

Cadre juridique de la réglementation de change à l'épreuve de l'intégration économique de la République Démocratique du Congo

*Ursil Lelo Di-Makungu, Junior-Jackson Bosakelia Lokwa**

Abstract

The legal framework of the Congolese exchange rate regulation has the advantage of taking into account the policy of de-dollarization of the economy by imposing payments of transactions between residents, the rights due to the State, to decentralized territorial entities as well as public services exclusively in national currency, namely the "Congolese Franc". However, the study shows that it is the legal framework of foreign exchange regulation that is at the root of the Congolese economic disaster insofar as it enshrines multiple monetary competition of foreign currencies on the national territory through the liberalization of their holding and use. Therefore, it is obvious that this legal framework of the exchange rate regulation augurs the negative foreignness of the national economy and does not impact positively on the economic integration of the country. Indeed, the multiple monetary competition on the national territory negatively affects the balance of payment, and consequently does not allow the country to draw the dividends of economic integration. A profound reform of the aforementioned legal framework is necessary in order to ineluctably curb this negative foreignness. In pursuit of this matter, joining a monetary union is a good way to translate this negative foreignness into positive foreignness thanks to the co-ownership of the monetary sovereignty of the States parties on the one hand, and on the other hand, it will provide the country with an efficient payment system.

Résumé

Le cadre juridique de la réglementation de change congolaise comporte certes, l'avantage de prendre en compte tant soi peu la politique de de-dollarisation de l'économie par l'imposition de paiements des transactions entre résidents, les droits dus à l'Etat, aux

* *Ursil LELO DI-MAKUNGU*, Professeur et Vice-Doyen chargé de la Recherche à la Faculté de Droit de l'Université de Kisangani (UNIKIS), République Démocratique du Congo. Il est également Directeur de Laboratoire Interdisciplinaire de Droit et Développement Durable (LID-DD), Avocat, membre de conseil de l'Ordre du Barreau de la Tshopo et Consultant. Email : lelodims@gmail.com ; www.unikis.ac.cd.

Junior-Jackson BOSAKELIA LOKWA, Assistant à la Faculté de Droit l'Université d'Ikela (UNIK), République Démocratique du Congo ; Chercheur au Laboratoire Interdisciplinaire de Droit et Développement Durable (LIDDD), Avocat au Barreau de la Tshopo et Consultant. Email : jubosa-lo@gmail.com.

entités territoriales décentralisées ainsi que des services publics exclusivement en monnaie nationale, à savoir « Franc Congolais ». Toutefois, l'étude montre que ce cadre juridique de la réglementation du change qui est à la base du désastre économique congolaise dans la mesure où il consacre la concurrence monétaire multiple des devises étrangères sur le territoire national par la libéralisation de leur détention et utilisation. De ce fait, il augure évidemment l'extranéité négative de l'économie nationale et n'impacte pas positivement sur l'intégration économique du pays. En effet, la concurrence monétaire multiple sur le territoire national affecte négativement sur la balance de paiement, et par conséquent ne permet pas au pays de tirer les dividendes de l'intégration économique. Une réforme profonde dudit cadre juridique se présente comme perspective nécessaire en vue de freiner inéluctablement cette extranéité négative. Pour se faire, l'adhésion dans une union monétaire est une voie propice, car celle-ci permettra de traduire cette extranéité négative en extranéité positive grâce au jeu de la copropriété de la souveraineté monétaire des Etats parties d'une part, et d'autre part, elle dotera le pays d'un système de paiement efficace.

Introduction

Dans les limites de son espace territorial, chaque Etat impose un mécanisme de règlement des transactions et des services entre les individus, les opérations économiques, les institutions, bref entre les personnes physiques et les personnes morales. Cet instrument indéniable d'échange, de paiement et de réserve s'appelle la monnaie. Celle-ci constitue le type même d'une institution purement nationale. Son air de circulation se limite strictement au territoire de l'Etat émetteur : à l'intérieur, elle possède pleine validité et pouvoir libératoire. A l'extérieur, elle ne constitue qu'une marchandise comme une autre. Bref, la monnaie est bien l'un des éléments essentiels de la souveraineté de l'Etat moderne.¹

Il convient de souligner que la monnaie a une nature ambivalente et c'est ce qui rend sa définition difficile. La monnaie revêt à la fois les caractéristiques d'un bien privé et d'un bien public, d'un bien rival et d'un bien réseau, d'un bien économique et d'un bien politique et social. Ces fonctions ne sont mieux comprises que quand on cerne cette ambivalence.²

La monnaie permet l'acquisition des biens et des services, le payement des dettes, la réalisation des économies et la mise en contact des hommes ; au-delà de ses fonctions économiques classiques de moyen de paiement, de mesure des valeurs et de réserve, il traduit aussi la confiance et la solidarité, l'identité et la communauté culturelle entre les parties qu'il

1 Dominique CARREAU et Patrick JULLIAR, *Droit international économique*, 3^{ed.}, DALLOZ, Paris, 2007, p. 561.

2 Jézabel COUPPEY-SOUBEYAN, *Monnaie, banques, finances*, 2^{ème} édition, PUF, Paris, 2010, p. 116.

lie, surtout si celles-ci se reconnaissent par le fait de vivre ensemble sur un même territoire et de partager un patrimoine commun.³

En République Démocratique du Congo, la monnaie, la politique des changes et les poids et mesures sont de la compétence exclusive du pouvoir central conformément aux Résolutions de la conférence de la table ronde politique Belgo-Congolaise qui avaient posé le jalon de l'architecture constitutionnel du nouvel Etat souverain.⁴ En effet, l'étude diachronique constitutionnelle du pays relève que tous les textes constitutionnels qui se sont succédés, commençant la constitution provisoire de 1960, en passant la Constitution dite de Luluabourg jusqu'à la constitution en vigueur ont toujours pris soin de préciser la monnaie ayant le cours légal sur le territoire national.

La Constitution du 18 février 2006 telle que révisée et complétée à ce jour, réaffirme l'indépendance et la souveraineté monétaire du pays en consacrant le « franc congolais » comme l'unité monétaire du pays, bénéficiant de fait, seul du pouvoir libérateur sur toute l'étendue du territoire national.⁵ C'est la date du 18 juin 1999 augure institution de « franc congolais » comme une nouvelle unité monétaire du pays.⁶ Cependant, de par sa situation géographique, la République Démocratique du Congo est le seul pays en Afrique qui partage ses frontières avec neuf pays voisins,⁷ dont leurs monnaies circulent concurremment avec la monnaie nationale sur son territoire.⁸ Il faut reconnaître qu'il est de notoriété scientifique que même si par l'effet de la délimitation, le territoire d'Etats s'arrête à ligne frontalière, il n'en va pas de même de la vie économique dans l'espace avoisinant dit « zone frontalière » où les régions limitrophes de part et d'autre forment souvent une seule unité sociologique, ethnique, économique, unité qui ne peut être artificiellement niée par les découpages territoriaux. Des contacts sont donc, inévitables entre frontalier.⁹

Pour cause, la persistance de la concurrence monétaire multiple dans l'économie nationale, impacte négativement sur la monnaie nationale au profit des monnaies étrangères

3 N. TSHIANI, La bataille pour une monnaie nationale crédible, Bruxelles, éd. Deboeck, 2013, p. 10.

4 Résolution n° IX, 1.2.5 de la Conférence de la table ronde politique Belgo-Congolaise du 20 janvier-20 février 1960, in Félix VUNDUWE Te PRMAKO et MBOKO DJ'ANDIMA Jean-Marie, Droit Constitutionnel du Congo, Textes et documents fondamentaux, Vol. 1, Harmattan-Academia, Paris, 2012, p. 225.

5 Articles 1 et 170 de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 in Journal Officiel, numéro spécial du 5 février 2014, 52^{ème} année.

6 Décret-Loi n°080 du 17 juin 1998 instituant une nouvelle unité monétaire en République Démocratique du Congo, in Journal Officiel, numéro spécial du 20 janvier 2013, 54^{ème} année, p. 21.

7 Ces neuf pays limitrophes de la République Démocratique du Congo sont : Angola, le Burundi, le Congo-Brazzaville, la République Centrafricaine, l'Ouganda, le Soudan, le Tchad, le Rwanda, et la Zambie.

8 Il s'agit notamment, du Franc CFA, Shilling ougandais, Franc Rwandais, Kwanza Zambien, Kwanza Angolais et le Shilling Tanzanien.

