

ANALYSE CRITIQUE DE LA LOI N° 18/027 DU 13 DÉCEMBRE 2018 PORTANT ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA BANQUE CENTRALE

Par

Patrick NGANDU KABEYA

*Assistant à la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa
Avocat au Barreau près la Cour d'Appel de Kinshasa/Matete*

et

Jean-Louis LIITA LOMENE

Assistant à la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa

RESUME

La banque centrale est à la nation, ce que le gouvernail est à son navire sans elle une nation ne peut rien en matière monétaire, économique et financière. Ainsi la banque centrale contrôle la quantité de la monnaie en circulation dans le pays ainsi que le coût de l'argent c'est elle qui maintient la stabilité de prix, l'inflation, gère les réserves, conduit les opérations de change sur le territoire national, elle fixe aussi le taux d'intérêt des prêts qu'elle accorde aux banques commerciales qui ces derniers les représentants sur les prêts accordés aux ménages, sociétés et d'autres structures.

Dans un système bancaire moderne le bon fonctionnement est non seulement meilleure voie du développement économique financière mais aussi une garantie de la stabilité macro-économique.

Ainsi pour un bon fonctionnement de la banque centrale du Congo (banques de banques) en 2018, il y a eu la loi organique¹ qui a remplacé la loi N°005/2002 du 7 mai 2002.

Cette banque centrale en tant qu'institution indépendante doit prouver cela sur le plan pratique en se déduisant des injonctions politiques au contraire elle doit arrêter une bonne politique au contraire, elle doit arrêter une bonne politique monétaire pour stabiliser le prix dans le marché et le taux de change.

Mots-clés : Banque, établissement, filiale, droit, état financier, contrôle, crédit, coopérative, épargne, trésor public, liquidation, pouvoir, politique, marché, système

¹ Loi N°18/027 du 13 décembre 2018 portant organisation et fonctionnement de la banque centrale.

SUMMARY

The central bank is to the nation what the rudder is to the ship. Without it, a nation can do nothing in monetary, economic and financial matters. Thus, the central bank controls the quantity of money in circulation in the country, as well as the cost of money. It maintains price stability and inflation, manages reserves, conducts foreign exchange operations on the national territory, and sets the interest rate on the loans it grants to commercial banks, which in turn charge the interest on loans granted to households, companies and other structures.

In a modern banking system, smooth operation is not only the best way to achieve economic and financial development, but also a guarantee of macro-economic stability.

To ensure that the central bank of the Congo (banks of banks) operates smoothly in 2018, an organic law has been passed to replace law N°005/2002 of May 7, 2002.

This central bank as an independent institution must prove this on a practical level by deducting itself from political injunctions on the contrary it must adopt a good policy on the contrary, it must adopt a good monetary policy to stabilize the price in the market and the exchange rate.

Keywords: *Bank, establishment, subsidiary, law, financial state, control, credit, cooperative, savings, treasury, liquidation, power, policy, market, system*

INTRODUCTION

Le principe de la souveraineté monétaire a longtemps gouverné l'action des Etats en matière monétaire. De ce fait, il est logiquement la conséquence de la souveraineté politique étant donné qu'en droit international, l'Etat demeure naturellement une personne morale de droit public jouissant de droit absolu de disposer de tous les attributs de souveraineté y compris la monnaie propre qui est son instrument de politique.

Pour ce qui est de cet aspect, l'Etat joue le rôle d'un Etat régulateur en ce qu'il intervient pour donner des directives aux opérateurs économiques en traçant le cadre à l'intérieur duquel l'activité économique peut se dérouler licitement. En tant qu'Etat-gendarme, il assure le rôle de la police de commerce, et c'est par voie de réglementation et de planification que l'Etat régule le domaine économique.²

Ce qui fait qu'en 2018, à travers la loi n°18/027 du 13 décembre 2018 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Banque Centrale du Congo, il y a eu de profonds changements de l'architecture socioéconomique nationale, en vue d'une croissance économique qui était voulue par des dirigeants du pays.

² SAKATA M. TAWAB G., *Introduction au droit économique*, Ed. PUK, Kinshasa, 2013, p.96.

Cependant, la RDC a besoin des réformes intensives, substantielles et durables de son secteur financier et bancaire, considéré comme l'élément stimulateur des investissements tant publics que privés. Parlant des réformes réalisées, notamment, en matière bancaire et monétaire nous avons à titre illustratif : la loi n°003/du 2 février 2002 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit³ ; le décret n°18/025 du 11 juin 2018 portant modalités d'émission et de remboursement des bons du trésor et obligations du trésor ; la loi⁴ qui a consacré le système de la dématérialisation des instruments financiers en vue de se mettre en harmonie avec le droit de l'OHADA la loi n° 22/069 du 27 décembre 2022 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit ; et enfin la loi n°18/027 du 13 décembre 2018 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Banque Centrale du Congo ⁵tel est l'objet de notre analyse ainsi que les instructions 37 bis et 38 bis de cette banque relatives au système de conservation, de règlement et de livraison des titres gérés par la dite Banque Centrale, SCRLT en sigle et au règlement général du marché de valeurs du trésor, MVT en sigle en RDC.⁶

En effet, en faisant une analyse sur le fonctionnement du système monétaire et bancaire de la plupart des pays, il est constaté que celui-ci comprend d'une part, les institutions monétaires et d'autre part, les institutions financières ou non bancaires ou encore non monétaire.

