexe de la convention pour la répression du financement du terrorisme. En outre, telle que libellée dans la loi relative à la LBC/FT, le financement du terrorisme n'est pas toujours une infraction sous-jacente au BC.

**La République de Djibouti est partiellement conforme avec la R5**

## Recommandation 6 – Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme

### IDENTIFICATION ET DÉSIGNATION

#### Critère 6.1

Concernant les désignations relatives aux résolutions 1267/1989 et 1988 du CSNU :

- a) L'autorité nationale responsable pour proposer la désignation de personnes ou d'entités au Comité 1267/1989 et de proposer la désignation de personnes ou d'entités au Comité 1988 est le Comité Technique de Mise en Œuvre et de Gestion des Sanctions Financière Ciblées Liées au Terrorisme et à la Prolifération des Armes de Destruction Massive (Articles 8 et 9 de la Loi 104/An/24/9<sup>ème</sup>, articles 3 et 5 du Décret 2024-053/PR/MJDH);
- b) L'identification des cibles de désignation sur la base des critères établis dans les Résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies (RCSNU) se fait en recueillant toutes les informations disponibles des membres du Comité Technique et de toute autre autorité compétente (Article 5, paragraphe 4 du Décret 2024-053/PR/MJDH).
- c) La proposition de désignation doit être étayée par des « motifs raisonnables » et n'est pas subordonnée à l'existence d'une procédure pénale (Article 5, paragraphe 5 du Décret 2024-053/PR/MJDH).
- d) La proposition de désignation doit suivre les procédures et les modèles d'inscription sur les listes (dans le cas des régimes de sanctions des Nations Unies), adoptés par le comité compétent (Comité 1267/1989 ou Comité 1988) (Article 7, paragraphe 3 du Décret 2024-053/PR/MJDH);
- e) Les autorités doivent fournir autant d'informations pertinentes que possible sur le nom proposé ; un exposé des motifs le plus détaillé possible sur les raisons de l'inscription ; et (en cas de propositions de noms au Comité 1267/1989), préciser si leur statut d'État désignant peut-être rendu public (Article 7 du Décret 2024-053/PR/MJDH).

#### Critère 6.2

En ce qui concerne les désignations relatives à la résolution 1373 du CSNU :

- a) L'autorité compétente ayant la responsabilité de proposer la désignation de personnes ou d'entités qui remplissent les critères spécifiques de désignation décrits dans la RCSNU 1373 est le Comité Technique de Mise en Œuvre et de Gestion des Sanctions Financière Ciblées Liées au Terrorisme et à la Prolifération des Armes de Destruction Massive (Article 8 de la Loi 104/An/24/9<sup>ème</sup>, articles 3 et 5 du Décret 2024-053/PR/MJDH) ; ceci à l'initiative du pays lui-même ou après avoir examiné la demande d'un autre pays et, le cas échéant, donné effet à celle-ci (Article 5, paragraphes 1 et 2 du Décret 2024-053/PR/MJDH).
- b) L'identification des cibles de désignation sur la base des critères établis dans la RCSNU 1373 se fait en recueillant toutes les informations disponibles des membres du Comité Technique et de toute autre autorité compétente (Article 5, paragraphe 4 du Décret 2024-053/PR/MJDH).
- c) Lorsqu'il reçoit une demande d'un pays étranger, le Comité Technique doit recueillir toutes les informations de l'autorité étrangère pour déterminer rapidement que la demande est étayée par des motifs raisonnables permettant de suspecter

ou de penser que la personne ou l'entité dont la désignation est proposée remplit les critères de désignation de la RCSNU 1373 afin d'adopter la proposition de désignation (Article 5, paragraphes 4 et 5 du Décret 2024-053/PR/MJDH) ;

- d) La proposition de désignation doit être étayée par des « motifs raisonnables » et n'est pas subordonnée à l'existence d'une procédure pénale (Article 5, paragraphe 5 du Décret 2024-053/PR/MJDH).
- e) Le Comité Technique doit transmettre à un Etat tiers autant d'informations pertinentes que possible pour l'identification avec certitude, ainsi que les informations les plus détaillées possibles venant étayer la décision lorsqu'il est demandé à un autre pays de donner effet à des actions engagées dans le cadre des mécanismes de gel (Article 7, paragraphe 4 du Décret 2024-053/PR/MJDH).

### **Critère 6.3**

- a) Le Comité Technique dispose du pouvoir de recueillir de tous ses membres et de toute autre autorité nationale ou étrangère des informations afin d'identifier les personnes et entités qui remplissent les critères de désignation, sur le fondement de motifs raisonnables, ou pour lesquelles il existe une base raisonnable de suspecter ou de penser qu'elles remplissent ces critères (Article 5, paragraphe 4 du Décret 2024-053/PR/MJDH);
- b) Le Comité Technique a le pouvoir d'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 5, paragraphe 3 du Décret 2024-053/PR/MJDH).

### **GEL**

### **Critère 6.4**

Le ministre du budget ordonne la désignation des personnes et entités figurant sur la Liste de Sanctions des RCSNU 1267/1989,1988 et des personnes ou entités faisant l'objet d'une proposition de désignation adoptée par le Comité Technique conformément à la RCSNU 1273 dans le délai maximum de 16 heures à compter soit de l'annonce par communiqué de presse des Nations Unies du rajout d'un nom à la Liste de Sanctions 1267/1989,1988, ou l'adoption d'une proposition de désignation par le Comité Technique conformément à la RCSNU 1273 (Article 8 du Décret 2024-053/PR/MJDH). Cette désignation est publiée sans délai sur le site web du Comité Technique (Article 8, paragraphe 2.b du Décret 2024-053/PR/MJDH) et le gel des fonds des personnes et entités désignées intervient dans un délai maximum de 8 heures à compter de cette publication (Article 9 du Décret 2024-053/PR/MJDH).

### **Critère 6.5**

- a) La république de Djibouti oblige toutes les personnes physiques ou morales et entités susceptibles de détenir les fonds à geler les fonds et autres biens des personnes désignées dans le délai maximum de 8 heures à compter de la publication sur le site web du Comité Technique de la décision administrative de désignation et sans notification préalable (Article 10 de la Loi 104/An/24/9<sup>ème</sup> et Article 9 du Décret 2024-053/PR/MJDH).
- b) L'obligation de gel des fonds à la République de Djibouti s'étend à : (i) tous les fonds et autres biens qui sont possédés ou contrôlés par l'entité ou la personne désignée ;(ii) aux fonds ou autres biens possédés ou contrôlés intégralement ou conjointement, directement ou indirectement, par les personnes ou les entités désignées; (iii) aux fonds ou autres biens provenant de ou générés par les fonds et autres biens possédés ou contrôlés, directement ou indirectement, par les

personnes ou les entités désignées ; (iv) aux fonds ou autres biens de personnes et entités agissant au nom ou sur instructions des personnes ou entités désignées (Article 10 de la Loi 104/An/24/9<sup>ème</sup> et Article 9 du Décret 2024-053/PR/MJDH).

- c) Il est interdit à toute personne ou entité de mettre à disposition des fonds et autres biens, ressources économiques, ou services financiers et autres services liés, directement ou indirectement, intégralement ou conjointement, au profit des personnes ou entités désignées; des 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 RCSNU applicables (Article 11 de la Loi 104/An/24/9<sup>ème</sup> et Article 10 du Décret 2024-053/PR/MJDH).
- d) La décision administrative de désignation fait l'objet d'une publication dans l'édition suivante du Journal Officiel ainsi que sans délai sur le site web du Comité Technique (Article 8, paragraphe 2.b du Décret 2024-053/PR/MJDH). Cette décision est également communiquée au secteur financier et aux entreprises et professions non financières désignées par le Comité Technique (Article 8, paragraphe 2.d du Décret 2024-053/PR/MJDH) mais les modalités et procédures d'une telle diffusion n'étaient pas encore établies par le Comité Technique au moment de la visite sur place. Le Comité Technique formule et fournit aux institutions financières et autres personnes et entités, y compris les entreprises et professions non financières désignées susceptible de détenir des fonds ou autres biens visés, des lignes directrices quant aux obligations de celles-ci concernant les actions de désignation/gel et de radiation/dégel (Article 5, paragraphe 7 du Décret 2024-053/PR/MJDH), toutefois aucune ligne directrice n'était établie au moment de la visite sur place.
- e) Les institutions financières et entreprises et professions non financières désignées doivent déclarer à ANRF tous les biens gelés et les mesures prises conformément aux interdictions des RCSNU pertinentes, y compris les tentatives d'opérations impliquant ou liés aux fonds et autres biens faisant l'objet du gel ou aux personnes et entités désignées dans les 24 heures (Article 13 du Décret 2024-053/PR/MJDH). Toutefois, les procédures et les formulaires à cette fin n'étaient pas établis par le Comité Technique au moment de la visite sur place.
- f) Les textes normatifs disposent que les droits des tiers de bonne foi sont respectés dans le cadre de la mise en œuvre des obligations dans le cadre de la Recommandation 6 (Article 12 de la Loi 104/An/24/9<sup>ème</sup> et Article 12 du Décret 2024-053/PR/MJDH) mais aucune mesure concrète n'existait au moment de la visite sur place pour mettre en œuvre cette disposition.

### ***RADIATION DES LISTES, DEBLOCAGE ET ACCES AUX FONDS ET AUTRES BIENS GELES***

#### **Critère 6.6**

La République de Djibouti a développé et mis en œuvre des mécanismes connus du public relatives à la radiation des listes et au déblocage des fonds et autres biens des personnes et entités qui ne remplissent pas ou plus les critères de désignation mais certaines procédures restent encore à définir. Notamment :

- a) La république de Djibouti dispose des mécanismes pour soumettre les demandes de radiation des listes au Comité des sanctions compétent des Nations Unies dans le cas de personnes et entités désignées en application des régimes de sanctions des Nations Unies qui, de l'avis du pays, ne répondent pas ou plus aux critères de désignation (Article 8, paragraphe 2.c et Article 19 du Décret 2024-053/PR/MJDH). Toutefois, les procédures ainsi que les formulaires y relatifs n'avaient pas encore été mis en place par le Comité Technique au moment de la visite sur place.



- b) Le Comité Technique et le ministre du budget disposent de pouvoirs et mécanismes pour radier des listes et débloquer les fonds ou autres biens des personnes et entités, désignées en application de la RCSNU 1373, qui ne remplissent plus les critères de désignation (Article 8, paragraphe 2.c et Articles 19, 21 et 22 du Décret 2024-053/PR/MJDH). Toutefois, les procédures et les formulaires pour soumettre la demande de radiation n'étaient pas encore en développés par le Comité Technique au moment de la visite sur place.
- c) La personne désignée peut faire examiner la décision de désignation par le Tribunal Administratif en ce qui concerne les désignations faites en application de la RCSNU 1373 (Article 20 du Décret 2024-053/PR/MJDH).
- d) Le Comité Technique doit faciliter l'examen des désignations en application de la RCSNU 1988, conformément à toutes les lignes directrices ou procédures applicables que le Comité 1988 a adoptées, y compris celles relatives au mécanisme du Point Focal (Article 5, paragraphe 8 du Décret 2024-053/PR/MJDH).
- e) Toute décision administrative de désignation doit être accompagnée d'informations concernant les procédures à suivre pour toute personne et entité désignée sur la liste des sanctions Al-Qaïda pour soumettre une demande de radiation des listes directement au Bureau du Médiateur des Nations Unies (Article 8, paragraphe 2.c (ii) du Décret 2024-053/PR/MJDH).
- f) Toute personne ou entité portant le même nom ou un nom similaire à celui d'une personne ou entité désignée, et qui, par inadvertance, aurait été affectée par un mécanisme de gel (c'est-à-dire dans le cas d'un « faux positif »), peut former un recours auprès du Comité Technique permettant de débloquer les fonds ou autres biens, après que le Comité Technique a vérifié que la personne ou l'entité concernée n'est pas une personne ou une entité désignée (Article 14 du Décret 2024-053/PR/MJDH). Toutefois, les procédures et formulaires relatifs à ce recours n'avaient pas encore été développés par le Comité au moment de la visite sur place.
- g) Les décisions de radiation des listes et de déblocage sont prises par le ministre du budget dans un délai maximum de 16 heures et publiées sans délai sur le site web du Comité Technique et dans l'édition suivant du Journal Officiel (Article 21 du Décret 2024-053/PR/MJDH). Elles doivent également être communiquées au secteur financier et aux entreprises et professions non financières désignées mais les procédures y relatives n'étaient pas encore été élaborées par le Comité Technique au moment de la visite sur place. Les obligations concernant les actions de radiation des listes et de déblocage des institutions financières et autres personnes et entités, y compris les entreprises et professions non financières désignées, susceptibles de détenir des fonds ou autres biens visés sont décrites dans les textes normatifs (Article 22 du Décret 2024-053/PR/MJDH). Le pays ne disposait pas d'autres lignes directrices à l'intention des institutions financières et autres personnes et entités.

#### **Critère 6.7**

La République de Djibouti autorise l'accès aux fonds et autres biens gelés considérés comme nécessaires pour couvrir des dépenses de base, le paiement de certains types de charges, de frais et de rémunérations de services ou des dépenses extraordinaires, conformément aux procédures de la RCSNU 1452 et de toute résolution subséquente. Pour les mêmes motifs, la République de Djibouti autorise l'accès aux fonds et autres biens lorsque des mesures de gel sont appliquées aux personnes et entités désignées en application de la RCSNU 1373 (Articles 8 et 16 du Décret 2024-053/PR/MJDH).

### *Pondération et conclusion*

Le cadre juridique de la République de Djibouti en matière de la mise en œuvre des sanctions financières ciblées est globalement conforme pour assurer la mise œuvre effective et sans délai des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies relatives à la prévention et la répression du terrorisme et du financement du terrorisme. Toutefois certaines procédures de mise en œuvre pratique des principes plus généraux décrits dans les textes normatifs, notamment relatives à la communication des décisions de désignation et de radiation aux institutions financières et EPNFD doivent encore être élaborées par les autorités compétentes.

**La République de Djibouti est en grande partie conforme avec la R.6.**

### **Recommandation 7 – Sanctions financières ciblées liées à la prolifération**

#### **Critère 7.1**

Le ministre du budget ordonne la désignation des personnes et entités figurant sur la Liste de Sanctions de la RCSNU 1718 dans le délai maximum de 16 heures à compter de l'annonce par communiqué de presse des Nations Unies du rajout d'un nom à la Liste de Sanctions (Article 8 du Décret 2024-053/PR/MJDH). Cette désignation est publiée sans délai sur le site web du Comité Technique (Article 8, paragraphe 2.b du Décret 2024-053/PR/MJDH) et le gel des fonds des personnes et entités désignées intervient dans un délai maximum de 8 heures à compter de cette publication (Article 9 du Décret 2024-053/PR/MJDH).

#### **Critère 7.2**

- a) La république de Djibouti oblige toutes les personnes physiques ou morales et entités susceptibles de détenir les fonds à geler les fonds et autres biens des personnes désignées dans le délai maximum de 8 heures à compter de la publication sur le site web du Comité Technique de la décision administrative de désignation et sans notification préalable (Article 9 du Décret 2024-053/PR/MJDH).
- b) L'obligation de gel des fonds à la République de Djibouti s'étend à : (i) tous les fonds et autres biens qui sont possédés ou contrôlés par l'entité ou la personne désignée ;(ii) aux fonds ou autres biens possédés ou contrôlés intégralement ou conjointement, directement ou indirectement, par les personnes ou les entités désignées; (iii) aux fonds ou autres biens provenant de ou générés par les fonds et autres biens possédés ou contrôlés, directement ou indirectement, par les personnes ou les entités désignées ; (iv) aux fonds ou autres biens de personnes et entités agissant au nom ou sur instructions des personnes ou entités désignées (Article 9 du Décret 2024-053/PR/MJDH).
- c) Il est interdit à toute personne ou entité de mettre à disposition des fonds et autres biens, ressources économiques, ou services financiers et autres services liés, directement ou indirectement, intégralement ou conjointement, au profit des personnes ou entités désignées; des 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 RCSNU applicables (Article 10 du Décret 2024-053/PR/MJDH).
- d) La décision administrative de désignation fait l'objet d'une publication dans l'édition suivante du Journal Officiel ainsi que sans délai sur le site web du Comité Technique (Article 8, paragraphe 2.b du Décret 2024-053/PR/MJDH).

Cette décision est également communiquée au secteur financier et aux entreprises et professions non financières désignées par le Comité Technique (Article 8, paragraphe 2.d du Décret 2024-053/PR/MJDH) mais les modalités et procédures d'une telle diffusion n'étaient pas encore établies par le Comité Technique au moment de la visite sur place. Le Comité Technique formule et fournit aux institutions financières et autres personnes et entités, y compris les entreprises et professions non financières désignées susceptible de détenir des fonds ou autres biens visés, des lignes directrices quant aux obligations de celles-ci concernant les actions de désignation/gel et de radiation/dégel (Article 5, paragraphe 7 du Décret 2024-053/PR/MJDH), toutefois aucune ligne directrice n'était établie au moment de la visite sur place.

- e) Les institutions financières et entreprises et professions non financières désignées doivent déclarer à ANRF tous les biens gelés et les mesures prises conformément aux interdictions des RCSNU pertinentes, y compris les tentatives d'opérations impliquant ou liés aux fonds et autres biens faisant l'objet du gel ou aux personnes et entités désignées dans les 24 heures (Article 13 du Décret 2024-053/PR/MJDH). Toutefois, les procédures et les formulaires à cette fin n'étaient pas établis par le Comité Technique au moment de la visite sur place.
- f) Les textes normatifs disposent que les droits des tiers de bonne foi sont respectés dans le cadre de la mise en œuvre des obligations dans le cadre de la Recommandation 7 (Article 12 du Décret 2024-053/PR/MJDH) mais aucune mesure concrète n'existait au moment de la visite sur place pour mettre en œuvre cette disposition.

### **Critère 7.3**

La république de Djibouti ne dispose pas de mesures pour surveiller et assurer le respect par les institutions financières et entreprises et professions non financières désignées des lois et moyens contraignants applicables mettant en œuvre les obligations prévues par la Recommandation 7 et aucune sanction de non-respect n'est prévue.

### **Critère 7.4**

La République de Djibouti a développé et mis en œuvre des mécanismes connues du public relatives à la radiation des listes et au déblocage des fonds et autres biens des personnes et entités qui ne remplissent pas ou plus les critères de désignation, mais certaines procédures restent encore à définir. Notamment :

- a) Toute décision administrative de désignation doit être accompagnée d'informations concernant les procédures à suivre pour toute personne et entité désignée pour soumettre une demande de radiation des listes directement au Point Focal des Nations Unies (Article 8, paragraphe 2.c (ii) du Décret 2024-053/PR/MJDH).
- b) Toute personne ou entité portant le même nom ou un nom similaire à celui d'une personne ou entité désignée, et qui, par inadvertance, aurait été affectée par un mécanisme de gel (c'est-à-dire dans le cas d'un « faux positif »), peut former un recours auprès du Comité Technique permettant de débloquer les fonds ou autres biens, après que le Comité Technique a vérifié que la personne ou l'entité concernée n'est pas une personne ou une entité désignée (Article 14 du Décret 2024-053/PR/MJDH). Toutefois, les procédures et formulaires relatifs à ce recours n'avaient pas encore été développés par le Comité au moment de la visite sur place.
- c) Toute décision administrative de désignation doit être accompagnée d'informations concernant les procédures à suivre pour toute personne et entité désignée pour soumettre une demande de dérogation au gel des fonds au Comité Technique et le Comité Technique, lorsqu'il décide que les conditions de dérogation établies par la RCSNU 1718 sont remplies, accorde l'accès aux fonds, conformément aux procédures de la RCSNU 1718 et de toute résolution subséquente (Articles 8, 16 et 17 du Décret 2024-053/PR/MJDH).

- d) Les décisions de radiation des listes et de déblocage sont prises par le ministre du budget dans un délai maximum de 16 heures et publiées sans délai sur le site web du Comité Technique et dans l'édition suivant du Journal Officiel (Article 21 du Décret 2024-053/PR/MJDH). Elles doivent également être communiquées au secteur financier et aux entreprises et professions non financières désignées mais les procédures y relatives n'étaient pas encore été élaborées par le Comité Technique au moment de la visite sur place. Les obligations concernant les actions de radiation des listes et de déblocage des institutions financières et autres personnes et entités, y compris les entreprises et professions non financières désignées, susceptibles de détenir des fonds ou autres biens visés sont décrites dans les textes normatifs (Article 22 du Décret 2024-053/PR/MJDH). Le pays ne disposait pas d'autres lignes directrices à l'intention des institutions financières et autres personnes et entités.

#### **Critère 7.5**

- a) La république de Djibouti permet l'ajout aux comptes gelés conformément à la Résolution 1718 des intérêts ou 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 de cette Résolution et ces intérêts, revenus et paiements sont eux-mêmes gelés (Article 15 du Décret 2024-053/PR/MJDH).
- b) N'a pas été analysé étant donné l'expiration des sanctions financières ciblées conformément à la RCSNU 2231.

#### *Pondération et conclusion*

La République de Djibouti dispose d'un cadre juridique et institutionnel pour mettre en œuvre des sanctions financières ciblées conformément aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies relatives à la prévention, la répression et l'interruption de la prolifération des armes de destruction massive et de son financement. Toutefois, aucune mesure de surveillance pour assurer le respect par les institutions financières et entreprises et professions non financières désignées des lois et moyens contraignants applicables mettant en œuvre les obligations prévues par la Recommandation 7 n'a été mise en œuvre et aucune sanction de non-respect n'est prévue. Aussi, certaines procédures de mise en œuvre pratique des principes plus généraux décrits dans les textes normatifs, notamment relatives à la communication des décisions de désignation et de radiation aux institutions financières et EPNFD doivent encore être élaborées par les autorités compétentes

**La République de Djibouti est Partiellement conforme avec la R.7.**

### **Recommandation 8 : Organismes à but non lucratif (OBNL)**

#### **Critère 8.1**

- (a) L'autorité compétente (ministère de l'intérieur désignée dans l'Article 2-3-1 de la Loi n°106/AN/24/9ème) a l'obligation juridique de prendre les mesures nécessaires afin d'identifier quel sous-ensemble d'organisations entrent dans la définition d'OBNL (personnes morales, constructions juridiques ou organisations qui à titre principal sont impliquées dans la collecte et la distribution de fonds à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives, sociales ou fraternelles ou dans d'autres types de "bonnes œuvres"), et utiliser toutes les sources d'informations pertinentes afin

de recenser les spécificités et les types d'OBNL qui, du fait de leurs activités ou de leurs caractéristiques, sont vulnérables à une exploitation à des fins de financement du terrorisme (Article 21, paragraphe 2.1 de la Loi n°104/AN/24/9<sup>ème</sup>). A cette fin elle travaille en coordination avec et sous le contrôle du Comité national de coordination de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive (Article 21, paragraphe 1 de la Loi n°104/AN/24/9<sup>ème</sup>). Toutefois, l'autorité compétente n'avait pas procédé à l'identification des organisations qui entrent dans la définition d'OBNL au moment de la visite sur place.

- (b) L'autorité compétente prend les mesures nécessaires afin d'identifier la nature des menaces posées par les entités terroristes sur les OBNL qui présentent des risques ainsi que la manière dont les acteurs du terrorisme exploitent ces OBNL (Article 21, paragraphe 2.2 de la Loi n°104/AN/24/9<sup>ème</sup>).
- (c) L'autorité compétente a l'obligation juridique de prendre des mesures nécessaires afin de revoir la pertinence des mesures en place à Djibouti, y compris les lois et les règlements, qui concernent les OBNL susceptibles d'être exploités à des fins de financement du terrorisme, et ce afin de pouvoir prendre des mesures proportionnées et efficaces pour traiter les risques identifiés (Article 21, paragraphe 2.3 de la Loi n°104/AN/24/9<sup>ème</sup>). Toutefois, ces menaces n'avaient pas été identifiées au moment de la visite sur place.
- (d) L'autorité compétente prend des mesures nécessaires afin de réévaluer périodiquement le secteur en examinant les nouvelles informations relatives aux vulnérabilités potentielles face aux activités terroristes, afin de garantir une mise en œuvre efficace des mesures (Article 21, paragraphe 2.4 de la Loi n°104/AN/24/9<sup>ème</sup>). Toutefois, l'autorité compétente n'avait pas procédé à la réévaluation périodique au moment de la visite sur place.

## **Critère 8.2**

- (a) La République de Djibouti a mis en place des mesures de transparence, à savoir l'obligation d'inscription auprès de l'autorité compétente et sur un registre des OBNL avec indications de la dénomination sociale et l'objet de l'OBNL, le nom, les prénoms, la date de naissance, la nationalité, l'adresse ainsi que les responsabilités spécifiques et pouvoirs de toute personne chargée d'assumer la responsabilité du fonctionnement de l'OBNL, et le cas échéant, le nom, les prénoms, la date de naissance, la nationalité et l'adresse des bénéficiaires effectifs de l'OBNL (Article 20 de la Loi n°104/AN/24/9<sup>ème</sup>). Toutefois, un tel registre n'était pas mis en place au moment de la visite sur place. Les OBNL doivent également tenir une comptabilité conforme aux normes en vigueur à Djibouti et remettre les états financiers de l'exercice clos à l'autorité compétente à cet effet. Elles doivent également mettre à la disposition de l'autorité compétente toute autre information relative à l'administration et la gestion de leurs activités, y compris des informations concernant leurs finances, lorsque demande en est faite (Article 23, paragraphe 5 de la Loi n°104/AN/24/9<sup>ème</sup>). L'autorité compétente doit prendre des mesures afin de favoriser la responsabilité et l'intégrité des OBNL de façon à renforcer la confiance du public dans leur gestion et leur fonctionnement (Article 22, paragraphe 1 de la Loi n°104/AN/24/9<sup>ème</sup>) mais au moment de la visite sur place aucune mesure n'était prise par le ministère de l'intérieur.
- (b) L'autorité compétente a l'obligation juridique de mener des campagnes de sensibilisation et d'éducation pour encourager et approfondir les connaissances au sein des OBNL et de la communauté des donateurs sur les vulnérabilités potentielles des OBNL face à l'exploitation à des fins de financement du terrorisme et aux risques de financement du terrorisme, et sur les mesures que les OBNL peuvent prendre pour se protéger d'une telle exploitation (Article 22, paragraphe 2 de la Loi n°104/AN/24/9<sup>ème</sup>). Toutefois, l'autorité compétente n'avait pas mené de telles campagnes au moment de la visite sur place.

- (c) L'autorité compétente a l'obligation juridique de travailler avec les OBNL pour mettre au point les meilleures pratiques qui permettent de répondre aux risques de financement du terrorisme et aux vulnérabilités, et de protéger ainsi les OBNL contre toute exploitation à des fins de financement du terrorisme (Article 22, paragraphe 3 de la Loi n°104/AN/24/9ème). Cependant, l'autorité compétente n'avait pas entrepris de tels travaux au moment de la visite sur place.
- (d) L'autorité compétente doit encourager les OBNL à effectuer leurs opérations par l'intermédiaire de circuits financiers réglementés chaque fois qu'elles le peuvent, sans perdre de vue que les capacités ne sont pas les mêmes dans tous les domaines de l'action caritative et humanitaire d'urgence (Article 22, paragraphe 4 de la Loi n°104/AN/24/9ème). Les OBNL sont notamment tenues de déposer sur un compte bancaire auprès d'un établissement agréé l'ensemble des sommes d'argent qui leur sont remises à titre de donation ou dans le cadre de transactions qu'elles sont amenées à effectuer (Article 23, paragraphe 2 de la Loi n°104/AN/24/9ème).

### **Critère 8.3**

L'autorité compétente a l'obligation juridique de prendre des mesures pour promouvoir une surveillance ou un contrôle efficace de manière à démontrer que des mesures fondées sur les risques sont appliquées aux OBNL susceptibles d'être exploités à des fins de financement du terrorisme (Article 24, paragraphe 1 de la Loi n°104/AN/24/9ème) mais aucune mesure n'était prise par le ministère de l'intérieur au moment de la visite sur place, faute d'analyse adéquate des risques des OBNL. Les OBNL doivent également tenir un registre de toutes les donations reçues pour un montant égal ou supérieur à 1.000.000 FDJ accessible sur demande à l'autorité de contrôle et aux autorités d'enquête et de poursuite pénale (Article 23, paragraphe 1 de la Loi n°104/AN/24/9ème).

### **Critère 8.4**

- (a) L'autorité compétente doit surveiller la conformité des OBNL avec les exigences de la présente loi, y compris les mesures basées sur les risques (Article 24, paragraphe 2 de la Loi n°104/AN/24/9ème).
- (b) L'autorité compétente doit sanctionner de manière efficace, proportionnée et dissuasive toute violation de leurs obligations par les OBNL ou les personnes agissant en leur nom (Article 24, paragraphe 3 de la Loi n°104/AN/24/9ème).

Toutefois, le décret déterminant la nature et la portée de ces sanctions n'était pas adopté au moment de la visite sur place.

### **Critère 8.5**

- (a) L'autorité compétente travaille en coordination avec et sous le contrôle du Comité national de coordination de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive composé différentes autorités nationales, y compris le ANRF et les autorités d'application de la loi (Article 2, paragraphe 1 de la Loi n°104/AN/24/9ème) mais aucune autre disposition n'assure l'efficacité de la coopération, de la

coordination et de l'échange d'informations entre toutes les autorités appropriées et organisations détenant des informations pertinentes sur les OBNL.

- (b) Les autorités de la Police initient des enquêtes conformément aux dispositions du code de procédure pénale. Toutefois, les autorités n'ont pas fourni les références aux articles du Code de procédure pénale pertinentes et n'ont pas précisé clairement l'objet de ces enquêtes. Aucune disposition n'existe concernant les pouvoirs d'enquête des autres autorités.
- (c) L'ANRF et l'autorité compétente ont le pouvoir de demander toutes les informations et documents qui doivent être collectés et conservés par les OBNL et toute information relative à l'administration et la gestion de leurs activités, y compris des informations concernant leurs finances (Article 2, paragraphes 4 et 5 de la Loi n°104/AN/24/9ème). Aucune disposition n'existe concernant l'accès aux documents et informations des autres autorités.
- (d) Afin de déclencher des enquêtes, l'autorité compétente et l'ANRF informent, sans délai, le Procureur de la République lorsqu'ils soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'une OBNL (1) est impliquée dans une exploitation à des fins de financement du terrorisme et/ou sert de façade à un terroriste ou un groupe terroriste pour la collecte de fonds ; (2) est exploitée comme un moyen de financement du terrorisme, y compris pour éviter des mesures de gel de fonds et autres biens, ou comme d'autres formes de soutien du terrorisme ; (3) dissimule ou opacifie le détournement clandestin de fonds a priori destinés à des fins légitimes mais utilisés en fait au profit de terroristes ou de groupes terroristes (Article 25 de la Loi n°104/AN/24/9ème). Cependant, il n'y a pas d'obligation pour les autorités de poursuite et d'application de la loi et pour l'ANRF d'informer l'autorité compétente afin que celle-ci prenne des mesures préventives.

#### **Critère 8.6**

L'autorité compétente (ministère de l'intérieur) est chargée de répondre aux demandes d'informations internationales concernant toute OBNL suspectée de financer le terrorisme ou de le soutenir par tout autre moyen (Article 26 de la Loi n°104/AN/24/9ème). Toutefois, les procédures pour répondre à ces demandes n'étaient pas arrêtées par l'autorité compétente au moment de la visite sur place.

#### *Pondération et conclusion*

La République de Djibouti dispose d'un cadre juridique relatif à la prévention d'utilisation des OBNL à des fins de financement de terrorisme mais certaines lacunes importantes existent, notamment l'absence d'actions des autorités afin d'identifier les OBNL les plus à risque, l'absence de régime de sanctions efficaces et dissuasives, de mesures de surveillance fondées sur le risque ainsi que l'absence de mesures suffisantes et de procédures permettant d'assurer une coopération et échange d'informations sur le plan national et international.