9 Patrick DAILLIER et Pellet ALLAIN, Droit international public, Paris, LGDJ, 7 éd., 2002, p. 472.

avec la, prédominance du dollar américain, phénomène, qualifié généralement de la « dollarisation » par la doctrine abondante.¹⁰ Cette désopilante situation nécessite une approche complémentaire et interdisciplinarité pour sa meilleure analyse que le juriste ne peut rester indifférent. C'est dans cette optique que s'inscrit la présente réflexion qui fait l'autopsie systématique du cadre juridique de la réglementation de change en vigueur, mesure son impact sur l'intégration économique du pays en dégageant ses enjeux, défis et éventuellement des perspectives idoines.

Il s'agit d'analyser l'ensemble des règles juridiques tant constitutionnelles législatives que réglementaires y compris celles édictées par la Banque centrale régissant les transactions en monnaies étrangères ainsi que les opérations du commerce international dont les importations, les exportations, le transit, les transactions des services, les revenus, les capitaux et les opérations financières à l'interne et entre le pays et le reste du monde. Comme l'on peut se rendre compte, la réglementation de change est un précieux instrument juridique qui régit le commerce international, aussi et surtout, traduit l'expression de la souveraineté monétaire. En d'autres termes, ce sont des mesures de suretés par excellence contre la concurrence multiple des devises étrangères.

En l'espèce, le cadre juridique en vigueur en la matière ne semble pas réussir à juguler efficacement le régime des opérations en monnaies nationale et étrangères, de crédit et de surveillance intermédiaires financiers dans le pays. Cet étant de chose, ne pas sans incidences sur l'intégration économique du pays. En effet, pour parvenir à un continent uni, intégré et prospère, les Etats Africains se sont engagés courageusement dans le processus d'intégration africaine comme consacré, notamment, dans le Traité d'Abuja et dans le programme Agenda 2063 de l'Union Africaine. Plus précisément, le Traité d'Abuja jette les bases de la création de la Communauté économique africaine,¹¹ qui permettra d'intégrer pleinement les économies des États membres de l'Union Africaine en vue de la création d'une Communauté économique africaine. L'objectif étant de transformer les cinquante-trois économies africaines en une union économique et monétaire unique, avec une monnaie commune, la libre circulation des capitaux et des travailleurs.¹² Ainsi, la déclaration de Syrte de 1999, l'Acte constitutif de l'Union Africaine, l'Agenda 2063 et l'Accord de Kigali de 21 mars 2018 visent à accélérer le processus d'intégration de l'Afrique. Selon les objectifs du Traité d'Abuja, le processus d'intégration de l'Afrique devrait être achevé

10 Crispin MALINGUMU SYOSYO, De-dollarisation de l'économie congolaise : atouts, contraintes et perspectives, Kinshasa, 2015, p.4, <https://mpr.ub.uni-muenchen.de/81932/>, accédé dernièrement le 26 août 2021.

11 *Commission de l'union Africaine*, Rapport sur l'état de l'intégration régionale en Afrique, Février 2019, p. 2, disponible sur https://au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/35970-wd-2.2-new-résumé_exécutif-rapport-sur-l'état-de-l'intégration-fr.pdf, accédé dernièrement le 20 août 2021.

12 Article quatre du Traité d'Abuja du trois juin 1999 instituant la Communauté Economique Africaine, https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/treaties/fr/aec/trt_aec.pdf, accédé dernièrement, le 20 août 2021.

par la création de la Communauté économique africaine, selon une approche séquentielle en six étapes de 34 ans dont la réalisation repose sur les progrès réalisés par les Communautés Economiques Régionales, qui sont considérées comme les principaux piliers du processus d'intégration, la Commission de l'Union Africaine jouant un rôle de coordination.¹³

La zone de libre-échange continental africain, vise à créer un marché unique libéralisé pour les marchandises et les services facilité par la circulation des personnes afin d'approfondir l'intégration économique du continent africain et conformément à la vision panafricaine d'une « Afrique intégrée, prospère et pacifique » telle qu'énoncée dans l'Agenda 2063,¹⁴ contribuer à la circulation des capitaux et des personnes physiques et faciliter les investissements en s'appuyant sur les initiatives et les développements dans les États parties et les communautés économiques régionales, poser les bases de la création d'une union douanière continentale à un stade ultérieur, renforcer la compétitivité des économies des États parties au niveau continental et mondial afin de réaliser le développement socio-économique inclusif et durable.¹⁵ En somme, l'intégration économique crée un marché commun où la compétitive et l'inclusion ainsi que le libéralisme des économies des États parties sont les maîtres mots. Cela exige pour l'Etat Congolais à l'instar d'autres États Africains, avoir un matelas financier et économique solide et dynamique en vue de prétendre tirer en profit.

Cet article répond aux questions suivantes: Quels sont les enjeux et les défis du cadre juridique de la réglementation de change congolais en matière d'intégration économique ? Quelle est l'incidence de la réglementation de change sur la politique d'intégration économique du pays ? Le cadre juridique de la réglementation permet-il au pays de tirer réellement les bénéfices de l'intégration économique africaine ? Et Que pourra être l'apport de l'Union monétaire face aux déficits du cadre juridique de la réglementation de change du pays ?

Pour y parvenir, nous avons utilisé la méthode juridique qui consiste à analyser et exposer le droit positif.¹⁶ Elle n'ignore pas le fait, mais elle part du texte et elle confronte le fait au droit.¹⁷ Cela justifie le recours à l'approche fonctionnelle selon le schéma mentionné. En appui à cette méthode, nous recourons à la technique documentaire et l'analyse de contenu. En effet, le cadre juridique de la réglementation de change étant censé garantir la souveraineté nationale en assurant efficacement à la monnaie nationale l'exclusivité du pouvoir libératoire, l'analyse fonctionnelle permet de comprendre si le cadre juridique de

13 Crispin MALINGUMU SYOSYO, *ibidem*.

14 Commission de l'Union Africaine, Agenda 2063 : L'Afrique Que Nous Voulons, Édition finale publiée en avril 2015, https://au.int/sites/default/files/documents/36204-docagenda2063_popular-version_fr.pdf, accédé dernièrement le 20 août 2021.

15 Article 3 de l'Accord portant création de la zone de libre-échange continentale africaine signé Kigali signé le 21 mars 2018.

16 Jean-Louis BERGEL, *Méthodologie juridique*, Paris, PUF, éd. Thémis, p. 22-23.

17 Jacques DJOLI ESENG'ESENKEKELI, *Droit Constitutionnel Tome 1 : Principes structuraux*, EUA, Kinshasa, 2008, p. 27.

la réglementation de change remplit une fonction positive ou soit une fonction négative. Deux points sont retenus, à savoir : radioscopie du cadre juridique de la réglementation de change de la République Démocratique du Congo et l'impact du cadre juridique de la réglementation sur son intégration économique.

A. Radioscopie du cadre juridique de la réglementation de change de la République Démocratique du Congo

Ce point fait une lecture critique du cadre juridique de la réglementation de change de la République Démocratique du Congo. Il est question d'inventorier les différents textes juridiques en la matière (I), du régime juridique des opérations en monnaies nationale et étrangères en République Démocratique du Congo (II) et de la conséquence (III).

I. Textes juridiques sur la réglementation de change

C'est un principe généralement reconnu que tout Etat a le droit de déterminer lui-même ses monnaies.¹⁸ En vertu de sa souveraineté, l'Etat territorial détient le pouvoir exclusif de réglementer la circulation monétaire, de modifier la valeur de la monnaie et d'en prescrire ou proscrire l'usage. Le cadre juridique de la réglementation de change congolais est constitué des textes constitutionnel, législatifs et réglementaires suivant l'ordre hiérarchique ci-après :

1. Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n°002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006¹⁹

La Constitution du 18 février 2006 dispose sans équivoque en son article 1 du chapitre premier consacré à l'Etat et la souveraineté, que : « la République Démocratique du Congo est, dans ses frontières du 30 juin 1960, un Etat de droit, indépendant, souverain, uni et indivisible...et alinéa 6, Sa monnaie est le franc congolais ». Se faisant, l'article 170 renchérit que l'unité monétaire de la République Démocratique du Congo est le Franc Congolais. Il a le pouvoir libérateur sur tout le territoire national. Et l'article 176, confère à la Banque Centrale, la qualité de l'institut d'émission de la République Démocratique du Congo avec pour mission notamment d'assurer la garde du fonds publics, la sauvegarde et la stabilité monétaire, la définition et mise en œuvre de la politique monétaire et le contrôle de l'activité bancaire.

18 Cour Internationale de justice, arrêt du 22 juillet 1929, série A, n°20/21, p. 44.

19 Constitution de la République Démocratique du Congo du 16 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 in Journal Officiel, numéro spécial du 5 février 2014, 52^{ème} année.