La Banque Centrale du Congo en sa qualité de l'autorité de régulation du secteur bancaire en RDC se trouve à la tête des institutions monétaires et jouit traditionnellement du privilège exclusif d'émission des billets de banque et de frapper des pièces de monnaie sur l'ensemble du territoire.⁷

En effet, en dépit des réformes entreprises par la RDC dans le but de conformer la loi sur la Banque Centrale du Congo à la constitution du 18 février 2006, notre problématique s'articule autour des préoccupations suivantes :

- Quelles sont les innovations apportées par la loi n°18/027 du 13 décembre 2018 sur la BCC par rapport à l'ancienne loi de 2002 ?
- Ces innovations ont-elles résolu tous les problèmes du secteur financier, bancaire et monétaire ? Si non, quelles en sont les faiblesses ?
- La Banque Centrale du Congo en tant qu'organe de contrôle remplit-elle pleinement sa mission principale qui est la stabilité du niveau général des prix ?

³ Loi n°003/du 2 Février 2002 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit

⁴ Loi n°18/019 du 09 juillet 2018 relative aux systèmes de paiement et de règlements-titres

⁵ La loi n°18/027 du 13 décembre 2018 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Banque Centrale du Congo

⁶ LUABA NKUNA, *Traité de droit financier congolais*, Ed. MEDIASPAUL, Kinshasa, 2019, p.9.

⁷ KATO-KALE Lutina m.L., *Economie politique*, Ed. Bémaf, 3^{ème} édition, Kinshasa R.D.C., 2017, p.140.

Nous pensons que les innovations apportées par la nouvelle loi relative à la Banque Centrale du Congo telles que recensées par nous sont au nombre de huit et celles-ci sont tant sur le plan juridique qu'économique, et aussi nous pensons que ces innovations n'ont pas résolu tous les problèmes du secteur financier, bancaire et monétaire Congolais. Comme par exemple l'inefficacité de la Banque centrale à redresser une banque en faillite, comme pour preuve, aucun redressement de la banque centrale n'a abouti à un résultat positif, toutes les tentatives de redressement atterri toujours par une liquidation puis la disparition totale. La question est celle de savoir ici à quoi servent les redressements de la BCC si jamais cela n'aboutit avec succès. En plus de cela, le contrôle de la BCC est inefficace, car toutes ces pratiques malveillantes commettent les établissements des crédits et banques en RDC ne sont pas sanctionnées avec l'intégration des réseaux de télécommunications dans le secteur bancaire comme orange money, Mpesa, Airtel money et autres, devrait susciter l'attention de la banque centrale afin de sécuriser les fonds de paisibles citoyens qui confient leurs finances à ces réseaux de télécommunication. Il n'y a pas longtemps que l'année 2019 nous avons vu naître une de crypto monnaie dans la capitale dont l'application n'est pas du tout règlementée, d'où ceux qui s'y investissent devraient être vigilants mais il y a eu des conséquences sans précédent. La Banque centrale s'était limité à faire juste un communiqué qui n'était pas suffisant, la banque aurait mieux fait qu'un simple communiqué. Au regard de ce qui précède il y'a lieu de constater que la banque centrale, malgré les innovations de la nouvelle loi, le contrôle de la banque centrale du Congo reste inefficace.

Cette étude présente un double intérêt :

- Sur le plan scientifique un tel sujet permet de se questionner sur l'apport des réformes citées ci-haut dans l'économie congolaise, particulièrement celle régissant, la Banque Centrale du Congo en vue de mieux connaître l'organisation et le fonctionnement de cette institution.
- Sur le plan pratique, il est question de comparer la nouvelle loi qui régit la BCC à l'ancienne loi tout en se référant sur les motivations qui ont poussé à l'adoption d'une nouvelle loi dite loi organique, les innovations de cette loi, les faiblesses, la mise en application de ces dispositions ainsi que de fournir quelques recommandations pour le fonctionnement harmonieux du système bancaire qui non seulement une voie indiquée au développement économique, mais aussi un gage de l'équilibre macroéconomique.

Le présent travail est réparti en deux grands points consacrés respectivement aux généralités sur le système bancaire congolais dans le financement des activités économiques ainsi qu'à l'analyse critique de la loi organique de 2018.

I. GENERALITES SUR LE SYSTEME BANCAIRE CONGOLAIS

Le système bancaire étant l'un des éléments stimulateurs des investissements tant publics que privés, il est aussi un ensemble d'institutions et de mécanismes permettant le fonctionnement des banques dans un pays. Autrement est un ensemble de banques et d'autres établissements financiers et d'une Banque centrale qui entretiennent des relations financières de créance, d'engagements les uns vis-à-vis des autres ainsi des agents non financiers. Ces banques procurent donc à l'économie des instruments de paiement, en mettant à la disposition des clients leur propre monnaie ou la monnaie émise par la banque d'émission.⁸

En droit congolais, le système bancaire est défini comme un ensemble constitué de la Banque Centrale du Congo et des banques agréées par elle, conformément à la loi bancaire.⁹ Il est organisé selon un système pyramidal comprenant un institut d'émission, la banque centrale et un ensemble d'établissement constituant les banques dites de second rang, il regroupe l'ensemble des banques de dépôts ou d'affaires.