**La République de Djibouti est "Partiellement conforme" à la recommandation 8.**

## Recommandation 9 – Lois sur le secret professionnel des institutions financières

### Critère 9.1

#### *Accès à l'information pour les autorités Compétentes :*

Conformément aux dispositions de l'article 1-1-3 de la Loi n°106, relatif à la levée du secret professionnel. et nonobstant toutes dispositions législatives ou réglementaires contraires, le secret professionnel ne peut être invoqué par les personnes assujetties visées à l'article 2-1-1, dont les institutions financières et les PSAV, pour la mise en œuvre de leurs obligations en matière de lutte contre le BA/FT. En outre, l'article 3-7-1 relevant du chapitre 7 sur le secret bancaire et professionnel dispose expressément que le secret bancaire ou professionnel ne peut être invoqué pour refuser de fournir les informations prévues par l'article 2-2-6 ou requises dans le cadre d'une enquête judiciaire.

Par ailleurs l'alinéa 4 de l'article 41 de la loi 119/AN/11/6ème relative à la constitution et à la supervision des établissements de crédit et des auxiliaires financiers, le secret professionnel n'est opposable ni à la Banque Centrale de Djibouti, ni à l'autorité judiciaire agissant dans le cadre d'une procédure pénale.

Particulièrement, l'article 3-2-1-3 de la Loi n°106, relatif à l'accès de l'ANRF à l'information. Lorsqu'elle analyse les déclarations de soupçons et les autres informations, stipule que, l'ANRF a le pouvoir de demander toutes les informations et documents qui doivent être obtenus et conservés par les personnes assujetties visées à l'article 2-1-1, concernant les personnes physiques ou morales ou les constructions juridiques. Les personnes assujetties visées à l'article 2-1-1 sont tenues de fournir, dans un délai fixé par l'ANRF, toutes les informations et documents demandés. La transmission de ces informations et documents ne constitue pas une violation du secret professionnel ou de tout autre secret juridiquement protégé.

#### *Échange d'informations entre les autorités à l'échelle nationale et internationale :*

**Sur le plan national** et en vertu des dispositions de l'article 3-2-1-3 relatif à l'accès à l'information, l'Agence Nationale de Renseignements Financiers a le pouvoir d'obtenir auprès d'autres autorités compétentes la gamme la plus large possible d'informations financières et administratives et d'informations des autorités de poursuite pénale nécessaires pour exercer correctement ses fonctions principales. Les autorités compétentes sont tenues de transmettre toutes les informations et tous les documents demandés par l'ANRF dans un délai fixé par celle-ci. La transmission de ces informations et documents ne constitue pas une violation du secret professionnel ou de tout autre secret juridiquement protégé. Les autorités compétentes peuvent également, d'initiative, communiquer à l'ANRF tout renseignement qu'elles jugent utile à l'accomplissement de sa mission.

De même, l'ANRF reçoit et analyse les informations transmises par les autorités de contrôle, les agents publics, la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects et le ministère public, dans le cadre d'une information ou d'une instruction liée au blanchiment de capitaux, aux infractions d'origine associées et au financement du terrorisme ;

**Sur le plan international** et en application de l'article 3-2-1-1 alinéa 2, l'ANRF coopère et échange des informations avec d'autres CRF étrangères, dans la plus large mesure possible et quel que soit leur statut (c'est-à-dire administratif, policier, judiciaire ou autre), L'ANRF échange, spontanément ou sur demande, toutes les informations susceptibles d'être pertinentes pour le traitement



ou l'analyse d'informations effectués par une CRF en lien avec le blanchiment de capitaux, les infractions d'origine associées ou le financement du terrorisme ainsi que la personne physique ou morale ou la construction juridique en cause, même si la nature de l'activité criminelle sous-jacente n'est pas identifiée au moment de l'échange..

L'ANRF n'interdit pas ou n'assortit pas de conditions déraisonnables ou indûment restrictives à l'échange d'informations et partage des informations avec ses homologues CRF.

### ***Échange d'informations entre les institutions financières :***

Concernant l'échange de renseignements entre les institutions financières elles-mêmes lorsqu'il est requis par les recommandations 13, 16 ou 17, l'équipe d'évaluation relève :

1) Concernant la recommandation 13, La correspondance bancaire transfrontalière est prévue par l'article 2-2-21 de la loi n°106/AN/24/9ème L du 06 mars 2024, relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. Les institutions financières prévoient, dans la convention de relation de correspondant, les responsabilités respectives de chaque établissement, les modalités de transmission des informations à leur demande et les modalités de contrôle du respect de la convention.

2) Concernant la recommandation 16, et conformément à l'article 2-2-23 Les institutions financières doivent inclure les informations requises et exactes sur le donneur d'ordre ainsi que les informations requises sur le bénéficiaire dans les virements électroniques et autres messages qui s'y rapportent, et prendre des mesures afin de permettre la traçabilité de toutes les opérations de virement électronique tout au long de la chaîne de paiement. Elles doivent conserver ces informations conformément aux dispositions de l'article 2-2-19.

Conformément à l'article 2-2-24, le prestataire de service sur actifs virtuels du donneur d'ordre obtient et conserve les informations requises et exactes sur le donneur d'ordre et les informations requises sur le bénéficiaire du virement d'actifs virtuels. Il est également tenu de soumettre ces informations au prestataire de service sur actifs virtuels du bénéficiaire ou à son institution financière immédiatement et de façon sécurisée, et de rendre ces informations disponibles aux autorités appropriées lorsqu'elles les demandent. Le prestataire de service sur actifs virtuels du bénéficiaire obtient et conserve les informations requises et exactes du donneur d'ordre ainsi que les informations requises et exactes du bénéficiaire du virement d'actifs virtuels, et rend ces informations disponibles aux autorités compétentes lorsqu'elles le demandent.

3) Concernant la R17, Il est interdit aux personnes assujetties de recourir à des tiers pour la mise en œuvre des mesures de vigilances (Article 2-2-25 de la Loi n°106/AN/24/9me, Article 23 de l'Instruction n°2023-01).

En plus et Conformément à l'article 2-2-27 Les entreprises mères de groupe définissent et mettent en œuvre un dispositif permettant les échanges et la mise à disposition au sein du groupe des informations relatives aux clients, aux comptes et aux opérations nécessaires à des fins de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, y compris aux fonctions d'audit.

## *Pondération et conclusion*

Les lois sur le secret professionnel des institutions financières et sur les PSAV, n'entravent pas la mise en œuvre des recommandations du GAFI.

**La république de Djibouti est conforme avec la recommandation 9.**

## **Recommandation 10 : Devoir De Vigilance Relatif À La Clientèle**

### **Critère 10.1**

Il est interdit à l'ensemble des institutions financières d'ouvrir des comptes anonymes ou des sous-comptes sous des noms manifestement fictifs (art. 2-2-2 de la loi n°106/AN/24/9<sup>ème</sup> L).

### **Critère 10.2**

Les obligations de vigilance à l'égard de la clientèle font partie des dispositions du chapitre II de la loi n°106. À cet effet, les institutions financières doivent respecter les dispositions listées ci-dessous.

#### **Sous-critère (a)**

Les articles art. 2-2-4 et suivants définissent notamment les obligations de vigilance des institutions financières lors de l'entrée en relation d'affaires avec leurs clients.

#### **Sous-critère (b)**

L'article 2-2-9 requiert, pour toute transaction portant sur une somme supérieure à un million de DJF, (soit un montant inférieur à la contrevaletur de 15 000 euros) définie dans la recommandation 10.2 b), identification et vérification de l'identité du client occasionnel et du bénéficiaire effectif.

#### **Sous-critère (c)**

Le seuil de 1 000 USD n'est pas prévu dans la réglementation. L'identification et la vérification est obligatoire pour tous les virements électroniques quel que soit leur montant. Toutefois, le seuil d'identification et de vérification de l'identité des clients occasionnels à partir de 15 000 USD mentionné dans le b) exonère de facto les clients occasionnels de l'obligation susmentionnée

**Sous-critère (d)** L'article 2-2-13 de la loi n°106 oblige les assujettis à renforcer les mesures de vigilance quand le risque de blanchiment et de financement du terrorisme paraît plus élevé.

#### **Sous-critère (e)**

L'article 2-2-10 demande qu'une nouvelle identification et vérification de l'identité du client soit réalisée en cas de doute sur la véracité ou la pertinence des données précédemment obtenues.

### **Critère 10.3**

Les articles 2-2-2 et 2-2-3 de la loi 112/AN/11 stipulent que les établissements de crédit et les institutions financières sont tenus de s'assurer de l'identité et de l'adresse de leurs clients, en relation d'affaires et occasionnels. La vérification de l'identité d'une personne physique est opérée par la présentation d'un document officiel original en cours de validité et comportant une photographie, dont il est pris une copie. La vérification de son adresse professionnelle et domiciliaire est effectuée par la présentation d'un document de nature à en faire la preuve. L'identification d'une personne morale est effectuée par la production des statuts et de tout document établissant qu'elle a été légalement enregistrée et qu'elle a une existence réelle au moment de l'identification. Il en est pris copie. Les responsables, employés et mandataires appelés à entrer en relation pour le compte d'autrui doivent produire, outre les pièces prévues à l'alinéa 2 du présent article, les documents attestant de la délégation de pouvoir qui leur est accordée, ainsi que des documents attestant de l'identité et de l'adresse des ayants droits économiques. Les dispositions de la loi n° 106 viennent renforcer et préciser les mesures d'identification et de vérification de l'identité des clients en relation d'affaires et leurs bénéficiaires effectifs (art. 2-2-4) ou occasionnels ainsi que leur bénéficiaires effectifs (art. 2-2-9). Lorsque le client est une personne physique ces mesures sont réalisées par la présentation d'un document officiel en cours de validité et par la prise de copie de ce document et d'un document justificatif de l'adresse. Pour les personnes morales et les constructions juridiques, les documents recueillis et copiés sont les statuts et des extraits de registres officiels datant de moins de 3 mois, et ces documents doivent indiquer l'identité des dirigeants et des représentants légaux.

### **Critère 10.4**

Les responsables, employés et mandataires appelés à entrer en relation pour le compte d'autrui doivent produire, outre les pièces prévues à l'alinéa 2 du présent article, les documents attestant de la délégation de pouvoir qui leur est accordée, ainsi que des documents attestant de l'identité et de l'adresse des ayants droit économiques (art. 2-2-2 de la loi 112/AN/11).

L'article 2-2-8 de la loi n° 106 précise cette obligation d'identification et de vérification de l'identité pour les responsables, employés et mandataires appelés à entrer en relation d'affaires avec l'institution financière pour le compte du client.

### **Critère 10.5**

Les institutions financières doivent procéder à l'identification et à la vérification de l'identité du ou des bénéficiaires effectifs de leurs relations d'affaires. À cet égard, l'article 2-2-4 de la loi n°106 mentionne que la vérification s'effectue sur la base d'informations ou de données pertinentes. L'alinéa 4 du même article précise que ces informations ou données doivent être pertinentes et provenir d'une source fiable.

### **Critère 10.6**

L'article 2-2-6 de la loi N°106 demande, avant l'entrée en relation d'affaires, aux institutions financières de recueillir les informations nécessaires à la compréhension et à la connaissance de l'objet et de la nature de la relation.

#### **Critère 10.7**

L'article 21 de l'instruction 2023-01 précise que les établissements assujettis s'assurent que les opérations de leurs clients sont en adéquation avec la connaissance approfondie qu'ils doivent avoir d'eux, sous la forme de l'élaboration d'un profil, incluant tous les renseignements recueillis sur leurs activités, leurs revenus et leur patrimoine.

La loi n°106 dans son article 2-2-7 vient renforcer cette disposition générale. La vigilance constante qui doit être mise en œuvre par les institutions financières s'exerce :

(a) au travers d'un examen attentif des opérations effectuées en veillant à ce qu'elles soient cohérentes avec la connaissance actualisée qu'elles ont de leur relation d'affaires ;

(b) les institutions financières s'assurent que les documents, données ou informations obtenus lors de l'exercice de la vigilance constante restent à jour et pertinents.

En outre, l'art. 34 de l'instruction 2023-01 indique les établissements assujettis procèdent à la mise à jour régulière de tous documents, données et informations recueillies sur leurs clients et les bénéficiaires effectifs, à l'occasion de leur identification, et de la collecte des renseignements nécessaires pour l'élaboration de leur profil servant à l'évaluation de leur risque de BC-FT. À cet effet, ils examinent les éléments d'information déjà en leur possession, en particulier pour les catégories de leurs clients, pour lesquelles la cartographie a conduit à considérer qu'elles sont exposées à un risque de BC-FT plus élevé que celui du reste de leur clientèle.

#### **Critère 10.8**

Il n'existe pas de dispositions légales ou réglementaires obligeant les institutions financières, pour leurs clients qui sont des personnes morales ou des constructions juridiques, de comprendre la nature de leur activité ainsi que leur structure de propriété et de contrôle.

La loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive prescrit dans son article 2.2.6 qu'avant toute entrée en relation d'affaires, les personnes mentionnées à l'article 2-1-1 de la même loi sont tenues de recueillir les informations nécessaires à la compréhension et à la connaissance de l'objet et à la nature de cette relation. Ces dernières sont également tenues d'actualiser les documents, données ou informations ainsi recueillies pendant toute la durée de la relation d'affaires, selon une fréquence adaptée aux risques présentées par la relation d'affaires.

L'article 2.2.12 de la loi relative à la lutte contre le BC-FT spécifie les critères pour identifier les personnes physiques réellement bénéficiaires ou exerçant un contrôle effectif dans le cadre de structures juridiques complexes comme les fiducies et les trusts. En outre, l'article 2.2.11 de la même loi vise à garantir la transparence en identifiant les personnes physiques qui contrôlent effectivement les personnes morales, même si cela nécessite d'examiner différents niveaux de contrôle ou, en dernier recours, de se référer aux dirigeants principaux.

Les textes ne mentionnent pas la nécessité de compréhension des structures de propriété et de contrôle.

#### **Critère 10.9**

Selon les dispositions de l'article 17 de l'instruction 2023-01, les établissements assujettis prennent toutes les mesures nécessaires afin de s'assurer de l'identité de leurs clients, personnes morales, ainsi que, le cas échéant, avant d'établir une relation d'affaires avec eux. Les informations recueillies doivent comprendre notamment :

(a) : la dénomination de la personne ; ses statuts de la société ; son numéro de patente ;

Lorsque le client est une personne morale ou une construction juridique son identité est vérifiée :

(b) et (c) par le recueil de l'original de tout acte constitutif de la société ou extrait du registre du commerce datant de moins de trois mois. Les documents doivent mentionner : la dénomination, la forme juridique, l'adresse du siège social, l'identité des personnes pertinentes occupant les fonctions de direction dans la personne morale ou la construction juridique, dont ses représentants légaux (art. 2-2-4 alinéa 3 de la loi n°106), ainsi que des documents attestant de la délégation de pouvoirs des personnes agissant pour le compte du client (art. 2-2-8).

#### **Critère 10.10**

Concernant les personnes morales, les établissements assujettis doivent :

**Sous-critère (a) :** prendre toutes les mesures nécessaires afin de s'assurer, de l'identité des bénéficiaires effectifs de leurs clients personnes morales. En effet, La loi n°106 définit comme le bénéficiaire effectif d'une personne morale la ou les personnes qui en dernier lieu détient ou détiennent une participation de contrôle dans la personne morale de leurs clients, avant d'établir une relation d'affaires avec eux (art. 17 instruction 2023-01).

**Sous-critère (b) :** Si aucune personne physique répondant au sous-critère a) n'est identifiée, la loi définit comme bénéficiaire effectif la ou les personnes physiques exerçant le contrôle de la personne morale ou de la construction juridique (art. 2-2-11 alinéa 2).

**Sous-critère (c) :** Si les mesures d'identification définies au a) et b) n'ont pas pu permis d'identifier de bénéficiaire effectif, la loi prévoit que la personne physique occupant le poste de dirigeant principal, doit être considérée comme le bénéficiaire effectif de la personne morale (art. 2-2-11 alinéa 3).

### **Critère 10.11**

S'agissant des constructions juridiques et afin d'en identifier les bénéficiaires effectifs et de prendre des mesures raisonnables pour vérifier l'identité de ces personnes, les institutions financières doivent :

**Sous-critère (a) :** pour les trusts, l'identification et la vérification de l'identité s'appliquent au constituant du trust, au trustee, au protecteur, des bénéficiaires et le cas échéant toute personne physique exerçant un contrôle effectif au travers d'une chaîne de contrôle ou de propriété (art. 2-2-12 alinéa 2 de la loi n°106).

**Sous-critère (b) :** les dispositions de la loi n°106 qui s'appliquent aux trusts s'appliquent à toutes les constructions juridiques similaires (art 1-1-2 alinéa 21).

### **Critère 10.12**

**Sous-critère (a) :** Pour les contrats d'assurance vie l'identité des bénéficiaires est relevée (loi n°106 art. 2-2-5). Dans le contexte de l'assurance vie ou d'un autre produit d'investissement lié à l'assurance, un bénéficiaire est la personne physique ou morale, la construction juridique qui percevra le montant du contrat dès lors que l'événement assuré ou couvert se produit (art. 1-2-2 alinéa 19).

**Sous-critère (b) et (c) :** La vérification du bénéficiaire d'un contrat d'assurance vie ou de capitalisation lié à un contrat d'assurance s'effectue à la souscription du contrat et au moment du versement des prestations (art. 2-2-5 de la loi n°116). Les textes ne précisent pas pour les bénéficiaires désignés par des caractéristiques ou par catégorie ou par d'autres moyens, la nécessité d'obtenir suffisamment d'informations sur les bénéficiaires pour que l'institution financière ait l'assurance qu'elle sera à même d'établir leur identité au moment du versement des prestations.

### **Critère 10.13**

En vertu de l'article 2-2-5 alinéa 3 de la loi n°106, les sociétés d'assurance doivent tenir compte des caractéristiques du bénéficiaire du contrat quand elles établissent un profil de risque de la relation d'affaires.

Lorsque le bénéficiaire d'un contrat d'assurance vie est une personne morale ou une construction juridique présentant un risque élevé de BC/FT, les compagnies d'assurance procèdent à une identification et une vérification de l'identité du client adaptées aux risques de BC/FT du bénéficiaire. Dans ce cas, elles identifient et vérifient l'identité du bénéficiaire effectif. Pour rappel, la vérification de l'identité du bénéficiaire est systématique lors du versement des prestations.

### **Critère 10.14 – (NA)**

Les textes en vigueur encadrent la vérification de l'identité des clients et de leurs bénéficiaires effectifs qui s'effectue toujours avant l'entrée en relation d'affaires et avant l'exécution des opérations pour les clients occasionnels (loi n°106 art. 2-2-4 et 2-2-9).

**Sous-critères (a), (b) et (c) :** Les établissements assujettis ne doivent pas ouvrir de compte, ni établir la moindre relation d'affaires, ni effectuer toute opération, lorsqu'ils ne sont pas en mesure de satisfaire aux obligations de s'assurer de l'identité de leurs clients personnes morales, ainsi que, le cas échéant, de leurs bénéficiaires effectifs (art. 20 instruction 2023-01).

#### **Critère 10.15 – NA**

La législation de Djibouti n'autorise pas l'établissement d'une relation d'affaires ou de la réalisation des opérations dans le cas de clients occasionnels sans identification préalable du client et de ses bénéficiaires effectifs éventuels.

Les établissements assujettis ne doivent pas ouvrir de compte, ni établir la moindre relation d'affaires, ni effectuer toute opération, lorsqu'ils ne sont pas en mesure de satisfaire aux obligations de s'assurer de l'identité de leurs clients personnes morales, ainsi que, le cas échéant, de leurs bénéficiaires effectifs (art. 20 instruction 2023-01).

Les institutions financières identifient et vérifient l'identité du client en relations d'affaires avant d'entrer en relation d'affaires (loi n°106 art. 2-2-4).

#### **Critère 10.16**

L'article 6 de l'instruction 2023-01 enjoint les établissements assujettis de mettre en place un processus d'identification, d'évaluation, de surveillance, de gestion et d'atténuation des risques de BC-FT, auxquels ils sont exposés. À cet effet, ils prennent notamment en compte leurs activités, le type de produits qu'ils offrent, les caractéristiques de leur clientèle, les canaux de distribution de leurs produits, le type d'établissements à caractère financier avec lesquels ils sont en relation et les pays avec lesquels ils effectuent des opérations.

Les institutions financières doivent actualiser les documents et les données ou informations recueillies pendant toute la durée de la relation d'affaires, selon une fréquence adaptée aux risques présentés par la relation d'affaires (loi n°106 art. 2-2-6). Elles exercent une vigilance constante en cohérence avec la connaissance actualisée qu'elles ont de leur relation d'affaires, des activités commerciales et du profil de risque de ces clients (art. 2-2-7).

Les institutions financières doivent mettre en œuvre à l'égard de leur clientèle existante les dispositions ci-dessus introduites par la loi n° 106 dans un délai de 12 mois à compter de leur entrée en vigueur (loi n°106 art. 2-2-28).

#### **Critère 10.17**

Les institutions financières doivent renforcer l'intensité des mesures de vigilance requises lorsque le risque de BC/FT leur paraît plus élevé (art. 2-2-13 loi n°116). Cette obligation de mise en œuvre des mesures de vigilance renforcées à en cas de risques élevés de BC/FT s'applique à l'évaluation des risques, à l'identification et à la vérification de l'identité des clients en relation d'affaires et des bénéficiaires effectifs y compris pour les contrats d'assurance vie, les clients occasionnels, ainsi que le recueil d'informations sur l'objet et la nature de la relation d'affaires.

### **Critère 10.18**

L'article 2-2-17 de la loi n°116 introduit la possibilité pour les institutions financières de réduire l'intensité de leurs mesures de vigilance lorsque le risque de BC/FT leur paraît faible sur la base d'une évaluation formalisée et documentée. Cette évaluation des risques justifie des mesures prises auprès des autorités de contrôle.

L'article ne mentionne pas explicitement la condition nécessaire qu'il n'existe pas un soupçon de blanchiment ou de financement du terrorisme.

### **Critère 10.19**

Lorsque l'institution financière ne peut pas respecter les obligations relatives aux mesures de vigilance :

#### **Sous-critère (a) et (b) :**

Quand une institution financière ne peut pas satisfaire à ses obligations de vigilance, elle n'exécute aucune opération, n'établit ni ne poursuit une relation d'affaires. Elle procède à la transmission à l'ANRF d'une déclaration d'opération suspecte (DOS) (art. 2-2-18 alinéa 1 de la loi n°116).

### **Critère 10.20**

Dans le cas où les institutions financières suspectent qu'une opération se rapporte au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme, et peuvent raisonnablement penser que la mise en œuvre des mesures de vigilance définies dans la loi n°116 alerteraient le client, elles peuvent s'abstenir de les mettre en œuvre et effectuer une déclaration de soupçon (art. 2-2-18 alinéa 2 de la loi 116).

### ***Pondération et conclusion***

Le cadre juridique concernant le devoir de vigilance relatif à la clientèle est jugé partiellement complet au regard des poids relatifs des critères composant la recommandation<sup>10</sup>. En effet les IF ne sont pas obligées, pour leurs clients personnes morales, de comprendre la nature de leur activité, ainsi que leur structure de propriété et de contrôle. En outre l'article 2-2-17 de la loi n°106 permettant aux IF de simplifier leurs mesures de vigilances, n'a pas exclu explicitement les cas où il existe un soupçon de BC/FT ou des cas spécifiques de risque plus élevés.

**La République de Djibouti est *partiellement* conforme à la recommandation 10.**



## Recommandation 11 : Conservation des documents

Le principe de conservation des documents par les institutions financières est posé par l'article 2-2-19 de la loi n°106/AN/24/9e L du 06 mars 2024, relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. Cet article prévoit que toutes les institutions et intermédiaires financiers conservent pendant cinq ans à compter de leur exécution, quel qu'en soit le support, les documents et informations relatifs aux opérations faites par ceux-ci, y compris les examens, les analyses effectuées dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de vigilances, y inclus le rapport prévu à l'alinéa 2 de l'article 2-2-14.

### Critère 11.2

L'article 2-2-19 de la loi n°106, précise que toutes les institutions et intermédiaires financiers conservent pendant cinq ans à compter de la clôture de leurs comptes ou de la cessation de leurs relations avec eux tous les documents et informations relatifs à leurs relations d'affaires ou clients occasionnels.

De plus, l'article 35 de l'instruction de la Banque Centrale de Djibouti n°2023-01 relative aux dispositions de prévention et de lutte du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, précise que les établissements assujettis conservent au minimum pendant cinq ans à compter de la clôture des comptes ou de la cessation des relations d'affaires avec leurs clients et leurs bénéficiaires effectifs, les documents relatifs à leurs opérations, nationales ou internationales, qu'il s'agisse de clients habituels ou occasionnels

L'article 2-2-19 de la loi n°106 prévoit aussi que la conservation des documents doit concerner :

- Tous les documents et informations relatifs aux mesures de vigilance mises en œuvre, ainsi que les livres de comptes et la correspondance commerciale ;
- Les documents et informations, quel qu'en soit le support, relatifs aux opérations faites par ces institutions, y compris les examens et les analyses effectuées dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de vigilance ; et ce pendant cinq ans à compter de leur exécution.

Cependant, ce dernier paragraphe de l'alinéa 1 de l'article 2-2-19 qui concerne la conservation des examens et des analyses effectuées dans le cadre de l'application des mesures de vigilance prévoit un délai de conservation de 5 ans à compter de leur exécution, alors que le critère 11.2 de la recommandation 11 prévoit un délai minimum de 5 ans à compter de la fin de la relation d'affaires ou de la date de l'opération occasionnelle.

### Critères 11.3

Selon l'article 2-2-19 alinéa 3 de la loi n°106, les renseignements et documents conservés doivent être suffisants pour permettre la reconstitution d'opérations individuelles. Ils doivent être conservés dans des conditions qui permettent le cas échéant de les utiliser comme preuve dans le cadre de procédures judiciaires.

#### Critères 11.4

Selon l'article 2-2-19 alinéa 2 de la loi n°106, les institutions et intermédiaires financiers veillent à conserver ces documents et informations dans des conditions et modalités permettant une mise à disposition rapide sur leur demande aux autorités compétentes, à savoir aux autorités judiciaires, aux fonctionnaires chargés de la détection et de la répression des infractions liées au blanchiment agissant dans le cadre d'un mandat judiciaire et à l'agence nationale de renseignement financier.

De plus, l'article 36 de l'instruction n°2023-01 de la Banque Centrale de Djibouti précise que les pièces et documents sont communiqués sans délai à leur demande aux autorités suscitées.

#### *Pondération et conclusion*

La majorité des critères de la recommandation 11 sont remplis.

**La République de Djibouti est « en grande partie conforme » avec la recommandation 11.**

### Recommandation 12 : Personnes politiquement exposées

#### Critère 12.1

La République de Djibouti a défini expressément les personnes politiquement exposées à travers sa loi n°106/AN/24/9ème L du 06 mars 2024, relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. Ainsi, l'article 1-2-2 alinéa 11 de ladite loi désigne comme personnes politiquement exposées : les personnes politiquement exposées étrangères et nationales, ainsi que les personnes qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions au sein ou pour le compte d'une organisation internationale. L'alinéa 12 du même article 1-2-2, définit les personnes politiquement exposées étrangères comme étant les personnes qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions publiques dans un pays étranger, notamment mais pas exclusivement les chefs d'État et de gouvernement, les politiciens de haut rang, les hauts responsables au sein des pouvoirs publics, les magistrats et militaires de haut rang, les dirigeants d'entreprise publique et les hauts responsables de partis politiques.

En ce qui concerne les PPE nationales, l'alinéa 13 du même article les définit comme étant les personnes physiques qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions publiques sur le territoire de la République de Djibouti, notamment mais pas exclusivement les chefs d'États et de Gouvernement, les politiciens de haut rang, les hauts responsables au sein des pouvoirs publics, les magistrats et militaires de haut rang, les dirigeants d'entreprise publique et les hauts responsables de partis politiques.

Il rajoute que les personnes qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions au sein ou pour le compte d'une organisation internationale désignent les directeurs, les directeurs adjoints et les membres du conseil d'administration et toutes les personnes qui exercent des fonctions équivalentes.

**Sous-critère (a) :** l'article 2-2-20 alinéa 2 de la loi n°106 précise que les institutions et intermédiaires financiers définissent et mettent en œuvre des procédures adaptées aux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquelles elles sont exposées, permettant de déterminer si leur client ou son bénéficiaire effectif est une personne politiquement exposée, ou le devient au cours de la relation d'affaires.

**Sous-critère (b) :**

L'article 2-2-20 alinéa 3 de la loi n°106, prévoit que lorsque le client ou son bénéficiaire effectif est une personne politiquement exposée, ou le devient au cours de la relation d'affaires, les institutions et intermédiaires financiers doivent appliquer, en plus des mesures de vigilance normale, des mesures de vigilance complémentaires. Parmi ces mesures complémentaires figure la décision de nouer ou de maintenir une relation d'affaires avec la PPE doit être prise uniquement par un membre de la haute direction.

**Sous-critère (c) :**

L'alinéa 3.b) du même article précise que les institutions et intermédiaires financiers doivent rechercher l'origine du patrimoine et des fonds impliqués dans la relation d'affaires ou la transaction. Toutefois, le sous critère c) du critère 12.1 demande à ce que les des mesures raisonnables soient prises pour établir l'origine du patrimoine et des fonds des clients et bénéficiaires effectifs qui sont des PPE, ce qui est différent du patrimoine ou des fonds impliqués dans la transaction ou la relation d'affaires.

**Sous-critère (d) :**

L'alinéa 3.c) du même article 2-2-20 oblige les institutions et intermédiaires financiers de renforcer les mesures de vigilance constante en pratiquant un examen attentif des opérations effectuées et en veillant à ce qu'elles soient cohérentes avec la connaissance actualisée qu'elles ont de leur relation d'affaires, des activités commerciales et du profil de risque de ces clients. Elles doivent s'assurer aussi que les documents, données et informations obtenus dans l'exercice de la vigilance restent à jour et pertinents.

**Critère 12.2**

L'analyse du critère 12.1 ci-dessus s'applique également au critère 12.2 car la définition des personnes politiquement exposées englobe les PPE étrangères, nationales et les personnes qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions au sein ou pour le compte d'une organisation internationale conformément à l'alinéa 11 de l'article 1-2-2 de la loi n°106.

**Critère 12.3**

Selon l'article 2-2-20 alinéa 1 de la loi n°106, les institutions et intermédiaires financiers doivent appliquer des mesures de vigilance complémentaires à l'égard du client lorsque celui-ci est un membre direct de la famille d'une personne politiquement exposée tel que définie par l'article 1-2-2, alinéa 11 de la loi n°106, ou une personne connue pour lui être étroitement associée, ou le devient en cours de relation d'affaires.

Cependant, l'analyse du sous-critère (c) du critère 12.1 affecte la notation du critère 12.3.

#### **Critère 12.4**

L'article 2-2-20 alinéa 2 de la loi n°106 précise que les institutions et intermédiaires financiers doivent appliquer des procédures pour déterminer si le bénéficiaire d'un contrat d'assurance vie ou de capitalisation ou son bénéficiaire effectif est une personne politiquement exposée. Cette détermination a lieu au plus tard au moment du versement des prestations.

L'alinéa 4 du même article prévoit que lorsque le bénéficiaire ou le bénéficiaire effectif du bénéficiaire d'un contrat d'assurance-vie ou de capitalisation est une personne politiquement exposée, et dans les cas où des risques plus élevés sont identifiés, les institutions et intermédiaires financiers en informent la haute direction avant le paiement du capital. Elles doivent réaliser aussi un examen renforcé de l'ensemble de la relation d'affaires avec le titulaire du contrat et elles effectuent la déclaration de soupçon en cas de soupçons de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme.

#### *Pondération et conclusion*

La majorité des critères de la recommandation 12 sont remplis.

**La République de Djibouti est «en grande partie conforme » à la recommandation 12.**

### **Recommandation 13 : Correspondance bancaire**

#### **Critère 13**

La correspondance bancaire transfrontalière est prévue par l'article 2-2-21 de la loi n°106/AN/24/9ème L du 06 mars 2024, relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive.