2. Loi no 18/027 du 13 décembre 2018, portant constitution, organisation et fonctionnement de la Banque Centrale du Congo

La présente loi organique prise sur pied de l'article 177 de la Constitution, abrogeant la loi n°005/2002 du 07 mai 2002 relative à la constitution, à l'organisation et au fonctionnement de la banque centrale du Congo, constitue une réponse aux exigences d'ordre juridique et structurel dans le but, non seulement de se conformer à la Constitution, mais aussi de réorganiser la gouvernance de la Banque Centrale du Congo tout en prenant en compte la mission de stabilité financière. Elle se fonde principalement sur deux principes directeurs, à savoir : l'indépendance de la Banque Centrale du Congo, la responsabilité et la transparence financière en vue de mieux assurer la redevabilité de ses missions. Sur le plan structurel, en contrepartie de son indépendance, cette nouvelle loi organique intègre « les meilleures pratiques internationales de gouvernance des banques centrales dont l'évidence a été rendue indispensable dans la résolution de la crise financière internationale de 2008, notamment la transparence dans le fonctionnement de la Banque Centrale, la collégialité dans la prise des décisions, l'élargissement de la composition du conseil à 13 membres, l'indépendance et la compétence des administrateurs, la mise en place du comité d'audit au sein du Conseil, la gestion des conflits d'intérêts, la vérification et la certification indépendantes des comptes sociaux ».

D'autres innovations sont notamment, la consécration de l'insaisissabilité des biens de la Banque Centrale du Congo et des comptes des banques commerciales détenus dans ses livres, l'audition du Gouverneur de la banque centrale par le parlement dans le cadre de la transparence et de la responsabilité de l'institution, l'affirmation du rôle de la Banque Centrale du Congo comme prêteur en dernier ressort, la légalisation de la collaboration de la Banque Centrale du Congo avec les autorités de supervision nationales et extérieures, sans préjudice des dispositions relatives au secret professionnel, le renforcement du pouvoir de surveillance de la Banque Centrale, la possibilité reconnue au ministre des Finances de recourir à charge du Trésor à un audit externe indépendant pour des questions spécifiques et l'éventualité de la rémunération des réserves obligatoires sur décision discrétionnaire de la Banque Centrale.²⁰ Aux termes de l'article 10 de cette loi, sans préjudice de l'objectif de stabilité du niveau général des prix énoncés à l'article 9, la Banque Centrale accomplit toutes les missions de Banque centrale, notamment : assurer la stabilité interne et externe de la monnaie nationale, promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de compensation et de paiement, élaborer la réglementation et contrôler les établissements de crédit, les institutions de micro finances et les autres intermédiaires financiers, édicter les normes et règlements concernant les opérations sur les devises étrangères et promouvoir le développement des marchés monétaires et des capitaux.

20 Exposé des motifs de la Loi organique n° 18/027 du 13 décembre 2018, portant constitution, organisation et fonctionnement de la Banque Centrale du Congo in Journal Officiel, numéro spécial du 28 décembre 2018.

Notons que cette loi élargit la mission de la banque centrale, et lui octroie les moyens juridiques appropriés notamment, son indépendance dans l'élaboration ainsi que la mise en œuvre de la politique monétaire dont l'objectif principal est de stabiliser le niveau général des prix intérieurs afin de renforcer la confiance du public dans la monnaie nationale. Toutefois, cette indépendance ne remet pas en cause le principe de l'unicité de centre d'ordonnancement reconnue au ministère des finances par la loi sur les finances publiques. Dans l'accomplissement de sa fonction de caissier de l'Etat, la Banque centrale ne peut effectuer aucune dépense de l'Etat qui ne soit préalablement décidée par le Gouvernement, visée par le Ministère du Budget et ordonnancée par le ministère des Finances.²¹

3. Ordonnance-loi no 67/272 du 23 juin 1967, relative aux pouvoirs réglementaires de la Banque Centrale du Congo en matière de réglementation du change, telle que modifiée et complétée par l'ordonnance-loi n°87-43 du 15 septembre 1987²²

Ce texte donne à la Banque Centrale le pouvoir d'édicter les règlements applicables aux opérations de change et qu'elle publie sous forme de circulaires ou des lettres à l'association Congolaise de Banque. En effet, son article 1^{er} dispose que la Banque Nationale peut réglementer tous les transferts de biens corporels et incorporels entre la République Démocratique du Congo et l'étranger en soumettant à son autorisation les actes à l'origine de ces transferts et en imposant toutes les formalités et conditions à l'exécution de ces actes. Pour assurer l'effectivité de ses mesures, le législateur non seulement érige en infraction tout acte non conforme aux dispositions législatives et réglementaires relatives au contrôle des changes, l'obtention d'autorisations par des procédés illégaux ou irréguliers, aussi revêt les fonctionnaires de la Banque centrale, de la qualité d'officier de police judiciaire avec des pouvoirs exorbitants dont leur compétence s'étend sur tout le territoire national.²³

21 Les articles 102 et suivants de la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011.

22 Ordonnance – loi n° 67/272 du 23 juin 1967, relative aux pouvoirs réglementaires de la Banque Centrale du Congo en matière de réglementation du change, telle que modifiée et complétée par l'ordonnance-loi n°87-43 du 15 septembre 1987, in Recueil des textes législatifs et réglementaires, *idem*, p. 35.

23 L'article 4 de l'Ordonnance-loi n°87/043 du 15 septembre 1987 modifiant et complétant l'ordonnance-loi n°67/272 du 23 juin 1967 portant Réglementation du change énumère les mesures conservatoires à prendre suivantes : la suspension de toutes les autorisations, le retrait du bénéfice de toutes les autorisations, la confiscation par une juridiction compétente des biens y compris les créances ayant fait l'objet de l'infraction, la saisie par la juridiction de tous les biens appartenant au délinquants et de transiger également le pouvoir de transiger.

4. Décret-loi n°080 du 17 juin 1998 instituant une nouvelle unité monétaire en République Démocratique du Congo

Considérant la nécessité la réforme monétaire initiée par le Gouvernement en collaboration avec la Banque Centrale du Congo, en vue de contribuer à la restauration des équilibres macroéconomiques rompus, d'assainir le système bancaire et financier et d'instituer une unité monétaire, le présent décret-loi institue en République Démocratique du Congo, une nouvelle unité monétaire dénommée « franc congolais »,²⁴ son symbole est constitué par les lettres « FC » majuscules. Les parités internes et externes du Franc congolais sont fixées comme suit : la parité interne est fixée pour 1 Franc Congolais, respectivement 100.000NZ et 14.000.000Z alors que la parité externe est déterminée en fonction des forces du marché, conformément au régime de changes flottants, en vigueur.

5. Décret-loi n°004/2001 du 31 janvier 2001 relatif au régime des opérations en monnaies nationale et étrangères en République Démocratique du Congo

Il ressort des articles 1 et 2 du décret ci-dessus que les transactions se déroulant sur le territoire national s'expriment et se dénouent en monnaie nationale. Elles peuvent également s'exprimer et se dénouer en monnaies étrangères selon les modalités édictées par la Banque Centrale du Congo. Il en est de même pour les prestations de service sur le territoire national. Et l'article 4 réserve la possibilité de faire toute opération de change auprès de la Banque Centrale, des banques commerciales, des bureaux d'études et autres intermédiaires agréés.²⁵ Ce texte précise que les transactions libellées en monnaies étrangères sont exécutées dans une des monnaies ou unités des concepts cotées par la Banque Centrale qui en publie quotidiennement les cours de change.

6. Loi n°04/016 du 19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le blanchiment du terrorisme

Le blanchiment des capitaux et le terrorisme sont considérés, à l'échelle planétaire, comme les pires fléaux hérités du vingtième siècle, le premier mettant en péril les systèmes économiques et financiers des Etats, le second menaçant la paix et la sécurité internationales par la multiplication, dans diverses régions du monde, des actes terroristes motivés

24 Exposé de motif et les articles 1 et 2 du décret-Loi n°080 du 17 juin 1998 instituant une nouvelle unité monétaire en République Démocratique du Congo, in Recueil de textes législatifs et réglementaires en matière de monnaie, de change, de crédit, surveillance des intermédiaires financiers, lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, Journal Officiel, numéro spécial du 20 janvier 2013, 54^{ème} année, p. 21.