En RDC, les banques sont des vecteurs de la croissance économique, elles favorisent l'épargne l'octroi de crédit et la paie des fonctionnaires. D'où la prolifération des banques commerciales.

Le système bancaire congolais tel qu'il se présente à l'heure actuelle est de formation récente car ce dernier subit des transformations successives et se complète au fur et à mesure que des nouvelles exigences du développement du pays apparaissent. C'est pourquoi il faut suivre les étapes de son évolution pour mieux cerner ses particularités¹⁰.

La première banque à avoir vu le jour au Congo est la Banque du Congo Belge (BCB), filiale de la banque de la société générale de Belgique créée en 1909. Cette banque remplissait à la fois son rôle originel de banque de dépôt et celui de banque d'émission¹¹. Le 10 août 1911, naissait la Banque Commerciale du Congo (BCDC), qui aujourd'hui est achetée par EquityBank, elle devrait vivre en satellite de la banque du Congo belge et limité conventionnellement ses opérations à celles que la banque du Congo belge se vit interdire par les dispositions la régissant en tant qu'institut d'émission. En 1919, la Banque du Congo belge disposait de 24 agences au Congo, 2 dans le Tanganyika territory, d'un siège à Londres ouvert pendant la guerre ¹² Après son évolution du

⁸ www.wikimemoires.net consulté le 15 avril 2024 à 11h33.

⁹ Article 5.20 de la loi n°11/020 du 15 septembre 2011 portant sur l'activité de la Microfinance en République Démocratique du Congo.

¹⁰ MABI MULUMBA, *Les banques commerciales face aux mutations structurelles de l'économie zaïroise*, Kinshasa, CRP, IRES, 1983, p.12.

¹¹ Idem

¹² Ibidem

système voyons à présent la notion des établissements de crédit et de la banque proprement dite¹³.

I.1 Les Etablissements de crédit

A. Définition

D'après l'article 2 de la loi corrélatrice à l'activité au contrôle des établissements de crédit¹⁴, ce sont des personnes morales de droit congolais dont l'activité consiste à recevoir du public des dépôts d'argent ou d'autres fonds remboursables, à octroyer des crédits pour leur compte, à effectuer les opérations de paiement et à gérer des moyens de paiement¹⁵ l'une des innovations de cette nouvelle loi c'est sur la clarification de la définition des établissements de crédit par rapport à la loi de 2002.

B. Classification

La loi citée ci-haut reconnaît quatre catégories d'établissements de crédit qui sont :

- Les banques ;
- Les coopératives d'épargne et crédit ;
- Les caisses d'épargne ;
- Les sociétés de microfinance.

Il faut y ajouter aussi les sociétés financières prévues à l'article 3 qui exercent dans la limite de la présente loi comme : les sociétés de crédit-bail ; de cautionnement ; entreprises de micro-crédit ; bureaux de change ; émetteurs

¹³ L'histoire nous renseigne que la Banque du Congo Belge (BCB) remplissait à la fois son rôle originel de dépôt et d'émission. Il existe un principe qui dit : les dépôts font les crédits, l'argent que les établissements des crédits reçoivent doit servir des crédits pour d'autres clients. Ce qui n'est pas le cas avec les établissements des crédits actuels en RDC. L'accès aux crédits est devenu presque impossible et ceux qui en font le conditionne par un taux d'intérêt disproportionnel et décourageant.

¹⁴ Loi n°22-069 du 27 décembre 2022 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit

¹⁵ Article 2 de la loi n°22-069 du 27 décembre 2022. Vous allez convenir avec nous que parmi les opérations énumérées par l'article 2 de la loi n°22-069, les établissements des crédits au Congo n'exécutent qu'une seule opération, à savoir : la réception et la collecte des fonds public. Et c'est parce qu'il s'agit d'une opération qui leur est bénéfique.

Par contre l'opération de crédit elle, souffre de l'inexécution de la part des établissements des crédits, alors que faisant partie de l'une de leurs missions primordiales. Ceci se constate par la multiplicité des conditions requises pour obtenir un crédit à la banque ainsi que le taux d'intérêt.

S'agissant de l'opération de paiement et la gestion des moyens de paiement, il y a lieu de considérer que cette dernière opération souffre d'un dysfonctionnement sans précédent. Les établissements des crédits préjudicient beaucoup les fonctionnaires de l'Etat qui sont payés à travers ces banques. Parmi ces préjudices nous avons la multiplicité des frais de retenu de compte, endettement de compte de fonctionnaires en cas de retard dans le paiement.

d'instruments de paiement ; messageries financières ; institutions financières spécialisées. Ces sociétés sont considérées en droit congolais comme des personnes morales dont leurs objectifs se limitent à ceux cités ci-haut, à l'exception de toute réception de fonds du public remboursables, à effectuer des opérations de crédit, à réaliser des opérations de paiement, à gérer des instruments de paiement ou à faire le change manuel. Nous devons exclure de cette catégorie au regard de l'article 5 les sociétés d'assurance et de réassurance prévues par le code des assurances ; les mutuelles ; les organismes de retraite ; les sociétés de loterie et les entreprises de collecte de fonds dans les buts sociaux qui sont sujets à l'autorisation préalable des pouvoirs publics.