Cet article précise que les établissements de crédit ou les prestataires de services de paiement lorsqu'ils fournissent des services de correspondance bancaire transfrontalière à un autre établissement financier sont tenus de mettre en œuvre vis-à-vis de l'organisme financier étranger avec lequel ils sont en relation, outre les mesures de vigilance habituelles, les mesures suivantes :

**Sous-critère (a) :** Ils recueillent sur l'établissement cocontractant des informations suffisantes pour connaître la nature de ses activités et pour apprécier, sur la base d'informations accessibles au public et exploitables, sa réputation et la qualité de la surveillance dont il fait l'objet y compris les sanctions disciplinaires ou judiciaires ou autres mesures de supervision prononcées à son encontre, ainsi que les éventuelles mesures correctrices mises en œuvre.

**Sous-critère (b) :** Ils évaluent le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme mis en place par l'établissement cocontractant.

**Sous-critère (c) :**La décision de nouer une relation d'affaires avec l'établissement cocontractant est prise par un membre de la haute direction.

**Sous-critère (d) :**Ils prévoient, dans la convention de relation de correspondant, les responsabilités respectives de chaque établissement, les modalités de transmission des informations à leur demande et les modalités de contrôle du respect de la convention.

### **Critère 13.2**

Les institutions et intermédiaires financiers selon l'alinéa 1.e) de l'article 2-2-21 de la loi n°106, doivent s'assurer, lorsqu'ils accueillent, dans le cadre des relations de correspondance, des comptes de passage, que l'établissement cocontractant :

**Sous critère a :** a vérifié l'identité des clients ayant un accès direct à ces comptes de correspondant et qu'il a mis en œuvre à l'égard de ces clients des mesures de vigilance conformes à celles prévues par la recommandation 10 ; et

**Sous critère b :** Ils s'assurent également que l'établissement cocontractant peut, à leur demande, leur fournir des données pertinentes concernant ces mesures de vigilance.

### **Critère 13.3**

L'alinéa 2 de l'article 2-2-21 de la loi n°106 précise qu'il est interdit aux établissements de crédit et aux prestataires de services de paiement d'établir ou de poursuivre une relation de correspondance bancaire avec des banques fictives.

Les établissements de crédit et les prestataires de service de paiement qui fournissent des services de correspondance bancaire doivent prendre, conformément au même alinéa, les mesures nécessaires pour s'assurer aussi que l'établissement client n'autorise pas des banques fictives à utiliser leurs comptes.

### ***Pondération et conclusion***

Tous les critères de la recommandation 13 sont remplis.

**La République de Djibouti est « conforme » à recommandation 13.**

## **Recommandation 14 – Services de transfert de fonds ou de valeurs**

### **Critère 14.1**

Les personnes qui fournissent des services de transfert de fonds ou de valeurs doivent être agréées ou enregistrées selon les dispositions de la réglementation de Djibouti :

- art. 17 de la loi 119/AN/11 relatif à l'obligation d'agrément des établissements de crédit ;
- art. 1 de la loi 119/AN/11 relatif à l'obligation d'agrément des auxiliaires financiers ;

- art. 2-2-9 de la loi 112/AN/11 relatif à l'obligation de demande d'autorisation auprès de la Banque Centrale de Djibouti des personnes physiques ou morales qui font profession habituelle d'effectuer des opérations de change manuel ;
- art. 22 de la loi 110/AN/11 relatif à l'agrément en tant qu'institution financière ou comme intermédiaire habilité des personnes qui effectuent des opérations de transmission de fonds ;
- art.9 de la loi 118/AN/15/7ème relatif à l'agrément par la Banque Centrale de Djibouti des personnes qui offrent des services de paiement ;
- art.11 de la loi 118/AN/15/7ème relatif à la possibilité la Banque Centrale de substituer l'obligation de licence à un simple enregistrement dans le cas où le prestataire propose des instruments de paiements n'impliquant pas de risques spécifiques pour le marché ou qu'elle ne risque pas de compromettre la compétitivité.

#### **Critère 14.2**

L'article 2-1-3 de la loi n°106 stipule que les transferts de fonds, titres ou valeurs supérieurs à 1 million de DJF, vers l'étranger ou en provenance de l'étranger doivent être réalisés par un établissement de crédit ou une institution financière, ou par un intermédiaire.

La République de Djibouti s'engage à ce que toute personne physique ou morale qui n'étant pas agréée comme institution financière au sens de la loi bancaire ou comme intermédiaire habilité au sens de la réglementation des relations financières extérieures, effectue, pour le compte ou au nom d'une autre personne physique ou morale, des opérations de transmission de fonds ou de valeurs, doit être agréée ou inscrite sur un registre ouvert à cette fin près d'une autorité compétente désignée à cet effet (art. 22 de la loi 112/AN/11/6ème).

L'article 24 de la même loi punit de sanctions civiles, pénales ou administratives selon la gravité de l'infraction, les personnes qui effectuent les opérations de transfert alternatifs de fonds, sans être inscrites au registre visé à l'article précédent ou sans être agréées. Il en est de même pour ceux qui ne se soumettent pas aux obligations imposées. Sont visées la tentative et la complicité. Les personnes morales peuvent en outre être condamnées à :

- l'interdiction à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus d'exercer directement ou indirectement certaines activités professionnelles ;
- la fermeture définitive ou pour une durée de cinq ans au plus de leurs établissements ayant servi à commettre l'infraction ;
- la dissolution lorsqu'elle a été créée pour commettre les faits incriminés ;
- une amende d'un montant maximum de l'amende applicable aux personnes morales égal au quintuple de celui prévu par la loi qui réprime l'infraction.

#### **Critère 14.3**

D'une manière générale, La Banque centrale de Djibouti, dans le cadre de sa mission de surveillance et de régulation du système bancaire et financier national, est habilitée à prendre toutes mesures qu'elle jugera nécessaires au titre de la lutte contre le blanchiment (art. 35 de la loi 118/AN/11/6ème L) et l'article 2-3-1 de la loi N°106/AN/24/9ème L précise que la Banque centrale de Djibouti contrôle le respect par ses assujettis du respect de leur obligations prévue par la législation sur le financement du terrorisme..

La Banque Centrale de Djibouti assure la supervision des établissements de crédit et des auxiliaires financiers. La supervision exercée par la Banque Centrale de Djibouti prend la forme d'un contrôle sur pièces et d'un contrôle sur place (art. 2-3-2 loi n° 106/AN/24/9<sup>ème</sup> sur les pouvoirs de la Banque Centrale de Djibouti). Pour les auxiliaires financiers, elle peut être limitée au contrôle sur place (art. 42 de la loi 119/AN/11/6<sup>ème</sup>).

Enfin, l'article 48 de la loi 119/AN/11/6<sup>ème</sup> donne le pouvoir de la Banque Centrale de Djibouti de procéder à des enquêtes sur place.

#### **Critère 14.4**

L'article 30 de l'instruction 2023-01 traite de la tenue par la Banque Centrale de Djibouti des listes des agents, distributeurs et sous-distributeurs. En application de l'article 23 de la loi n°110/AN/11/6<sup>ème</sup> L, la BCD fait office d'« autorité compétente » pour la tenue de la liste des agents des établissements de crédit et des auxiliaires financiers réalisant des opérations de transmission de fonds, visées à l'article 22 de cette même loi.

La Banque Centrale de Djibouti tient également le registre des distributeurs et sous-distributeurs des émetteurs de monnaie électronique, prévu aux articles 32 de la loi n° 118/AN/15/5<sup>ème</sup> L et 17 de l'instruction n° 2017-01.

Les établissements assujettis visés aux deux alinéas précédents mettent en place chez leurs agents, distributeurs et sous-distributeurs des procédures en matière de LCB-FT et s'assurent que ceux-ci se conforment aux obligations auxquelles ils sont soumis dans le domaine de la LCB-FT.

L'article 31 de l'instruction 2023-01 indique que La Banque Centrale de Djibouti publie sur son site internet la liste des agents, distributeurs et sous-distributeurs qu'elle a enregistrés.

#### **Critère 14.5**

Les établissements assujettis visés aux deux alinéas précédents mettent en place chez leurs agents, distributeurs et sous-distributeurs des procédures en matière de LCB-FT et s'assurent que ceux-ci se conforment aux obligations auxquelles ils sont soumis dans le domaine de la LCB-FT.

#### *Pondération et conclusion*

La publication de la loi n° 106/AN/24/9<sup>ème</sup> L du 07 mars 2024 a permis de compléter le corpus législatif et réglementaire existant pour couvrir l'ensemble des dispositions de la recommandation 14.

**La république de Djibouti est conforme à la recommandation 14**

## Recommandation 15 – Nouvelles technologies

### Critère 15.1

L'article 2-2-22 de la loi n° 106/AN/24/9 stipule que l'ensemble des assujettis dont les institutions financières identifient et évaluent 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. Toutefois dans la pratique, il n'y a pas eu concrètement une identification et une évaluation des risques découlant de nouveaux produits ou de nouvelles pratiques commerciales.

### Critère 15.2

L'article 2-2-22 de la loi précitée oblige les institutions financières à prendre, sur la base de l'évaluation mentionnée au critère 15.1, les mesures suivantes :

- (a) Évaluer ces risques préalablement au lancement ou à l'utilisation des nouveaux produits, mécanismes ou utilisations ;
- (b) Prendre les mesures appropriées pour gérer et atténuer les risques identifiés.

En complément, l'article 7 de l'instruction 2023-01 prévoyait déjà la prise en compte du risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en cas de projet de lancement d'une nouvelle activité, d'un produit ou service. Cette analyse doit être formalisée par écrit et inclure une justification du lancement de l'activité, du produit ou service, au regard des risques de BC-FT identifiés permettant des mesures envisagées pour en assurer la maîtrise. Toutefois concrètement, il n'y a pas eu une évaluation des risques préalablement au lancement ou à l'utilisation des nouveaux produits et mécanismes. Partant aucune mesure n'a été prise visant à atténuer ces risques.

### Critère 15.3

De manière liminaire, il convient de noter que la loi n°106 susmentionnée donne dans sa terminologie une définition du terme prestataire de services d'actifs virtuels. Il s'agit de toute personne, physique ou morale, qui exerce à titre commercial une ou plusieurs des activités ou opérations au nom d'un client ou pour son compte, listées à l'alinéa 31 de l'article 1-2-2 :

- 1) l'échange entre actifs virtuels et monnaie fiduciaire ;
- 2) l'échange entre une ou plusieurs formes d'actifs virtuels ;
- 3) le transfert d'actifs virtuels ;
- 4) la conservation et/ou l'administration d'actifs virtuels ou d'instruments permettant le contrôle d'actifs virtuels ;
- 5) la participation à la prestation de services financiers liés à l'offre d'un émetteur et/ou à la vente d'actifs virtuels.

a) Dans le cadre de la conduite de l'évaluation nationale des risques précitée, l'article 3-1-2-1 de la loi n° 106/AN/24/9ème L, couvre les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme découlant des activités liées aux actifs virtuels et



des activités ou opérations des prestataires de services d'actifs virtuels. Pour rappel, il s'agit d'identifier et d'évaluer les risques de LCB-FT et de prolifération des armes de destruction massives y compris pour le secteur des PSAV. Toutefois le pays n'a pas identifié ni évalué les risques de BC/FT liés aux actifs virtuels et aux activités des PSAV conformément à la recommandation 1 du GAFI.

b) La Banque Centrale de Djibouti est désignée comme l'autorité de contrôle et de supervision des prestataires de services sur actifs virtuels (art. 2-3-1 de la loi n° 106). Il découle de l'évaluation nationale des risques que les autorités compétentes, dont la Banque Centrale de Djibouti superviseur des prestataires de services d'actifs virtuels, appliquent une approche fondée sur les risques afin de s'assurer que les mesures visant à prévenir ou à atténuer le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont à la mesure des risques identifiés. Sur le fondement des résultats de l'évaluation nationale des risques, les autorités compétentes appliquent une approche fondée sur les risques afin de s'assurer que les mesures visant à prévenir ou à atténuer le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massives sont à la mesure des risques identifiés (art. 3-1-2-2 de la loi n°106). Cependant l'évaluation Nationale des Risques n'a pas traité le volet des actifs virtuels et les activités des PSAV n'existent pas à l'heure de la visite sur place.

c) Les prestataires de services d'actifs virtuels sont explicitement listés parmi les professions soumises aux obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux le financement du terrorisme (art. 2-1-1 de la loi n° 106/AN/24/9ème L). À ce titre, ils sont obligés au même titre que les autres assujettis, de prendre les mesures appropriées pour identifier, évaluer, gérer et atténuer leurs risques de blanchiment et de financement du terrorisme liés aux clients, pays ou zones géographiques, aux produits, services, opérations, et canaux de distribution. Ils doivent également veiller à la mise à jour de cette évaluation. Cependant aucun PSAV n'exerce à Djibouti jusqu'à la date de la fin de la visite sur place et la réglementation concernant l'exercice de cette activité n'est pas encore mise en place.

Globalement et compte tenu de l'analyse supra et en l'absence d'une réglementation de l'activité qui devrait instaurer légalement cette profession sur la base d'un agrément ou d'un enregistrement auprès de la BCD, ce critère est non rempli.

#### **Critère 15.4**

Au moment de la visite sur place, aucune réglementation régissant la profession des PSAV n'a été mise en place, par conséquent :

- a) Concernant l'obligation d'agrément et d'enregistrement des PSAV : (i) Il n'existe aucune disposition prescrivant spécifiquement que les PSAV, créés dans le pays, doivent être agréés ou enregistrés, (ii) également aucune disposition ne permet au pays de s'assurer que de lorsque le PSAV est une personne physique située dans son pays, est agréé ou enregistré .dans son pays
- b) En l'absence d'obligation d'agrément et d'enregistrement le sous-critère ne peut pas être considéré comme rempli.

Une instruction est en cours de rédaction sur l'obligation d'enregistrement des PSAV.

#### **Critère 15.5**

Il n'existe aucune disposition juridique obligeant le pays à prendre des mesures afin d'identifier les personnes physiques ou morales qui effectuent des activités de PSAV sans être agréées ou enregistrées, tel que requis, et de leur appliquer des sanctions appropriées.

#### **Critère 15.6**

a) Les prestataires de services d'actifs virtuels sont assujettis aux obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux le financement du terrorisme (art. 2-1-1 de la loi n° 106/AN/24/9<sup>ème</sup> L). La fréquence et l'étendue des contrôles devrait s'effectuer dans le cadre d'une approche par les risques (art. 2-3-2 alinéa 1 et 2). Toutefois, et conformément aux dispositions applicables à la recommandation 26, une réglementation dédiée pleinement aux PSAV permettant des systèmes de surveillance assurant qu'ils respectent leurs obligations, n'a pas été encore mise en place jusqu'à la fin de la visite sur place.

b) Conformément aux exigences de la Recommandation 27, La Banque Centrale de Djibouti dispose de pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place des PSAV en matière de LCB-FT et dispose de pouvoirs de sanctions sur ses assujettis dont les PSAV en vertu de l'art. 2-2-4 de la loi n°106. Toutefois, ce pouvoir de contrôle est diminué du fait que l'activité de PSAV n'est pas encore réglementée et l'obligation pour ces prestataires d'être agréés ou enregistrés n'est même pas énoncée dans la Loi n°106. En outre, cette supervision n'est pas mise en œuvre en l'absence d'activité de PSAV à ce jour..

#### **Critère 15.7**

Aucun texte ne contraint les autorités compétentes et les autorités de contrôle au sens de la recommandation 34, à établir des lignes directrices et assurer un retour d'informations afin d'aider les PSAV dans l'application des mesures nationales de LBC/FT et en particulier à détecter et à signaler les opérations suspectes.

#### **Critère 15.8**

Au sens des dispositions applicables à la recommandation 35,

- a) en tant qu'autorité de contrôle et de supervision, la Banque Centrale de Djibouti dispose d'un pouvoir de sanction concernant ses assujettis dont les prestataires de services d'actifs virtuels (art. 2-3-1 et 2-3-4 de la loi n° 106/AN/24/9<sup>ème</sup> L). Toutefois et en l'absence d'une réglementation propre à l'activité des PSAV,
- b) le caractère dissuasif des sanctions potentielles n'est pas démontré et il n'est pas précisé dans les textes que les sanctions sont également applicables aux membres de l'organe d'administration et à la haute direction.

#### **Critère 15.9**

a) En vertu de l'article 2-2-9 de la loi n° 106/AN/24/9<sup>ème</sup> L 2°, les prestataires de services d'actifs virtuels vérifient l'identité du client et du bénéficiaire effectif de toute opération occasionnelle d'un montant supérieur à 177 000 Francs Djiboutien soit la contrevaletur de 1 000 USD/EUR. Cette disposition ne répond que partiellement aux exigences du critère 10.2 qui requièrent de prendre des mesures de vigilance pour ces opérations et non pas uniquement la vérification de l'identité du client et du bénéficiaire effectif.

b) l'art. 2-2-24 de la loi citée au a) stipule que (i) Concernant les virements d'actifs virtuels, le prestataire de services sur actifs virtuels du donneur d'ordre obtient et conserve les informations requises et exactes sur le donneur d'ordre et les informations requises sur le bénéficiaire du virement d'actifs virtuels. Il est également tenu de soumettre ces informations au prestataire de services sur actifs virtuels du bénéficiaire ou à son institution financière immédiatement et de façon sécurisée, et de rendre ces informations disponibles aux autorités appropriées lorsqu'elles les demandent.

(ii) Le prestataire de services sur actifs virtuels du bénéficiaire obtient et conserve les informations requises et exactes du donneur d'ordre ainsi que les informations requises et exactes du bénéficiaire du virement d'actifs virtuels, et rend ces informations disponibles aux autorités compétentes lorsqu'elles le demandent.

Les prestataires de services sur actifs virtuels doivent surveiller les virements d'actifs virtuels afin de détecter ceux qui ne comportent pas les informations requises sur le donneur d'ordre et/ou le bénéficiaire. Ils doivent disposer de politiques et de procédures fondées sur le risque pour décider quand exécuter, rejeter ou suspendre les virements électroniques d'actifs virtuels qui ne comportent pas les informations requises sur le donneur d'ordre ou le bénéficiaire et, des actions consécutives appropriées. Les modalités de surveillance des virements d'actifs virtuels et les informations requises sont déterminées par instruction du Gouverneur de la Banque Centrale de Djibouti. (alinéa 3 de l'art. 2-2-24 loi n°106) À ce stade, une telle instruction n'a pas été publiée.

(iii) En l'absence de publication de l'instruction précitée, les PSAV ne sont pas formellement soumis aux exigences de la recommandation 16. En outre, les dispositions de la loi 106 ne sont pas suffisamment précises pour couvrir les critères : 16.2 traitant des virements par lots émanant d'un même donneur d'ordre, 16.4 demandant la vérification des informations relatives au client quand il y a un soupçon de blanchiment, et 16.6 fixant à 3 jours le délai de mise à disposition des informations demandées à l'institution financière du donneur d'ordre par celle du bénéficiaire.

(iv) En raison de l'absence d'agrément ou le cas échéant d'autorisation pour l'exercice de l'activité de PSAV, les obligations auxquelles d'autres institutions financières seraient soumises lors de l'envoi ou de la réception d'un virement d'actifs virtuels pour le compte d'un client, ne sont pas définies dans la réglementation.

#### **Critère 15.10**

Concernant l'application des critères 6.5 d), 6.6 g), 7.2 d) et 7.4 d), le décret n° 2024-053/PR/MJDH prévoit que les décisions administratives de désignation sont publiées dans l'édition suivante du Journal Officiel et sans délai sur le site web du Comité Technique (Article 8, paragraphe 2.b). Toutefois, les modalités spécifiques de communication de ces désignations aux prestataires de services d'actifs virtuels (PSAV) n'étaient pas encore établies par le Comité Technique au moment de la visite sur place.

Concernant les critères 6.5 e) et 7.2 e), le même décret oblige les PSAV à geler sans délai les fonds et autres biens des personnes et entités désignées et à déclarer les opérations de gel à l'Agence Nationale de Renseignements Financiers (ANRF) (Articles 9 et 10 du Décret n° 2024-053/PR/MJDH). Cependant, il n'existe pas de dispositions précises exigeant que les PSAV fournissent au Comité Technique ou à une autre autorité compétente des informations détaillées sur les comptes et montants gelés en application des désignations adoptées.

Concernant le critère 7.3, la République de Djibouti ne dispose pas de mesures établies pour surveiller et assurer le respect par les PSAV des lois et règlements mettant en œuvre les obligations prévues par la Recommandation 7 du GAFI. Aucune sanction spécifique n'est prévue en cas de non-respect de ces obligations par les PSAV.

Concernant le critère 7.4 d), les décisions de radiation des listes et de déblocage sont prises par le Ministre du Budget dans un délai maximum de 16 heures et sont publiées sans délai sur le site web du Comité Technique ainsi que dans l'édition suivante du

Journal Officiel (Article 21.c du Décret n° 2024-053/PR/MJDH). Néanmoins, les procédures spécifiques de communication de ces décisions aux PSAV n'étaient pas encore élaborées par le Comité Technique au moment de la visite sur place.

#### **Critère 15.11**

En général, le dispositif de coopération internationale connaît des lacunes jugées de mineures à modérées au regard respectivement des recommandations 39 d'une part et 37,38 et 40 d'autre part. Par conséquent, Les mesures de coopération internationale décrites aux recommandations 37 à 40 ne s'appliquent que partiellement dans le cadre d'activités reliées aux Actifs virtuels ou concernant les PSAV en raison principalement des lacunes suivantes :

- 1) S'agissant des dispositions de la R37, en raison de l'absence de mécanisme officiel pour la transmission et l'exécution des demandes d'entraide judiciaire
- 2) Concernant la Recommandation 38, en raison de l'absence d'accord de coopération bilatérale en matière d'entraide judiciaire,
- 3) S'agissant des exigences de la recommandation 39, en raison de l'absence de mécanisme permettant la gestion des demandes d'extradition, et
- 4) Concernant la recommandation 40, en raison de l'absence d'une base légale pour la BCD, en sa qualité d'autorité de contrôle et de supervision des PSAV, d'échanger des informations avec ses homologues.

#### **Pondération et conclusion**

Le cadre juridique en vigueur couvre partiellement quelques obligations relatives au 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. Mais dans la pratique, il n'y a pas eu concrètement une identification et une évaluation des risques découlant de nouveaux produits ou de nouvelles pratiques commerciales. En outre, il n'y a pas eu une évaluation des risques préalablement au lancement ou à l'utilisation des nouveaux produits, mécanismes ou utilisations et partant aucune mesure n'est prise visant à atténuer ces risques. L'assujettissement des prestataires de services sur actifs virtuels, placés sous la supervision de la Banque Centrale de Djibouti, aux obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, permet de remplir partiellement certaines exigences de la recommandation 15. Toutefois, le pays n'a pas identifié ni évalué les risques de BC/FT liés aux actifs virtuels et aux activités des PSAV conformément à la recommandation 1 du GAFI. En outre, l'activité liée aux actifs virtuels et aux PSAV, ne fait pas l'objet d'une réglementation et de textes d'application dédiés. En conséquence, le pouvoir de contrôle de la BCD est altéré et diminué par le fait que l'activité de PSAV n'est pas encore règlementée et que l'obligation pour ces prestataires d'être agréés ou enregistrés n'est pas énoncée dans la Loi n°106.

Pour toutes ces considérations, l'équipe d'évaluation estime que le cadre réglementaire en vigueur à Djibouti et le dispositif permettant de s'assurer que les critères de la recommandation 15 sont respectés, présentent des lacunes majeures.

**La République de Djibouti est notée non conforme à la Recommandation 15.**

## Recommandation 16 – Virements électroniques

### *Institutions financières du donneur d'ordre*

#### **Critère 16.1**

Djibouti n'impose pas de seuil en dessous duquel les institutions financières seraient exemptées de l'obligation de s'assurer de la présence des informations requises. Les institutions financières devraient néanmoins être tenues de garantir que tous les virements électroniques transfrontaliers sont systématiquement accompagnés des informations suivantes :

(a) La Loi n° 106/AN/24/9ème L, relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, publiée au Journal Officiel (JORD) dans son édition spéciale n°2 en date du 7 mars 2024, précise dans son article 2-2-23, relatif aux « Virements électroniques », que :

1. Les institutions financières doivent inclure les informations requises et exactes sur le donneur d'ordre ainsi que les informations requises sur le bénéficiaire dans les virements électroniques et autres messages qui s'y rapportent. Elles doivent également prendre des mesures permettant d'assurer la traçabilité de toutes les opérations de virement électronique tout au long de la chaîne de paiement. Ces informations doivent être conservées conformément aux dispositions de l'article 2-2-19.
2. Les institutions financières doivent surveiller les virements électroniques afin de détecter ceux qui ne comportent pas les informations requises sur le donneur d'ordre et/ou le bénéficiaire.
3. Les modalités d'application pour les institutions financières, permettant de surveiller les virements électroniques et spécifiant les informations requises pour chacune des institutions concernées, sont déterminées par une instruction du Gouverneur de la Banque Centrale de Djibouti.

L'instruction n°2023-01 de la Banque Centrale de Djibouti, relative aux dispositifs de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, a précisé dans son article 26-1 les informations requises à savoir le nom du donneur d'ordre, le numéro de compte du donneur d'ordre dès lors qu'un tel compte est utilisé pour réaliser l'opération ou, en l'absence de compte, un numéro de référence unique d'opération permettant la traçabilité de l'opération et l'adresse du donneur d'ordre, ou son numéro national d'identité, ou son numéro d'identification client ou sa date et son lieu de naissance.

(b) Ce sous critère est conforme du moment que l'instruction n°2023-01 Relative aux dispositifs de prévention et de lutte du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (RI01) dans son article 26.1 relatif aux « Obligations spécifiques des établissements assujettis de donneurs d'ordre » stipule que : Les établissements assujettis s'assurent que tout virement électronique, national ou international, comprend l'ensemble des informations relatives au bénéficiaire, mentionnées aux points a) et b) de l'article 26.1 et qui reprennent donc le point (i) et (ii) du sous critère 16-1-b.

L'exigence des informations requises et exactes du donneur d'ordre et les informations requises sur le bénéficiaire sont satisfaites à la fois par l'article 2-2-23, de la loi n° 106/AN/24/9ème L, relatif aux « Virements électroniques et par l'article 26-1 de l'instruction n°2023-01 de la BCD.

L'instruction n°2023-01 gagnerait à mentionner la vérification de l'exactitude des informations requises sur le donneur d'ordre.

## **Critère 16.2**

En vertu de l'article 26.2 portant sur les « Virements transfrontaliers en lots » de l'Instruction n°2023-01 Relative aux dispositifs de prévention et de lutte du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (RI01) «Les virements électroniques transfrontaliers transmis sous forme de lots, émanant d'un même donneur d'ordre aux bénéficiaires, doivent contenir les informations requises et exactes sur le donneur d'ordre et les informations complètes sur le bénéficiaire mentionnées aux points a) à c) de l'article 26.1», à savoir :

- a) son nom ;
- b) son numéro de compte ou, le cas échéant, un numéro de référence unique d'opération permettant la traçabilité de l'opération ;
- c) son adresse, son numéro national d'identité, ou son numéro d'identification client ou ses dates et lieu de naissance.

Le même article précise que « les établissements assujettis indiquent le numéro de compte du donneur d'ordre ainsi que le numéro de référence unique d'opération.»

L'article « 2-2-23 : Virements électroniques » de la loi n°106/AN/24/9ème L précise dans son 1er paragraphe que « Les institutions financières doivent ... et prendre des mesures afin de permettre la traçabilité de toutes les opérations de virement électronique tout au long de la chaîne de paiement. »

## **Critère 16.3**

Les exigences du critère concernent les pays qui appliquent un seuil pour l'application des obligations du critère 16.1. Djibouti ne fixe pas de seuil en dessous duquel les institutions financières devraient être obligées de s'assurer de l'existence des informations requises, et par conséquent les établissements assujettis s'assurent de l'existence de toutes les informations requises par l'article 26.1 pour tous les virements électroniques transfrontaliers, qui englobent les informations exigées par le critère 16.3. De ce fait le critère 16.3 est non applicable

## **Critère 16.4**

La République de Djibouti n'a pas fixé de seuil minimal en dessous duquel les institutions financières seront dispensées de la vérification de l'existence des informations requises et exactes. Les dispositions légales et réglementaires en vigueur (articles 2-2-23 de la loi n° 106/AN/24/9ème L et article 26-1 de l'instruction n°2023-01 de la BCD) imposent une vérification systématique de l'existence des informations requises et exactes, quel que soit le montant de l'opération, y compris le cas de l'existence d'un soupçon de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

## **Critères 16.5**

L'Instruction n°2023-01 Relative aux dispositifs de prévention et de lutte du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (RI01) dans son article 26.1 relatif aux « Obligations spécifiques des établissements assujettis de donneurs d'ordre » stipule que les établissements assujettis s'assurent que tout virement électronique, national, comprend l'ensemble des informations relatives au donneur d'ordre suivants: i) son nom ; ii) son numéro de compte ou, le cas échéant, un numéro de

référence unique d'opération permettant la traçabilité de l'opération, et iii) son adresse, son numéro national d'identité, ou son numéro d'identification client ou ses date et lieu de naissance.

#### **Critère 16.6**

Le cadre législatif de la république de Djibouti ne prévoit pas la possibilité de mise à disposition de l'institution financière du bénéficiaire et des autorités concernées des informations accompagnant le virement électronique national par d'autres moyens, et ce en vertu de l'article 26.3 de l'Instruction n°2023-01 Relative aux dispositifs de prévention et de lutte du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (RI01), qui stipule que tous les établissements du donneur d'ordres ne sont pas autorisés à exécuter les virements électroniques s'ils ne sont pas en conformité aux dispositions de l'article 26.1 et 26.2 qui fixent les informations du donneur d'ordre et du bénéficiaire requises pour l'exécution de tout virement (ou lots de virement) national ou international.

#### **Critère 16.7**

L'article 2-2-19 sur la conservation et communication des documents dispose que les personnes mentionnées à l'article 2-1-1 conservent pendant cinq ans à compter de la clôture de leurs comptes ou de la cessation de leurs relations avec eux tous les documents et informations relatifs à leurs relations d'affaires ou clients occasionnels et aux mesures de vigilance mises en œuvre, ainsi que les livres de comptes et la correspondance commerciale. Elles conservent également, pendant cinq ans à compter de leur exécution, quel qu'en soit le support, les documents et informations relatifs aux opérations faites par ceux-ci, y compris les examens, les analyses effectuées dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de vigilances, y inclus le rapport prévu à l'alinéa 2 de l'article 2-2-14.

Elles veillent à les conserver dans des conditions et modalités permettant une mise à disposition rapide aux autorités compétentes énumérées au 3 du même article qui dispose à son tour que les renseignements et documents visés au premier alinéa doivent être suffisant pour permettre la reconstitution d'opérations individuelles. Ils doivent être conservés dans des conditions qui permettent le cas échéant de les utiliser comme preuve dans le cadre de procédures judiciaires. Ils sont communiqués, sur leur demande, aux autorités judiciaires, aux fonctionnaires chargés de la détection et de la répression des infractions liées au blanchiment agissant dans le cadre d'un mandat judiciaire et à l'Agence Nationale de renseignements financiers instituée à l'article 3-2-1- 1et dans le cadre de ses attributions définies aux articles 3-2-1-2 et suivants.

De ce fait et conformément à la recommandation 11 comme le prévoit le critère 16.7, la conservation des documents relatifs aux virements bancaires est conforme aux obligations prévues dans la recommandation 11.

#### **Critère 16.8**

L'Instruction n°2023-01 relative aux dispositifs de prévention et de lutte du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (RI01) dans son article 26.3 se rapportant à « Interdiction d'exécuter certains virements » impose aux établissements assujettis du donneur d'ordre de s'abstenir d'exécuter les transferts s'ils ne sont pas en conformité aux dispositions des articles 26-1et 26-2 qui fixent les informations du donneur d'ordre et du bénéficiaire requises pour l'exécution de tout virement (ou lots de virement) national ou international.

Aussi la loi n° 106/AN/24/9ème L, exige la conservation des informations requises dans les conditions de la Recommandation 11.