25 Articles 1,2 et 4 du décret-loi n°004 relative au régime des opérations en monnaies nationale et étrangères en République Démocratique du Congo, in Recueil des textes législatifs et réglementaires, *op.cit.*, p. 23.

notamment l'intolérance et l'extrémisme.²⁶ Ces fléaux qui faisaient déjà l'objet de préoccupations de l'ensemble des Etats, sont devenus les points de mire de plusieurs organisations internationales dont l'Organisation des Nations Unies, le programme des Nations unies pour le contrôle de la drogue et la prévention des crimes, le groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux, lesquelles ont élaboré des instruments juridiques et formulé des recommandations pour impulser une lutte commune et impérativement coordonnée face à cette criminalité sans frontière. Dans ce contexte, l'Etat congolais ne pouvait demeurer en reste. En effet, étendue géographique avec neuf pays frontaliers, le caractère informel dominant de son économie, la prédominance de la monnaie fiduciaire dans les transactions, la sous-administration du territoire, aggravée par les conséquences de la guerre à peine achevée, sont un potentiel indubitable pouvant constituer un terrain de prédilection notamment pour le blanchiment. La présente loi définit le cadre juridique permettant la prévention, la détection et, le cas échéant, la répression des actes constitutifs de blanchiment des capitaux et de financement de terrorisme. En son article 4, le législateur précise que cette loi s'applique à toute personne physique ou morale qui, dans le cadre de sa profession, réalise, contrôle ou conseille des opérations entraînant des dépôts, des échanges, des placements, des conversions ou tous autres mouvements de capitaux, en particulier à la Banque Centrale du Congo, aux établissements de crédit, messageries financières, compagnies financières, bureaux de change et autres intermédiaires financiers notamment. C'est dans ce cadre de la prévention et de la détection du blanchiment de capitaux, le législateur congolais non seulement exige que tout paiement d'une somme en francs congolais égale ou supérieure à 10.000 dollars américains ne peut être acquitté en espèces ou par titres au porteur, mais aussi réserve tout transfert vers l'étranger ou en provenance de l'étranger, de fonds, titres ou valeurs pour une somme égale ou supérieure à 10.000 dollars américains doit être effectué par un établissement de crédit ou par son intermédiaire. Cette loi institue à l'égard de toute personne physique ou morale visée par l'article 4, une obligation prudentielle ou de vigilance et de soupçon.

En effet, lorsqu'une opération porte sur une somme en francs congolais égale ou supérieure à 10.000 dollars américains et est effectuée dans des conditions de complexité inhabituelles ou injustifiées, ou paraît ne pas avoir de justification économique ou l'objet licite, l'établissement de crédit est tenu de se renseigner sur l'origine et la destination des fonds ainsi que sur l'objet de l'opération l'identité des acteurs économiques de l'opération.²⁷ Après vérification, si le doute persiste sur l'identité du véritable ayant droit, il doit être mis fin à la relation, sans préjudice, le cas échéant, de l'obligation de déclarer les soupçons à la cellule de renseignements financiers prévue aux articles 17 et suivants. Aux termes de l'article 20, toute personne physique ou morale visée par l'article 4 est

26 Exposé des motifs de la Loi n°04/016 du 19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le blanchiment du terrorisme in Journal Officiel, numéro spécial, 20 janvier 2013, 54^{ème} année, p. 105.

27 Articles 5, 11 et 20 de la Loi n°04/016 du 19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le blanchiment du terrorisme, *op.cit.*

tenue de déclarer à la cellule de renseignements financiers avant leurs réalisations, les opérations prévues à l'article 4, lorsqu'elles portent sur des fonds suspectés de provenir de l'accomplissement d'une ou de plusieurs infractions, ou d'être liées au financement du terrorisme.

7. Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier telle que modifiée et complétée par la loi n°18/001 du 09 mars 2018 combiné par le décret n°038/2003 du 26 mars 2003 portant Règlement minier tel que modifié et complété par le décret n°18/024 du 08 juin 2018

Cette loi reconnaît au titulaire qui exporte les produits des mines d'ouvrir et détenir un compte un groupe de comptes en devises étrangères auprès des banques commerciales agréées, dont le siège se trouve en République Démocratique du Congo, pour gérer les recettes et dépenses en devises du projet à bien en vertu de son droit minier. Il bénéficie de la liberté de garder en devises toutes les recettes des ventes à l'exportation des produits du projet sans obligation de les convertir en monnaie nationale. En cas de rapatriement des recettes d'exploitation par un titulaire ayant plusieurs comptes, c'est le compte qui a domicilié l'exploitation qui reçoit les recettes rapatriées.²⁸ Les recettes d'exploitation doivent être reçues par le titulaire dans les quarante-cinq jours à dater de l'embarquement des biens. Les titulaires de droit minier, en phase d'amortissement de leurs investissements, sont autorisés à garder 40 % des recettes d'exploitation dans le compte principal ouvert dans une banque étrangère, 60 % dans le compte ouvert auprès de la banque agréée de domiciliation des exploitations. Quel qu'en soit les termes du contrat de vente, les titulaires de droits miniers veillent à ce que la durée de rapatriement ne dépasse 60 jours.²⁹

8. La Réglementation de change de la République Démocratique du Congo du 28 mars 2014

C'est en vertu de ces différents textes qui précèdent que la Banque Centrale du Congo, considérant les engagements internationaux souscrits par la l'Etat congolais au plan de relations financières extérieures et spécialement son adhésion aux dispositions de l'article 8 des statuts du fonds monétaire international sur les paiements courants et à l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 ; considérant l'évolution de la nomenclature des opérations de change telles que définies dans le manuel de la balance des paiements et de la position extérieur globale du Fonds Monétaire International a édictée une nouvelle la

28 Articles 268 et 269 de la Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier telle que modifiée et complétée par la loi n°18/001 du 09 mars 2018, in Cadastre minier, Code minier révisé et annoté de la République Démocratique du Congo, codes BRUYLANT, Kinshasa, 2020, pp. 307-309.

29 Voir les articles 549, 550 et 559 du décret n°038/2003 du 26 mars 2003 portant Règlement minier tel que modifié et complété par le décret n°18/024 du 08 juin 2018, in Journal Officiel, numéro spécial, 12 juin 2018.

réglementation de change abrogeant celle du 13 février 2003 et publiée au Journal Officiel le 28 mars 2014. Cette réglementation consacre le principe de la liberté de détention des monnaies étrangères dans le pays. Elle dispose en outre que les transactions sur le territoire national s'expriment et se dénouent en monnaie nationale sauf disposition contraire de la présente réglementation. Elles peuvent également être libellées et se dénouées en monnaie étrangère suivent l'accord de parties ; les prestations de service sur le territoire national sont évaluées et rémunérées en monnaie nationale, elles peuvent également être évaluées et rémunérées en monnaie étrangère suivent l'accord des parties.³⁰ Elle soumet, à l'exception du commerce frontalier, toutes les opérations de change à l'autorisation préalable de la Banque centrale y compris celles nouées avec les ressortissants des Etats membres des différentes communautés économiques régionales aux quelles le pays fait partie.

En effet, il ressort des articles 23, 50 et 60 de la réglementation de change que toute opération d'exportation ou d'importation du bien, service et toute opération d'envoi ou de réception de revenus primaire ou secondaire et des capitaux d'une valeur supérieur ou égale en dix mille dollar américain, requiert l'autorisation préalable accordée expressément par la Banque Centrale du Congo, par une souscription préalable d'une déclaration modèle importation de biens, exportation de biens, importation de services, Exportation de services selon le cas.

9. Instruction administrative n°007 portant réglementation de l'activité des bureaux de change

Elle définit les bureaux de change comme étant des personnes morales de droit congolais autres que des établissements de crédit qui effectuent à titre de profession habituelle des opérations de change. Toutefois, la qualité de bureau de change est subordonnée à l'agrément de la Banque Centrale du Congo. L'article 2 que les opérations de bureaux de changes s'effectuent librement au taux négocier entre parties. Néanmoins, les bureaux de change ne sont pas autorisés à effectuer les opérations de change pour des montants dépassant 10.000 dollars américains ou en une autre monnaie étrangère par personne et par jour.³¹

10. Convention sur l'organisation et fonctionnement du marché des changes

Cette convention crée et organise le marché de change au comptant et à terme entre la Banque Centrale et les intermédiaires agréés sur lesquels sont traités les opérations d'achat et vente entre monnaie nationale et devises étrangers y compris des opérations d'achat et de vente des dévies étrangères contre d'autres devises étrangères librement convertibles. Les

30 Voir les articles 2, 4 et 6 de la réglementation de change en République Démocratique du Congo in Journal Officiel, numéro spécial, 28 mars 2014, 55^{ème} année.

