REVUE DU DROIT DES AFFAIRES EN AFRIQUE (RDAA)

Editée par

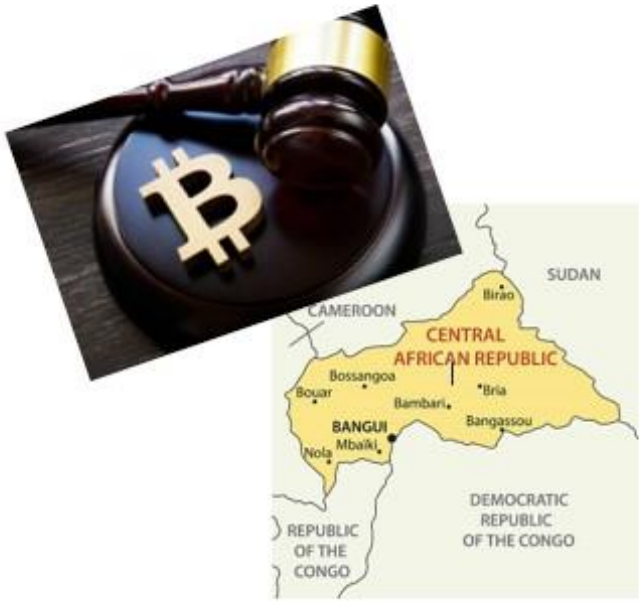
L'Institut du droit d'expression et d'inspiration françaises

Regard, octobre 2022

REGARD

Par

Antoine DELABRIERE – Avocat au Barreau de Paris
fda avocats



CENTRAFRIQUE – CEMAC[1]

BATAILLE JURIDIQUE AUTOUR DE LA CRYPTOMONNAIE

[1] Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale

REVUE DU DROIT DES AFFAIRES EN AFRIQUE (RDAA)

Editée par

L'Institut du droit d'expression et d'inspiration françaises

Regard, octobre 2022

Sommaire

- Résumé en français et en anglais/ Référence de l'article
- Article
- Note biographique de l'auteur

REVUE DU DROIT DES AFFAIRES EN AFRIQUE (RDAA)

Editée par

L'Institut du droit d'expression et d'inspiration françaises

Regard, octobre 2022

Résumé

En adoptant la loi du 22 avril 2022, instituant une cryptomonnaie nationale et en accordant des contreparties liées à la nationalité, la résidence ou les richesses du sol, la République de Centrafrique est entrée en conflit avec les Communautés d'Afrique Centrale et vient de subir la sanction de sa propre Cour Constitutionnelle. La présente étude répertorie les points de droit en litige, le bras de fer ne faisant que commencer.

Abstract

By adopting the law of 22 April 2022, instituting a national cryptocurrency and granting counterparties linked to nationality, residence or soil wealth, the Republic of Central Africa has entered into conflict with the Central African Communities and has just been sanctioned by its own Constitutional Court. This study lists the points of law in dispute, as the power struggle has only just begun.

Référence pour citer l'article

RDAA, Regard octobre 2022 – « Centreafrique-cEMAC : Bataille juridique autour de la cryptomonnaie ? », Antoine DELABRIERE, http://www.institut-idef.org

---

❖ Introduction

L'invasion de l'Ukraine par la Russie, en février 2022, a largement été médiatisée et a mis la Communauté Internationale sous tension. Les conséquences de cette guerre se sont faites sentir sur les marchés de l'énergie et des denrées alimentaires, de façon encore plus accrue sur le continent Africain.

Cet acte d'agression, s'inscrivant dans une logique de reconquête de la puissance russe, avait été précédé, dans une moindre mesure, par d'autres actions d'influence en Afrique, plus spécifiquement grâce à l'intervention du groupe paramilitaire Wagner, notamment au Mali ou en Centrafrique.

Regard, octobre 2022

De façon plus précise, et avec un retentissement plus régional, l'adoption d'une loi en République Centrafricaine instaurant, à côté du Franc CFA, une nouvelle cryptomonnaie comme unité monétaire officielle a déclenché, à la fois, un vif débat mais aussi des réactions au sein de la Zone CEMAC ainsi qu'en Centrafrique.

Au-delà des contingences de politique intérieure, de la recherche d'intérêts particuliers et des luttes géostratégiques, ce sont les aspects juridiques qui retiendront ici notre attention.