Avant de développer leur activité sur le territoire national les établissements de crédit sont tenus, d'être agréés par la banque centrale du Congo. Ils sont donc soumis au statut bancaire.

Par ailleurs, il faut dire un mot en passant sur la loi N°22/069/ du 27 Décembre 2022 de 2022¹⁶ a apporté quelques innovations qui sont ;

- La clarification de la définition des établissements de crédit et des sociétés financières ;
- Le renforcement et la clarification des conditions d'agrément en exigeant d'intégrer dans le dossier de demande d'agrément notamment, le dossier des commissaires aux comptes et en fixant le délai de traitement des dossiers ainsi que le rejet tacite de demandes d'agrément ;
- Les règles strictes en matière de gouvernance des établissements de crédit notamment par la création des comités spécialisées au sein du conseil d'administration ;
- L'implication majoritaire des congolais dans l'administration et la gestion courante des établissements de crédit ;
- L'obligation à tout établissement de crédit de soumettre le plan préventif de redressement dans les six mois qui suivent le démarrage de ses activités ;
- La clarification des mécanismes de résolution¹⁷ de crise des établissements de crédit, source de conflit récurrents entre, d'une part, la banque centrale du Congo et gouvernement et d'autre part, les actionnaires notamment par le pouvoir reconnu au commissaire à la résolution de se substituer à l'assemblée générale, au conseil d'administration et à l'organe exécutif pour prendre toute décision en matière d'ouverture du capital de cession en matière d'ouverture du capital de cession d'actifs et de tout acte de disposition en faveur de l'Etat ;
- Le pouvoir de supervision macro-prudentielle reconnu à la banque centrale du Congo visant la stabilité du système financier ;

¹⁶ Relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit

¹⁷ www.labs-ns.com, consulté le 15 mai 2024 à 16 h ; la loi N°22/069/ du 27 décembre 2022 de 2022 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

- Le pouvoir reconnu à la banque centrale du Congo de procéder au gel des avoirs des personnes physiques ou morales, organismes ou entités sanctionnées par les Etats ou autre, organismes internationaux et dans ce cadre l'exempt de toute responsabilité des établissements de crédit lorsqu'ils appliquent les sanctions ;
- L'obligation faite aux établissements de crédit d'adhérer à un système de protection des dépôts mis en place par le gouvernement ;
- Les mesures incitatives en faveur des établissements de crédit et sociétés¹⁸ financières pour leurs implantations en milieu rural.

I.2. Les banques

A. Définition

Les banques considérées comme des établissements de crédit ont les privilèges d'octroyer de crédit aux particuliers, à recevoir du public, leur principale fonction est de recueillir des fonds appelés dépôts, de les assembler et de prêter à ceux qui en ont besoin. Elles sont des intermédiaires entre les déposants (qui leurs prêtent de l'argent) et les emprunteurs (à qui elles en prêtent). Les banques financent aussi les grandes entreprises par le crédit : elles octroient des prêts à moyen/long terme mais aussi des découverts, des crédits à court terme. Une banque est une institution financière essentielle qui collecte l'épargne, accorde des prêts et met à la disposition des clients des moyens de paiement. Selon la loi de 2022 à son article 6 alinéa 3 la banque est considérée comme un établissement de crédit prenant la forme selon la loi de société anonyme et autorisée à réaliser de manière globale les opérations de banque.

B. Types de Banques

Il y a différents types de banques à savoir : les banques commerciales, les banques d'affaires, les banques d'investissement, les banques agricoles et les banques centrales. Les banques commerciales, aussi appelées banques à guichets ou banques de réseau.¹⁹ Ou banques de détail, elles sont très répandues et connues de tous car elles fournissent des comptes bancaires et ses services d'épargne, différents crédits, dépôt.

* Les banques d'affaires

Sont celles qui s'intéressent de finance des entreprises et les grandes entreprises souhaitent se faire accompagner par les banques d'affaire pour bénéficier de leur accompagnement sur le plan des conseils nécessaires concernant les services bancaires et financiers de leurs structures.

¹⁸ www.labs-ns.com, *op. cit.*

¹⁹ ZVI BODIE et ROBERT MERTON, *Finance*, Ed. Nouveaux Horizons, 3^e édition, Paris, 2011.

* Les Banques d'investissement

Ce sont des banques qui ont une activité basée sur les marchés financiers. Elles sont habilitées à l'achat et à la vente des actions, des obligations ou des produits dérivés sur les marchés financiers.

* Les banques centrales

Ce sont des intermédiaires dont le rôle fondamental est d'effectuer les objectifs précis et à la portée de tous sur les éléments concernant la monnaie, le taux de change, la balance de paiement...