31 Voir les articles 1^{er} et 10 de l'Instruction administrative n°007 portant réglementation de l'activité des bureaux de change in Journal Officiel, numéro spécial, 28 mars 2014, 55^{ème} année.

contreparties en franc congolais des opérations de change sont calculées au cours convenu entre contractant. Elles sont payées à la date convenue et selon les choix des contractants par la chambre de compensation, le crédit en compte et le versement numéraire. Les opérations du marché de change sont cotées à l'incertain.³² Toutefois, la Banque Centrale publie les cours de référence suivant des modalités définies par l'article 17.

11. Instruction administratives de la Banque Centrale du Congo relatives au prélèvement et au versement de redevance de contrôle de change, du 25 février 2011

Elle institue une redevance de contrôle de change en faveur de la Banque Centrale. En effet, les banques agréées sont tenues de créditer, hebdomadairement, dès le premier jour ouvrable de la semaine, le montant de la redevance de contrôle de change de la semaine précédente dans le compte y afférent en dollar et en euro auprès de banques désignées. Après avoir crédité le compte de la Banque Centrale, chaque banque agréée ayant reçu la redevance de contrôle de change doit transmettre, hebdomadairement tous les premiers jours ouvrables de la semaine, à 14 heures au plus tard, à la direction des opérations bancaires et de marchés, les copies de preuve de paiement accompagnées d'un relevé ad hoc sur les opérations de la semaine précédente.³³

12. Instruction n°15 bis : dérogations aux dispositions légales interdisant tout paiement en espèces ou par titre au porteur d'une somme égale ou supérieure à 10.000 dollars américains (modification n°3) du 20 mars 2020

La Banque Centrale du Congo autorise tout paiement en espèce ou par titre au porteur d'une somme en francs congolais ou autre globalement égale ou supérieure à 10.000 dollars américains sous réserve des conditions ci-après : - lorsque le paiement est destiné à dénouer les opérations licites dans les zones non desservies par les établissements de crédit, - si le paiement a fait l'objet d'un examen particulier de la part de l'établissement de crédit en tenant compte des obligations lui faites par la Loi n°04/016 du 19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et financement du terrorisme. Dans ce cas, il est tenu d'en informer la cellule nationale de renseignements financiers, et enfin lorsque le paiement est effectué par la Banque Centrale du Congo pour compte du trésor ou en faveur d'un établissement de crédit agréé après avoir accompli les diligences requises par la loi. Cette dérogation concerne, jusqu'à nouvel ordre, le règlement en espèce, des transactions

32 Lire les articles 11 12 et 17 de la convention sur l'organisation et fonctionnement du marché des changes en République Démocratique du Congo du 5 mars 1999 in Journal Officiel, numéro spécial, 28 mars 2014, 55^{ème} année, p. 175 et suivantes.

33 Instruction administrative de la Banque Centrale du Congo relatives au prélèvement et au versement de redevance de contrôle de change, du 25 février 2011 in Journal Officiel, *op.cit.*, p. 187.

réalisées par les personnes aussi bien physiques que morales régulièrement établies dans les zones desservies ou non par les établissements de crédit et y opérant en toute légalité.³⁴

13. Vade-mecum de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

Ce vade-mecum se focalise sur les obligations de vigilance des assujettis liées à la surveillance des opérations en leur fournissant une liste indicative des opérations suspectes ou de complexité inhabituelle exigeant une surveillance particulière. Il est destiné à éveiller l'attention des assujettis à la loi n°04/016 du 19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme sur les indices servants à détecter les transactions potentiellement suspectes. De ces textes, il y a lieu de déterminer le régime juridique mis en place.

II. Régime juridique des opérations de change de la République Démocratique Congo

Un régime de change est l'ensemble des règles qui déterminent l'intervention des autorités monétaires sur le marché des changes, et donc le comportement du taux de change. Il en découle de la lecture malicieuse de l'ensemble des textes juridiques en la matière que le cadre juridique de la réglementation de change congolaise consacre la libération des opérations de change, de détention des monnaies étrangères. En d'autres termes, le marché de change congolais est libre. Ce cadre juridique consacre également le régime de changes flottants avec la cotation des opérations de change à l'incertain.

1. Principe de la liberté de la détention des devises étrangères

Ce principe est consacré par de l'article 2 de la réglementation de change, et renchérit par l'article quatre et six du même texte qui d'une part, disposent que, la détention des devises étrangères sur le territoire national est libre, et d'autre part, laissent les parties le libre choix entre la monnaie et les devises étrangères pour le règlement de leurs obligations. Ce principe a comme corolaire la légalisation de la concurrence monétaire multiple.

2. Le régime de change flottant ou flexible avec cotation à l'incertain

Dans un régime de change flexible, le cours de la monnaie est déterminé librement sur le marché des changes, par le simple jeu de l'offre et de la demande de devises. Le régime est connu aussi sous le nom de « flottement pur ». Les Banques Centrales n'interviennent pas et laissent le marché s'équilibrer librement suivent la loi de parité des pouvoirs d'achat

34 Articles 2 et 3 de l'Instruction n°15 bis : dérogations aux dispositions légales interdisant tout paiement en espèces ou par titre au porteur d'une somme égale ou supérieure à 10.000 dollars américains (modification n° 3) du 20 mars 2020.

selon laquelle les modifications du niveau relatif des prix aboutissent à une modification parallèle des taux de change. En effet, conformément aux dispositions de l'article 3 du décret-loi n°080 du 17 juin 1998 instituant une nouvelle unité monétaire en République Démocratique du Congo, la parité externe du Franc Congolais est déterminée en fonction des forces du marché. Aussi, il ressort de l'article 12 de la convention sur l'organisation et fonctionnement du marché de change que les opérations du marché de change sont cotées à l'incertain. Cela consiste à calculer la valeur d'une devise en un certain nombre d'unités de la monnaie nationale. Ainsi, c'est l'unité monétaire étrangère qui est la base d'évaluation du nombre d'unités de la monnaie nationale.

3. Consécration de la concurrence monétaire sur le territoire national

Du principe de la liberté des opérations de change, il en résulte comme corolaire, la légalisation de la concurrence monétaire multiple des devises étrangers dont non seulement du dollar américain, aussi des différentes monnaies de ses pays limitrophes contre la monnaie nationale. Cela est conforme à la formule célèbre du Lacordaire selon laquelle entre le fort et le faible, c'est la loi qui affranchit et la liberté qui opprime. Cela est vrai pour autant que les parties de choisir et surtout de déterminer librement la monnaie de dénouement des transactions et de paiement des prestations de services sur territoire national dans leur contrat, sans garde-fou réglementaire de la monnaie nationale. Cela dit, les parties utilisent en abuse cette liberté contractuelle, cette marge de manœuvre qui l'aurait accordé. Une fois qu'elles sont t mis d'accord sur la monnaie de l'opération, on ne pourra absolument pas faire autrement au regard de la force obligatoire des contrats (article 33 du code civil congolais livre 3) où même le juge est tenu respecter cette loi des parties quelques soient les vicissitudes qui peuvent en affecter. Le fondement juridique de ce principe de liberté est la crainte des risques néfastes de mesures de de-dollarisation impérative et l'extraversion de l'économie nationale. Ceci dit, il est important d'examiner l'impact de ce cadre juridique sur l'intégration économique du pays. Le fondement juridique de ce principe de liberté est la crainte des risques néfastes de mesures de de-dollarisation impérative et l'extraversion de l'économie nationale. Examinons alors l'impact de ce cadre juridique sur l'intégration économique du pays.

B. Impact du cadre juridique de la réglementation de change en matière de l'intégration économique de la République Démocratique du Congo

C'est question ici d'essayer de dégager les côtés positif et négatif du cadre juridique de la réglementation de change analysé supra en matière d'intégration économique de l'Etat Congolais au regard du contexte culminant de la zone de libre-échange continentale africaine créée par l'accord de Kigali du 21 mars 2018 afin d'en esquisser les éventuelles perspectives. Il faille circonscrire au préalable la politique d'intégration économique régionale du pays.

I. Brève décryptage d'intégration économique de la République Démocratique du Congo

C'est à la création de l'Organisation de l'Unité Africaine en 1963 que remonte le dessein des « pères fondateurs » d'unifier politiquement et économiquement le continent africain. Le projet d'intégration économique a fait l'objet successivement du Plan d'Action de Lagos (1980), du Traité d'Abuja (1991) et même du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique, lancé en 2001. Succédant à l'Organisation pour l'unité Africaine en 2001, l'Union africaine a repris à son compte le projet de création d'une communauté économique africaine à l'image du modèle d'intégration économique réussie en Europe.³⁵ Son objectif étant de transformer les cinquante-trois économies africaines en une union économique et monétaire unique, avec une monnaie commune, la libre circulation des capitaux et des travailleurs.³⁶ Cependant, la responsabilité principale de la mise en œuvre de ce vaste dessein incombe aux Communautés Économiques Régionales et à leurs États membres.