### ***Institutions financières intermédiaires***

#### **Critère 16.9**

En vertu de l'article 26.5 (RI01) portant sur les « obligations spécifiques aux établissements assujettis servant d'intermédiaires pour l'exécution de virements » de l'Instruction n°2023-01 Relative aux dispositifs de prévention et de lutte du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, les établissements assujettis agissant comme intermédiaires dans le traitement de virements s'assurent que toutes les informations requises sur le donneur d'ordre et le bénéficiaire y figurent, et ceci est valable pour tout type de virement qu'il soit national ou transfrontalier, conformément à l'article 26.1 visant les informations exigées auxquelles fait référence l'article 26.5.

#### **Critère 16.10**

L'article 26.5 de l'Instruction n°2023-01 portant sur les « obligations spécifiques aux établissements assujettis servant d'intermédiaires pour l'exécution de virements », précise que les établissements agissant comme intermédiaires dans le traitement de virements s'assurent que ce qu'ils reçoivent comporte toutes les informations requises sur le donneur d'ordre et le bénéficiaire et qu'en cas de limites d'ordre technique qui font obstacle à l'exécution de cette obligation, les établissements sont tenus de conserver pendant au moins 5 ans les informations reçues de l'établissement du donneur d'ordre ou de l'établissement intermédiaire.

#### **Critère 16.11**

L'Instruction n°2023-01 relative aux dispositifs de prévention et de lutte du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (RI01) dans son article 26.5 (RI01) concernant les « Obligations spécifiques aux établissements assujettis servant d'intermédiaires pour l'exécution de virements » précise que les établissements assujettis agissant comme intermédiaire dans le traitement des virements prennent des mesures raisonnables ; couvrant tout le processus de traitement et raisonnables pour identifier les virements pour lesquels les informations requises sur le donneur d'ordre et le bénéficiaire sont manquantes.

#### **Critère 16.12**

L'Instruction n°2023-01 relative aux dispositifs de prévention et de lutte du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (RI01) dans son article 26.5 (RI01) concernant les « Obligations spécifiques aux établissements assujettis servant d'intermédiaires pour l'exécution de virements », prévoit l'élaboration par les établissements assujettis agissant comme intermédiaires dans le traitement de virements, de procédures sur le risque pour se prononcer sur (a) l'opportunité d'exécuter, rejeter ou suspendre les virements électroniques qui ne comportent pas les informations requises sur le donneur d'ordre ou le bénéficiaire, et (b) les actions consécutives appropriées à mettre en œuvre dans les cas mentionnés au (a) ci-dessus. »

### ***Institutions financières du bénéficiaire***

#### **Critère 16.13**



L'article 26.4 de l'instruction n°2023-01 prévoit la prise par les établissements assujettis des bénéficiaires de mesures raisonnables pour détecter les virements électroniques transfrontaliers pour lesquels certaines des informations requises sur le donneur d'ordre ou sur le bénéficiaire sont manquantes, sans pour autant préciser si ces mesures pourraient comprendre une surveillance a posteriori ou une surveillance en temps réel lorsque cela est possible.

#### **Critère 16.14**

L'article 2-2-23 de la nouvelle loi n°106/AN/24/9ème L dispose que les institutions financières doivent surveiller les virements électroniques afin de détecter ceux qui ne comportent pas les informations requises sur le donneur d'ordre et/ou le bénéficiaire.

De ce fait, ces dispositions concernent les institutions financières en général et ne spécifient pas l'obligation pour les institutions financières du bénéficiaire de vérifier l'identité du bénéficiaire et renvoi cette obligation aux institutions financières de manière générale sans désigner explicitement les institutions financières du bénéficiaire comme le suppose le critère 16.14.

L'obligation de conservation des informations est prévue par cette nouvelle loi.

#### **Critère 16.15**

L'Instruction n°2023-01 relative aux dispositifs de prévention et de lutte du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (RI01) dans son article 26.4 (RI01) relatif aux « Obligations spécifiques à l'établissement des bénéficiaires », prévoit l'élaboration par les établissements des bénéficiaires, des procédures sur le risque pour se prononcer sur (a) l'opportunité d'exécuter, rejeter ou suspendre les virements électroniques qui ne comportent pas les informations requises sur le donneur d'ordre ou le bénéficiaire, et (b) les actions consécutives appropriées à mettre en œuvre dans les cas mentionnés au (a) ci-dessus.

#### ***Opérateurs de services de transmission de fonds ou de valeurs***

#### **Critère 16.16**

L'article 26.7 de l'Instruction n°2023-01 relatif aux « Service de transmission de fonds ou de valeurs » oblige les établissements assujettis qui fournissent des services de transmission de fonds ou de valeurs à se conformer aux articles 26.1 à 26.6 de l'instruction, lorsqu'ils exercent leurs activités dans le pays, directement ou par l'intermédiaire de leurs agents. Les articles spécifiés à savoir 26.1 à 26.8 remplissent en effet toutes les obligations instaurées par la recommandation 16 (voir l'analyse ci-dessus).

#### **Critère 16.17**

Les conditions de ce critère sont satisfaites par l'article 2-2-23 de la loi n°106/AN/24/9ème L - alinéa 4. En effet, celui-ci dispose que lorsqu'un prestataire de services de transfert de fonds ou de valeurs contrôle à la fois la passation d'ordre et la réception d'un virement électronique, il doit :

- a. prendre en compte toutes les informations émanant du donneur d'ordre et du bénéficiaire afin de déterminer si une déclaration d'opération suspecte doit être faite ; et
- b. le cas échéant, faire une déclaration d'opération suspecte dans tous les pays concernés par le virement électronique suspect, et mettre à disposition des Cellules de Renseignements Financiers des pays concernés toutes les informations sur l'opération.

## *Mise en œuvre des sanctions financières ciblées*

### **Critère 16.18**

Conformément à l'article 26.8 de L'Instruction n°2023-01, les établissements assujettis informent les autorités compétentes lorsque les virements concernent des personnes, physiques ou morales, faisant l'objet d'une mesure de gel de leurs avoirs ou d'une interdiction de réaliser des opérations, en raison d'une Résolution prise par le Conseil de Sécurité des Nations Unies, relative à la prévention et la répression du terrorisme et du financement du terrorisme. » Ainsi, et conformément aux articles 9 à 13 du Décret n°2024-053/PR/MJDH portant régime de mise en œuvre de sanctions financières ciblées liées au financement du terrorisme et la prolifération des armes de destructions massive, les IF doivent prendre des mesures de gel et respecter les interdictions de réaliser des opérations conformément aux RCSNU pertinentes à la LBC/FT (cf. R.6 et 7).

### *Pondération et conclusion*

Le dispositif de Djibouti présente des lacunes mineures. L'instruction n°2023-01 devrait clarifier la vérification des informations sur le donneur d'ordre (critère 16.1). Pour les critères 16.13 et 16.14, les mesures de surveillance en temps réel et les obligations spécifiques pour les institutions financières du bénéficiaire ne sont pas suffisamment définies.

**La République de Djibouti est en grande partie conforme avec la R16.**

## **Recommandation 17 – Recours à des tiers**

### *Critère 17.1. (a), (b) et (c) – Non applicable*

Il est interdit aux personnes assujetties de recourir à des tiers pour la mise en œuvre des mesures de vigilances (Article 2-2-25 de la Loi n°106/AN/24/9me, Article 23 de l'Instruction n°2023-01).

### *Critère 17.2 – Non applicable*

### *Critère 17.3. (a), (b) et (c) – Non applicable*

### *Pondération et conclusion*

Le recours à des tiers pour la mise en œuvre des obligations d'identification et de vigilance est interdit en république de Djibouti.

**La R.17 est Non applicable pour la République de Djibouti**

## Recommandation 18 – Contrôles internes et succursales et filiales à l'étranger

### Critère 18.1

En vertu de l'article Article 2-2-27, paragraphe 1 de la Loi n°106/AN/24/9ème, les entreprises mères de groupe mettent en place, au niveau du groupe et pour toutes les filiales et succursales un dispositif de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme qui tient compte des risques, qui inclut des politiques, des procédures internes et des mesures de contrôle interne incluant (a) des dispositifs de contrôle de la conformité, (b) des procédures de sélection garantissant le recrutement des employés, (c) un programme de formation continue à l'ensemble du personnel. Elles mettent également en place une fonction d'audit indépendante pour tester l'efficacité du dispositif mis en place. Ces dispositions législatives sont détaillées dans l'instruction de la Banque Centrale n°2023-01 qui s'applique à toutes les institutions financières à l'exception des assurances et qui prévoit la mise en place de:

- a. Une structure chargée de la mise en œuvre du dispositif LBC/FT, rattachée à un haut niveau hiérarchique (Article 8). Le responsable de la structure doit être désigné, doit disposer des compétences nécessaires.
- b. L'examen au préalable du recrutement des employés au minimum de leur CV ainsi que de leurs antécédents judiciaires et leur expérience en fonction du poste envisagé (article 13 portant sur le recrutement, formation et sensibilisation du personnel).
- c. Un programme de formation continue des employés (Article 13).
- d. Des mesures de contrôle interne pour s'assurer de l'existence et de l'efficacité de l'ensemble des composantes du dispositif LBC/FT, et de sa conformité aux exigences législatives et réglementaires en la matière (Article 15 portant sur les mesures de contrôle interne). La revue périodique du dispositif LBC/FT est effectuée de façon indépendante par la fonction d'audit interne (article 45).

### Critère 18.2

En vertu de l'article Article 2-2-27 de la Loi n°106/AN/24/9ème et de l'Article 33 de l'Instruction de la Banque Centrale n°2023-01, les groupes, dont la maison-mère est implantée à Djibouti, doivent mettre en place le dispositif LCB/FT couvrant l'ensemble de leurs succursales et filiales à l'étranger. Ce dispositif inclut les mesures prévues au critère 18.1 ainsi que les éléments suivants :

- a. Des politiques et procédures de partage des informations requises pour la mise en œuvre des obligations de vigilance au sein du groupe et adaptées à la gestion des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme.
- b. Un dispositif permettant les échanges et la mise à disposition au sein du groupe des informations relatives aux clients, aux comptes et aux opérations, ainsi que le cas échéant, les résultats des analyses de leurs transactions, qui apparaîtraient inhabituelles au vu de leurs activités, nécessaires à des fins de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, y compris aux fonctions d'audit.
- c. Des garanties suffisantes en matière de confidentialité et d'utilisation des informations échangées afin que celles-ci soient utilisées uniquement à des fins de lutte contre le blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme, ainsi que des garanties suffisantes pour prévenir leur divulgation.

### **Critère 18.3**

Les institutions financières sont obligées de s'assurer que leurs succursales et filiales majoritaires étrangères appliquent des mesures de LBC/FT au moins équivalentes à celles de la République de Djibouti, (Article 2-2-27, paragraphe 3 de la Loi n°106/AN/24/9ème et Article 33 de l'Instruction de la Banque Centrale n°2023-01).

Lorsque le droit local des pays d'implantation des filiales ou succursales ne permet pas la mise en œuvre des obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme au moins équivalentes à celles de la République de Djibouti, l'entreprise mère de groupe prend des mesures additionnelles afin d'atténuer les risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme et en informe l'autorité de contrôle (Article 2-2-27, paragraphe 3 et 4 de la Loi n°106/AN/24/9ème).

#### *Pondération et conclusion*

Le dispositif législatif concernant les contrôles internes et succursales et filiales à l'étranger de la République de Djibouti est en grande partie conforme avec la Recommandation 18 mais contient toutefois quelques lacunes mineures relatives au niveau du rattachement hiérarchique de la structure de conformité pour le secteur des assurances sans que ces lacunes aient un impact majeur sur l'efficacité.

**La République de Djibouti est en grande partie conforme avec la R.18.**

## **Recommandation 19 – Pays présentant un risque plus élevé**

### **Critère 19.1**

Les institutions financières appliquent des mesures de vigilance renforcées spécifiques, conformément à la R10, dont l'intensité varie selon une approche par les risques et qui prennent en compte les spécificités des opérations, aux relations d'affaires et opérations avec toutes personnes physiques et morales établies, enregistrées ou domiciliées dans des pays ou juridictions identifiés par le GAFI parmi ceux présentant de graves lacunes stratégiques dans la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération (Article 2-2-15, paragraphe 1 de la Loi n°106/AN/24/9ème article 24 de l'Instruction de la Banque Centrale n°2023-01).

### **Critère 19.2**

La République de Djibouti est en mesure d'appliquer des contre-mesures proportionnées aux risques indépendamment de tout appel du GAFI (Article 2-2-16 de la Loi n°106/AN/24/9ème). Notamment la Banque Centrale de Djibouti peut soumettre à des conditions ou mesures spécifiques l'activité, ou tout ou partie des relations d'affaires et des opérations réalisées pour leur propre compte ou pour compte de tiers, des institutions financières avec des personnes physiques ou morales, y compris leurs filiales ou établissements, entretenant des liens avec des pays à haut risque de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme, autres que ceux visés par le GAFI. Cependant l'application de contre-mesures n'est pas prévue lorsque le GAFI appelle à le faire.

### **Critère 19.3**

Le ministère en charge de l'économie et des finances arrête la liste du ou des pays ou juridictions haut risque de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme autres que ceux visés par le GAFI (Article 2-2-16 de la Loi n°106/AN/24/9ème). Aucun

dispositif n'est prévu pour informer les institutions financières des préoccupations suscitées par les défaillances des dispositifs de LBC/FT des pays identifiés par le GAFI.

#### *Pondération et conclusion*

Le dispositif législatif concernant les pays à risque plus élevé de la république de Djibouti contient des lacunes modérées, notamment l'absence de la possibilité d'appliquer les contre-mesures proportionnées au risque pour les pays à risque plus élevé lorsque le GAFI appelle à le faire.

**La République de Djibouti est Partiellement conforme avec la R.19.**

## **Recommandation 20 – Déclaration des opérations suspectes**

### **Critère 20.1**

Conformément à l'article 3-3-1 de la loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, les personnes assujetties visées à l'article 2-1-1, ont l'obligation de déclarer et de produire une déclaration d'opération suspecte immédiatement à l'ANRF, lorsqu'elles savent, suspectent, ou ont des motifs raisonnables de suspecter, que des fonds sont le produit du crime ou ont un rapport avec le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme.

### **Critère 20.2**

Les établissements assujettis sont tenus de déclarer toutes les opérations suspectes, y compris les tentatives d'opérations suspectes, quel que soit le montant de l'opération. (L'article 40 de l'Instruction n°2023-01.

Aussi, l'article 3-3-1 de la loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, prévoit que les personnes assujetties visées à l'article 2-1-1, ont l'obligation de déclarer et de produire une déclaration d'opération suspecte immédiatement à l'ANRF, lorsqu'elles suspectent, ou ont des motifs raisonnables de suspecter :

- 1- « que des fonds, quel qu'en soit le montant, sont le produit du crime ou en rapport avec le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme ;
- 2- que des opérations ou tentatives d'opérations concernent le produit du crime et/ou sont liées au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme. Cette obligation de déclarer s'applique également lorsque le client n'exécute pas l'opération envisagée. »

#### *Pondération et conclusion*

Tous les critères sont remplis.

**La République de Djibouti est conforme avec la R.20.**

## Recommandation 21 – Divulgence et confidentialité

### Critère 21.1

La nouvelle loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, précise dans son article 3-4-1 -Exemption de responsabilité du fait des déclarations de soupçons faites de bonne foi- que : « Aucune responsabilité d'aucune sorte, civile, pénale ou disciplinaire ne peut être intentée, et aucune mesure préjudiciable ou discriminatoire en matière d'emploi ne peut être prononcée contre les personnes assujetties visées à l'article 2-1-1, ou leurs dirigeants, membres du personnel, agents ou distributeurs, qui, de bonne foi, ont transmis des informations en application de l'article 3-2-1-3, alinéa 1°, effectué les déclarations en application de l'article 3-3-1 ou bloqué une transaction en application de l'article 3-3-4 de la présente loi, même dans une situation où ils n'avaient pas une connaissance précise de l'activité criminelle sous-jacente et ce indépendamment du fait qu'une activité illicite s'est effectivement produite et même si le cas échéant les enquêtes et les décisions judiciaires n'ont donné lieu à aucune condamnation. »

### Critère 21.2

La nouvelle loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive satisfait les exigences du critère en précisant dans son article 3-4-2 -Interdiction de divulgation- que : « 1- les personnes assujetties visées à l'article 2-1-1, leurs dirigeants, membres du personnel, agents et distributeurs ne révèlent ni au client concerné ni à des tiers que des informations ou documents sont, seront ou ont été transmis à l'ANRF conformément en application des articles 3-2-1 alinéa 1°, 3-3-1 et / ou 3-3-4 ou qu'une analyse pour blanchiment de capitaux ou pour financement du terrorisme est en cours ou susceptible de l'être. »

### *Pondération et conclusion*

La nouvelle loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive offre une protection qui couvre toutes les parties précisées par le critère R21-1 contre toute responsabilité pénale ou civile pour violation de toute règle encadrant la divulgation d'information. Aussi les nouvelles dispositions législatives, tout en préservant le droit du partage d'informations prévu par la R18, élargissent l'application de l'interdiction de divulguer personnes assujetties en plus de ses dirigeants et employés.

**La République de Djibouti est conforme avec la R.21.**

## Recommandation 22 : Entreprises et professions non financières désignées – Devoir de vigilance relative à la clientèle

### Critère 22.1

Les entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) doivent procéder à un ensemble de vérifications dont celle de l'identité, de l'adresse, de l'objet et du but de l'activité économique « avant d'établir toute relation d'affaires » (art. 2.1.1 et 2-2-2 de la loi 112/AN/11/6ème L). Les EPNFD sont soumises aux obligations des titres II et III de la loi n°106. Pour le titre II, il s'agit des obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme qui reprennent les dispositions relatives aux obligations de vigilance, requises pour les personnes morales et les constructions juridiques telles que définies dans la recommandation 10.

a) Pour les casinos, le seuil de 50 000 DJF défini ci-dessus est conforme au seuil de la contrevaletur de 3 000 USD ou EUR défini dans le critère.

b) Pour rappel, la fonction d'agents immobiliers est tenue par les promoteurs immobiliers qui commercialisent leurs constructions lorsqu'ils sont impliqués dans des opérations pour leurs clients concernant l'achat ou la vente de biens immobiliers – entrent dans le périmètre des entreprises professionnelles non financières désignées couvert par la réglementation.

c) Les négociants en métaux précieux et négociants en pierres précieuses – lorsqu'ils effectuent avec un client une opération en espèces égale ou supérieure à 15 000 USD/EUR - entrent dans le périmètre des entreprises professionnelles non financières désignées couvert par la réglementation.

d) En application des dispositions de la loi 112/AN/11/6ème L, les notaires les autres professions juridiques indépendantes et comptables sont assujettis à la réglementation en matière de prévention du blanchiment et à sa détection.

e) La loi n° 106/AN/24/9ème soumet les prestataires de services aux trusts et aux sociétés aux obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

Les lacunes identifiées sous la R.10 s'appliquent de la même manière aux EPNFD.

### Critère 22.2

Les textes en vigueur prévoient que les EPNFD conservent les documents selon les modalités définies par la recommandation 11, notamment l'article 2-2-19 de la loi n° 106/AN/24/9ème L du 07 mars 2024. En effet, les assujettis aux textes relatifs à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, dont les EPNFD, doivent conserver les documents relatifs aux opérations 5 ans après la fin de celles-ci.

Critère 22.3 en grande partie rempli

L'article 2.2.5 de la loi 196/AN/02/4ème L oblige les EPNFD désignés par la loi, a apporté une vigilance particulière à l'égard des opérations réalisées par ou pour le compte des personnes qui exercent ou ont exercé des fonctions publiques importantes ainsi que les membres de leurs familles et de leur entourage. La désignation à l'article 2 de la loi n°110/AN/11/6ème des personnes politiquement exposées est conforme à la terminologie du GAFI.

Les EPNFD sont soumises au même titre que les IF aux obligations prévues dans les critères de la recommandation 12 qui sont en grande partie conforme.

#### **Critère 22.4**

L'Article 2-2-22 de la loi n° 106/AN/24/9ème L impose à l'ensemble des assujettis, dont les EPNFD, de respecter les obligations relatives aux nouvelles technologies établies dans la Recommandation 15.

Toutefois dans la pratique, il n'y a pas eu concrètement une identification et une évaluation des risques découlant de nouveaux produits ou de nouvelles pratiques commerciales. En outre, il n'y a pas eu une évaluation des risques préalablement au lancement ou à l'utilisation des nouveaux produits, mécanismes ou utilisations, et partant aucune mesure n'est prise visant à atténuer ces risques.

#### **Critère 22.5**

Il est interdit aux assujettis soumis aux obligations relatives au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme d'avoir recours à des tiers pour la mise en œuvre de l'identification et la vérification de l'identité des clients en relation d'affaires, ainsi que de leurs bénéficiaires effectifs (art. 2-2-25 loi 106/AN/24/9ème L).

#### ***Pondération et conclusion***

La recommandation 22 connaît des lacunes modérées. Ainsi, les constats formulés dans la R.10 s'appliquent de la même manière aux EPNFD (critère 22.1) et, dans la pratique, il n'y a pas eu concrètement une identification et une évaluation des risques découlant de nouveaux produits ou de nouvelles pratiques commerciales. En outre, il n'y a pas eu une évaluation des risques préalablement au lancement ou à l'utilisation des nouveaux produits, mécanismes ou utilisations (critère 22.4).

**La République de Djibouti est partiellement conforme avec la recommandation 22.**

### **Recommandation 23 : Entreprises et professions non financières désignées – Autres mesures**

#### **Critère 23.1**

Concernant les EPNFD, la loi n°112/AN/11/6ème L intègre dans le périmètre des assujettis aux obligations de déclaration de soupçon, les intermédiaires en matière de vente ou de location d'immeubles ou de fonds de commerce, les notaires, les experts-comptables, les réviseurs, les auditeurs, les commissaires-priseurs, les casinos et établissements de jeux, les négociants en métaux



précieuses, pierres précieuses et objets d'art, les transports de fonds, les ONG et associations à but non lucratif et les agences de voyage.

Les professions juridiques indépendantes sont également concernées lorsqu'elles effectuent, en dehors de toute procédure judiciaire, des opérations pour leurs clients notamment l'achat de biens immobiliers, la gestion de titres, de biens, de comptes bancaires, de création ou gestion de sociétés ou d'autres constructions juridiques.

Les dispositions de l'article 3-3-1 de la loi n°106 viennent préciser que l'ensemble des catégories d'EPNFD listée dans la méthodologie du GAFI, définis à l'art. 2-1-1, ont obligation de déclarer les opérations suspectes lorsqu'elles savent, soupçonnent ou ont des motifs raisonnables de soupçonner que :

- des fonds sont le produit d'un crime ou en rapport avec le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme ;
- des opérations ou tentatives d'opérations concernent le produit d'un crime et/ou en rapport avec le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme.

a) Les avocats, les notaires, les autres professions juridiques indépendantes et les comptables - lorsque, au nom ou pour le compte d'un client, ils effectuent une opération financière en lien avec les activités décrites au critère 22.1 d (article 2-2-1 II alinéa f).

b) Les négociants en métaux précieux ou en pierres précieuses - lorsqu'ils effectuent avec un client des opérations en espèces égales ou supérieures à 15 000 USD/EUR (loi n°106 art. 3-3-2).

c) Les prestataires de services aux trusts et aux sociétés - lorsque, au nom ou pour le compte d'un client, ils effectuent une opération en lien avec les activités visées au critère 22.1 e (article 2-2-1 III).

#### **Critère 23.2**

Les EPNFD, dans les situations décrites au critère 22.1 et à l'instar des IF, sont obligées de respecter les obligations de contrôle interne établies dans la recommandation 18 (art. 2-2-26 de la loi n° 106/AN/24/9ème L). Toutefois ces obligations n'ont pas fait l'objet de formalisation dans des textes d'application comme c'est le cas pour les IF.

#### **Critère 23.3**

La lacune identifiée à la R.19 se reflète aux EPNFD. En effet, l'absence de la possibilité d'appliquer les contre-mesures proportionnées au risque pour les pays à risque plus élevé lorsque le GAFI appelle à le faire, s'étend aux EPNFD.

#### **Critère 23.4**

Les EPNFD doivent respecter les mêmes obligations relatives à la divulgation et à la confidentialité que les IF (cf. R.21). En effet, conformément à l'article 2-4-2 de la loi n° 106/AN/24/9ème L, les personnes assujetties, leurs dirigeants, membres du personnel, agents et distributeurs ne révèlent ni au client ni à un tiers que des informations ou documents sont, seront ou ont été transmis à l'ANRF, ou qu'une analyse pour blanchiment de capitaux ou pour financement du terrorisme est en cours ou susceptible de l'être.

#### ***Pondération et conclusion***

Des lacunes modérées entachent la conformité de Djibouti avec la recommandation 23, notamment en ce qui concerne :

- l'inexistence d'une formalisation pour les EPNFD des obligations de contrôle interne, établies dans la recommandation 18 ;
- l'absence de la possibilité d'appliquer les contre-mesures proportionnées au risque pour les pays à risque plus élevé lorsque le GAFI appelle à le faire.

**La République de Djibouti est partiellement conforme avec la recommandation 23**

## Recommandation 24 – Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales

### Critère 24.1

- a) La législation de la République de Djibouti identifie et décrit les différents types, formes et caractéristiques des personnes morales dans le pays (y compris les Zones Franches) (Code de commerce pour les sociétés et les groupements d'intérêt économique (GIE), loi n°107/N/24/9<sup>ème</sup> pour les organisations de la société civile avec personnalité juridique (y compris les associations, les fondations, les coopératives), Code civil pour les fondations, loi 103/AN/05 5<sup>ème</sup> pour les sociétés des zones franches). Ces textes sont à la disposition du public via portail du Journal Officiel qui est accessible en ligne. Toutefois, concernant les organisations de la société civile, les dispositions réglementaires régissant leur établissement n'existaient pas au moment de la visite sur place, sauf pour les OBNL au sens de la Recommandation 8 du GAFI qui étaient régis par la Loi n°104/An/24/9<sup>ème</sup> publiée sur le portail du Journal Officiel.
- b) Les procédures de création et les mécanismes d'obtention et de conservation des informations élémentaires sur les personnes morales sont décrites dans les mêmes textes, ainsi que les règlements de mise en œuvre qui sont aussi disponible en ligne via le portail du Journal Officiel. En ce qui concerne les informations relatives aux bénéficiaires effectifs des personnes morales établies à Djibouti, les méthodes d'obtention et de conservation des informations sont décrites dans la loi n°106/AN/24/9<sup>ème</sup> publié sur le portail du Journal Officiel. Pour les sociétés des Zones franches l'obligation d'identifier les bénéficiaires effectifs n'existe pas et par conséquent les méthodes d'obtention et de conservation des informations relatives aux bénéficiaires effectifs ne sont pas publiquement accessibles.

### Critère 24.2

La République de Djibouti n'a pas procédé à une évaluation des risques de BC/FT associés aux différentes catégories de personnes morales créées dans le pays.

### Critère 24.3

Les sociétés et les GIE établis à Djibouti doivent être immatriculés dans le RCS tenu par l'ODPIC lequel consigne la dénomination sociale, la forme juridique, la nature de l'activité exercée, l'adresse du siège social, ainsi que l'ensemble des actes et pièces déposés (notamment la liste des administrateurs, copie certifiée conforme des statuts) (Code de commerce, articles L.1211-4, L.1211-5, L.1300-7). Toutes les informations du Registre du Commerce et des Sociétés sont accessibles au public, soit directement sur le site de l'ODPIC, soit sur demande.

Les organisations de la société civile bénéficiant de la personnalité juridique enregistrées comme OBNL doivent être immatriculés sur un registre tenu par le ministère de l'intérieur (Article 19 de la Loi n°104/An/24/9<sup>ème</sup>) mais ce registre n'était pas mis en place au moment de la visite sur place. Les autres les organisations de la société civiles ne sont pas tenues de procéder à une immatriculation.

Les sociétés des Zones franches sont enregistrées dans le registre des sociétés de la zone franche (Article 6 de loi 103/AN/05 5<sup>ème</sup>). Les informations déposées au Registre de la Zone Franche sont définies par les règlements édictés par l'Autorité de la Zone Franche mais ces textes ne sont pas accessibles au public et n'avaient pas été communiqués aux évaluateurs, lesquels n'étaient par conséquent pas en mesure d'estimer si les informations élémentaires exigées étaient conformes à R24.

#### **Critère 24.4**

Les personnes morales établies à Djibouti, à l'exception des organisations de la société civile, doivent obtenir et conserver les informations élémentaires du critère 24.3 (Article 3-5-1-1 paragraphe 1 de la Loi n°106/AN/24/9<sup>ème</sup>) ainsi que les informations relatives aux actionnaires ou membres, contenant le nom des actionnaires et le nombre d'actions détenues par chaque actionnaire ainsi que la catégorie d'actions, y compris la nature des droits de vote qui leur sont associés (Article 3-5-1-1 paragraphe 3 de la Loi n°106/AN/24/9<sup>ème</sup>). Pour le registre des actionnaires et membres, cette information doit être conservée à Djibouti dans un endroit indiqué à l'ODPIC par la personne morale (Article 3-5-1-1 paragraphe 3 de la Loi n°106/AN/24/9<sup>ème</sup>), mais ce n'est pas le cas pour les informations élémentaires du critère 24.3 où la législation existante, y compris le Code de commerce, ne précisent pas le lieu de conservation de ces informations par la société.

Les sociétés des Zones franches doivent tenir un registre des actionnaires contenant le nombre, le montant et le nom du propriétaire des actions (articles 27 et 29 de la loi 103/AN/05/5<sup>ème</sup>), toutes les actions émises étant de la même classe. Toutefois, il n'est pas précisé que les informations élémentaires du critère 24.3 ainsi que celles relatives aux actionnaires doivent être conservées au siège social ou dans un autre endroit de la République de Djibouti notifié au registre des sociétés des Zones franches.

#### **Critère 24.5**

Les personnes morales établies à Djibouti ainsi que les organisations de la société civile enregistrées comme OBNL sont tenues d'effectuer une demande d'inscription modificative dans un délai d'un mois de toute modification ou mise à jour des informations prévues aux 24.3 (Code de commerce, article L.1211-9, Article 3-5-1-1 paragraphe 2 de la Loi n°106/AN/24/9<sup>ème</sup>, Article 20, paragraphe 2 de la Loi n°104/An/24/9<sup>ème</sup>). Pour les sociétés et GIE, l'ODPIC doit prendre les mesures raisonnables pour vérifier les informations élémentaires, à savoir que les demandes sont complètes et conformes aux pièces justificatives produites (Code de commerce, article L.1211-13, Article 3-5-1-3 de la Loi n°106/AN/24/9<sup>ème</sup>). Pour les organisations de la société civile il n'y a pas de vérification de l'exactitude des informations fournies au moment de l'enregistrement ou au cours de leur existence.

En ce qui concerne les sociétés des zones franches, elles sont obligées de notifier au registre des Zones franches les changements relatifs à leurs actionnaires (RL10, article 29) mais aucune vérification de l'exactitude des informations fournies n'est prévue.

#### **Critère 24.6**

La République de Djibouti utilise plusieurs mécanismes pour s'assurer que les informations sur les bénéficiaires effectifs (la ou les personnes qui exercent en dernier lieu un contrôle effectif) d'une société, GIE ou une organisation de la société civile enregistrée comme OBNL établie à Djibouti sont obtenues par cette société ou organisation et disponibles à un endroit désigné dans le pays, ou puissent être autrement identifiées en temps opportun par une autorité compétente :

- (a) Les personnes morales établies à Djibouti sont tenues d'obtenir et conserver les informations sur leurs bénéficiaires effectifs exactes, satisfaisantes et à jour, et de les transmettre à l'ODPIC au moment de la constitution, lors du dépôt des déclarations annuelles et lorsque des changements dans les informations sur les bénéficiaires effectifs surviennent (Article 3-5-1-2 paragraphe 2 de la Loi n°106/AN/24/9<sup>ème</sup>). Les organisations de la société civile enregistrées comme OBNL sont également tenues d'identifier et

communiquer au ministère de l'intérieur les informations sur leurs bénéficiaires effectifs (Article 20 de la loi n°104/AN/24/9<sup>ème</sup>).