C. Les coopératives d'épargne et les caisses d'épargne

Ces coopératives sont régies par la loi n°002/2002²⁰. Cette loi dans son article 1 alinéa 1 définit les coopératives d'épargne et de crédit comme étant tout groupement de personnes à capital variable, doté de la personnalité juridique et fondé sur les principes d'union, de solidarité et d'entraide mutuelle et ayant pour principal objet la collecte de l'épargne de ses membres afin de leur consentir du crédit²¹.

D. Les sociétés financières et les institutions financières spécialisées

Elles sont une nouvelle catégorie d'établissement de crédit, avec une capacité réduite. La réception des fonds du public à vie ou à moins de 2ans à terme est proscrite à ces sociétés sauf accessoirement si le ministre ayant l'économie dans ses attributions peut les autoriser conformément aux conditions légales à la réaliser. Dans ce cas elles ne peuvent que réaliser les opérations de banque qui ressortent de la décision d'agrément ou des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont propres. Les principales sociétés d'épargne sont les sociétés de crédit-bail, les sociétés de financement de l'habitat et les sociétés de crédit foncier²².

I.3. Caractéristiques de système bancaire congolais de 2002 à ce jour

Les principales caractéristiques du système bancaire congolais peuvent être résumées de la manière suivante :

- Sous bancarisation qui se limite à la couverture territoriale à quelques points d'exploitation ;
- Intermédiation bancaire peu développée avec comme conséquence la prédominance de la culture du cash ;
- Faible inclusion financière qui atteste de l'accès limité de la population à une gamme complète de services financiers de qualité, fournis à des prix abordables ;

²⁰ Loi n°002/2002 du 2 février 2002 portant dispositions applicables aux coopératives d'épargne et de crédit

²¹ Idem, article 1

²² S. PIEDELIEVRE et E. PUTMAN, *Droit bancaire*, Economica, 2011, p.54.

- Prépondérance des banques de taille relativement petite ;
- Niveau élevé de dollarisation de l'économie qui constitue un obstacle majeur au bon fonctionnement du système bancaire ;
- Prédominance des dépôts et des crédits à court terme dans les transactions bancaires ;
- Secteur bancaire fortement affecté par le renchérissement des coûts d'exploitation ; et
- Forte concentration des créances en souffrance au niveau des plus petites banques.

La RDC vit un secteur bancaire de type « ouvert » c'est-à-dire pas des limites réelles pour des particuliers étrangers à participer totalement ou partiellement dans le capital social des banques nationales. La loi en vigueur se limite à stipuler que les banques qui veulent fonctionner comme des succursales en RDC ou les personnes qui veulent se lancer dans les activités bancaires professionnellement et à titre habituel de créer une société anonyme conformément au Droit ohada avec un capital minimum à l'équivalent en Francs Congolais de USD 50.000.000 (Dollars américains cinquante millions).

Dans cette étude, ce qui nous concerne c'est l'analyse de la loi organique n°18/027 du 13 décembre 2018²³ en remplacement de la loi de 2002.

II. ANALYSE CRITIQUE DE LA LOI BANCAIRE DE 2018

Dans ce deuxième point, il nous est question de faire une analyse critique de la loi organique précitée²⁴ tout en nous basant, primo, sur les motivations qui ont poussé à l'adoption de cette nouvelle loi ainsi qu'aux innovations apportées par ladite loi et secundo, nous mettrons l'accent sur ses faiblesses puis des recommandations.

II.1. De l'analyse de la loi de 2018

Nous procéderons par présenter la nouvelle loi tout en nous basant sur les motivations et innovations qu'apportent cette loi.

A. Les motivations

Jadis, la Banque Centrale du Congo était régie par la loi n°005/2002 du 7 mai 2002, qui était²⁵. Sur ce, elle était devenue obsolète tant sur le plan juridique, économique que financier parce que les lois sur lesquelles, elle se fondait autrefois étaient abrogées.

²³ Portant organisation et fonctionnement de la Banque Centrale du Congo.

²⁴ Loi n°18/027 du 13 décembre 2018 portant organisation et fonctionnement de la Banque Centrale du Congo.

²⁵ Prise dans le cadre du décret-loi n°180 du 10 janvier 1999 modifiant et complétant le décret-loi constitutionnel n°003 du 27 mai 1997 relatif à l'organisation et à l'exercice du pouvoir en République Démocratique du Congo.

L'ancienne loi n'était pas sur le plan juridique une loi organique, cependant il a fallu conformer ceci à la constitution de 2006 telle que modifiée et complétée en 2022. Son évaluation a fait dégager l'importance d'adapter notre loi bancaire aux normes internationales ratifiées par notre pays dans le cadre de la stabilité financière et la bonne gouvernance.

Il était devenu nécessaire pour le législateur de conformer le cadre juridique d'exercice des missions de la banque centrale du Congo aux dispositions de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée en 2011 à ses articles 176 et 177, le principe d'organisation et de fonctionnement de la banque centrale du Congo sur base de la loi organique.

La loi ²⁶se fonde sur deux principes conducteurs à savoir : l'indépendance de la Banque Centrale du Congo ainsi que la responsabilité et la transparence financière²⁷ afin de mieux ressortir l'obligation de ladite Banque de rendre compte de ses missions.