La République Démocratique du Congo est membre, non seulement de quatre groupements économiques sous régionaux différents, à savoir la Communauté économique des États de l'Afrique centrale, la communauté économique des pays des grands lacs, le marché commun de l'Afrique orientale et australe et la communauté de développement de l'Afrique Australe mais également du programme de coopération monétaire en Afrique par le biais de la Banque Centrale du Congo. En juin 2019, le Président *Tshisekedi* a sollicité l'intégration du pays à la Communauté des États de l'Afrique de l'Est.

Le chevauchement d'adhésions de l'État à de nombreuses communautés économiques régionales aggrave non seulement les problèmes persistants de financement et de capacités humaines à l'appui des programmes régionaux, mais pose également des problèmes de coordination efficace des politiques et des programmes pour favoriser une intégration régionale et continentale plus étroite, plus profonde et propice à l'activité productive, à la croissance soutenue et à l'emploi. Il est évident que le pays de revisite sa politique d'intégration économique en optant judicieusement pour une appartenance exclusive à une seule communauté économique régionale, puis, se prévaloir de la clause de la nation la plus favorisée d'ailleurs expressément prévue par l'accord de zone de libre-échange continentale africaine dont il est signataire.³⁷ Ce n'est ces termes que le pays pourra tirer profit de l'intégration économique.

35 *François Kabuya Kalala et Tshiunza Mbiye*, Communautés économiques Régionales : quelle stratégie d'intégration en République Démocratique du Congo ? Dans *L'Afrique des grands lacs, Afrique subsaharienne, Burundi, République Démocratique du Congo, Rwanda : actualité sociale et politique*, Kinshasa, annuaire 2009-2010, p. 327.

36 Commission de l'Union Africaine, *op.cit.*, p. 1.

37 Voir les articles 4, 18 de l'accord portant création de la zone de libre-échange continentale africaine combinés de l'article 5 de son protocole sur le commerce des marchandises.

II. Enjeux et défis du cadre juridique de la réglementation de change congolais en matière d'intégration économique

Ce point tente de relever les avantages et obstacles du cadre juridique ci-haut indiqué dans le contexte particulier de l'intégration économique dominée par l'avènement de la zone de libre-échange continentale africaine. Commençons par révéler les enjeux (1) et en finir par les défis (2).

1. Enjeux du cadre juridique de la réglementation de change en matière d'intégration économique du pays

Comme il a été noté ci-haut, le cadre juridique de la réglementation de change a consacré la libéralisation du marché de change, qui naturellement, doit avoir des incidences directes ou indirectes sur le commerce international, ou carrément sur l'intégration économique régionale et africaine de l'Etat. En libéralisant les opérations de change, ce cadre juridique semble favorable à l'intégration économique.

a) Prise en compte de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme à travers l'obligation de vigilance et de déclaration de soupçon

Faut-il rappeler ici que l'intégration économique vise la suppression des frontières et l'unification des économies des Etats membres. En effet, la zone de libre-échange continentale Africaine vise à créer un marché unique libéralisé pour les marchandises et les services facilité par la circulation des personnes pour approfondir l'intégration économique du continent africain et conformément à la vision panafricaine d'une « Afrique intégrée, prospère et pacifique », énoncée par l'agenda 2063. L'intégration économique, plus particulièrement la zone de libre-échange continentale africaine un potentiel indubitable pouvant constituer un terrain de prédilection notamment pour blanchiment des capitaux et le terrorisme sont considérés, à l'échelle planétaire, comme les pires fléaux hérités du vingtième siècle. Le premier mettant en péril les systèmes économiques et financiers des Etats, le second menaçant la paix et la sécurité internationales. Ainsi, le cadre juridique de la réglementation de change a le mérite de mettre en place une batterie de mesures de sécurité permettant la prévention, la détection et, le cas échéant, la répression des actes constitutifs de blanchiment des capitaux et de financement de terrorisme. La création de la cellule de renseignement financier, l'institution des obligations de vigilance et de déclaration de soupçon ainsi l'organisation d'un système répressif de ces fléaux, sont autant de garde-fou nécessaire pour l'intégration économique.

b) La libéralisation de l'économie nationale

Ayant consacré le régime libéral des opérations de change avec le système de flexibilité de change, ce cadre juridique offre déjà un prélude pour l'intégration économique du

pays dans la mesure où il tient compte de l'évolution de l'environnement économique tant interne qu'externe de l'économie Congolaise par la prise en compte des principes internationaux édictés par le fonds monétaire international pour l'élaboration de la balance des paiements. En effet, le principe de la libre détention des devises étrangères sur le territoire national est un atout majeur pour le flux des capitaux et d'investissements. Cela est vrai pour autant que les agents économiques peuvent facilement nouer leurs affaires entre la République Démocratique et le reste du monde sans entrave nonobstant le fait que cette situation ne profite pas véritablement à l'économie nationale.

En d'autres termes, la libre détention et utilisation des devises étrangères profite plus à l'extérieur au détriment de la nation. La réglementation de change exclut des opérations du commerce frontalier de l'autorisation préalable de la Banque Centrale du Congo. Disons également que l'intégration de la monnaie électronique dans le système de paiement y compris la validité de la preuve électronique par l'application du logiciel de traitement en ligne et en réseau des données conformément aux dispositions de l'article dix de la réglementation de change. En dépit de ces atouts particuliers du cadre juridique de la réglementation de change qui consacre la liberté de détention de monnaies étrangères sur le territoire, facilitant l'intégration de l'économie tant sur le plan régional que mondial,³⁸ soulignons toutefois, qu'il s'agit d'une intégration négative ne résultant pas de la coopération monétaire consentie par l'Etat. Cette extranéité négative entraîne la concurrence monétaire multiple, la base même de l'inflation dont des défis sont à désirer.

2. Défis du cadre juridique de la réglementation de change en matière d'intégration économique de la République Démocratique du Congo

La libéralisation du marché de change ainsi que le principe de libre de détention et d'utilisation des devises étrangères dans le territoire national, favorisent certes, les échanges internationaux, mais comportent toutefois, beaucoup de conséquences collatérales pour le pays. La libéralisation de détention des devises étrangères sur le territoire national est à la base de la concurrence monétaire sans précédente dans le pays. En effet, la République Démocratique du Congo est l'unique Etat au monde où les monnaies étrangères se changent n'importe où et quand ; voir même dans les transports en commun. Se limitant à définir tout simplement le marché de change ainsi que le bureau d'étude, l'arsenal juridique actuel ne contient pas de règles efficaces, efficientes et claires garantissant la régulation du marché Congolais de change alors que c'est un domaine très important, exigeant n'est-ce pas une moralisation accrue des acteurs pour la sécurisation de la monnaie nationale. Cela explique l'émergence de Cambistes dans toutes les grandes agglomérations du pays qui spéculent le cours de change et rend difficile le contrôle de la masse monétaire des devises en circulation dans un contexte où la sous-bancarisation à outrance n'est pas à démontrer.

38 *Felix Fischer, Charlotte Lundgren et Samir Jahjah*, Vers une politique monétaire plus efficace : le cas de la République Démocratique du Congo, Kinshasa, 2013, p. 21, file:///C:/Users/ADMIN/Downloads/wp13226f.pdf, 22 août 2021.

Il faut noter surtout, un sérieux problème de non applicabilité des textes comme déplore d'ailleurs la Banque Centrale du Congo dans sa correspondance du 25 mai 2020 en rapport avec le seuil maximal de 10.000 dollars ou de son équivalent de paiement en espèce ou par titre au porteur dans cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme à laquelle l'autorité monétaire relève que le secteur financier congolais fait face au phénomène « de-risking », lequel est susceptible d'isoler au plan économique et financier la Pays en raison du non-respect des normes en matières de conformité, particulièrement dans le domaine de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. En effet, en dépit de toutes les prérogatives que bénéficie la Banque Centrale du Congo en matière de réglementation de change, elle n'arrive pas à mieux assurer la stabilité de la monnaie nationale. Quand bien même ses agents sont revêtus de la qualité d'officiers de police judiciaire dans de veiller à la mise en application de toutes les mesures édictées en la matière, mais rien ne se fait sur terrain. Dans un régime de change flottant, les taux de change fluctuent librement en fonction du libre jeu de l'offre et de la demande ou ils peuvent également fluctuer à l'intérieur de limites de variations larges. Aucun engagement n'est donc pris, notamment par la banque centrale, par rapport au taux de change officiel de la monnaie. La monnaie va donc varier librement (flottement pur), en fonction de l'offre et de la demande sur le marché des changes.