- (b) Le ministère de Commerce est chargé de créer et de tenir un registre national des bénéficiaires effectifs en République de Djibouti. L'ODPIC collecte et conserve des informations exactes, satisfaisantes et à jour sur les bénéficiaires effectifs et les structures de contrôle de toutes les personnes morales établies à Djibouti et assure qu'elles soient incluses dans le registre de bénéficiaires effectifs (Article 3-5-1-2 paragraphe 1 de la Loi n°106/AN/24/9<sup>ème</sup>). Les informations sur les bénéficiaires effectifs des organisations de la société civile enregistrées comme OBNL sont incluses par le ministère de l'intérieur sur le registre des OBNL (Article 20 de la loi n°104/AN/24/9<sup>ème</sup>).
- (c) Les entités assujetties (institutions financières et les EPNFD) sont obligées d'identifier le bénéficiaire effectif des clients – personnes morales, comme défini dans les Standards du Gafi (article 2-2-4 de la Loi n°106/AN/24/9<sup>ème</sup>). Cette information est accessible aux autorités compétentes (Article 3-5-1-6 de la Loi n°106/AN/24/9<sup>ème</sup>).

Pour les sociétés des Zones franches, l'information sur les bénéficiaires effectifs est seulement disponible auprès des entités assujetties. Cependant, il n'existe pas d'obligation légale d'avoir toujours recours à un prestataire assujetti agréé à Djibouti, au moment de la création de la société et pendant son existence.

#### **Critère 24.7**

Les informations sur les bénéficiaires effectifs détenues par les sociétés et GIE établies à Djibouti, les organisations de la société civile enregistrées comme OBNL doivent être mises à jour régulièrement, notamment au moment de la constitution, lors du dépôt des déclarations annuelles et lors de tout changement. Les autorités compétentes et le registre doivent être notifiés dans un délai d'un mois lorsque des changements dans les informations sur les bénéficiaires effectifs surviennent (Article 3-5-1-2 de la Loi n°106/AN/24/9<sup>ème</sup>, Article 20, paragraphe 2 n°104/AN/24/9<sup>ème</sup>). Les entités assujetties doivent mettre à jour l'informations sur les bénéficiaires effectifs dans le cadre de leur devoir de vigilance (Articles 2-2-7 et 2-2-9 de la Loi n°106/AN/24/9<sup>ème</sup>).

Toutefois, pour les sociétés de la Zone franche, le seul mécanisme pour vérifier et mettre à jour l'information sur les bénéficiaires effectifs dans le cadre du devoir de vigilance des entités assujetties ne permet pas d'assurer que les informations soient exactes et tenues à jour car le devoir de vigilance est fondé sur le risque.

#### **Critère 24.8**

La république de Djibouti s'assure que les sociétés et les GIE établis à Djibouti coopèrent dans toute la mesure du possible avec les autorités compétentes pour identifier les bénéficiaires effectifs (Article 3-5-1-4 de la Loi n°106/AN/24/9<sup>ème</sup>). En particulier :

- a) les sociétés et les GIE établis à Djibouti doivent autoriser une ou plusieurs personnes physiques résidant à Djibouti à communiquer toutes les informations élémentaires et les informations disponibles sur les bénéficiaires effectifs, et à fournir toute autre forme d'assistance aux autorités compétentes djiboutiennes et/ou;
- b) les sociétés et les GIE établis à Djibouti doivent agréer une EPNFD à communiquer toutes les informations élémentaires et les informations disponibles sur les bénéficiaires effectifs, et à fournir une assistance aux autorités compétentes djiboutiennes.

Il n'existe pas de dispositions équivalentes pour les organisations de la société civile et les sociétés des Zones franches.

#### **Critère 24.9**

Les informations élémentaires et les informations sur les bénéficiaires effectifs doivent être conservées par l'ODPIC, les entités assujetties, les sociétés et GIE établies à Djibouti ou leurs dirigeants, liquidateurs ou autres personnes impliquées dans leur dissolution pendant au moins cinq ans après la date à laquelle la société est dissoute ou cesse d'exister, ou pendant au moins cinq ans après la date à laquelle la personne morale cesse d'être cliente d'une personne assujettie.

Une telle obligation de conservation d'informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs n'existe pas pour les organisations de la société civile et les sociétés des Zones franches et l'Autorité des Zones franches, ainsi que pour le ministère de l'intérieur en tant qu'autorités compétente pour l'enregistrement des OBNL.

#### **Critère 24.10**

L'ANRF, les autorités d'enquête et de poursuite pénale ainsi que les autres autorités compétentes djiboutiennes ont accès en temps opportun aux informations élémentaires relatives aux personnes morales qui sont conservées dans la base de données des entreprises (registre de l'ODPIC) et aux informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales qui sont conservées dans le registre des bénéficiaires effectifs et celles qui sont conservées par les entités assujetties (Article 3-5-1-6 de la Loi n°106/AN/24/9<sup>ème</sup>). Cependant, le registre des bénéficiaires effectifs n'était pas mis en place au moment de la visite sur place.

Toutefois, aucun accès spécifique des autres autorités compétentes, y compris les autorités de poursuite pénale, n'est prévu dans la législation au informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs des sociétés des Zones franches.

Pour les organisations de la société civile, il n'existe pas de dispositions spécifiques concernant l'accès aux informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs mais l'ANRF et le ministère de l'intérieur ont accès à toutes les informations qui doivent être collectées et conservées par les organisations de la société civile enregistrées comme OBNL (qui incluent les informations élémentaires et les informations sur les bénéficiaires effectifs) (Article 23, paragraphes 4 et 5 de la Loi n°104/AN/24/9<sup>ème</sup>). Cependant, tel n'est pas le cas pour les autres autorités et les autorités de poursuite pénale en particulier.

#### **Critère 24.11**

A l'exception des sociétés de la Zone Franche qui ne peuvent pas émettre d'actions au porteur (Article 27 loi 103/AN/05 5<sup>ème</sup>), la législation de la République de Djibouti n'exclut pas la possibilité pour les sociétés d'émettre des titres au porteur et les autorités n'étaient pas en mesure d'affirmer que de telles actions n'existaient pas en pratique. Or aucun mécanisme n'est mis en place pour assurer qu'ils ne font pas l'objet d'une utilisation abusive à des fins de blanchiment de capitaux ou financement du terrorisme. En particulier :

- a) les actions et bons de souscription d'actions au porteur ne sont pas interdits ;
- (b) il n'y a pas d'obligation de convertir les actions et bons de souscription d'actions au porteur en actions nominatives ou bons de souscription d'actions (par dématérialisation, ou autres) ;
- (c) il n'y a pas d'obligation d'immobiliser les actions et bons de souscription d'actions au porteur en exigeant qu'ils soient détenus auprès d'une institution financière ou d'un intermédiaire professionnel réglementé ;
- (d) les actionnaires détenant une participation de contrôle ne sont pas obligés de le notifier à la société, et à la société ne doit pas enregistrer leur identité ;
- (e) aucun autre mécanisme n'a été identifié par la République de Djibouti

#### **Critère 24.12**

La législation de la République de Djibouti n'exclut pas la possibilité que des personnes morales soient en mesure d'émettre des actions inscrites au nom de prête-noms ou d'avoir des administrateurs agissant pour le compte d'une autre personne. Toutefois, les mécanismes suivants sont mis en place afin d'assurer qu'elles ne font pas l'objet d'une utilisation abusive (Article 3-5-1-7 de la Loi n°106/AN/24/9ème) :

- a. Les actionnaires et administrateurs agissant pour le compte d'une autre personne doivent être agréés en tant que prestataire de services aux trusts et aux sociétés et leur statut doit être enregistré dans la base de données des entreprises. Toutefois, aucune procédure d'agrément n'a été mise en place et aucune autorité responsable pour délivrer un tel agrément n'a été désignée. Il n'est aussi pas clair si la référence à la base des données des entreprises correspond au registre de commerce et des sociétés.
- b. Les actionnaires et administrateurs agissant pour le compte d'une autre personne doivent conserver les informations identifiant la personne les ayant désignés et mis à la disposition des autorités compétentes de telles informations sur demande.

#### **Critère 24.13**

Toute personne qui ne respecte pas les obligations en matière de collecte et de conservation des informations élémentaires et sur les bénéficiaires est punie d'une peine d'emprisonnement de trois à cinq ans et d'une amende allant de 5.000.000 à 20.000.000 de DJF (Article 3-5-1-8 de la Loi n°106/AN/24/9ème).

Est puni d'une amende de 4ème catégorie, tout commerçant, tout dirigeant d'une société de nationalité djiboutienne ou autre, qui ne requiert pas dans le délai prescrit les inscriptions obligatoires (Code de commerce, article L.1300-13).

Toute personne qui donne, de mauvaise foi, des indications inexactes ou incomplètes en vue d'une immatriculation ou d'une mention complémentaire ou rectificative au registre du commerce, est puni d'une amende de cinquième catégorie (Code de commerce, art. L.1300-14, ce qui correspond à 50 000 DJF en vertu de l'article 42 du code pénal). Cette amende s'accompagne d'une peine d'emprisonnement d'un mois.

Il n'existe pas de dispositions relatives à la responsabilité et aux sanctions pour les organisations de la société civile et les sociétés des Zones franche.

#### **Critère 24.14**

Les autorités de la République de Djibouti doivent fournir une coopération internationale concernant les informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs conformément aux Recommandations 37 et 40 (Article 3-5-1-6 paragraphe 2 de la Loi n°106/AN/24/9ème). Cette coopération implique notamment le devoir de :

- (a) faciliter l'accès par les autorités compétentes étrangères aux informations élémentaires des registres de sociétés ;
- (b) échanger des informations sur les actionnaires ; et
- (c) utiliser les pouvoirs d'enquête de leurs autorités compétentes, conformément à la législation nationale, pour obtenir des informations sur les bénéficiaires effectifs pour le compte d'homologues étrangers.

#### **Critère 24.15**

Il n'existe pas de dispositions ou de procédures relatives au contrôle la qualité de l'assistance que les autorités du Djibouti reçoivent 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***

La République de Djibouti dispose de mécanismes permettant d'assurer dans une large mesure la transparence des personnes morales (sociétés te GIE) établies à Djibouti conformément à la Recommandation 24. Toutefois, ceci n'est pas le cas pour les sociétés des Zones franches et les organisations de la société civile autres que celles enregistrées comme OBNL, qui présentent un risque d'abus élevé. L'émission des actions au porteur des personnes morales établies à Djibouti n'est pas encadrée afin d'empêcher son utilisation abusive, bien que ces titres ne soient pas émis en pratique. La république de Djibouti n'a pas par ailleurs analysé les risques BC/FT des personnes morales établies sur son territoire.

**La république de Djibouti est partiellement conforme avec la R.24.**

### **Recommandation 25 – Transparence et bénéficiaires effectifs des constructions juridiques**

La fiducie est la seule construction juridique dans la république de Djibouti présentant une structure ou une fonction similaire au trust. Au moment de la visite sur place aucune fiducie n'était établie en République de Djibouti.

La république de Djibouti ne reconnaît pas les trusts et n'a pas ratifié la Convention de La Haye.

Le Waqf qui est une est une forme de construction juridique en république de Djibouti consiste à bloquer une propriété de sorte à la mettre à l'abri entre autres de la vente, de la donation, de l'héritage afin de consacrer les revenus tirés de son exploitation à une fin charitable. Le bien constitué en waqf est indisponible, incessible et inaliénable. Le waqf en République de Djibouti est contrôlé par un organisme gouvernemental - la Direction Générale du Diwan des Biens Waqfs – qui est l'organisme en charge de l'administration des biens Waqfs. Pendant la période évaluée, les biens waqfs étaient exclusivement des immeubles donnés au profit des mosquées et administrés par la Direction Générale du Diwan des Biens Waqfs qui gère ces immeubles et perçoit des loyers, ce qui fait perdre à cette construction juridique les éléments attractifs pour être exploitée à des fins de BC et FT.

#### **Critère 25.1**

a) Le contrat de fiducie détermine l'identité du ou des constituants, du ou des fiduciaires, du ou des bénéficiaires ou, à défaut, les principes ou règles permettant leur désignation (CC, article 2210). Le contrat de fiducie et ses avenants doivent être enregistrés dans un registre public dans le délai d'un mois à compter de leur date (CC, article 2213). Toutefois un tel registre public n'a jamais été établi. Il n'existe pas d'obligation pour le fiduciaire en tant que tel d'identifier toute autre personne physique exerçant en dernier lieu un contrôle effectif sur la fiducie. Toutefois, étant donné que les fiduciaires doivent être des entités assujetties aux obligations LBC/FT, ils sont dans l'obligation d'identifier le bénéficiaire effectif de leur client qui est la fiducie dans le cadre de leur devoir de vigilance (Article 2-2-9 de la Loi n°106/AN/24/9<sup>ème</sup>).

b) La législation ne prévoit aucune obligation particulière pour le fiduciaire de maintenir des informations sur les agents ou conseillers offrant des services à la fiducie.

c) Les fiduciaires étant des entités assujetties aux mesures préventives LBC/FT, elles doivent conserver les informations mentionnées ci-dessus pendant 5 ans (Article 2-2-19 de la Loi n°106/AN/24/9ème).

#### **Critère 25.2**

Le contrat de fiducie et ses avenants doivent être enregistrés dans un registre public, dans le délai d'un mois, sous peine de nullité. La transmission des droits résultant du contrat de fiducie et, toute désignation ultérieure du bénéficiaire doivent, à peine de nullité, donner lieu à un acte écrit enregistré dans les mêmes conditions (CC, article 2213). Un registre national des fiducies doit être constitué et conservé par la Banque Centrale de Djibouti (CC, article 2214). Toutefois, aucun mécanisme de contrôle n'est prévu et aucun registre des fiducies n'a été mis en place au moment de la visite sur place.

#### **Critère 25.3**

Lorsque le fiduciaire agit pour le compte de la fiducie, il doit en faire expressément mention, ce qui inclut la déclaration de leur statut aux institutions financières et aux entreprises et professions non financières désignées lorsqu'ils établissent une relation d'affaires ou exécutent une opération occasionnelle (CC, article 2226).

#### **Critère 25.4**

Les informations sur le contrat de fiducie doivent figurer sur un registre public (CC, article 2213) et devraient par conséquent être accessibles aux autorités compétentes et aux institutions financières et aux entreprises et professions non financières désignées. Toutefois un tel registre public n'existait pas au moment de la visite sur place. Cependant, l'information collectée et détenue par le fiduciaire IF ou EPNFD dans le cadre du devoir de vigilance, y compris l'information relative au bénéficiaire effectif est accessible aux autorités compétentes (Article 2-2-19 de la Loi n°106/AN/24/9ème). Aucune disposition ne prévoit explicitement que l'information sur les bénéficiaires effectifs soit disponible sur demande aux autres IF ou EPNFD mais il n'y a pas non plus d'interdiction explicite.

#### **Critère 25.5**

Les informations pertinentes sur les biens transférés à la fiducie doivent être publiées dans un registre public (CC, article 2213) mais un tel registre n'existait pas au moment de la visite sur place. Le contrat de fiducie doit être enregistré mais il n'y a pas d'obligation d'y indiquer la résidence du fiduciaire. Aucune disposition spécifique ne prévoit l'accès des autorités compétentes et notamment les autorités de poursuite pénale aux informations détenues par les fiduciaires en tant que tels. En ce qui concerne les informations détenues par les IF et EPNFD sur (a) les bénéficiaires effectifs, (b) la résidence du fiduciaire et (c) tout actif détenu ou géré par l'institution financière ou l'entreprise ou profession non financière désignée en lien avec tout fiduciaire avec lequel elles sont en relation d'affaires ou pour lequel elles exécutent une opération occasionnelle, les dispositions générales sur l'accès par les autorités compétentes aux informations détenues par les entités assujettis s'appliquent (Article 2-2-19 de la Loi n°106/AN/24/9ème).

#### **Critère 25.6**

a) il n'existe pas de dispositions spécifiques ou de procédures facilitant aux autorités compétentes étrangères l'accès aux informations élémentaires conservées dans les registres ou détenues par d'autres autorités nationales de Djibouti.

b) Les autorités compétentes nationales échangent des informations sur les fiducies disponibles au niveau national auprès de IF et EPNFD dans le cadre des dispositions générales sur la coopération internationale selon lequel les autorités de la République de Djibouti s'engagent à coopérer dans la mesure la plus large possible avec celles des autres États aux fins d'échange d'information, d'investigation et de procédure, visant les mesures conservatoires et les confiscations des instruments et produits



liés au blanchiment, aux fins d'assistance technique mutuelle, ainsi qu'aux fins d'extradition (Article 5-1-1 de la Loi n°106/AN/24/9ème).

c) La législation du Djibouti ne contient pas de dispositions spécifiques sur les pouvoirs d'enquête dont disposent leurs autorités compétentes de Djibouti pour obtenir les informations sur les bénéficiaires effectifs des fiducies pour le compte d'homologues étrangers. Les dispositions générales sur la coopération internationale relatives à l'échange d'informations et entraide judiciaire en matière de LBC s'appliquent (Article 5-1-1 de la Loi n°106/AN/24/9ème).

#### **Critère 25.7**

Les manquements à l'enregistrement du contrat de fiducie et de ces avenants entraînent la nullité du contrat pour les fiducies (CC, article 2210). Lorsque le fiduciaire manque à ses devoirs, le bénéficiaire ou le tiers désigné peuvent demander en justice la nomination d'un fiduciaire provisoire ou solliciter le remplacement du fiduciaire (CC, article 2225). Aucune autre sanction spécifique ou responsabilité juridique du fiduciaire en cas de manquement à ces obligations n'est explicitement prévue. Toutefois, les sanctions pour le non-respect du devoir de vigilance par le fiduciaire en tant qu'entité assujettie (IF ou EPNFD) s'appliquent.

#### **Critère 25.8**

La législation de la République de Djibouti ne prévoit pas de sanctions spécifiques concernant la non-transmission des informations visées au critère 25.1 aux autorités compétentes. Toutefois, le non-respect des obligations LBC/FT par les entités assujetties, y compris la non-transmission aux autorités compétentes des documents relatifs à l'identification des clients et des bénéficiaires effectifs, est susceptible d'être sanctionné par l'autorité compétente (Article 2-3-4 de la Loi n°106/AN/24/9ème) mais le type et le montant de ces sanctions n'étaient pas définis dans les textes normatifs en vigueur au moment de la visite sur place et il n'était pas possible de déterminer si ces sanctions sont proportionnées et dissuasives.

#### ***Pondération et conclusion***

Le cadre législatif de la république de Djibouti dispose d'un cadre juridique pour assurer la transparence des constructions juridiques (fiducies) qui présente un certain nombre de lacunes, concernant notamment le caractère satisfaisant, l'exactitude et l'actualité des informations en l'absence de mécanisme de contrôle et de vérification, l'accessibilité des informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs détenues par un autre IF ou EPNFD, ce qui peut avoir un impact sur l'efficacité d'identification des fiducies et de leurs bénéficiaires. Les sanctions pour la non-transmission des informations aux autorités compétentes étaient également manquantes.

**La république de Djibouti est Partiellement Conforme avec la R25.**

### **Recommandation 26 : Réglementation et contrôle des institutions financières**

#### **Critère 26.1**

En vertu de l'article 2-3-1 premier alinéa de la loi N°106/AN/24/9ème L du 07 mars 2024, la Banque Centrale de Djibouti est désignée comme l'autorité de contrôle et de supervision de l'ensemble des institutions et intermédiaires financiers à l'exception des sociétés d'assurance. La Banque Centrale de Djibouti est également en charge de la supervision et du contrôle de la Poste pour ses activités de transmission de fonds et de change manuel.

Le deuxième alinéa de l'article précité désigne le ministère chargé de l'économie et des finances comme l'autorité de contrôle et de supervision des assurances.

Il n'existe pas à Djibouti de marché financier permettant à des sociétés de proposer des services d'investissement.

### **Critère 26.2**

La loi 119/AN/11/6ème relative à la constitution et à la supervision des institutions financières dispose dans ses articles que :

- nul ne peut exercer l'activité d'établissement de crédit, ni se prévaloir de cette qualité, ni créer l'apparence de celle-ci, dans sa dénomination ou raison sociale, son nom commercial, sa publicité ou d'une manière quelconque dans son activité, s'il n'a pas été préalablement agréé par la Banque Centrale de Djibouti (art. 17) ;

- sous réserve de l'application de la faculté donnée à la Banque Centrale de Djibouti au troisième alinéa de l'article 2, nul ne peut exercer l'activité d'auxiliaire financier, ni se prévaloir de cette qualité, ni créer l'apparence de celle-ci, dans sa dénomination ou raison sociale, son nom commercial, sa publicité ou d'une manière quelconque dans son activité, s'il n'a pas été préalablement agréé par la Banque Centrale de Djibouti (art. 29).

Pour la monnaie électronique, l'art. 1 de la loi 110/AN/11/6ème L stipule qu'à l'exception des établissements de crédits habilités par la loi portant réglementation bancaire, aucune structure ou établissement ne peut exercer des activités d'émission de monnaie électronique, sans avoir dûment obtenu une licence préalablement délivrée par la Banque Centrale.

Pour la micro finance, l'art. 7 de la loi 179/AN/07/5ème L stipule qu'avant d'exercer leur activité sur le territoire de la République de Djibouti, les institutions de Micro finance doivent obtenir l'autorisation délivrée à cet effet par la Banque Centrale qui s'assure que toutes les conditions requises sont réunies. Cette autorisation est appelée "Agrément". Avant de délivrer l'agrément, la Banque Centrale s'assure également que les conditions relatives à la viabilité sociale et financière sont réunies.

Pour les intermédiaires, l'art. 22 de la loi 110/AN/11/6ème L stipule que la république de Djibouti s'engage à ce que toute personne physique ou morale qui n'étant pas agréée comme institution financière au sens de la loi bancaire ou comme intermédiaire habilité au sens de la réglementation des relations financières extérieures, effectue, pour le compte ou au nom d'une autre personne physique ou morale, des opérations de transmission de fonds ou de valeurs, doit être agréée ou inscrite sur un registre ouvert à cette fin près d'une autorité compétente désignée à cet effet.

L'art. 2-2-1 de la loi 112 et l'art. 2-2-1 de la loi n° 106 posent le principe que l'État organise le cadre juridique de manière à assurer la transparence des relations économiques, notamment en assurant que le droit des sociétés et les mécanismes juridiques de protection des biens ne permettent pas la constitution d'entités fictives ou de façade. Toutefois, il n'est pas expressément mentionné dans les textes l'interdiction d'autoriser des banques fictives et l'interdiction de la poursuite de leurs activités

Nul ne peut, sans avoir été préalablement agréé et inscrit sur la liste des établissements de crédit, exercer l'activité définie à l'article L.2261-104 ni se prévaloir de la qualité de ces établissements, ni créer l'apparence de cette qualité, dans sa dénomination ou raison sociale, son nom commercial, sa publicité ou d'une manière quelconque dans son activité (art. L.2261-301 du Code de commerce).

Ces dispositions ont été précisées et élargies par la loi 106/AN/24/9<sup>ème</sup> L qui élargit le champ des institutions et auxiliaires financiers placés sous la supervision de la Banque Centrale de Djibouti.

Il n'existe pas à Djibouti de marché financier ouvert aux sociétés offrant de services d'investissement.

Avant le démarrage de leurs activités, les sociétés d'assurance sont soumises à l'agrément du ministère de l'économie et des finances.

Enfin, l'instruction 2023-01 art 29 publiée par la Banque Centrale interdit l'établissement de relations avec des banques fictives à toute banque qu'elle a agréée.

### **Critère 26.3**

En vertu de l'article 18 de la loi 119/AN/11/6<sup>ème</sup> :

1) Nul ne peut exercer, au sein d'un établissement de crédit, la fonction de dirigeant responsable, au sens de l'article 24, être membre de son organe de surveillance ou d'exécution ou détenir plus de 10% de son capital, s'il a fait l'objet d'une condamnation définitive, prononcée par un tribunal de la République de Djibouti ou une juridiction étrangère, pour crime, faux et usage de faux, vol, escroquerie, abus de confiance, banqueroute et faillite frauduleuse, extorsion de fonds ou valeurs, détournement de deniers publics. Cet article ne prévoit nulle part l'empêchement des criminels de devenir les bénéficiaires effectifs d'une participation effective ou de contrôle d'une institution financière) 2) Toute condamnation pour tentative ou complicité dans les infractions énumérées au premier alinéa du présent article comporte la même interdiction. 3) Les établissements de crédit agréés sont tenus d'ouvrir un compte à leur nom dans les écritures de la Banque Centrale de Djibouti. 4) La compensation entre les obligations réciproques des établissements de crédit agréés s'opère aux lieux, jours et heures prescrits par la Banque Centrale. Les mouvements qui en forment la suite sont constatés et effectués au moyen des comptes qu'ils possèdent dans les écritures de la Banque Centrale.

Nul ne peut diriger, administrer ou gérer un établissement de crédit : - s'il ne jouit pas des qualités professionnelles et morales nécessaires à l'exercice de la profession ; - s'il a fait l'objet d'une condamnation définitive pour crime, faux et usage de faux, vol, escroquerie, abus de confiance, banqueroute et faillite frauduleuse, extorsion de fonds ou valeurs, émission de chèques sans provision, détournement de deniers publics. Toute condamnation pour tentative ou complicité dans les infractions énumérées ci-dessus comporte la même interdiction. Ces interdictions s'appliquent de plein droit lorsque la condamnation, la faillite, la destitution, la suspension ou la démission a été prononcée par une juridiction étrangère. Quiconque aura été condamné pour l'un de ces faits ne pourra être employé, à quelque titre que ce soit, par un établissement de crédit (Art. L.2261-402 Code de Commerce).

La direction générale des établissements de crédit doit être assurée par deux personnes au moins qui sont agréées par la Banque Centrale. Ces dirigeants ne peuvent être responsables d'une entreprise non bancaire (Art. L.2261-401 Code de Commerce).

Concernant la micro finance, il est indiqué à l'article 17 de la loi 179/AN/07/5<sup>ème</sup> L :

Les institutions sont organisées, administrées comme arrêté au niveau de leurs textes de base approuvés (statuts & règlement intérieur) ou pris (décret ou arrêté) par les autorités compétentes. (.....)

Par ailleurs, il est précisé que nul ne peut être dirigeant élu et salarié d'une institution de Microfinance, ni disposer du pouvoir de signer pour le compte de celle-ci, s'il :

a. exerce des fonctions de responsabilité dans une institution concurrente, ayant totalement ou partiellement le même objet social.

b. n'est pas sociétaire/associé (pour les sociétés de capitaux et organismes de type associatif) ou mandataire dûment désigné (pour les Fonds /Projets/Agences).

c. ne jouit pas de ses droits civils et civiques.

d. a déjà été condamné de façon définitive pour crime ou infraction correctionnelle de nature à entacher son honorabilité et notamment l'une des infractions visées par la législation en vigueur relative à l'interdiction d'administrer et de gérer un organisme de type associatif, société de capitaux et Fonds/Projets/ Agences. Sous ce registre, une attention particulière sera accordée aux infractions ci-après :

- faux monnayage et contrefaçon ou falsification de billets de banque mais aussi, de toutes autres infractions de cette nature ;

- émission de chèque sans provision ;

- faux et usage de faux ;

- vol, extorsion, détournement ou abus de confiance, escroquerie, recel ;

- banqueroute, circulation fictive d'effets de commerce ;

- corruption/concussion/blanchiment de capitaux ;

e. a pris part à l'administration, à la direction ou à la gestion courante d'un établissement relevant du champ d'application de la Loi n°92/AN/05/5ème L du 16 janvier 2005 et dont la liquidation forcée a été ordonnée ou dont la faillite a été déclarée. [OBJ]

La mission d'évaluation observe que le terme crime est d'acceptation trop large. Il est suivi dans les textes de certaines infractions désignées comme conditions de non-conformité lors de l'évaluation de l'honorabilité des bénéficiaires effectifs et des dirigeants des institutions financières. Ces listes ne couvrent pas explicitement toutes les infractions susceptibles d'empêcher les personnes concernées d'être agréées. Ainsi notamment, une personne ayant fait l'objet d'une condamnation pour trafic de stupéfiant n'entre pas dans ces définitions. De surcroît, il n'est pas fait mention dans les textes des complices des criminels.

#### **Critère 26.4**

##### **Sous-critère (a)**

Concernant les banques et les assurances soumises aux Principes fondamentaux, elles font l'objet d'une réglementation et un contrôle conforme avec lesdits Principes fondamentaux, en matière de LBC/FT, y compris l'application d'une surveillance consolidée au niveau du groupe à des fins de LBC/FT. En effet, la BCD et le ministère chargé de l'économie et des finances disposent du pouvoir de contrôle sur les IF précitées, y compris la surveillance consolidée au niveau du groupe à des fins de LBC/FT, et ce en vertu respectivement de l'alinéa 1 des articles 3-3-2 et 3-3-3 de la loi n°106.

En revanche, les IF relevant du marché financier comme les prestataires de services d'investissement n'existent pas à Djibouti.

**Sous-critère (b) :** Pour les autres institutions financières, notamment pour les bureaux de change, les sociétés de transfert de fonds, les émetteurs de monnaie électronique et les PSAV, l'article 2-1-1 de la loi n°106 soumet ces entités, au même titre que les autres assujettis, à des systèmes de surveillance assurant le respect de leurs obligations nationales en matière de LBC/FT.

#### **Critère 26.5**

Selon les dispositions de la loi n°106 AN/24/9ème L, et conformément l'alinéa 2 de l'article 2-3-2 et l'alinéa 2 de l'article 2-3-3, la fréquence et l'étendue des contrôles sur pièces et sur place en matière de LBC/FT sur les institutions financières (banques et établissements financiers et assurances) ou les groupes financiers effectuées respectivement par la BCD et par le ministère chargé de l'économie et des finances sont déterminées sur la base:

- a) des risques de LBC/FT et des politiques, des contrôles et procédures internes de l'institution ou du groupe, tels qu'identifiés dans le cadre de l'évaluation du profil de risque de l'institution ou du groupe réalisée par l'autorité de contrôle.
- b) des risques LBC/FT présents dans le pays.
- c) des caractéristiques des institutions financières et groupes financiers, notamment la diversité et le nombre des institutions financières et le degré de discrétion qui leur est accordé en vertu de l'approche fondée sur les risques.

#### **Critère 26.6**

En application du troisième alinéa des articles précités, la BCD ainsi que le ministère de l'économie et des finances, chargé de l'industrie, doivent réévaluer le profil de risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme d'une institution financière ou d'un groupe y compris le risque de non-conformité, est revue, selon une périodicité définie selon les risques, et dès que surviennent d'importants événements ou évolutions dans la gestion et les opérations de l'institution financière ou du groupe financier. Toutefois et dans les faits la BCD est en cours de développement d'outils pour évaluer et réévaluer les profils de risques de ses assujettis. Il en est de même pour le ministère chargé de l'économie et des finances concernant les assurances, les produits d'assurances vie n'étant pas encore commercialisés à Djibouti.

#### ***Pondération et conclusion***

Le dispositif djiboutien présente des lacunes modérées : les dispositions sur l'honorabilité des dirigeants ne couvrent pas toutes les infractions pertinentes et n'abordent pas les complices des criminels (critère 26.3), et il n'existe pas de réglementation spécifique pour certaines institutions financières comme les bureaux de change (critère 26.4). En outre les autorités de contrôle des IF n'évaluent pas et ne réévaluent pas de manière effective le risque de non-conformité lors de la supervision des IF (critère 26.6).

**La République de Djibouti est partiellement conforme avec la recommandation 26.**

## Recommandation 27 : Pouvoir des autorités de contrôle

### Critère 27.1

Concernant les institutions financières, en vertu de la loi n°106, les autorités disposent en matière de LCB/FT de pouvoirs de contrôle:

(i) La Banque Centrale de Djibouti supervise et contrôle dans ce cadre les établissements de crédit, les auxiliaires financiers, les institutions de microfinance, la Poste pour ses activités de transmission de fonds et de change manuel, les prestataires de services de paiement, les établissements de monnaie électronique, les prestataires de services sur actifs virtuels (art. 2-2-1 et art.2-3-2).

Il est à relever que les activités de mandats postaux domestiques de la Poste ne sont pas explicitement désignées par la réglementation comme des transferts de fonds. Toutefois, selon la nouvelle loi n°106 ces activités tomberaient sous la responsabilité de la Banque Centrale.