La RDC bien qu'étant membre de la SADC depuis 1997, la loi de 2002 n'était pas conforme aux lois sur les banques centrales de la SADC. D'où sur le plan juridique outre la conformité à la constitution, il fallait prendre en compte les engagements de la RDC dans le cadre de la SADC et s'inspirer du modèle des lois sur les banques centrales de la SADC en perspective de la création d'une banque centrale sous régionale²⁸.

Sur le plan structurel , en contrepartie de son indépendance , la 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 du Congo, 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'intérêt , la vérification et la certification indépendante des comptes sociaux²⁹.

En ce qui concerne la stabilité financière, la loi organique précise le rôle de la Banque Centrale du Congo en tant qu'instance d'appui au gouvernement au quel revient, in fine la responsabilité première de cette mission. Toutes, la Banque Centrale du Congo a une responsabilité principale axée sur la prévention consistant en la surveillance du système financier national.

La nouvelle loi intègre la préservation de la situation financière de l'institution face à des chocs exogènes en insistant notamment sur les éléments

²⁶ Loi n°18/027 du 13 décembre 2018 portant organisation et fonctionnement de la BCC.

²⁷ Exposé des motifs de la loi précitée.

²⁸ Idem/

²⁹ Ibidem.

constitutifs de son patrimoine et sur la composition de ses fonds propres. La référence à la notion d'actifs rentables institue une obligation à charge de la banque centrale du Congo d'investir dans les actifs financiers qui contribuent à l'accroissement du revenu du seigneurage³⁰. Dans le même ordre d'idées les actifs rentables servent d'indicateurs d'alerte précoce dans la détérioration de la situation financière de la BCC dans la mesure où, l'expérience montre qu'une intervention immédiate de l'Etat dans la couverture des pertes est une bonne pratique du fait de sa soutenabilité pour le budget de l'Etat.

S'agissant des plus-values des réserves officielles de change, elles seront dorénavant comptabilisées en résultat.

En dépit des innovations ci-haut soulevées il y a d'autres en lien direct ou indirect avec les aménagements ci-dessus :

- La consécration de l'insaisissabilité des avoirs, biens et revenus quelle que soit leur nature, en quelque main qu'ils se trouvent de la BCC, Article 7 alinéa 2 ;
- L'audition du Gouverneur de la BCC par le parlement dans le cadre de la transparence et de la responsabilité de l'institution³¹ ;
- L'affirmation du rôle de la BCC comme prêteur en dernier ressort pour permettre d'agir efficacement en cas de l'illiquidité et d'insolvabilité d'un établissement de crédit, présentant un risque systématique³² ;
- La légalisation de la collaboration de la BCC avec les autorités de supervision d'autres Etats ainsi que des autorités nationales, sans préjudice dans des dispositions relatives au secret professionnel³³ ;
- L'introduction dans la présente loi organique des dispositions relatives à certaines questions déjà traitées par la réglementation en vigueur, en vue du renforcement du pouvoir de la Banque Centrale dans l'usage des instruments³⁴ ;
- Le renforcement du pouvoir de surveillance de la Banque Centrale afin de lui permettre d'assurer le bon fonctionnement des systèmes de paiement, de compensation et de règlement³⁵ ;
- La possibilité reconnue au ministre des Finances de recourir, à charge du Trésor, à un audit externe indépendant pour des questions spécifiques³⁶ ;

³⁰ Seigneurage : c'est le bénéfice tiré de l'émission d'une monnaie grâce à un système d'intérêts. Il comprend les dépôts bancaires et la monnaie en circulation.

³¹ Exposé de motif de la loi organique sous examen et l'article 81 de ladite loi.

³² Idem article 12 point 4.

³³ Ibidem point 4.

³⁴ Ibidem point 5.

³⁵ Ibidem point 6.

³⁶ Ibidem point 7 et article 66 point 3.

- L'éventualité de la rémunération des réserves obligatoires sur décision discrétionnaire de la Banque Centrale³⁷.

B. Critique de la loi de 2018 et quelques recommandations

Dans ce point, il nous est question de faire une analyse critique de certaines dispositions de la loi ainsi que donner quelques recommandations pour le bon fonctionnement de la Banque des banques (BCC).

1. Les faiblesses

Dans l'exposé des motifs de cette loi organique de 2018, la loi dispose qu'il y a deux principes directeurs sur lesquels elle se fonde : l'indépendance ainsi que la responsabilité et la transparence financière.

En ce qui concerne l'indépendance, l'article 4 de la même loi ne dispose que les institutions de la République sont tenues de respecter l'indépendance de la BCC dans la réalisation de ses objectifs, l'exercice de ses missions, la mise en œuvre de ses instruments et dans la gestion de ses finances et ne doivent poser aucun acte de nature à aliéner cette institution. Dans l'exercice de ses pouvoirs et dans l'accomplissement de ses missions et devoirs, la Banque, les membres de ses organes et son personnel ne peuvent ni solliciter, ni recevoir d'instructions d'aucune personne, autorité ou institution. Mais sur le plan pratique, nous pensons que cette indépendance est relative parce que la Banque subit quand même les pressions de la politique que ça soit du gouvernement ou du Président de la République alors que la Banque Centrale devrait vraiment être indépendante et lorsque le gouverneur parle, les gens doivent écouter et non lui imposer des choses. La preuve en est que lors du procès 100 jours, sachant qu'il y avait des problèmes, la Banque était contrainte de toucher à sa réserve, ce qui a fait que la réserve avait diminué³⁸.