Les principaux inconvénients du système de change flottant sont que les cours de change enregistrent une volatilité plus grande et cela peut donc avoir une influence négative notamment pour les entreprises et le commerce international. Un régime de change flexible peut ainsi être inflationniste dans la mesure où il entraîne moins de contraintes dans la politique monétaire du pays. Les fluctuations dues aux mouvements de capitaux à court terme peuvent être importantes. Lorsqu'un pays importe un produit, la facture sera effectuée en devise du pays exportateur du produit. L'importateur doit alors acheter la devise du pays exportateur et vendre sa propre monnaie. Ainsi, toute modification des opérations économiques d'importation ou d'exportation de marchandises entraîne une variation du taux de change parce qu'il y a de lien entre le taux de change et la balance commerciale. La balance commerciale est le compte qui retrace la valeur des biens exportés et la valeur des biens importés. Pour calculer la balance commerciale, la comptabilité nationale procède à l'évaluation des importations et des exportations de biens à partir des statistiques douanières de marchandises.³⁹ En cas de la balance de transactions courantes déficitaire : c'est à dire les importations supérieures aux exportations, la demande des devises pour effectuer des règlements à l'étranger sera supérieure à l'offre de ces mêmes devises pour effectuer des paiements auprès du pays. Dans ce cas, la monnaie nationale aura tendance à se déprécier ou à être dévaluée par rapport aux autres monnaies utilisées pour ces transactions. A

39 *Banque de France*, Mondialisation et intégration régionale : les conséquences pour la conduite de la politique monétaire, Compte rendu du colloque monétaire international, bulletin de la banque de France, n° 73, janvier 2000, p. 68, https://www.banque-france.fr/fileadmin/userupload/banqued_e_france/archipel/publications/bdfbm/etudesbdfbm/bdfbm73etu3.pdf, accédé dernièrement le 20 août 2021.

l'inverse, lorsque la balance de transactions courantes est excédentaire : les entrées de devises sont supérieures aux sorties, la demande de monnaie par les non-résidents est plus importante que la demande des devises exprimée par les résidents. La monnaie nationale a tendance à s'apprécier ou à être réévaluée.

La littérature confirme qu'une volatilité des taux de change a de forte incidence sur le processus de production. En Europe, le processus de production étant horizontal, la similarité des activités de production dans les différents pays permet une certaine flexibilité. Dès lors, une forte fluctuation des taux de change est susceptible d'entraîner une délocalisation des stades de production vers les pays les plus compétitifs. Cela incite les consommateurs à procéder à des substitutions entre biens de consommation, en délaissant le produit d'un pays pour se reporter sur un produit analogue provenant d'un autre pays. C'est ainsi que le degré plus élevé de sensibilité de la production et de la consommation aux évolutions de change en Europe a rendu d'autant plus nécessaire la stabilité des taux de change, puis l'adoption d'une monnaie unique.⁴⁰

Au regard de l'extraversion de son économie, le pays dépend fortement de l'extérieur à tel point qu'elle importe tout. Cela justifie le déficit récurrent de sa balance de paiement. La persistance de la concurrence monétaire multiple dans l'économie nationale, impacte négativement la monnaie nationale au profit des monnaies étrangères avec la prédominance du dollar américain, phénomène connu généralement sous l'appellation « dollarisation » en application de la loi de Gresham, selon laquelle, lorsque plusieurs monnaies sont concurremment en circulation sur un territoire, « la mauvaise monnaie chasse la bonne ».

En espèce, nonobstant la consécration de l'exclusivité de règlement en monnaie nationale entre résidents,⁴¹ des prestations liées ou vécu quotidien de la population, celle-ci éprouve une crise de confiance envers le Franc Congolais au point que tous les loyers sont convenus en dollars américain et qu'aucun bailleur n'accepte recevoir la monnaie nationale surtout à titre de garantie locative. Cela conduit à l'inflation qui diminue l'accroissement du produit intérieur brut, par conséquent la hausse du coût de production nationale. Dans le commerce international, les Etats ont intérêt d'avoir une balance de paiement excédentaire afin de stabiliser leurs économies. Lorsque la production nationale a un coût élevé, ça diminue la compétitivité des produits nationaux au marché extérieur et le pays aura une économie totalement importatrice et non exportatrice. D'où, l'intégration économique ne va pas profiter au pays. Ainsi, le cadre juridique de la réglementation congolaise est la cause substantielle de la concurrence monétaire multiple sur le territoire national. En sacrifiant

40 *Philippe BONZOM et Marc-Olivier STRAUSS-KAHN*, Interaction entre dimensions économique et institutionnelle de l'intégration régionale : l'expérience européenne, *Bulletin de la Banque de France*, N° 142, Octobre 2005, p. 43.

41 Aux termes de l'article 6 alinéas 2 de la réglementation du change, « sont fixées et payées exclusivement en monnaie nationale les prestations se rapportant aux opérations conclues entre résidents, à savoir : les loyers de baux d'immeubles à usage d'habitation, les crédits à court terme octroyés aux ménages par les établissements de crédit ; les frais scolaires et académiques ; les frais ayant trait aux soins de santé, à la consommation d'eau et d'électricité à usage domestique.

ainsi la monnaie nationale au profit des monnaies étrangères, ça institue une extranéité négative

C. Perspectives du cadre juridique de la réglementation du change congolaise

Des réformes du cadre juridique de la réglementation de change s'imposent.

I. Réformer le cadre juridique de la réglementation de change

La République Démocratique du Congo est, dans ses frontières du 30 juin 1960, un Etat de droit, indépendant, souverain, uni et indivisible, social, démocratique et laïc. Sa monnaie est le Franc Congolais qui a le pouvoir libératoire sur tout le territoire national » (articles 1 et 70 de la Constitution). La monnaie est relevant de la souveraineté de tout Etat moderne, la sauvegarde de sa stabilité doit être la préoccupation constante de toute politique monétaire.⁴² Dans cette perspective, la Banque Centrale du Congo, est appelée à jouer pleinement son rôle sur le plan monétaire. Elle doit repasser la réglementation de change en vigueur ainsi d'autres mesures édictées notamment la convention sur l'organisation et fonctionnement du marché de change congolais en vue de redéfinir et mettre en œuvre la politique monétaire dont l'objectif général principal est d'assurer la stabilité du niveau général de prix et de la parité interne et externe de la monnaie comme conformément aux dispositions pertinentes des articles 9 et 10 de la nouvelle Loi organique n° 18/027 du 13 décembre 2018 qui l'organise. Pour se faire, la Banque Centrale du Congo, devra, conformément à son pouvoir réglementaire lui dévolue par la Constitution de la République, de la loi organique qui la régit ainsi que de l'Ordonnance-loi n° 67/272 du 23 juin 1967, relative aux pouvoirs réglementaires de la Banque Centrale du Congo en matière de réglementation du change, telle que modifiée et complétée par l'ordonnance-loi n°87-43 du 15 septembre 1987 ainsi que des articles 1 et 2 du décret n° 004/2004 du 31 janvier 2004 relatif au régime des opérations en monnaie étrangère et nationale, prendre des mesures nécessaires afin de réserver l'utilisation des devises étrangères dans le circuit bancaire.⁴³ Ce n'est qu'à ces mots, que le pays pourra gagner le pari de l'intégration économique comme il est de doctrine abondante qu'il ne peut y avoir d'intégration économique sans qu'on touche au droit économique, c'est-à-dire, à l'ensemble des règles juridiques régissant la vie des acteurs et des activités, ainsi que celle de bien et de richesse économique; aussi, l'intégration juridique est un préalable à l'intégration économique véritable parce que

42 Aux termes de l'article 176 de la Constitution, La Banque Centrale du Congo est l'institut d'émission de la République Démocratique du Congo. A ce titre, elle a pour mission : point 2, « la sauvegarde et la stabilité monétaire ».

43 Cet alinéa 2 commun des articles 1 et 2 du décret n° 004/2004 du 31 janvier 2004 relatif au régime des opérations en monnaie étrangère et nationale en République Démocratique du Congo demande à la Banque Centrale du Congo d'édicter les modalités relatives à l'utilisation des devises étrangères dans le pays.

pour garantir une certaine harmonisation économique, il est nécessaire de réglementer ou légiférer dans le sens dans le sens d'une substitution aux différents droit nationaux des règles supranationales.⁴⁴

II. *Nécessité d'adhérer à Union Monétaire*

Une Union monétaire est fondamentalement nécessaire pour plusieurs raisons : d'abord parce qu'en dépit de la mise en circulation de coupures de 5.000 ; 10.000 et 20.000 Francs congolais en juillet 2012, la nomenclature actuelle des billets est hors d'état d'usage : leur coût de fabrication étant devenu trop élevé relativement à leur valeur faciale, la monnaie congolaise est obsolète, sale et difficilement utilisable. La monnaie est le signe le plus visible de la performance économique d'un pays.