(ii) Le ministère chargé de l'économie et des finances supervise et contrôle dans ce cadre les sociétés d'assurance (art. 2-3-3).

### Critère 27.2

La Banque centrale de Djibouti et le Ministère de l'économie et des finances ont respectivement l'autorité pour effectuer des inspections sur place des institutions financières et des compagnies d'assurance. (Voir les articles mentionnés dans 27.1).

### Critère 27.3

La Banque Centrale de Djibouti peut demander aux institutions financières soumises à son contrôle tous renseignements, documents, quel qu'en soit le support, et en obtenir copie, ainsi que tout éclaircissement ou justification nécessaires à l'exercice de sa mission. En outre, elle détermine par instruction la liste, la fréquence et les délais de transmission des remises périodiques (art. 2-3-2 alinéa 4).

Pour sa part, le ministère chargé de l'économie et des finances peut demander aux sociétés d'assurance et aux groupes d'assurance placés sous son contrôle et sa supervision tous renseignements, documents, quel qu'en soit le support, et en obtenir copie, ainsi que tout éclaircissement ou justification nécessaires à l'exercice de sa mission. En outre, elle détermine par instruction la liste, la fréquence et les délais de transmission des remises périodiques (art. 2-3-3 alinéa 4)

### Critère 27.4

Lorsque la Banque Centrale de Djibouti constate qu'un établissement de crédit ou un auxiliaire financier a enfreint la législation ou la réglementation qui lui est applicable, le Gouverneur peut saisir la Commission des sanctions (art. 56 de la loi 119/AN/11/6ème).

Sur le fondement de son pouvoir de sanction, la Commission des sanctions peut imposer, en fonction de la gravité de l'infraction une gamme de sanctions disciplinaires (avertissement, blâme, suspension ou l'interdiction de certaines opérations, la suspension ou la démission d'office des dirigeants responsables de l'établissement de crédit ou du dirigeant de l'auxiliaire financier, la liquidation et la radiation de la liste des établissements de crédit ou des auxiliaires financiers (art. 57 de la loi 119/AN/11/6ème). De surcroît, la Commission des sanctions peut, soit à la place, soit en sus des sanctions disciplinaire, prononcer une sanction pécuniaire au plus égale au capital minimum auquel est astreint l'établissement sanctionné.

Conformément aux dispositions de l'article 55 de la loi 119/AN/11/6ème, le Gouverneur de la Banque Centrale de Djibouti peut imposer des pénalités financières aux établissements de crédit et aux auxiliaires financiers, qui ne lui auront pas fourni à la date prévue les documents et renseignements prévus par la réglementation en vigueur.

La loi n° 179 relative aux activités de microfinance en son article 37 prévoit des sanctions disciplinaires et financières, pouvant aller jusqu'au retrait de l'agrément.

Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent pas aux émetteurs de monnaie électronique car l'instruction relative à la monnaie électronique n'a pas de base légale. En outre, Les dispositions de l'article 2-3-4 de la loi n°106 ne prévoient pas que les autorités de contrôle puissent, en cas de non-respect des obligations LCB/FT, imposer une gamme de sanctions disciplinaires et financières allant de la limitation, à la suspension ou au retrait de l'agrément de l'institution financière.

### *Pondération et conclusion*

Le cadre légal de la République de Djibouti concernant les pouvoirs des autorités de contrôle présente une lacune mineure.

En effet, les émetteurs de monnaie électronique ne sont pas soumis aux dispositions de la loi bancaire n°119 concernant les sanctions disciplinaires et financières en cas de non-respect des obligations LCB/FT, mais seulement à une instruction n'ayant pas base légale (critère 27.4).

**La République de Djibouti est en grande partie conforme avec la recommandation 27.**

## **Recommandation 28 : Réglementation et contrôle des entreprises et professions non financières désignées**

### **Critère 28.1**

À Djibouti, les casinos et établissements de jeux sont prévus par les dispositions de la Loi n°39/AN/53/1ère L du 19 mars 1983 réglementant les jeux en République de Djibouti, abrogeant et remplaçant la délibération n°311/7eme L du 12 décembre 1972. Leur activité est soumise à autorisation préalable du ministère de l'Intérieur (Article 2.2.10 de la loi 112/AN/11/6ème L).

L'article 2-3-6 de la loi n°106/AN/24/9ème L précise notamment que :

- a) Le ministère de l'Intérieur délivre aux casinos, avant le démarrage de leur activité, une autorisation d'exercer après examen d'un dossier permettant notamment de s'assurer de l'origine licite des fonds nécessaires à la création de l'établissement (art. 2-3-6 de la loi 106/AN/24/9ème L).
- b) L'article 2 de la loi n°39/AN/53/1ère L du 19 mars 1983 dispose que les autorisations seront accordées par arrêté du Président de la République, Chef du Gouvernement après enquête et en considération d'un cahier des charges établi après avis du ministère de l'Intérieur, du ministère des Finances – Service des Contributions Directes et du Ministère du Commerce. Une enquête est menée avant toute autorisation.
- c) Le ministère de l'Intérieur est en charge de contrôler le respect par les casinos de leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

### **Critère 28.2 et 28.3**

Conformément aux dispositions de l'article 2-3-1 de la loi n°106/AN/24/9ème L, les autorités et/ou organismes d'autorégulation désignés suivants sont responsables de la surveillance et du respect de la conformité des obligations LBC/FT par les EPNFD :

- 1) le ministère chargé de l'économie et des finances en ce qui concerne les réviseurs, les auditeurs et les commissaires-priseurs ;
- 2) le ministère de l'Intérieur en ce qui concerne les casinos, les établissements de jeux et les organisations non gouvernementales et associations à but non lucratif ;
- 3) le ministère de l'Energie chargé des ressources naturelles en ce qui concerne les négociants en métaux précieux et négociants en pierres précieuses et œuvre d'art ;
- 4) le ministère de la ville, de l'habitat et de logements en ce qui concerne les intermédiaires en matière de vente ou de location d'immeubles ou de fonds de commerce ;
- 5) le ministère en charge du Tourisme en ce qui concerne les agences de voyage ;
- 6) le conseil de l'Ordre des avocats en ce qui concerne les avocats ;
- 7) la Chambre des notaires en ce qui concerne les notaires ;
- 8) l'Ordre des Experts Comptables de Djibouti en ce qui concerne les experts comptables ;
- 9) le ministère du commerce en ce qui concerne les prestataires de services aux trusts et aux sociétés.

En-dehors des catégories d'EPNFD sus énumérées, il n'existe pas à Djibouti d'autres professions non financières désignées susceptibles d'être soumises à une surveillance LBC/FT. Cependant, la formalisation des surveillances en question n'est pas encore effectuée pour toutes les EPNFD.

### **Critère 28.4**

a) L'alinéa 1 de l'article 2-3-1 de la loi n°106/AN/24/9ème L stipule que les autorités de contrôle des EPNFD disposent du pouvoir de mener des contrôles sur pièces et sur place portant sur le respect des obligations LCB/FT de leurs assujettis et peuvent solliciter toute information nécessaire à l'accomplissement de leur mission.

b) En vertu de la loi n°170/AN/02/4ème L portant Statut du Notariat, les notaires sont nommés par décret du Conseil des ministres. L'admission aux fonctions de notaire exige notamment d'être Djiboutien, d'avoir la jouissance de ces droits civils et politiques, d'être de bonnes vie et mœurs, et d'être âgé de vingt-cinq ans au moins.

En vertu de la loi n°236/AN/87/1ère L relative à la profession d'Avocat, nul ne peut accéder à la profession d'avocat s'il ne remplit pas les conditions suivantes : être djiboutien, être au moins titulaire de la maîtrise en Droit ou d'un diplôme équivalent, n'avoir pas été l'auteur de faits ayant donné lieu à condamnation pénale pour agissements contraire à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs, n'avoir pas été l'auteur de faits de même nature ayant donné lieu à une sanction disciplinaire de destitution, radiation, révocation, de retrait d'agrément ou d'autorisation, et n'avoir été ni failli ni banqueroutier.



Les justificatifs du respect des conditions présentées ci-dessus sont examinées par le ministère de la justice, qui après enquête effectuée à la diligence du parquet général et avis motivé du premier président de la Cour judiciaire, du procureur général près cette Cour et du bâtonnier de l'Ordre, transmet le dossier au secrétariat général du Gouvernement. L'agrément est donné par décret en conseil des ministres.

Pour les experts-comptables, la loi 053/AN/19/8èmeL du 4 juillet 2019 fixe les conditions d'inscription sur la liste des experts comptables/commissaire aux comptes : être de nationalité djiboutienne, être âgé de 25 ans révolus, jouir de leurs droits civiques, n'avoir pas été l'auteur de faits ayant donné lieu à condamnation pénale pour agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs, n'avoir pas été l'auteur de faits de même nature ayant donné lieu à une sanction disciplinaire de destitution, radiation, révocation, de retrait d'agrément ou d'autorisation, n'avoir été ni failli ni banqueroutier.

En vertu de la Loi n°36/AN/09/6ème L portant Organisation de la Profession d'Huissier de Justice, les Huissiers de Justice exercent les fonctions de Commissaire-Preneur, chargé de procéder, dans les conditions fixées par les Lois et Règlements, à l'estimation et à la vente publique aux enchères des meubles et objets mobiliers corporels. Hors condition de diplôme et compétence, ne peuvent être admises aux fonctions d'Huissiers de Justice que les personnes de nationalité Djiboutienne, âgées de 25 ans au moins, jouissant de leurs droits civils et civiques, de bonnes vies et mœurs, spécialement n'ayant subi aucune condamnation pour des faits contraires à la probité ou aux bonnes mœurs, n'ayant été ni déclarées en faillite ou en liquidation judiciaire, ni admises au règlement judiciaire, ni dirigeant d'une société, dans ce cas, n'ayant été ni révoquées ni radiées par mesure disciplinaire comme avocat, officier ministériel, auxiliaire de justice ou membre de l'ordre des experts-comptables.

Les textes ne prévoient pas de conditions d'accès aux professions de négociant en métaux précieux et pierres précieuses et œuvres d'art hors commissaires-priseurs. Il en est de même pour les prestataires de services aux trusts et sociétés, et pour les promoteurs immobiliers qui réalisent des opérations d'achat et vente de biens immobiliers pour leurs clients.

c) Les autorités de sanction visées à l'article 2-3-1 de la loi n°106/AN/24/9ème L disposent d'un pouvoir de sanction en cas de non-respect des obligations relatives à la LCB/FT des professions placées sous leur contrôle. Ces dispositions couvrent l'ensemble des EPNFD.

#### **Critère 28.5**

**Sous-critères (a) et (b) :** L'alinéa 2 de loi n°106/AN/24/9ème L demande à l'ensemble des autorités de contrôle d'évaluer le profil de risques LCB/FT des personnes assujetties relevant de leur compétence, pour déterminer la fréquence et l'intensité de leurs contrôles sur pièces et sur place. Elles examinent la mise en œuvre et le caractère adéquat, compte tenu des risques du dispositif, des procédures internes et des mesures de contrôle interne mis en place par les assujettis.

Pour les EPNFD, ces dispositions ne sont en vigueur pour l'ensemble des EPNFD que depuis l'adoption de la loi susmentionnée en mars 2024, partant la supervision n'a pas encore été effectivement mise en œuvre et l'équipe d'évaluation considère que ce critère n'est rempli que partiellement.

#### ***Pondération et conclusion***

Le chapitre III relatif aux autorités de contrôle et aux sanctions de la loi n°106 AN/24/9ème L permet de remplir partiellement les critères concernant la réglementation et le contrôle des EPNFD. En effet, les textes ne précisent pas formellement dans quelle

mesure les négociants en métaux précieux et pierres précieuses et les prestataires de services aux trusts et sociétés font l'objet d'une vérification de leur honorabilité visant à empêcher des criminels ou leurs complices d'accéder au statut de professionnel agréé, ou de détenir une participation significative ou de contrôle, de devenir les bénéficiaires effectifs d'une telle participation, ou d'occuper un poste de direction dans une entreprise ou profession non financière désignée. Également la formalisation des surveillances n'est pas encore effectuée pour toutes les EPNFD et globalement, la supervision n'a pas été mise en œuvre effectivement pour vérifier que la surveillance est réalisée en fonction des risques. Aussi, l'équipe d'évaluation considère que des lacunes modérées persistent en rapport avec la conformité de Djibouti avec la recommandation 28.

**La République de Djibouti est notée partiellement conforme à la Recommandation 28.**

## Recommandation 29 – Cellules de renseignements financiers

### Critère 29.1

Le Décret n°2024-052/PR/MJDH portant attribution, organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale des Renseignements Financiers (ANRF) dans son article 4 dispose que l'ANRF reçoit et analyse les déclarations d'opérations suspectes (DOS), les autres types de déclarations ainsi que toute autre information relative au blanchiment de capitaux, aux infractions d'origines connexes et au financement du terrorisme. Aussi, le même décret dispose dans son article 5 que « sans préjudice des compétences des autorités judiciaires, l'ANRF a pour mission d'analyser ces informations dans le but d'établir des liens entre les opérations suspectes et les activités illicites en vue de prévenir et de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et de transmettre le résultat de ses analyses au Procureur de la République et les autres autorités judiciaires compétentes lorsqu'il existe des raisons de suspecter une activité criminelle, délictuelle ou des faits de financement du terrorisme. »

### Critère 29.2

ANRF fait fonction d'agence centrale pour la réception des déclarations de soupçons émises par les entités déclarantes.

**Sous-critère (a) :** L'article 3-3-1 de la nouvelle Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, précise les cas d'obligation de déclarer les opérations suspectes et dispose que les personnes visées à l'article 2-1-1 (personnes assujetties) sont tenues de déclarer immédiatement à l'ANRF, lorsqu'elles savent, soupçonnent ou à des motifs raisonnables de soupçonner. Aussi, l'article 4 du Décret n°2024-052/PR/MJDH remplit les exigences du sous-critère 29.2

**Sous-critère (b) :** L'article 3-3-2 sur la surveillance particulière et déclarations de certaines opérations dispose que : Les personnes assujetties visées par l'article 2-1-1 doivent également déclarer à l'ANRF les opérations suivantes :

- 1° Les transactions en espèces d'une valeur égale ou supérieur à un seuil de 1 000 000 FDJ ou son équivalent en devise étrangère;
- 2° Les virements électroniques en provenance de ou vers l'étranger d'une valeur égale ou supérieur à un seuil 1 000 000 FDJ ou son équivalent en devise étrangère ;
- 3° Sur instruction du Comité national de coordination, toutes les opérations en provenance de ou à destination d'un pays identifié par la Déclaration publique du Groupe d'action financière comme une juridiction à haut risque à l'égard de laquelle des contre-mesures devraient être appliquées ou d'un autre pays désigné au niveau national.

### Critère 29.3

**Sous-critère (a) :** L'ANRF a le droit de demander aux assujettis, ainsi qu'à toute autorité publique et à toute personne physique ou morale visée à l'article 2-1-1, de fournir des informations détenues par eux qui pourraient enrichir les déclarations de soupçon. Conformément à la Loi n°106/AN/24/9ème L, l'accès à ces informations est accordé sans qu'une déclaration de soupçon préalable soit nécessaire. L'article 3-2-1-3 de la loi stipule que lors de l'analyse des déclarations de soupçon et des informations visées à l'article 3-3-1, l'ANRF est habilitée à demander toutes les informations et documents qui doivent être obtenus et conservés par les personnes assujetties mentionnées à l'article 2-1-1, même celles qui n'ont pas elles-mêmes soumis de déclaration de soupçon ou d'autres types de déclarations concernant les personnes physiques ou morales ou les constructions juridiques faisant l'objet de la demande.

**Sous-critère (b) :** Dans la Loi n°106/AN/24/9ème L, l'accès à l'information est donné sans obligation qu'il y est au préalable une déclaration de soupçon. La loi prévoit dans son article 3-2-1-3 que lorsqu'elle analyse les déclarations de soupçons et les informations visées à l'article 3-3-1, l'ANRF a le pouvoir :

1° de demander toutes les informations et documents qui doivent être obtenus et conservés par les personnes assujetties visées à l'article 2-1-1, y compris celles qui n'ont pas soumis elles-mêmes une déclaration de soupçon ou un autre type de déclaration concernant les personnes physiques ou morales ou les constructions juridiques qui font l'objet de la demande. Les personnes assujetties visées à l'article 2-1-1 sont tenues de fournir, dans un délai fixé par l'ANRF, toutes les informations et documents demandés. La transmission de ces informations et documents ne constitue pas une violation du secret professionnel ou de tout autre secret juridiquement protégé.

2° obtenir auprès d'autres autorités compétentes la gamme la plus large possible d'informations financières et administratives et d'informations des autorités de poursuite pénale nécessaires pour exercer correctement ses fonctions principales. Les autorités compétentes sont tenues de transmettre toutes les informations et tous les documents demandés par l'ANRF dans un délai fixé par celle-ci. La transmission de ces informations et documents ne constitue pas une violation du secret professionnel ou de tout autre secret juridiquement protégé. Les autorités compétentes peuvent également, d'initiative, communiquer à l'ANRF tout renseignement qu'elles jugent utile à l'accomplissement de sa mission.

### Critère 29.4

**Sous-critère (a) :** L'article 3-2-1-4 de la nouvelle loi porte sur La fonction d'analyse et dispose que dans l'exécution de ses fonctions essentielles, l'ANRF effectue l'analyse opérationnelle qui exploite les informations disponibles et susceptibles d'être obtenues afin d'identifier des cibles spécifiques, de suivre la trace d'activités ou d'opérations particulières et d'établir les liens entre ces cibles et un possible produit du crime, le blanchiment de capitaux, les infractions d'origine associées et le financement du terrorisme.

**Sous-critère (b) :** L'article 3-2-1-4 de la nouvelle loi portant sur La fonction d'analyse dispose dans son deuxième alinéa que l'ANRF effectue l'analyse stratégique qui exploite des informations disponibles et qui peuvent être obtenues, y compris des données fournies par d'autres autorités compétentes, afin d'identifier les tendances et schémas en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

## **Critère 29.5**

L'article 3 du Décret n°2024-052/PR/MJDH portant attribution, organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale des Renseignements Financiers dispose que l'ANRF a l'autorité et la capacité nécessaires pour exercer librement ses fonctions.

L'article 5 quant à lui dispose que l'ANRF a pour mission de transmettre le résultat de ses analyses au Procureur de la République et les autres autorités judiciaires compétentes lorsqu'il existe des raisons de suspecter une activité criminelle, délictuelle ou des faits de financement du terrorisme.

Malgré que l'article 5 ne précise pas la mention de faits de blanchiments de capitaux comme raison pour l'ANRF de transmission de résultats de ses analyses, l'article 6 a précisé que Les autorités judiciaires et policières peuvent demander à l'ANRF, de leur transmettre les renseignements pertinents dont elle dispose pour le besoin des enquêtes sur les faits de blanchiment de capitaux, des infractions d'origines connexes ou de financement du terrorisme.

L'article 23 précise que l'ANRF coopère étroitement avec les autres autorités compétentes notamment les autorités judiciaires, policières et douanières et met à leur disposition des informations sur les risques. Aussi le même article prévoit que l'ANRF et ses autorités organisent également des sessions de coordination.

L'article 20 du même Décret, dispose que la transmission des informations et renseignements se fait de façon sécurisée et que l'ANRF met en place et entretien un système d'information moderne et sécurisé permettant la réception, la collecte d'informations et de documents, les analyses opérationnelles et stratégiques, la transmission du renseignement financier, la tenue de statistiques et l'échange d'informations au niveau national et international.

L'article 21 dispose que les informations que l'ANRF reçoit, traite, possède ou transmet doivent être protégées, échangées et utilisées de manière sécurisée, conformément aux procédures, politiques et lois et réglementations applicables. À cette fin, il met en place des règles concernant la sécurité et la confidentialité de ces informations, y compris des procédures de traitement, de stockage, de transmission, de protection et d'accès à ces informations. Il veille également à ce que l'accès à ses locaux et à ses informations, y compris les systèmes informatiques, soient restreint.

## **Critère 29.6**

### **Sous-critère (a)**

L'article 21 du décret n°2024-052/PR/MJDH portant attribution, organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale des Renseignements Financiers dispose que l'ANRF dispose que Les informations que l'ANRF reçoit, traite, possède ou transmet doivent être protégées, échangées et utilisées de manière sécurisée, conformément aux procédures, politiques et lois et réglementations applicables. À cette fin, il met en place des règles concernant la sécurité et la confidentialité de ces informations, y compris des procédures de traitement, de stockage, de transmission, de protection et d'accès à ces informations. Il veille également à ce que l'accès à ses locaux et à ses informations, y compris les systèmes informatiques, soient restreint.

### **Sous-critère (b)**

L'article 18 du décret n°2024-052/PR/MJDH portant attribution, organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale des Renseignements Financiers dispose que l'ANRF dispose que Les employés et les experts engagés de plus de 6 mois prêtent serment devant la cour suprême selon les termes repris à l'**alinéa 3 de l'article 4**. Seulement l'article 4 du décret ne concerne pas la question soulevé et l'article 18 ne précise pas le texte juridique auquel il se réfère.

Le même article 18 ajoute que les experts désignés pour des missions de courte durée (moins de six mois) signent des documents de confidentialité. L'ANRF veille à ce que ses employés et experts, dans la mesure du nécessaire à l'exercice de leurs fonctions,

connaissent les dispositions de la Loi LBC/FT et leurs responsabilités. Les analystes reçoivent une formation continue, leur permettant de comprendre les typologies de BC et de FT, afin de leur permettre de reconnaître les transactions suspectes, de mener des analyses opérationnelles et stratégiques et de maintenir une base de données adéquate.

L'article 21 précise que l'ANRF veille également à ce que l'accès à ses locaux et à ses informations, y compris les systèmes informatiques, soient restreint.

Néanmoins ses obligations ne spécifient pas les responsabilités du personnel en matière du traitement et de la dissémination d'informations sensibles et confidentielles. Les textes précités ne précisent pas le dispositif détaillé en place pour informer le personnel des règles de sécurité et de confidentialité des informations et pour que ce personnel comprenne ses responsabilités.

#### **Sous-critère (c)**

L'article 21 du décret n°2024-052/PR/MJDH portant attribution, organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale des Renseignements Financiers dispose que l'ANRF dispose que l'ANRF met en place des règles concernant la sécurité et la confidentialité de ces informations, y compris des procédures de traitement, de stockage, de transmission, de protection et d'accès à ces informations et qu'il veille également à ce que l'accès à ses locaux et à ses informations, y compris les systèmes informatiques, soient restreint.

#### **Critère 29.7**

#### **Sous-critère (a)**

L'article 2 du décret n°2024-052/PR/MJDH portant attribution, organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale des Renseignements Financiers dispose que l'ANRF dispose que L'ANRF est un établissement public administratif, indépendant jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est rattachée au Comité National de la Lutte contre le Blanchiment de Capitaux et du Financement du Terrorisme et de la Prolifération des Armes de destruction massive (Comité Coordination Nationale). Et l'article 3 quant à lui dispose que l'ANRF a l'autorité et la capacité nécessaires pour exercer librement ses fonctions, y compris de décider de manière entièrement autonome, d'analyser les informations qui lui sont communiquées, et de demander des informations supplémentaires pour ses travaux d'analyses. Les travaux d'analyses qui font apparaître des indices sérieux de blanchiment de capitaux, d'infractions d'origines connexes et de financement de terrorisme, conduisent l'ANRF à transmettre un rapport de fait au Procureur de la République et aux autorités judiciaires compétentes.

#### **Sous-critère(b)**

Le nouveau décret portant attribution, organisation et fonctionnement de la cellule nationale du renseignements financiers stipule dans son article 24 que Sous réserve de réciprocité, l'ANRF coopère et échange avec d'autres CRF, spontanément et sur demande, des renseignements en matière de BC, des infractions d'origine connexes, et de FT dans la plus large mesure possible et quel que soit le statut de ces CRF, dans les conditions énoncées aux lois sur la prévention et lutte contre le BC/FT en vigueur. Elle est dotée d'un pouvoir de conclure des accords et de collaborer avec des homologues étrangers de façon entièrement autonome.

#### **Sous-critère (c)**

L'article 15 du nouveau décret portant attribution, organisation et fonctionnement de la cellule nationale du renseignements financiers dispose que L'ANRF est dotée de ressources financières, techniques et humaines suffisantes, de manière à garantir son autonomie et son indépendance et à lui permettre de remplir efficacement son mandat. Les ressources de l'ANRF sont prévues

par le Budget de l'État, elles proviennent des contributions de partenaires techniques et financiers et des quotes-parts (45%) des fonds issus des confiscations prononcées à la suite de décisions relatives au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme.

A la fin de chaque année, le Directeur Général de l'ANRF établit, de manière indépendante et en fonction des besoins déterminés dans le cadre de l'exercice des activités de l'ANRF, le budget pour l'année suivante. Le montant et les modalités d'exécution de ce budget sont approuvés par le comité national.

#### **Sous-critère (d)**

L'article 15 du nouveau décret portant attribution, organisation et fonctionnement de la cellule nationale du renseignements financiers dispose que L'ANRF est dotée de ressources financières, techniques et humaines suffisantes, de manière à garantir son autonomie et son indépendance et à lui permettre de remplir efficacement son mandat. Les ressources de l'ANRF sont prévues par le Budget de l'État, elles proviennent des contributions de partenaires techniques et financiers et des quotes-parts 45%) des fonds issus des confiscations prononcées à la suite de décisions relatives au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme.

A la fin de chaque année, le Directeur Général de l'ANRF établit, de manière indépendante et en fonction des besoins déterminés dans le cadre de l'exercice des activités de l'ANRF, le budget pour l'année suivante. Le montant et les modalités d'exécution de ce budget sont approuvés par le comité national.

#### **Critère 29.8**

Le processus d'adhésion de l'ANRF au groupe Egmont est déclenché avec la soumission de la demande, la désignation des CRF parrains et la participation aux réunions organisées par le GAFIMOAN avec le groupe Egmont pour activer et accélérer l'adhésion des CRF membres du GAFIMOAN y compris la CRF Djiboutienne.

#### *Pondération et conclusion*

Des lacunes mineurs persistent notamment en matière (i) de précision des responsabilités du personnel en matière du traitement et de la dissémination d'informations sensibles et confidentielles.

**La République de Djibouti est "En grande partie conforme" avec la R.29.**

## **Recommandation 30 – Responsabilités des autorités de poursuites pénales et des autorités chargées des enquêtes**

#### **Critère 30.1**

Le procureur de la République dirige et supervise l'action de tous les officiers et agents participant à la police judiciaire. (Article 14 du Code de procédure pénale). Le ministère public, qui est aussi désigné par le terme de parquet, représente l'État dans les poursuites pénales et requiert l'application de la loi. Il assure l'exécution des décisions de justice. (Article 27 du Code de procédure pénale).

La police judiciaire a le pouvoir de mener des enquêtes pénales (Articles 13, 17 et 18 du Code de procédure pénale)

La police nationale de Djibouti, est en mesure de mener des enquêtes dans plusieurs domaines de criminalité complexes, notamment les crimes sous-jacents tels que les stupéfiants, la prostitution, les crimes économiques et financiers le trafic illicite des immigrants, elle dispose d'unités et de personnels capables de mener des enquêtes sur le blanchiment d'argent et de financement de terrorisme (la brigade économique et financière 8 OPJ , l'unité du trafic d'immigrants 5 OPJ , la division de lutte contre le terrorisme 9 OP) .

La section des recherches et de documentations de la gendarmerie nationale est composée de 29 officiers de police judiciaire dont 10 sont chargés d'enquêtes sur plusieurs domaines de criminalité économique et financières. Elle dispose de moyen et de ressources satisfaisants pour mener les enquêtes de blanchiment un groupe de 05 OPJ créé en janvier 2024 ( note de service N°05/2/gjud) est dédié aux enquêtes de lutte contre le terrorisme et de son financement.

### **Critère 30.2**

Une instruction n° 23/PG/D/24 du 28/01/2024 a été émise par le procureur général à l'intention des autorités judiciaires (procureur de la République, substituts du procureur et juges d'instruction) et aux unités de police judiciaire (police, gendarmerie, sécurité nationale). Cette instruction demande de requérir la qualification de blanchiment d'argent si l'infraction d'origine (détournement de deniers publics, contrefaçon, abus de confiance, etc.) fait ressortir des données financières, et de procéder, au cours des enquêtes menées, à l'identification, à la saisie et à la confiscation du produit de l'infraction.

En effet, une enquête parallèle peut s'effectuer au niveau du magistrat (parquet ou instruction). Une fois l'affaire qualifiée de blanchiment de capitaux, le magistrat peut enclencher une enquête financière et saisir directement le service de renseignement financier ainsi que les forces de l'ordre (gendarmerie ou police) afin de mener l'enquête à leur niveau.

### **Critère 30.3**

La police judiciaire, avec l'accord du procureur de la République, est habilitée à saisir les objets et documents utiles à la manifestation de la vérité (article 50 du Code de procédure pénale)

Les article 4-1-1 ( de la saisie ) et 4-1-2 ( des mesures conservatoires ) de la loi 106 donnent pouvoir respectivement aux autorités chargées de la détection et de la répression des infractions liées au blanchiment et aux autorités judiciaires compétentes , de saisir les biens en relation avec l'infraction , ainsi que tous éléments permettant de les identifier , et de prononcer des mesures conservatoires y compris la mise sous séquestre des capitaux , le gel des opérations financières sur des biens susceptibles d'être saisis ou confisqués.

### **Critère 30.4**

L'agence nationale de renseignement financier est une CRF administrative , bien qu'elle n'ait pas de compétence judiciaires pour pouvoir mener des poursuites pénales , elle peut être sollicitée par les autorités judiciaires pour conduire des enquêtes parallèles , elle contribue ainsi à la lutte contre la criminalité en disséminant au parquet les rapport de faits sur des soupçons qui lui parviennent des entités déclarante ( article 3-2-1-5 loi 106 . elle a aussi le pouvoir de s'opposer à l'exécution les opérations et transactions suspectes avant de transmettre l'affaire à la justice . ( article 3-3-4 )

La douane de DJIBOUTI, ne dispose pas de compétences judiciaires lui permettant de mener des enquêtes sur des soupçons de blanchiment d'argent ou de financement de terrorisme, mais elle a le pouvoir de saisie des biens objet des infractions d'aspect douanier pour transmission au parquet les infractions

#### **Critère 30.5**

Selon les articles 4 et 5 de la loi N°103/AN/24/9ème L portant la prévention et lutte contre la corruption, une commission nationale indépendante (autorité administrative) chargée de la lutte contre la corruption a été mise en place.

la commission n'a pas de compétence judiciaires lui permettant de mener des enquêtes pénales, elle reçoit par contre les réclamations des personnes physiques ou morales se rapportant à des faits de corruption. Si, après analyse, elle estime qu'elle dispose d'un ensemble d'éléments pour justifier l'ouverture d'une procédure judiciaire, elle peut saisir les juridictions compétentes.

#### *Pondération et conclusion*

Les autorités chargées de l'application de la loi, notamment la police et la gendarmerie nationale, disposent de compétences judiciaires pour mener des enquêtes sur le blanchiment d'argent, les infractions sous-jacentes associées, ainsi que sur le financement du terrorisme.

**La République de Djibouti est conforme avec la R.30.**

### **Recommandation 31 –Pouvoirs des autorités de poursuites pénales et des autorités chargées des enquêtes**

#### **Critère 31.1**

- a) La production de documents détenus par les institutions financières, les entreprises et professions non financières désignées ou d'autres personnes physiques ou morales : selon l'article 3-3-1 de la loi RL04, la police judiciaire peut ordonner lors de la conduite des enquêtes sur le blanchiment des capitaux et les infractions sous-jacentes : la communication d'actes authentiques et sous seing privé, et de tous documents notamment bancaires, financiers et commerciaux.