³⁷ Ibidem point 8

³⁸ L'indépendance de la banque centrale attire toujours les opérateurs économiques du secteur des banques. Tout opérateur économique aime se sentir en sécurité sur le terrain qu'il veut investir, et non un terrain inondé par des décisions politiques.

D'où la banque centrale doit renforcer son contrôle indépendant et dans la mesure du possible associer les opérateurs économiques dans le contrôle (créer une commission mixte de contrôle), une condition qui va mettre les opérateurs dans leur zone de confort. Lorsque le climat est propice, nous n'aurons pas à chercher les investisseurs car ils viendront d'eux même suite aux meilleures conditions d'affaires. La dépendance de la banque chasse les opérateurs banquiers pour investir dans notre pays. La banque centrale doit être indépendante.

Un secteur si important comme le secteur de banque est toujours environné des délinquants, pour pallier à cette délinquance, nous proposons la création d'un parquet financier neutre et indépendant du pouvoir politique, dans lequel les privés seront associés pour contrôler l'activité bancaire en RDC.

La création des banques congolaises reste la seule voie de recours pour booster l'économie du pays, des banques propres à l'Etat congolais donnera des crédits sans beaucoup des conditions

Le fait pour la Banque de toucher souvent à ses réserves a également violé l'article 70 de la loi organique.

L'article 11 alinéa 3 dispose que les ordres et les décisions de la Banque sont obligatoires pour les personnes ou institutions auxquelles ils s'adressent, cette disposition n'est pas respectée dans la pratique parce que la Banque n'a pas une institution judiciaire à sa portée par exemple nous avons entendu parler de Mygoldrev, qui a eu à escroquer en masse la population congolaise, la BCC en tant qu'organe régulateur du secteur bancaire avait signifié et voulait à tout prix la fermeture de cette structure parce qu'elle était non agréée et ne donnait aucune garantie de sécurité aux épargnants, la Banque avait révélé que cette société recourait à une escroquerie de masse.

La Banque avait demandé aux autorités applicatrices : le Premier ministre, le ministre de l'intérieur, celui des finances ainsi que la justice et garde de sceaux de notifier aux responsables de cette structure, l'injonction de cessation immédiate de toutes leurs activités³⁹ mais cette demande était restée vaine. C'est deux mois après et après plusieurs dégâts dont l'escroquerie de grandes sommes d'argent auprès de ses clients que le gouvernement demandera au Parquet Général de Kinshasa/Matete de sceller les locaux de cette structure.

L'article 99 dispose que « Sans préjudices des dispositions de l'article 62 de la présente loi, est punie d'un à six mois de servitude pénale et d'une amende de 10.000 à 100.000FC ou de l'une de ces peines seulement, toute personne qui refuse de recevoir des pièces de monnaie ou des billets de banque ayant cours légal en République Démocratique du Congo ». Mais dans la pratique, nous voyons le billet de banque de 5000fc souffrir dans le fait que nombreux des gens refusent ce billet alors ce billet à cours légal et la Banque Centrale n'applique pas cette disposition parce qu'elle manque d'institution judiciaire propre.

2. Quelques recommandations

Le décollage du développement économique exige un système bancaire fonctionnant au standard reconnu qui sera comme gage de stabilité économique.

Cependant, un bon fonctionnement de la Banque Centrale du Congo, « Banque des banques », cette institution doit veiller à la mise en application de la loi organique n°18/027 du 18 décembre 2018 la régissant et aux respects de ses dispositions et les instruments internationaux. La banque en tant qu'institution indépendante bien que travaillant pour le compte de l'Etat doit s'imposer afin de ne recevoir aucune injonction de la part ni de la politique, ni

ni des taux d'intérêts exorbitants, ceci va booster l'économie du pays, contrairement aux banques privées étrangères qui limite l'accès aux crédits.

³⁹ Zoom-eco.net/RDC collecte illégale d'épargne, consulté samedi 18 mai 2024 à 11 h 00

de qui que ce soit. Elle doit du point de vue transparence mettre à la disposition de la population des données claires. Aussi elle doit jouer bonnement son rôle du conseiller monétaire et financière du gouvernement pour maîtriser l'inflation.

La Banque en tant que membre de la SADC doit respecter les critères fixés pour tous les pays membres de cette communauté en appliquant la dédollarisation de l'économie en renforçant des mesures notamment au moyen de l'intégration et de la mise de normes prudentielles car le degré élevé de dollarisation complique la conduite de la politique monétaire et la gestion du taux de change. Telle est notre modeste contribution sur l'analyse critique de la loi du 13 décembre 1018 portant organisation et fonctionnement de la Banque Centrale du Congo.

CONCLUSION

La Banque Centrale du Congo est le premier conducteur de l'économie congolaise car grâce aux options qu'elle préconise dans ses missions générales et de conseiller du gouvernement en matière monétaire, elle contribue de manière significative à l'amélioration des résultats économiques, à la création des richesses et à l'augmentation tant qualitative que quantitative du bien-être des citoyens.