Or, la République Démocratique du Congo a connu depuis plusieurs décennies une expérience inflationniste sans précédente : le taux d'inflation moyen annuel a été de 104 % sur les quinze dernières années, ce qui a fait perdre à la monnaie beaucoup de sa valeur et sa crédibilité. Introduite en 1998 à la parité de 1,3 franc congolais pour un dollar américain, la monnaie congolaise s'est dépréciée à 2005 francs contre un dollar américain en août 2021. L'évaluation de ces dix-neuf dernières années conduit à un constat d'échec car le franc d'aujourd'hui ne vaut plus rien par rapport à celui que le pays avait introduit en juin 1998.⁴⁵

Ensuite, l'existence de la concurrence monétaire multiple des devises étrangères. Aussi, l'échec des reformes monétaires : à titre de rappel et à la différence de la réforme monétaire de 1967 ayant bénéficié d'une conjoncture économique favorable, les multiples autres réformes monétaires en ce pays (1963, 1974, 1979, 1993 et 1998) ayant consisté à ajuster l'économie par l'assainissement de la monnaie, à définir ou modifier la parité externe de la monnaie locale, émettre des nouveaux signes monétaires, alléger substantiellement les formalités d'import-export ont fini dans leurs caractéristiques majeures, par accentuer les inégalités sociales, appauvrir les plus démunis, relancer les prix et l'inflation, imposer des dévaluations au mépris du grand public dont les rares épargnes se volatilisaient dans une économie à peine bancarisée.⁴⁶ Enfin, l'extraversion de l'économie congolaise, et la pluralité des frontières : la République Démocratique du Congo a des frontières avec neuf pays dont il est difficile d'interdire l'immixtion de leurs monnaies dans son territoire. Trois raisons incitent les états d'adhérer à une union monétaire, premièrement, l'union monétaire

44 *Edouard GNIMPIEBA TONNANG*, Droit matériel et intégration sous régionale en Afrique central : contribution à l'étude de la communauté de la communauté économique et monétaire de l'Afrique central, Thèse, Faculté de Droit, Université de Nice Sophia Antipolis, 2004, p. 125.

45 *Noël TSHIANI*, La bataille pour une monnaie nationale crédible, Bruxelles, éd. Deboeck, 2013, p. 34.

46 *Etienne MUADINANGA ILUNGA*, De-dollarisation de l'économie de la République Démocratique du Congo : enjeux, défis et perspectives, <http://www.idgpa.org/downloads/africa-journa>, accédé dernièrement le 10 juin 2021.

favorise une intégration de leurs économies par le biais de l'accroissement des échanges commerciaux et des investissements qu'elle est supposée induire, ensuite, parce qu'elle contribue à la stabilisation macroéconomique grâce à la rigueur monétaire et budgétaire qu'elle va susciter, et enfin, les gains directs et indirects qu'une union monétaire a sur le commerce inter-régional.⁴⁷ L'union monétaire présente un double avantage à savoir : juridique et économique. Sur le plan juridique d'abord, son avantage résulte du mécanisme de la copropriété ou de la cogestion de la souveraineté monétaire des Etats parties par le biais de l'Union comme une institution supranationale consistant en réalité en une mesure de sécurité collective garantissant la souveraineté monétaire commune.

Ensuite, sur le plan économique, l'intégration monétaire est un puissant facteur de soutien des échanges commerciaux pour autant que l'usage d'une monnaie unique comporte des gains d'efficacité économique directs, c'est-à-dire des avantages en termes de réduction des coûts de transaction et de discipline collective en matière de gestion monétaire et budgétaire.⁴⁸ L'unification monétaire suscitera, à coup sûr, toute une série d'initiatives allant au sens du renforcement de l'intégration régionale. On pourra s'attendre entre autres à un démantèlement des barrières commerciales, à la mise en place d'une politique commerciale commune et l'amélioration de la coopération politique entre les membres.

Dans un espace peu intégré comme le nôtre où les monnaies étrangères circulent librement, l'unification monétaire vise d'abord des objectifs plus basiques,⁴⁹ à savoir: doter le pays d'un système de paiement efficace ; éradiquer les causes et les conséquences des marchés parallèles des devises (de mettre fin à l'utilisation de monnaies tierces dans les transactions et aux inconvénients qui en résultent) et préserver le tissu productif national contre les recours aux dévaluations compétitives comme politique de relance commerciale et contre l'instabilité des taux de change réels. Pourquoi ne pas opter le Francs CFA au regard de la stabilité que cette monnaie, sachant la République Démocratique du Congo fait qui a adhéré au Traité Ohada, qui consacre le Francs CFA comme unité monétaire nonobstant la possibilité de la convertibilité accordée aux étants membres qui ont d'autres monnaies légales.⁵⁰ Dans ces conditions, le pays ne tirerait les bénéfices de l'intégration économique, car la concurrence monétaire multiple non seulement crée la balkanisation du territoire nationale, sabote la souveraineté nationale et fragilise l'Etat, sacrifiant ainsi l'investissement interne et ne permet pas non plus l'émergence de la classe moyenne, gage de développement.

47 Moustapha Lô DIATTA, Les Unions monétaires en droit international, PUF, Paris, 2007, pp. 34-67.

48 Paul GRAUWE, Economie de l'intégration monétaire, De Boeck, Bruxelles, 1999, p. 36.

49 Jérôme BLANC, Les monnaies parallèles : Unité et diversité du fait monétaire, Paris, harmattan, 2000, p. 25.

50 C'est depuis 12 décembre 2012 que le droit OHADA est entrée en vigueur en République Démocratique du Congo.

Conclusion

La Banque Centrale du Congo, est appelée à doubler d'effort pour jouer pleinement son rôle sur le plan monétaire. Elle doit repasser la réglementation de change en vigueur ainsi que d'autres mesures édictées notamment la convention sur l'organisation et fonctionnement du marché de change Congolais en vue de redéfinir et mettre en œuvre la politique monétaire. Celle-ci est entendue comme l'ensemble des décisions et actions mises en œuvre par l'autorité monétaire afin d'atteindre des objectifs en matière de croissance, d'inflation, de taux de change ou d'emploi.⁵¹

En droit congolais, l'objectif principal de la politique monétaire est d'assurer la stabilité du niveau général de prix et de la parité interne et externe de la monnaie comme conformément aux dispositions pertinentes des articles 9 et 10 la nouvelle Loi organique n° 18/027 du 13 décembre 2018 qui l'organise.

Pour se faire, elle, devra notamment, sur pied du pouvoir réglementaire lui dévolu par la Constitution de la République, de la nouvelle loi organique qui la régit ainsi que de l'Ordonnance-loi n° 67/272 du 23 juin 1967 relative aux pouvoirs réglementaires de la Banque Centrale du Congo en matière de réglementation du change, telle que modifiée et complétée par l'ordonnance-loi n°87-43 du 15 septembre 1987 ainsi que décret n° 004/2004 du 31 janvier 2004 relatif au régime des opérations en monnaie étrangère et nationale en République Démocratique du Congo spécialement l'alinéa 2 commun de ses articles un et deux, réserver l'utilisation des devises étrangères dans le circuit bancaire.

Par ailleurs, l'adhésion dans une union monétaire est une voie propice, car celle-ci permettra de traduire cette extranéité négative en extranéité positive grâce au jeu de la copropriété de la souveraineté monétaire des Etats parties d'une part, et d'autre part, elle dotera le pays d'un système de paiement efficace.

Ce n'est qu'à ces mots que le pays pourra gagner le pari de l'intégration économique parce qu'il ne peut y avoir d'intégration économique sans qu'on touche au droit économique, c'est-à-dire à l'ensemble des règles juridiques régissant la vie des acteurs et des activités, ainsi que celle de bien et de richesse économique ; aussi, l'intégration juridique est un préalable à l'intégration économique véritable parce que pour garantir une certaine harmonisation économique, il est nécessaire de réglementer ou légiférer dans le sens d'une substitution aux différents droits nationaux des règles supranationales.

51 Jézabel COUPPEY-SOUBEYAN, *Monnaie, banques, finances*, 2ème édition, PUF, Paris, 2010, p.229.