Selon l'Article 2-2-7 (RL04) : Communication des documents Les renseignements et documents visés aux articles 2-2-2 à 2-2-6 seront communiqués, sur leur demande, aux autorités judiciaires, aux fonctionnaires chargés de la détection et de la répression des infractions liées au blanchiment agissant dans le cadre d'un mandat judiciaire et au service de renseignements financiers institué à l'article 3-1-1 et dans le cadre de ses attributions définies aux articles 3-1-1 à 3-1-7

- b) la fouille de personnes et de locaux : Conformément à l'Article 50 du Code de Procédure Pénale, Si la nature du crime ou du délit est telle que la preuve en puisse être acquise par la saisie des papiers, documents ou autres objets en la possession des personnes qui paraissent avoir participé au crime ou au délit ou détenir des pièces ou objets relatifs aux faits incriminés, l'officier de police judiciaire se transporte sans désespérer au domicile de ces derniers pour y procéder à une perquisition dont il dresse procès-verbal. Il a seul, avec les personnes désignées à l'article 51 et celles auxquelles il a éventuellement



recours en application de l'article 49, le droit de prendre connaissance des papiers ou documents avant de procéder à leur saisie.

Tous objets et documents saisis sont immédiatement inventoriés et placés sous scellés. Cependant si leur inventaire sur place présente des difficultés, ils font l'objet de scellés fermés provisoires jusqu'au moment de leur inventaire et de leur mise sous scellés définitifs et ce, en présence des personnes qui ont assisté à la perquisition suivant les modalités prévues à l'article 51.

Avec l'accord du procureur de la République, l'officier de police judiciaire ne maintient que la saisie des objets et documents utiles à la manifestation de la vérité.

Selon l'Article 89 (Code de procédure Pénale): Les perquisitions sont effectuées dans tous les lieux où peuvent se trouver des objets dont la découverte serait utile à la manifestation de la vérité.

- c) Le recueil de témoignages : selon l'Article 74 (Code de Procédure Pénale), le juge d'instruction procède, conformément à la loi, à tous les actes d'information qu'il juge utiles à la manifestation de la vérité. Il a le devoir d'instruire tant à charge qu'à décharge. Si le juge d'instruction est dans l'impossibilité de procéder lui-même à tous les actes d'instruction, il peut donner commission rogatoire aux officiers de police judiciaire afin de leur faire exécuter tous les actes d'information nécessaires dans les conditions et sous les réserves prévues aux articles 155 à 159. Conformément à l'article 98 (Code de Procédure Pénale), le juge d'instruction fait citer devant lui, par un huissier ou par un agent de la force publique, toutes les personnes dont la déposition lui paraît utile. Une copie de cette situation leur est délivrée. Les témoins peuvent aussi être convoqués par lettre simple, par lettre recommandée ou par la voie administrative ; ils peuvent en outre comparaitre volontairement.
- d) La saisie et l'obtention de preuves, selon l'Article 74 (Code de Procédure Pénale), Le juge d'instruction procède, conformément à la loi, à tous les actes d'information qu'il juge utiles à la manifestation de la vérité.

Selon l'article 50 du code de procédure pénales : l'officier de police judiciaire a le droit de prendre connaissance des papiers ou documents avant de procéder à leur saisie.

Les autorités compétentes du Djibouti chargées de l'application de la loi notamment le juge d'instruction et la police judiciaire sont dotés d'un arsenal juridique satisfaisant ( le code de procédures pénale ) qui a été renforcé par l'émission de la loi RL04 , leur permettant de conduire et mener les enquêtes sur le blanchiment d'argent les crimes sous-jacents liés et le financement de terrorisme et d'appliquer les mesures prévues ( communication des documents , fouilles des locaux , recueil des témoignages , saisies ) conformément au sous-critère 31.1

### **Critère 31.2**

Les autorités compétentes du Djibouti sont capables d'utiliser une vaste gamme de technique d'investigations adaptées aux enquêtes sur le blanchiment de capitaux, les infractions sous-jacentes associées et le financement du terrorisme, notamment et comme cité dans l'article 3-3-2 :

- a) Les opérations sous couverture ;
- b) L'interception de communications ;
- c) L'accès aux systèmes informatiques ;

d) La livraison surveillée.

#### **Critère 31.3 – (a) et (b)**

« Le procureur de république procède ou fait procéder aux autorités compétentes (juges d'instruction ou police judiciaire) à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des actions » (article 38 des procédures pénales). En général, ces actions peuvent inclure l'accès aux informations sur la détention de comptes par des personnes (ou leur contrôle).

Selon l'article 12 du code des procédures pénales Article 12 : « la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète. Toute personne qui y concourt est tenue au secret ». cette obligation permet aux autorités compétentes d'identifier les biens sans notification préalable au propriétaire.

#### **Critère 31.4**

L'article 3-1-2 l'échange d'informations se fait sur demande d'informations de l'ANRF vers les autorités judiciaires. Ces dernières peuvent aussi en application des articles 63-74 du code de procédures pénales et 49 du code de procureur pénal s'adresser vers le service de renseignement financier à travers des réquisitions judiciaires pour demander des informations ou données nécessaires pour la poursuite des enquêtes sur le blanchiment d'argent ou de financement de terrorisme.

#### *Pondération et conclusion*

Tous les critères sont remplis.

**La République de Djibouti est conforme avec la R.31.**

### **Recommandation 32 – Passeurs de fonds**

#### **Critère 32.1**

Conformément à l'article 27 de la nouvelle loi 104/AN/24/9<sup>ème</sup> L, Les transports physiques transfrontaliers entrant et sortant du territoire djiboutien d'espèces et d'instruments négociables au porteur, en FDJ et en devise étrangère, sont soumis à une obligation de déclaration et font l'objet d'une surveillance et d'un contrôle pour éviter qu'ils ne soient utilisés à des fins criminelles, y compris le financement du terrorisme, le blanchiment de capitaux ou une infraction d'origine.

Selon l'article 28 de la même loi les transports physiques transfrontaliers d'espèces et d'instruments négociables au porteur d'un montant égal ou supérieur à un million (1.000.000) FDJ doivent, à l'entrée et à la sortie du territoire national, faire l'objet d'une déclaration de bonne foi et écrite aux postes frontières par le transporteur en utilisant le formulaire prévu à cet effet. Cette déclaration est requise pour tous les transports physiques transfrontaliers, que ce soit par des voyageurs ou par courrier et fret. L'obligation de déclaration n'est pas considérée satisfaite si les informations fournies sont incorrectes ou incomplètes.

### **Critère 32.2**

Le pays a choisi d'appliquer un système basé sur la déclaration automatique des espèces d'un montant égal ou supérieur à 1.000.000 FD (l'équivalent de 5327 euros/5624 USD) et de justification au postes frontaliers par le transporteur (article 28 de la loi 104).

### **Critère 32.3**

### **Critère 32.4**

L'article 29 de la loi 104 répond aux exigences du sous critère , en effet en cas de découverte ou de soupçon d'une fausse déclaration, d'un manquement à l'obligation d'effectuer une telle déclaration ou de soupçon de financement du terrorisme, de blanchiment de capitaux ou d'infractions d'origine, l'administration des douanes a le pouvoir de :

- soumettre le porteur à une identification et exiger et obtenir des informations complémentaires sur l'origine des espèces et instruments négociables au porteur ainsi que l'usage auxquels ils sont destinés.
- Arrêter ou retenir les espèces ou instruments négociables au porteur pendant 30 jours ouvrables avec possibilité pour les autorités compétentes de proroger le délai à 90 jours maximum afin de leur permettre d'établir si des preuves de financement du terrorisme, de blanchiment de capitaux ou de l'infraction d'origine sont susceptibles d'être trouvées.

### **Critère 32.5**

Conformément à l'article 31 (relatif aux sanctions) de la loi n°104, chapitre XII (relatif aux passeurs de fonds), tout manquement aux obligations de déclaration est passible de sanctions civiles, administratives et pénales, ainsi que de mesures conservatoires prévues par les textes en vigueur. Cela inclut les dispositions de la loi n°104, celles relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent, la confiscation, la coopération internationale en matière de produits du crime, ainsi que le Code des Douanes, conformément aux articles suivants:

- Article 332 (Code des Douanes): Cet article prévoit la confiscation des produits issus de la fraude, des moyens de transport, ainsi que des objets ayant servi à commettre la fraude. Il prévoit également une amende équivalente au double de la valeur des biens fraudés et une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois mois.
- Article 333 (Code des Douanes): La peine d'emprisonnement peut être portée de trois mois à un an si l'infraction est commise par un groupe de trois à six personnes, avec l'application de sanctions fiscales prévues par l'article 334 (amende équivalente au triple de la valeur des objets confisqués).
- Article 334 (Code des Douanes): Cet article prévoit une amende équivalente au triple de la valeur des objets confisqués et une peine d'emprisonnement allant d'un an à trois ans si l'infraction est commise par une bande ou un réseau organisé.

### **Critère 32.6**

Selon l'article 30, paragraphe 3 de la loi 104/AN/24/9ème, l'autorité compétente, en cas de soupçon de blanchiment de capitaux, d'infraction d'origine, de financement du terrorisme, de manquement à une déclaration ou de fausse déclaration, doit transmettre à l'ANRF les informations relatives au transport d'espèces et d'instruments négociables au porteur concernés. Ces informations doivent être communiquées à l'ANRF dans les plus brefs délais. La transmission se fait par voie électronique afin d'assurer un

échange d'informations rapide, effectif et sécurisé. En cas de fausse déclaration ou de soupçon de financement du terrorisme, l'autorité compétente est tenue d'informer le service de renseignement financier de l'opération suspectée (article 29, RL02).

#### **Critère 32.7**

Selon l'article 46, alinéa 2, du Code des Douanes, ainsi que l'article 251, alinéa 2, les autorités civiles et militaires sont tenues de prêter assistance aux agents des douanes à la première réquisition. De plus, selon l'article 30, paragraphe 3, de la loi n° 104 (concernant la conservation des documents et le partage d'informations), l'autorité compétente, en cas de soupçon de blanchiment d'argent, d'infraction sous-jacente ou de financement du terrorisme, ou en cas de manquement ou de fausse déclaration, doit veiller à transmettre à l'ANRF les informations mentionnées au paragraphe 2 concernant le transport d'espèces et d'instruments négociables au porteur, dans les plus brefs délais.

En vertu du paragraphe 4 du même article, les informations recueillies doivent également être mises à la disposition des autres autorités, notamment les services de l'immigration, les autorités fiscales, les autorités d'enquête et de poursuite pénale, ainsi que toute autre autorité concernée, sur demande.

#### **Critère 32.8**

l'article 29 de la loi 104 répond aux exigences du sous critère , il donne pouvoir à l'administration de la douane de DJIBOUTI , en cas de soupçon de fausse déclaration , de blanchiment d'argent ou de financement de terrorisme ou d'infraction sous-jacente d'arrêter ou retenir les espèces ou les instruments négociables au porteur pendant 30 jours ouvrables avec possibilité pour les autorités compétentes de proroger le délai à 90 jours maximum afin de leur permettre d'établir si les preuves de LBA/FT ou de l'infraction d'origine sont susceptibles d'être trouvées .

#### **Critère 32.9 – (a), (b) et (c)**

Selon l'article 30 de la loi 104 , l'autorité compétente conserve les informations pertinentes relatives aux transports transfrontaliers d'espèces et d'instruments négociables aux porteur et ce dans le cas d'un montant supérieur ou égal à 1.000.000 FD) ou fausse ou non déclaration ou de soupçon de blanchiment d'argent ou infraction d'origine ou de financement de terrorisme .

En vertu du même article, ces mesures peuvent être exploitées dans le cadre de la coopération nationale ( paragraphe 4 ) et internationale ( paragraphe 5 ), en effet les autorités de la République de Djibouti, par le biais de leur engagement auprès de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) depuis le 19 mars 2018 et de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) depuis le 31 mai 1995, démontrent leur volonté de coopérer en matière d'échange d'informations avec leurs homologues étrangers.

#### **Critère 32.10**

L'article 32 de la loi 104 stipule que les autorités compétentes veillent à ce que les informations collectées et conservées par le système de déclaration ne limitent en aucune manière les paiements relatifs aux échanges de biens ou de services entre pays, ni la liberté de circulation des capitaux.

### **Critère 32.11**

Selon l'Article 31 (loi 104 ), Tout manquement aux obligations de déclaration est passible de peines civiles, administratives et pénales de mesures conservatoires selon les textes en vigueur , y compris les dispositions de la loi 104 , du code des douanes et celles de la loi sur le blanchiment, la confiscation et la coopération internationale en matière de produit du crime

D'un autre côté, la sanction prévue pour la même infraction selon l'article 332 du code des douanes est la confiscation, une amende équivalente ou double à la valeur de la fraude, et une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois mois.

Les sanctions et mesures conservatoires appliquées sont considérées par l'équipe d'évaluation comme étant dissuasives et conformes aux exigences du sous critère.

### *Pondération et conclusion*

Tous les critères sont remplis.

**La République de Djibouti est conforme avec la R.32.**

## **Recommandation 33 – Statistiques**

### **Critère 33.1**

a) L'article 3-1-3-1 de la loi n°106 relatif à la collecte et la tenue de statistiques ne précise pas clairement l'obligation de tenir des statistiques complètes sur les déclarations des opérations suspectes (DOS). De même, l'article 3-2-1-7 ne mentionne pas explicitement l'obligation de tenir des statistiques sur les DOS, mais il souligne la responsabilité de l'ANRF de tenir des statistiques sur l'efficacité du système LBC/FT.

b) L'article 3-1-3-1 de la loi n°106 prévoit que les autorités compétentes tiennent des statistiques complètes sur les aspects pertinents de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Cependant, il ne spécifie pas clairement la nature des statistiques à collecter en matière d'enquêtes, de poursuites et de condamnations. De plus, les détails sur le contenu, le niveau de détail, le format, la fréquence et les canaux de transmission de ces statistiques doivent être définis par un arrêté du comité national de coordination qui n'a pas encore été émis.

c) L'article 3-1-3-1 de la loi n°106 relatif à la collecte et la tenue de statistiques ne précise pas clairement l'obligation de tenir des statistiques complètes sur les biens gelés, saisis ou confisqués . De même, l'article 3-2-1-7 ne mentionne pas explicitement l'obligation de tenir des statistiques sur ces biens , mais il souligne la responsabilité de l'ANRF de tenir des statistiques sur l'efficacité du système LBC/FT

d) Selon l'article 5-1-3 de la loi n°106, le Ministère de la Justice, en tant qu'autorité centrale en matière de coopération judiciaire, est chargé de tenir des statistiques et des données complètes sur les demandes d'entraide judiciaire et d'extradition. Ces données incluent le nombre et la nature des demandes, les infractions visées, l'objet des demandes, les États d'origine et de destination des demandes. Les autorités judiciaires doivent transmettre une copie des demandes d'entraide judiciaire ou d'extradition au Ministère de la Justice pour des fins statistiques lorsque ces demandes sont reçues ou transmises directement entre autorités homologues.

### *Pondération et conclusion*

La loi n°106 impose la tenue de statistiques, mais des lacunes modérées subsistent quant à la précision sur la nature et les modalités de collecte, notamment pour les DOS, les biens gelés et les enquêtes.

**La République de Djibouti est partiellement conforme avec la R.33.**

## **Recommandation 34 : Lignes directrices et retour d'informations**

### **Critère 34.1**

L'ANRF a publié 7 lignes directrices depuis 2017 (la première le 11/01/2017 et concerne la déclaration de soupçon, les 6 autres le 09/03/2017 et concernent respectivement (2) les opérations suspectes, (3) le programme de conformité, (4) l'évaluation des risques, (5) les méthodes d'évaluation, (6) les personnes politiquement exposées, et (7) la conservation des documents). Ces lignes directrices sont à l'intention des personnes physiques et morales assujetties et comprennent des éclaircissements pour les aider à appliquer les mesures efficaces de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Cependant, et depuis l'émission de ces lignes directrices en 2017, il ne semble pas qu'il y ait un retour d'informations de la part de l'ANRF pour les institutions financières ou les EPNFD afin de les aider à établir les mesures adéquates de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

D'un autre côté, et à part l'ANRF, les autres autorités compétentes, les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation n'ont établi aucune ligne directrice pour les entités qui sont sous leur contrôle et n'ont fourni aucun retour d'information à ces entités.

### *Pondération et conclusion*

**La République de Djibouti est « partiellement conforme » avec la Recommandation 34.**

## **Recommandation 35 – Sanctions**

### **Critère 35.1**

***Sanctions applicable aux IF et EPNFD qui ne respectent pas les obligations en matière de LBC-FT visées par les R.6 :***

Les autorités compétentes de Djibouti ne disposent pas d'une gamme de sanctions proportionnées et dissuasives applicable aux IF et EPNFD qui ne respectent pas les obligations en matière de LBC-FT visées par la R.6. Les textes législatifs et réglementaires ne prévoient pas de dispositions permettant de déterminer les sanctions applicables en matière pénale en cas de violation des obligations prescrites à la R6 (SFC liées au FT).

***Sanctions applicable aux IF et EPNFD qui ne respectent pas les obligations en matière de LBC-FT visées par les R.8 à R.23 :***

*I. Sanctions pénales*

Selon l'Article 4-2-4 de la Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, sont punis d'une amende de dix à vingt-cinq millions de francs, ceux qui auront omis de faire la déclaration de soupçons, ceux qui auront contrevenu aux dispositions aux transferts internationaux de fonds, les dirigeants et préposés des entreprises de change manuel, des casinos, des cercles de jeux, des établissements de crédit et des institutions financières qui auront contrevenu à leurs obligations. L'interdiction définitive ou pour une durée maximale de cinq ans d'exercer la profession à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise.

Sont punis d'un emprisonnement de cinq à dix ans et d'une amende de vingt-cinq à cinquante millions de francs, les personnes et les dirigeants ou préposés des organismes assujettis qui auront sciemment fait au propriétaire des sommes ou à l'auteur des opérations visées des révélations sur la déclaration qu'ils sont tenus de faire ou sur les suites qui ont été réservées (R21), ceux qui auront sciemment détruit ou soustrait des registres ou documents dont la conservation est exigée (R11), ceux qui auront manqué aux obligations d'identification (R10 et suivant), ceux qui, ayant eu connaissance en raison de leur profession, d'une enquête pour des faits de blanchiment, en auront sciemment informé par tous moyens la ou les personnes visées par l'enquête, ceux qui auront communiqué des renseignements ou documents à d'autres personnes que celles prévues par la loi (R21), ceux qui n'auront pas procédé à la déclaration de soupçons alors que les circonstances de l'opération amenaient à déduire que les fonds pouvaient être inscrits dans un processus de BC.

Toutefois le texte juridique ne prévoit pas l'application de sanctions pénales proportionnées et dissuasives en matière de FT

## *II. Sanctions administratives et disciplinaires*

Les sanctions administratives et disciplinaires sont de plusieurs ordres. Ce sont :

La mise en garde ou injonction, à l'effet de prendre, dans un délai déterminé, les mesures conservatoires qu'il juge appropriées. Art.54 (RL06) :

Des sanctions pécuniaires prononcées par le Gouverneur de la Banque Centrale de Djibouti dont les quantums sont fixés par instruction de la Banque Centrale (art.55) (RL06).

Des sanctions disciplinaires applicables aux établissements de crédit et aux auxiliaires financiers (article 56 (RL06).

L'article 58 (RL06) prévoit que la Commission des sanctions de la Banque Centrale peut prononcer les sanctions disciplinaires tels que l'avertissement, le blâme, la suspension ou l'interdiction de certaines opérations, la suspension ou la démission d'office des dirigeants responsables de l'établissement de crédit ou du dirigeant de l'auxiliaire financier, la liquidation et la radiation de la liste des établissements de crédit ou des auxiliaires financiers, le tout sans préjudice des poursuites pénales. La Commission des sanctions peut également prononcer une sanction pécuniaire égale au capital minimum auquel est astreint l'établissement sanctionné.

Les autorités compétentes de Djibouti ne disposent pas de sanctions administratives et pécuniaires proportionnées et dissuasives qui s'appliquent aux autres IF (assureur, système financier décentralisé, les acteurs du marché financier) et aux EPNFD

### **Critère 35.2**

***Sanctions applicable à l'organe d'administration et à la haute direction en cas de manquement aux obligations de la R.6 :***

Aucune sanction pénale n'est applicable à l'organe d'administration et à la haute direction en cas de manquement aux obligations imposées conformément à la R.6.

***Sanctions applicable à l'organe d'administration et à la haute direction en cas de manquement aux obligations des R 8 à 23:***

*I. Sanctions pénales*

Les dispositions en vigueur dans la République de Djibouti permettent d'appliquer des sanctions contre les membres de la haute direction et les membres de l'organe d'administration, lorsque la faute leur est personnellement imputable.

*II. Sanctions administratives et disciplinaires*

Les sanctions applicables à la haute direction et aux membres de l'organe d'administration du secteur des établissements de crédit a été indiqué. Ils sont passibles de sanctions en cas de faute personnelle.

***Pondération et conclusion***

Sur le plan pénal aucune sanction n'est prévue pour les manquements intentionnels et non intentionnels aux obligations prévues par les Recommandations 6 et 8 à 23 en matière de FT. Il n'est pas non plus prévu pour de tels manquement, des sanctions administratives et pécuniaires pour les autres IF (assureur, système financier décentralisé,) de même lorsque la violation est le fait de leurs dirigeants.

Il en est de même pour les violations commises par les membres des professions non financières (EPNFD) en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

Toutes ces insuffisances constituent des lacunes modérées

**La république de Djibouti est partiellement conforme avec la R 35.**

## **Recommandation 36 – Instruments internationaux**

### **Critère 36.1**

La République de Djibouti est partie à la Convention de Vienne contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988, à la Convention de Palerme contre la criminalité transnationale organisée de 2000, à la Convention de Mérida contre la corruption de 2003, et à la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme de 1999. Elle a ratifié la Convention de Vienne le 22 février 2001, la Convention de Palerme et la Convention de Mérida le 20 avril 2005, et la convention pour la répression du financement du terrorisme le 13 mars 2006.

### **Critère 36.2**

Ce critère exige des pays qu'ils mettent pleinement en œuvre certains articles pertinents de la Convention de Vienne (articles 3-11, 15, 17 et 19), de la Convention de Palerme (articles 5-7, 10-16, 18-20, 24-27, 29-31 et 34), de la Convention de Mérida (articles 14-17, 23-24, 26-31, 38, 40, 43-44, 46, 48, 50-55, 57-58) et de la Convention contre le financement du terrorisme (articles 2-18).



Concernant les deux premières conventions, à savoir, la Convention de Vienne de 1988 et la Convention de Palerme de 2000, les articles pertinents de ces conventions ont été partiellement transposés dans l'ordre juridique interne de Djibouti, essentiellement à travers le Code pénal djiboutien.

En ce qui concerne les deux autres conventions, en l'occurrence, la convention de Mérida de 2003 et la convention des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme de 1999, les lois djiboutiennes relatives au blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive (Loi n°106/AN/02/4e L et loi n°112/AN/24/9e L), à la prévention et à la lutte contre la corruption et les infractions assimilées (Loi 103/AN/24/9e L), à la lutte contre le financement du terrorisme (Loi n°104/AN/24/9e L), et à la lutte contre le terrorisme et autres infractions graves (Loi n°105/AN/24/9e L), ont couvert la majorité des articles pertinents des deux Conventions susmentionnées. Néanmoins, il existe quelques articles qui devraient être complétés pour mettre pleinement en œuvre lesdites conventions.

À titre d'exemple, en ce qui concerne la Convention de Mérida, les articles relatifs à l'incrimination du blanchiment d'argent, et des mesures de sa prévention, à la responsabilité des personnes morales, et des différents éléments de l'infraction de corruption, et des mesures de poursuites judiciaires de jugement et de sanction, la participation et la tentative, les règles de la prescription, l'assistance mutuelle dans les enquêtes et les procédures, la coopération entre les services de détection et de répression et la coopération internationale aux fins de confiscation ainsi que l'entraide judiciaire et les techniques d'enquêtes spéciales ont été misent en œuvre dans la législation de Djibouti.

Pour ce qui est de la convention des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme, la République de Djibouti a mis en œuvre certains articles pertinents à savoir l'incrimination du financement du terrorisme, l'établissement de la responsabilité des personnes morales, l'établissement du pouvoir de l'État en matière d'identification, de détection, de gel ou de saisie de fonds utilisés pour commettre des infractions en matière de FT, les mesures nécessaires à la confiscation des fonds et leur affectation, l'application des dispositions relatives à l'extradition et du principe « poursuivre ou extradier », l'application des dispositions relatives à l'entraide judiciaire, la non invocation du secret bancaire ou du caractère fiscal ou politique de l'infraction comme unique cause de refus d'une demande, et l'application de dispositions relatives au transfert des personnes détenues ou purgeant une peine à des fins d'identification ou de témoignage.

Les domaines qui n'ont pas fait l'objet de transposition dans la législation nationale concernent à titre d'exemple: l'établissement des procédures pour la détention des personnes soupçonnées de FT (y compris la notification des autres pays), l'établissement de mécanismes pour le partage des informations ou des éléments de preuves nécessaires à l'établissement des responsabilités pénales, civiles ou administratives, et l'établissement des procédures de coopération internationale pour l'échange d'information entre les organismes et services compétents et avec des parties tierces.

### *Pondération et conclusion*

La République de Djibouti a ratifié toutes les Conventions internationales mentionnées dans le critère 36.1. La mise en œuvre de toutes les conventions n'est pas complète car tous les articles de ces conventions ne sont pas transposés dans l'ordre juridique interne de Djibouti.

**La République de Djibouti est partiellement conforme avec la R.36**

## Recommandation 37 – Entraide judiciaire

### Critère 37.1

Djibouti dispose d'une base juridique permettant de fournir rapidement l'éventail le plus large possible d'entraide judiciaire pour les enquêtes, les poursuites et les procédures connexes ayant trait au blanchiment de capitaux, aux infractions sous-jacentes associées, et au financement du terrorisme ; La Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive fixe le cadre de l'entraide judiciaire en matière de BC. Le pays s'engage à coopérer dans la mesure la plus large possible avec les autres États, aux fins d'échanges en matière d'investigations et de procédure, visant les mesures conservatoires et les confiscations des instruments et produits liés au blanchiment Article 5-1-1 (Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive). L'entraide est accordée pour le BC, l'entente en vue de commettre ladite infraction de même que pour réprimer un certain nombre d'agissements liés au BC de même qu'au FT.

En revanche, quoique l'entraide judiciaire pour les infractions sous-jacentes ne soit pas expressément prévue, celle-ci peut être accordée dès lors que l'infraction de BC est visée.

### Critère 37.2

Le ministère de la justice est autorité centrale en matière de coopération internationale notamment pour la transmission et l'exécution des demandes d'entraide judiciaire. Les demandes émises ou reçues le sont par la voie diplomatique ou en cas d'urgence par l'entremise d'Interpol. Cependant, aucun mécanisme officiel n'est établi pour la transmission et l'exécution des demandes d'entraide et des procédures claires établissant des priorités ne sont établies.

### Critère 37.3

L'article 5-2-2 de la Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, décrit limitativement les hypothèses de refus d'exécution des demandes d'entraide. Lesdites hypothèses citées, correspondent à celles prévues par la Convention de Palerme. De plus le ministère public peut interjeter appel de la décision de refus d'exécution rendue par une juridiction dans les 10 jours qui suivent cette décision.

La législation de la République de Djibouti ne prévoit donc pas de conditions déraisonnables ou indûment restrictives.

### Critère 37.4

a) La République de Djibouti ne refuse pas d'accorder l'entraide motif pris de ce que l'infraction porte sur des questions fiscales. (Article 5-2-2 de la Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive).

b) Le secret professionnel des IF ou EPNFD n'est pas un motif justificatif du refus d'accorder l'entraide judiciaire. (Article 5-2-2 de la Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive).

### **Critère 37.5**

Le principe de la préservation de la confidentialité des demandes d'entraide n'est pas assuré. En effet, l'article 5-4-6 dispose que la confidentialité n'est assurée que lorsque la demande d'entraide contient une requête aux fins de confidentialité ; ce qui induit que la confidentialité n'est pas assurée dans tous les cas.

### **Critère 37.6**

L'Article 5-2-2 point 4 de la Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive dispose que l'entraide n'est pas accordée si le comportement à la base de la demande ne constitue pas une infraction selon la législation de Djibouti ou n'en présente pas les caractéristiques communes. Le principe de la double incrimination est donc posé par la loi de Djibouti. Cependant, aucune indication de l'application de ce principe lorsqu'il s'agit de mesures non coercitives. Ce qui a contrario signifie que le principe s'applique sans aménagement et même lorsque la mesure sollicitée n'a pas de caractère coercitif. Le critère n'est donc pas rempli.

### **Critère 37.7**

L'Article 5-2-2 de la Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive prévoit que toutefois le fait que les autorités de la République de Djibouti et l'État requérant ne placent pas l'infraction faisant l'objet de la demande étrangère dans la même catégorie ou qu'ils ne la désignent pas par la même terminologie ne constituera pas un motif de refus. Ce critère est également rempli.

### **Critère 37.8**

*(a) et (b)* : En matière d'entraide judiciaire, les mesures d'enquête et d'instruction sont exécutées conformément à la législation de la République de Djibouti art 5-2-3 de la Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. Toutes les techniques particulières d'investigations prévues par l'article 3-6-1 peuvent être utilisées dans le cadre de l'entraide.

### ***Pondération et conclusion***

Il existe des lacunes modérées notamment en ce qui concerne la confidentialité des demandes d'entraide, l'absence de mécanisme officiel pour la transmission et l'exécution des demandes d'entraide de même que l'absence de procédures claires établissant les priorités établies.

**La république de Djibouti est partiellement conforme avec la R.37**

## **Recommandation 38 – Entraide judiciaire : gel et confiscation**

### **Critère 38.1**

*(a),(b), (c), (d), (e)* : L'entraide judiciaire peut être accordée en matière de saisie et confiscation pour les infractions de BC, de complicité de BC et pour certains agissements en lien avec le BC qui constituent une infraction (Article 5-1-1 Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive) ; pour le financement du terrorisme (article 16 Loi n°104/AN/24/9ème

L modifiant la Loi n°110/AN/11/6ème L relative à la lutte contre le financement du terrorisme) et les infractions sous-jacentes.

L'entraide fournies peut porter sur l'identification, le gel, la saisie et la confiscation de l'objet, du produit, de l'instrument de l'infraction ou porter sur des biens d'une valeur correspondante (article 5.2.5), dès lors que la juridiction saisie à la latitude de prononcer les mesures conservatoires sollicitées (article 5-2-4).

#### **Critère 38.2**

Les autorités de la République de Djibouti n'ont pas un texte juridique permettant de conclure que le pays peut accorder l'assistance dans le cadre de demande fondées sur des procédures de confiscation sans condamnation préalable ou au minimum dans les conditions prévues par le critère.

#### **Critère 38.3**

a) accords permettant de coordonner les actions de saisie et de confiscation avec d'autres pays ; La République de Djibouti a ratifié les conventions des Nations Unies sur la Criminalité transnationale organisée, contre la corruption et le financement du terrorisme qui offrent un cadre juridique pour coordonner les actions de saisie et de confiscation. En revanche, les autorités n'ont pas fourni d'informations sur des accords bilatéraux ou régionaux auxquels seraient parties la République de Djibouti.

b) de mécanismes permettant de gérer les biens gelés ou saisis ou qui ont été confisqués et, si nécessaire, d'en disposer ; aucun mécanisme n'a été mis en place par les autorités de la République de Djibouti pour gérer et si nécessaire disposer des biens gelés saisis ou confisqués.

#### **Critère 38.4**

La République de Djibouti à la possibilité de partager avec d'autres pays les avoirs confisqués dans le cadre d'accord de coopération qu'elle signe. (Article 5-2-6).

### *Pondération et conclusion*

Il existe des lacunes modérées notamment en ce qui concerne la capacité du pays à fournir l'entraide sur la base de confiscations sans condamnation préalable ou même lorsque l'auteur est en fuite, inconnue ou absent, l'absence d'accord de coopération bilatérale en matière d'entraide judiciaire et sur l'absence de mécanisme permettant de gérer les biens gelés, saisis ou confisqués et si nécessaire d'en disposer.