Cette loi n°005/2002 du 07 mai 2002 par rapport au changement progressif de lois juridique, économique et financière cette loi était devenue inadaptée. D'où il était urgent et nécessaire de rendre conforme à la constitution de 2006 cette loi qui dirige cette institution, aux normes internationales ratifiées par notre pays, spécialement dans le domaine de la gouvernance financière et la sauvegarde de l'équilibre financier. Ainsi, sur le plan juridique, le législateur a trouvé nécessaire de conformer les missions de la Banque Centrale du Congo aux dispositions de la constitution du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée à ce jour, laquelle, dans ses articles 176 et 177, consacre le principe d'organisation et fonctionnement de ladite institution sur base d'une loi organique. Certes la loi de 2018 a apporté quelques innovations mais celles-ci n'ont résolu que certains problèmes du secteur financier, bancaire et monétaire car il y a encore un grand problème du fait que la BCC n'arrive pas à respecter ses normes, aussi jouir de son indépendance bien que consacré dans les textes légaux théoriquement et pratiquement elle demeure dépendante du gouvernement. Nous interpellons l'Etat congolais d'aider la banque centrale en mettant à sa disposition un parquet financier si possible qui l'aidera à faire appliquer sa loi ou soutenir la mise en application de ses normes avec un contrôle rigoureux.

BIBLIOGRAPHIE

I. TEXTES LÉGAUX ET RÉGLEMENTAIRES

- Constitution de la République démocratique du Congo telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la R.D.C. du 18 février 2006, in *JORDC*, 52^{ème} année, numéro spécial du 05 février 2011.
- Loi n° 003/2002 du 2 Février 2002 relative à l'activité et au contrôle des établissements du crédit, in *JORDC*, 55^{ème} Année, Kinshasa, N° spécial du 10 mai 2002.
- Loi n° 005/2002 du 7 mai 2002 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Banque Centrale du Congo, in *JORDC*, 55^{ème} Année, Kinshasa, N° spécial du 10 mai 2014.
- Loi n° 18/027 du 13 Décembre 2018 portant organisation et fonctionnement de la Banque Centrale, in *JORDC*, 59^{ème} Année, Kinshasa, N° spécial du 28 Décembre 2018.
- Loi n° 11/002 du 15 Septembre 2011 fixant les règles relatives à l'activité de la Microfinance en RDC, in *JORDC*, 52^{ème} Année, Kinshasa, N° spécial du 31 Septembre 2011.
- Loi n° 22/069 du 27 Décembre 2022 relative à l'activité et au contrôle des établissements du crédit, in *JORDC*, 63^{ème} Année, Kinshasa, N° spécial du 27 Décembre 2023.

II. OUVRAGES

1. BAKANDEJA wa MPUNGU G., *Droit du commerce international en Afrique. A la quête d'une mondialisation économique équilibrée et porteuse d'espoir*, Bruxelles, Bruylant, 2020.
2. BAKANDEJA wa MPUNGU G., *Finances Publiques pour une meilleure gouvernance économique et financière en République Démocratique du Congo*, Kinshasa, Larcier Afriques éditions, 2006.
3. BAKANDEJA wa MPUNGU G., *Les finances publiques en République Démocratique du Congo : la longue croisade pour une gouvernance financière débarrassée des démons de la corruption et du détournement des deniers publics*, Bruxelles, Bruyant, 2020.
4. BAKANDEJA wa MPUNGU G., *Manuel de Droit financier*, Kinshasa, Presse universitaire Africaine, 1997.
5. BERNARD Jurion, *Economie politique*, éd. De Boeck, 4^{ème} édition, Paris, Avril 2013.
6. KATO-KALE Lutina m.L., *Economie politique*, Ed. Bémaf, 3^{ème} édition, Kinshasa, RDC, 2017.
7. MABI MULUMBA E., *Les Banques Commerciales face aux mutations structurelles de l'économie zaïroise*, Kinshasa, CRP, IRES, 1983.

8. MISHKIN Frédéric, *Monnaie, banque et marchés financiers*, éd. nouveaux horizons, 10^{ème} édition, Paris, 2013.
9. MOVA SAKANY Henri, *La science des finances publiques*, Ed. safari, Kinshasa, 2000.
10. NKERE NTANDA NKINGI, *La crise financière internationale de 2008 : ses conséquences en RDC*, Ed. Le harmattan, Paris, 2009.
11. SAKATA TAWAB. G., *Introduction au droit économique*, Ed. PUK, Kinshasa, 2013.

II. ARTICLE, DOCUMENTS OFFICIELS ET RAPPORTS

1. COTTARELLI C., *Mobilisation des recettes dans les pays en développement*, FMI
2. ITRIAGO Déborah, *La Fiscalité pour combattre la pauvreté*, Rapport d'Oxfam, 2011.
3. MASANGU MULUNGO J-C., « Contribution à l'assainissement du système financier », Recueil des discours, allocutions et communications Aout 1997-Aout 2004, Ed. Bruxelles, 2004.
4. Rapport annuel de la Banque Centrale du Congo, Kinshasa, 2019.
5. Rapport annuel de la Banque Centrale du Congo, Kinshasa, 2020.