**La République de Djibouti est partiellement conforme avec la R.38.**

## **Recommandation 39 – Extradition**

### **Critère 39.1**

a. Les autorités de la République de Djibouti s'engage à fournir la coopération la plus large possible en matière de BC et de FT, y compris en matière d'extradition (article 5-1-1 Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive) ; pour le financement du terrorisme (article 16 Loi n°104/AN/24/9ème L modifiant la Loi n°110/AN/11/6ème L relative

à la lutte contre le financement du terrorisme).

- a. Les autorités de la République de Djibouti n'ont fourni aucune information permettant de soutenir qu'il existe un système de gestion des demandes d'extradition permettant de prioriser les demandes et d'en assurer le suivi.
- b. La législation de la République de Djibouti ne restreint pas indûment les possibilités d'extradition et ne prévoit aucune condition déraisonnable ou indûment restrictive pour la fournir.

#### **Critère 39.2**

- a) L'extradition peut être refusée si l'individu dont l'extradition est demandée est un ressortissant de la République de Djibouti (Article 5-3-4 Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive).
- b) Dans cette hypothèse, l'affaire est déferée devant les juridictions nationales compétentes pour que le suspect soit poursuivi pour l'infraction, ayant fait l'objet de la demande d'extradition (En matière de BC, l'article 5-3-5 et en matière de FT article 18 loi FT).

#### **Critère 39.3**

L'article 5-3-2 de la Loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive dispose que l'extradition ne sera exécutée que quand l'infraction donnant lieu à extradition ou une infraction similaire est prévue dans la législation de l'État requérant et de la République de Djibouti. Tel que libellé, l'exigence de similarité retenue par la législation de la République de Djibouti, risque d'entraîner des exigences de similitude dans la classification de l'infraction ou même l'exigence d'une terminologie identique. Rendant ainsi particulièrement difficile l'exécution de la demande d'extradition et entraîner même un refus d'extrader.

#### **Critère 39.4**

L'article 5-4-8 de la loi sur le BC prévoit une procédure simplifiée d'extradition qui peut être accordée par la République de Djibouti après réception de la demande d'arrestation provisoire.

#### ***Pondération et conclusion***

Il existe des lacunes mineures notamment en raison de l'absence de mécanisme permettant la gestion des demandes d'extradition de les prioriser et d'en assurer le suivi. De plus, le principe de la double incrimination tel que libellé, risque d'entraîner des exigences de similitude dans la classification de l'infraction ou même l'exigence d'une terminologie identique.

**La république de Djibouti est en grande partie conforme avec la R.39**

## **Recommandation 40 – Autres formes de coopération internationale**

#### **Critère 40.1**

En général, les lois 106, relative à la lutte contre le blanchiment d'argent, la confiscation, la coopération nationale, ainsi que la loi 104, qui concerne la lutte contre le financement du terrorisme, ont instauré des dispositions spécifiques soulignant l'importance de la coopération internationale. Cela est clairement énoncé dans l'article 5-1-1 de la loi 106 et l'article 16 de la loi 104.

Diverses autorités sont impliquées dans la coopération internationale, notamment :

1. l'agence nationale de renseignement financier, tel que défini à l'article 3-2-1-6 loi 106 , qui s'engage à coopérer avec ses homologues étrangers.
2. Les autorités chargées de l'application de la loi, qui ont la possibilité d'échanger des informations par le biais de l'Organisation internationale de Police criminelle (OIPC/Interpol).
3. Les autorités judiciaires, également mentionnées à l'article 5-4-2 de la loi 106.
4. La Douane, qui, depuis le 19 mars 2018, est membre de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD), démontrant ainsi son engagement envers la coopération internationale dans ces domaines spécifiques.

#### **Critère 40.2**

- a. Les dispositions prévues par les lois 104 et 106 encadrent de façon générale la coopération internationale ainsi que ses mécanismes) pour ce qui est de l'ANRF, la République de DJIBOUTI n'est pas membre d'Egmont Group, l'ANRF peut conclure des accords de coopération avec les autres cellules de renseignement financier pour fins d'échanges d'informations.
- b. Les mécanisme de coopérations pour les autorités judiciaires (entraide judiciaire) , autorités d'application de la loi ( la police et gendarmerie nationales à travers le reseau Interpol) la douane ( membre de l'organisation internationale de la douane ) sont considérées comme efficaces .L' ANRF et comme indiqué à l'occasion de l'analyse du sous-critère précédant peut conclure des accords de coopération avec les autres cellules de renseignement financier pour fins d'échanges d'informations.
- c. Les canaux précédemment détaillés (voie diplomatique pour l'entraide judiciaire) plateforme d'échange Interpol pour la police ...sont des canaux officiels et sécurisés. En effet la coopération internationale pour la police se fait à travers la plateforme INTERPOL. L'échange d'informations judiciaires se fait à travers les agences d'application de la loi des pays limitrophes mais dans le cadre de MUO signés pratiquement avec un seul pays frontalier qui est l'Ethiopie.
- d. Il n'existe pas de procédures claires pour l'établissement des priorités et l'exécution en temps opportun des demandes.
- e. aucune procédure claire n'a été présentée concernant la protection des informations reçues .

#### **Critère 40.3**

De façon générale et selon l'article 5-1-1 ( chapitre V relatif à la coopération internationale ) de la loi 106/AN/24/9ème , les autorités de la république de DJIBOUTI s'engagent à coopérer dans la mesure la plus large possible avec celles des autres états aux fins d'échange d'informations , d'investigations , et de procédure , visant les mesures conservatoires et

les confiscations des instruments et produits liés au blanchiment aux fins d'assistance technique mutuelle , ainsi qu'aux fins d'extradition .

De plus L'article 3-2-1-6 répond aux exigences du critère en ce qui concerne la coopération et échange d'informations entre l'ANRF et ses homologues étrangères

#### **Critère 40.4**

Bien que, aux fins de l'entraide judiciaire, l'article 16 de la loi n°104 et l'article 5-1-1 de la loi n°106 disposent que le Gouvernement de la République de Djibouti s'engage à mettre en œuvre la coopération internationale et l'entraide judiciaire avec d'autres États dans les domaines de l'échange d'informations, des investigations, ainsi que des procédures relatives aux mesures conservatoires et aux confiscations d'instruments, il n'existe cependant aucune disposition garantissant un retour d'informations en temps opportun aux autorités compétentes ayant fourni cette entraide, quant à l'usage et l'utilité des informations obtenues.

#### **Critère 40.5**

- a. L'Article 5-2-2 (loi 106/AN/24/9ème) relatif au refus d'exécution d'entraide cite toutes les conditions de refus d'une entraide judiciaire (1)(2)(3)(4)(5)(6)(7)(8)(9) et (10). Le fait que la demande porte sur des questions fiscales ne figure pas parmi ces conditions et ne constitue pas ainsi une raison pour refuser d'exécuter la demande d'entraide. En plus, l'article 5-1-2 stipule que les demandes d'entraide ne peuvent être refusées au seul motif qu'elles soient liées à une infraction fiscale.
- b. Le secret bancaire ne peut être invoqué pour refuser l'exécution de la demande.
- c. Selon l'article 5-2-2, une demande d'entraide peut être refusée si les faits sur lesquels elle porte font l'objet de poursuites pénales ou ont déjà fait l'objet d'une décision définitive sur le territoire de la république de Djibouti.
- d. Le fait que la nature ou le statut de l'autorité requérante (civil, administratif, judiciaire, etc.) soit différent de celui ou de celle de son homologue étranger ne constitue pas, selon le même article 5-2-2, une condition pour le refus de l'exécution de l'entraide.

#### **Critère 40.6**

L'Article 5-4-9 de la loi 106 prévoit que la consommation ou l'utilisation, pour des enquêtes ou des procédures autres que celles prévues par la demande étrangère, des éléments de preuve que celle-ci contient est interdite à peine de nullité desdites enquêtes et procédures, sauf consentement préalable du gouvernement étranger.

#### **Critère 40.7**

L'article 5-4-4( loi 106/AN/24/9èmeL) répond aux exigences du sous critère seulement par rapport à l'entraide judiciaire et n'encadre pas les autres voies d'échanges pour les autres autorités ( financières , douane, sécurité ).

#### **Critère 40.8**

L'article 3-2-1-6 traite des dispositions de l'ANRF concernant les échanges avec ses homologues étrangers. La loi ne stipule aucune disposition concernant les autres autorités. Toutefois, en l'absence d'interdiction explicite, ces autres autorités pourraient mener de telles enquêtes.

#### **Critère 40.9**

La nouvelle loi n°106/AN/24/9ème L relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, dans son article 3-2-1-6 fourni une base légale pour l'ANRF pour coopérer dans les cas de blanchiment de capitaux, d'infractions sous-jacentes associées et de financement du terrorisme « En application de l'article 3-2-1-1 alinéa 2, l'ANRF coopère et échange des informations avec d'autres CRF étrangères dans la plus large mesure possible et quel que soit leur statut (c'est-à-dire administratif, policier, judiciaire ou autre) dans les conditions énoncées au présent article et dans le décret d'application... ».

#### **Critère 40.10**

Le dernier paragraphe de l'article 24 du nouveau décret n°2024-052/PR/MJDH portant attribution, organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale des Renseignements Financiers prévoit que l'ANRF fournit, sur demande, un retour d'information concernant l'utilisation et l'utilité des informations aux homologues étrangers dont elle a reçu une assistance.

#### **Critère 40.11**

- a) Dans l'article 3-2-1-6 de la loi, il est stipulé que l'Agence nationale de renseignement financier (ANRF) peut échanger des informations avec des cellules de renseignements financiers étrangères, que ce soit de manière spontanée ou sur demande. De même, l'article 3-2-1-3 de la même loi accorde à l'ANRF le pouvoir d'échanger des informations et des documents avec des cellules de renseignements financiers étrangères lors de l'analyse des déclarations d'opérations suspectes.

Par ailleurs, l'article 24 du décret n°2024-052/PR/MJDH portant attribution, organisation et fonctionnement de l'ANRF répond aux exigences du critère 40.11 (a). Cet article précise que « Sous réserve de réciprocité, l'ANRF coopère et échange avec d'autres CRF sur demande, des renseignements en matière de blanchiment de capitaux BC, des infractions d'origine connexes, et FT dans la plus large mesure possible et quel que soit le statut des CRF, dans les conditions énoncées aux lois sur la prévention et lutte contre le BC/FT en vigueur ».

- b) L'article 24 du nouveau décret n°2024-052/PR/MJDH portant attribution, organisation et fonctionnement de l'ANRF aborde la coopération avec d'autres CRF permettant ainsi l'échange d'informations sur le BC, les infractions d'origine connexes et le financement du terrorisme FT sous réserve de réciprocité. Il précise également que l'ANRF a le pouvoir de collecter et d'analyser des informations qu'elle peut obtenir, directement ou indirectement, et définit des conditions claires sur la protection des renseignements.

Dans ce cadre, l'article 22 répond à la partie concernant l'accès aux informations au niveau national. Il précise que le que l'ANRF peut collaborer et échanger des informations avec d'autres autorités nationales, ce qui lui permet d'obtenir des informations directement ou indirectement au niveau national. Tenant compte de ces articles, le pays est conforme au critère 40.11.

#### **Critères 40.12**

La Banque Centrale de Djibouti et la sous-direction de assurances notamment disposent par l'article 5-1-1 de la loi n°106 d'une base légale appropriée pour la coopération avec leurs homologues étrangers en particulier en matière d'échange d'informations des fins de LBC/FT.



#### **Critère 40.13**

Il n'existe pas de disposition juridique explicite permettant aux autorités financières d'échanger avec leurs homologues étrangers les informations auxquelles elles ont accès au niveau national, notamment des informations détenues par des institutions financières, dans la mesure de leurs besoins respectifs.

Toutefois, le gouverneur de la Banque centrale de Djibouti a le pouvoir de signer des Memorandum of Understanding (MoU) avec d'autres autorités de supervision et de contrôle financières (loi n° 118 art. 44). À ce titre, la Banque de Djibouti dispose de MoU avec la Banque Centrale du Royaume de Maroc et la Labuan Financial Services Authority qui lui permettent d'échanger, en tant que de besoin, dans le domaine de la LCB/FT notamment des informations et des documents d'intérêt commun.

#### **Critère 40.14**

La réglementation en vigueur ne prévoit pas la possibilité pour les autorités de contrôle du secteur financier d'être en mesure d'échanger les types d'informations pertinentes dans le cadre de la LBC/FT, en particulier avec d'autres autorités de contrôle concernées partageant une responsabilité commune vis-à-vis des institutions financières qui opèrent au sein du même groupe :

- a) Informations réglementaires, telles que les informations sur la réglementation nationale et les informations générales sur les secteurs financiers ;
- b) Informations prudentielles, en particulier pour les autorités de contrôle appliquant les Principes fondamentaux, telles que les informations sur les activités des institutions financières, leurs bénéficiaires effectifs, leur gestion et leur compétence et honorabilité (« fit and properness ») ;
- c) Informations relatives à la LBC/FT, telles que les informations sur les procédures et politiques internes de LBC/FT des institutions financières, sur la vigilance relative à la clientèle, sur les dossiers clients, sur des échantillons de comptes et sur les opérations.

#### **Critère 40.15**

Les autorités de contrôle du secteur financier ne disposent pas explicitement d'une base légale suffisante pour notamment rechercher des informations pour le compte de leurs homologues étrangers .

Par ailleurs, il n'est pas mentionné dans les textes la possibilité pour les autorités de contrôle du secteur financier d'autoriser leurs homologues étrangers à rechercher eux-mêmes des informations dans le pays, ou de leur faciliter cette tâche, de manière à favoriser le contrôle efficace des groupes.

#### **Critère 40.16**

Aucun texte ne prévoit que les autorités de contrôle du secteur financier, en particulier la Banque Centrale de Djibouti, doivent disposer de l'autorisation préalable de l'autorité étrangère qui leur a fourni des informations pour toute dissémination de celles-ci ou toute utilisation à des fins de contrôle ou à d'autres fins.

#### **Critère 40.17**

Il n'existe pas de dispositions légales dans l'ordre juridique interne de Djibouti, qui empêchent les autorités de poursuite pénale .

**Critère 40.18**

Il n'existe pas de dispositions légales dans l'ordre juridique interne de Djibouti, qui empêchent les autorités de poursuite pénale d'utiliser leurs pouvoirs, y compris des techniques d'enquête, afin de demander et obtenir des informations pour le compte de leurs homologues étrangers.

**Critère 40.19**

Il n'existe pas de dispositions légales dans l'ordre juridique interne de Djibouti, qui empêchent les autorités de poursuite pénale de constituer des équipes d'enquêtes conjointes afin de conduire des enquêtes de manière coopérative. En effet, dans la pratique le Ministère de la Justice de Djibouti a conclu en novembre 2023 un mémorandum d'entente avec son homologue éthiopien portant sur la mise en place d'une équipe d'enquête commune, ayant pour mission la lutte contre la traite des êtres humains et le trafic des migrants sur la route orientale qui s'étend de l'Éthiopie au Yémen en passant par Djibouti.

**Critère 40.20**

Il n'existe pas de dispositions légales dans l'ordre juridique interne de Djibouti, qui empêchent les autorités compétentes d'échanger indirectement des informations avec des autorités non homologues.

***Pondération et conclusion***

Il existe des lacunes modérées dans le dispositif relatif à l'Échange d'informations avec les CRF homologues, entre autorités de contrôle du secteur financier relatif à l'échange entre autorités de poursuite pénale et entre autorités non homologues.

**La république de Djibouti est partiellement conforme avec la R.40**

## ANNEXE B. RESUME SUR LA CONFORMITE TECHNIQUE – DEFILLANCES PRINCIPALES

### Conformité avec les Recommandations du GAFI

| Recommandations  | Notation | Facteur(s) justifiant la notation  |
|--|----------|--|
| 1. Évaluation des risques et application d'une approche fondée sur les risques | PC       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Statistiques fiables et officielles</b> : L'absence de données précises empêche une analyse rigoureuse des menaces, notamment en ce qui concerne les flux financiers liés à la corruption.</li> <li>- <b>Participation des entités clés</b> : Certaines entités importantes n'ont pas participé à l'Évaluation Nationale des Risques (ENR), ce qui limite la portée de l'analyse.</li> <li>- <b>Coordination interinstitutionnelle</b> : Bien qu'une collaboration informelle existe, la coordination entre les différentes autorités compétentes pourrait être améliorée pour une gestion plus efficace des risques.</li> <li>- <b>Approche fondée sur les risques</b> : L'application de l'approche basée sur le risque n'est pas pleinement cohérente avec l'ENR, notamment en matière de mesures simplifiées et de mécanismes de communication des risques aux autorités compétentes.</li> </ul> |
| 2. Coopération et coordination nationales                                      | PC       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Stratégie nationale basée sur les risques identifiés</b> : l'absence d'une stratégie nationale fondée sur ces risques persiste.</li> <li>- <b>Composition et fonctionnement des comités de coordination</b> : Bien que la coordination institutionnelle soit mentionnée, les lacunes spécifiques concernant la composition et le fonctionnement des comités de coordination ne sont pas décrites. Il serait utile de savoir quels obstacles empêchent la mise en place des textes d'application.</li> <li>- <b>Mécanisme de coopération pour la lutte contre la prolifération</b> : L'analyse souligne l'absence de textes d'application pour le mécanisme de coopération dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive.</li> </ul>   |
| 3. Infraction de blanchiment de capitaux                                       | LC       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lacunes mineures relatives notamment au régime de l'application du sursis qui laisse malgré les peines applicables aux auteurs de blanchiment de capitaux, la possibilité au juge d'assortir la peine d'emprisonnement du sursis.</li> </ul>  |
| 4. Confiscation et mesures provisoires   | LC       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lacunes mineures subsistent, notamment en ce qui concerne l'absence de mécanisme mis en place par les autorités de la République de Djibouti</li> </ul>   |

|  |    |  |
|--|----|--|
|  |    | pour gérer et, le cas échéant, disposer des biens gelés, saisis ou confisqués.   |
| 5. Infraction de FT                              | PC | - Incrimination partielle des actes cités dans les conventions   |
| 6. SFC liées au terrorisme et au FT              | LC | - Le cadre juridique de Djibouti est conforme aux SFC, mais des procédures pratiques pour communiquer les décisions aux institutions financières et EPNFD doivent encore être élaborées.   |
| 7. SFC liées à la prolifération                  | PC | - Le cadre juridique manque de mesures de surveillance et de sanctions pour garantir le respect des obligations liées à la Recommandation 7, ainsi que de procédures pratiques pour communiquer les décisions aux institutions financières et aux EPNFD.   |
| 8. Organismes à but non lucratif                 | PC | - Des lacunes subsistent, notamment en ce qui concerne l'identification des OBNL à risque, l'absence de sanctions efficaces, la surveillance fondée sur le risque, ainsi que la coopération et l'échange d'informations aux niveaux national et international.   |
| 9. Lois sur le secret professionnel des IF       | C  | - Tous les critères sont remplis.  |
| 10. Devoir de vigilance relatif à la clientèle   | PC | - Les IF ne sont pas obligées, pour leurs clients personnes morales, de comprendre la nature de leur activité, ainsi que leur structure de propriété et de contrôle. En outre la législation permettant aux IF de simplifier leurs mesures de vigilances, n'a pas exclu explicitement les cas où il existe un soupçon de BC/FT ou des cas spécifiques de risque plus élevés. |
| 11. Conservation des documents                   | LC | - La recommandation 11 est en grande partie conforme. Cependant, l'article 2-2-19 prévoit un délai de conservation de 5 ans à partir de l'exécution des mesures de vigilance, tandis que le critère 11.2 exige que ce délai commence à la fin de la relation d'affaires ou de l'opération.   |
| 12. Personnes politiquement exposées             | LC | - Certaines exigences spécifiques du critère 12.1, sous-critère (c), telles que la définition de l'origine complète du patrimoine et des fonds des personnes politiquement exposées, ne sont pas entièrement intégrées dans la législation nationale.  |
| 13. Correspondance bancaire                      | C  | - Tous les critères sont remplis.  |
| 14. Services de transfert de fonds ou de valeurs | C  | - Tous les critères sont remplis.  |
| 15. Nouvelles technologies                       | NC | - Le cadre juridique couvre partiellement les obligations liées aux nouveaux produits et technologies, mais en pratique, il n'y a pas d'identification ni d'évaluation des risques avant leur lancement, et  |

|  |    |   |
|--|----|---|
|  |    | aucune mesure d'atténuation des risques n'est mise en place. Les prestataires de services sur actifs virtuels ne sont pas réglementés, ce qui limite le contrôle de la Banque Centrale et crée des lacunes majeures selon la recommandation 15 du GAFI.   |
| 16. Virements électroniques  | LC | - Le dispositif de Djibouti présente des lacunes mineures. L'instruction n°2023-01 devrait clarifier la vérification des informations sur le donneur d'ordre (critère 16.1). Pour les critères 16.13 et 16.14, les mesures de surveillance en temps réel et les obligations spécifiques pour les institutions financières du bénéficiaire ne sont pas suffisamment définies.                        |
| 17. Recours à des tiers  | NA | - Le recours à des tiers pour la mise en œuvre des obligations d'identification et de vigilance est interdit en république de Djibouti.   |
| 18. Contrôles internes et succursales et filiales à l'étranger                 | LC | - Des lacunes mineures existent concernant le positionnement hiérarchique de la structure de conformité dans le secteur des assurances, sans impact notable sur l'efficacité globale.   |
| 19. Pays présentant un risque plus élevé                                       | PC | - L'absence de mécanismes permettant l'application d'appliquer les contre-mesures proportionnées au risque pour les pays à risque plus élevé lorsque le GAFI appelle à le faire   |
| 20. Déclaration des opérations suspectes                                       | C  | - Tous les critères sont remplis.   |
| 21. Divulgence et confidentialité  | C  | - Tous les critères sont remplis.   |
| 22. Entreprises et professions non financières désignées : devoir de vigilance | PC | - La Recommandation 22 présente des lacunes similaires à celles de la Recommandation 10, affectant les EPNFD. De plus, il n'y a pas eu d'identification, d'évaluation des risques ou de mesures préalables avant le lancement de nouveaux produits ou pratiques commerciales.   |
| 23. Entreprises et professions non financières désignées : autres mesures      | PC | - Djibouti présente une conformité partielle à la recommandation 23, avec des lacunes modérées, notamment l'absence de formalisation des obligations de contrôle interne pour les EPNFD, comme prévu dans la recommandation 18. De plus, il n'existe pas de mécanisme permettant d'appliquer des contre-mesures proportionnées aux risques pour les pays à risque élevé lorsque le GAFI le demande. |
| 24. Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales              | PC | - Des lacunes subsistent pour les sociétés en zones franches et certaines organisations de la société civile, ainsi que pour l'encadrement des actions au porteur, avec une absence d'analyse des risques BC/FT des entités établies.   |

|  |    |  |
|--|----|--|
| 25. Transparence et bénéficiaires effectifs des constructions juridiques                     | PC | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Des lacunes subsistent, notamment en matière de mécanismes de contrôle, d'accès aux informations et de sanctions, compromettant l'efficacité de l'identification des fiducies et de leurs bénéficiaires effectifs.</li> </ul>   |
| 26. Réglementation et contrôle des IF  | PC | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Des lacunes modérées subsistent : la législation ne mentionne pas explicitement l'interdiction des banques fictives et n'empêche les criminels de devenir bénéficiaires effectifs d'institutions financières (critère 26.2), les dispositions sur l'honorabilité des dirigeants ne couvrent pas toutes les infractions pertinentes et n'abordent pas les complices des criminels (critère 26.3), .</li> <li>- il n'existe pas de réglementation spécifique pour certaines institutions financières comme les bureaux de change ou les émetteurs de monnaie électronique (critère 26.4). En outre les autorités de contrôles des IF n'évaluent pas et ne réévaluent pas effectivement le risque de non-conformité lors de la supervision des IF (critère 26.6).</li> </ul> |
| 27. Pouvoirs des autorités de contrôle   | LC | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Il existe des lacunes mineures concernant la couverture insuffisante des institutions émettrices de monnaie électronique, ainsi que l'absence de contrôles et de sanctions exhaustifs pour ces institutions.</li> </ul>   |
| 28. Réglementation et contrôle des entreprises et professions non financières désignées      | PC | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le dispositif djiboutien montre des lacunes modérées dans la vérification de l'honorabilité des EPNFD. La supervision de ces entités n'est pas encore pleinement formalisée ni effective.</li> </ul>  |
| 29. Cellules de renseignements financiers (CRF)  | LC | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Des lacunes mineures subsistent concernant la clarification des responsabilités du personnel dans le traitement et la diffusion d'informations sensibles et confidentielles.</li> </ul>   |
| 30. Responsabilités des Autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes | C  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tous les critères sont remplis.</li> </ul>  |
| 31. Pouvoirs des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes        | C  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tous les critères sont remplis.</li> </ul>  |
| 32. Passeurs de fonds  | C  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tous les critères sont remplis.</li> </ul>  |
| 33. Statistiques   | PC | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Il y a un manque de clarté concernant la nature, la portée et la gestion des données, en particulier pour les DOS, les biens gelés ou confisqués, ainsi</li> </ul>  |

|   |    |  |
|---|----|--|
|   |    | que les demandes d'entraide judiciaire et d'extradition. Des précisions supplémentaires doivent être apportées par des arrêtés pour garantir une mise en œuvre efficace et complète.   |
| 34. Lignes directrices et retour d'informations | PC | - Les autorités compétentes, à l'exception de l'ANRF, n'ont émis aucune ligne directrice ni retour d'information pour les entités sous leur contrôle.  |
| 35. Sanctions                                   | PC | - Les sanctions pénales, administratives ou pécuniaires ne couvrent pas l'ensemble des obligations prévues.  |
| 36. Instruments internationaux                  | PC | - La mise en œuvre de toutes les conventions n'est pas complète car tous les articles de ces conventions ne sont pas transposés dans l'ordre juridique interne de Djibouti.  |
| 37. Entraide judiciaire                         | PC | - Lacunes concernent principalement la confidentialité des demandes d'entraide, l'absence de mécanisme officiel pour leur transmission et exécution, ainsi que le manque de procédures claires pour établir les priorités.   |
| 38. Entraide judiciaire : gel et confiscation   | PC | - Le pays présente des lacunes dans sa capacité à fournir l'entraide sur les confiscations sans condamnation préalable, en cas d'auteur en fuite ou absent, ainsi que dans l'absence d'accords de coopération bilatérale en matière d'entraide judiciaire et de mécanismes pour gérer ou disposer des biens gelés, saisis ou confisqués. |
| 39. Extradition                                 | LC | - Des lacunes mineures subsistent, principalement en raison de l'absence de mécanisme pour gérer, prioriser et assurer le suivi des demandes d'extradition.  |
| 40. Autres formes de coopération internationale | PC | - Des lacunes subsistent dans le dispositif d'échange d'informations entre la CRF et ses homologues, ainsi qu'entre les autorités de contrôle, les autorités de poursuite pénale et les autorités non homologues.  |

## Annexe C. Glossaire des acronymes<sup>16</sup>

| Acronymes | Définition  |
|-----------|---|
| AAACA     | Association Africaine des Agences de lutte contre la corruption                       |
| AAC       | Autorité Administrative Indépendante de la Concurrence                                |
| ACINET    | Arab Anti-Corruption and Integrity Network  |
| ANRF      | Agence Nationale de Renseignements Financiers   |
| AQPA      | Al-Qaida dans la péninsule Arabique   |
| ARIN-EA   | Asset Recovery Internetwork -East Africa  |
| ARULOS    | Agence de Réhabilitation Urbaine et du Logement Social                                |
| BC/FT     | Blanchiment de Capitaux et Financement du Terrorisme                                  |
| BC/FT/FP  | Blanchiment de Capitaux, Financement du Terrorisme et Financement de la Prolifération |
| BCC       | crimes liés au Blanchiment de capitaux basé sur le commerce                           |
| BCD       | Banque Centrale de Djibouti   |
| BCN       | Bureau Central National   |
| BIRR      | Unité monétaire de l'Éthiopie   |
| CNLT      | Commission Nationale de Lutte contre le Terrorisme                                    |
| CNSS      | Caisse Nationale de Sécurité Sociale  |
| COI       | Commission de l'Océan Indien  |
| CPC       | Code de Procédure Civile  |
| CPP       | Code de Procédure Pénale  |
| CRF       | Cellule de renseignement financier  |
| CSNU      | Conseil de Sécurité des Nations Unies   |
| CTLT      | Commission de Lutte contre le Terrorisme  |
| DATUH     | Direction de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Habitat              |
| DFT       | Déclarations de Fonds Transfrontaliers  |
| DGDDI     | Direction Générale des Douanes et Droits Indirects                                    |
| DGSDS     | Direction Générale des Services de Documentation et de Sécurité                       |
| DJF       | Franc Djiboutien  |
| DOS       | Déclaration des opérations suspectes  |
| DOTF      | Déclarations d'Opérations de Transfert de Fonds                                       |
| DSB       | Direction de la supervision bancaire  |
| EAACA     | Eastern Africa Association of Anti-Corruption Agencies                                |
| ENR       | Evaluation nationale des risques  |
| EPFND     | Entreprises et professions non-financières désignées                                  |
| FRUD-ARMÉ | Front pour la restauration de l'unité et la démocratie                                |

<sup>16</sup> Les acronymes déjà définis dans les 40 Recommandations du GAFI ne sont pas inclus dans ce glossaire.



|           |  |
|-----------|--|
| FT        | Financement du Terrorisme  |
| GAFI      | Groupe d'Action Financière   |
| GAFIMOAN  | Groupe d'Action Financière du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord                                     |
| IAACA     | International Association of Anti-Corruption Authorities   |
| IARD      | Incendie, Accidents et Risques Divers  |
| IF        | Institutions Financières   |
| IGAD      | Autorité Intergouvernementale pour le Développement  |
| IGE       | Inspection Générale de l'État  |
| INP       | Instruments négociables au porteur   |
| INTERPOL  | Organisation Internationale de Police Criminelle   |
| ISO       | Organisation Internationale de Normalisation   |
| KYC       | Know Your Customer (Connaître Votre Client)  |
| LBC       | Lutte Contre le Blanchiment de Capitaux  |
| LBC/FT    | Lutte Contre le Blanchiment de Capitaux / Financement du Terrorisme                                    |
| LBC/FT/FP | Lutte Contre le Blanchiment de Capitaux / Financement du Terrorisme et Financement de la Prolifération |
| MAE       | Ministère des Affaires Étrangères  |
| MAECI     | Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération Internationale                                  |
| OBNL      | Organisme à But Non Lucratif   |
| OCDE      | Organisation de Coopération et de Développement Économiques  |
| OCI       | Organisation de la Coopération Islamique   |
| ODPIC     | Office Djiboutien de la Propriété Industrielle et Commerciale  |
| OEC       | Ordre des Experts-Comptables   |
| OIM       | Organisation Internationale pour les Migrations  |
| OIPC      | Organisation Internationale de Police Criminelle   |
| OLAF      | Office Européen de Lutte Anti-fraude   |
| OMC       | Organisation Mondiale du Commerce  |
| OMD       | Organisation Mondiale des Douanes  |
| ONG       | Organisation non gouvernementale   |
| ONU       | Organisation des Nations Unies   |
| OPJ       | Officier de Police Judiciaire  |
| ORTG      | organismes régionaux de type GAFI  |
| PIAC      | Plate-forme d'Identification des Avoirs Criminels  |
| PIB       | Produit Intérieur Brut   |
| PPE       | Personne politiquement exposée   |
| PSAV      | Prestataire de services d'actifs virtuels  |
| RCS       | Registre du Commerce et des Sociétés   |
| RCSNU     | Résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies  |
| RILO      | Bureau Régional de Liaison et de renseignement   |

|              |   |
|--------------|---|
| RPDC         | République Populaire Démocratique de Corée  |
| SA           | Société Anonyme   |
| SAS          | Société par Actions Simplifiée  |
| SFC          | Sanctions Financières Ciblées   |
| SNIF         | Stratégie Nationale d'Inclusion Financière  |
| SRD          | Section de Recherches et de Documentation   |
| SRF          | Service de Renseignement Financier  |
| SYDONYAWorld | Un système de gestion des douanes développé par les Nations Unies sur le Commerce et le Développement |
| VOSTRO       | Types de compte bancaire utilisés dans les transactions bancaires internationales                     |
| WAAFI        | Une plateforme de paiement mobile qui opère à Djibouti  |