❖ Le contexte

Confrontée à une pauvreté parmi les plus importantes au monde, à une situation sécuritaire incertaine et à un tarissement des financements par les circuits traditionnels de l'entraide internationale, la République Centrafricaine, qui s'est adjoint les conseils des services russes au plus haut sommet de l'Etat, a envisagé un mode de financement et de circulation monétaire alternatif.

C'est dans ces conditions qu'a été adoptée la Loi n° 22.004 du 22 avril 2022 « *régissant la cryptomonnaie en République Centrafricaine* ».

Cette loi précise en son article 1 qu'elle a « *pour objet de régir toutes les transactions liées aux cryptomonnaies en République Centrafricaine, sans restriction, avec un pouvoir d'émission illimité (…)* », que les transactions soient effectuées par des personnes physiques ou morales, publiques ou privées.

Le même article dispose que « *le Bitcoin sera considéré à juste titre comme monnaie de référence* », l'article 6 de ladite loi précisant pour sa part que « *toutes les transactions électroniques en République Centrafricaine peuvent être exprimées en cryptomonnaie légalement reconnues et encadrées par des textes de régulations* » (sic).

Pour sa part, l'article 10 de la loi précise que « *tout Agent économique est tenu d'accepter les cryptomonnaies comme forme de paiement lorsqu'elles sont proposées pour l'achat ou la vente d'un bien ou d'un service* ».

Au titre des dispositions diverses, transitoires et finales, l'article 22 de la loi élargit le champ d'application de cette dernière en précisant que « *toutes les obligations monétaires libellées en FCFA existant avant la date d'entrée en vigueur de cette loi peuvent être payées en cryptomonnaie ».*

Regard, octobre 2022

Il n'est pas inutile de préciser que l'article 19, quant à lui, incrimine pénalement le non-respect de cette loi d'un emprisonnement de 10 à 20 ans et / ou d'une amende de 100 millions à 1 milliard de FCFA.

Cette loi s'est accompagnée d'un communiqué de presse de la Présidence de la République en date du 26 avril 2022 se réjouissant « *avec satisfaction et enthousiasme* » de ce que l'Assemblée Nationale « *instaure le Bitcoin en tant que monnaie officielle en République Centrafricaine* ».

L'adoption de cette loi s'est ensuite accompagnée de la création, en ligne, d'une « *monnaie numérique nationale* », le Sango ou Sango Coin (sango.org), ce site mettant en ligne la souscription de monnaie numérique avec des mesures incitatives de souscription tenant à l'obtention de la citoyenneté centrafricaine moyennant le blocage d'une somme de 60.000 Dollars sur une période de 5 ans, ou encore l'obtention d'une e-résidence en Centrafrique en bloquant une garantie de Sango pour 6.000 Dollars sur une période de 3 ans, ou encore d'obtenir la propriété foncière de terrains appartenant à l'Etat moyennant le blocage de l'équivalent de 10.000 Dollars en Sango coins sur une période de 10 ans.

Cette initiative globale, dont les textes réglementaires d'application sont annoncés, a généré deux types de réaction sur le plan juridique :

- au niveau de la sous-région, pour la zone CEMAC, le Gouverneur de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC) et la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale se sont saisis de cette loi,
- au niveau centrafricain, la société civile a contesté la constitutionnalité à la fois de la loi mais aussi des conditions de création du Sango coin.

Ce sont ces deux réactions, sur le plan juridique et judiciaire, que nous examinerons.

Compte-tenu de la proximité des faits et de l'incertitude quant à la poursuite de ce programme, la présente contribution constitue une première analyse d'étape.

❖ Sur l'atteinte aux règles communautaires de la CEMAC

L'initiative prise par la République Centrafricaine a suscité l'émotion et a provoqué des réactions au niveau communautaire, tant sur la forme que sur le fond.

Regard, octobre 2022

- **Sur la forme**, le Gouverneur de la BEAC devait écrire au Ministre des Finances et du Budget centrafricain dès le 29 avril 2022 pour lui indiquer, dès le premier paragraphe de sa lettre, qu'il avait « *été informé, en même temps que le grand public, de l'adoption par le Parlement centrafricain de la loi (…) signée le 22 avril 2022 et promulguée par le Président de la République Centrafricaine* ».

Ainsi, le Gouverneur de la BEAC mettait en évidence le défaut de concertation avec les Etats membres de la CEMAC et de l'UMAC (Union Monétaire de l'Afrique Centrale).

L'initiative unilatérale centrafricaine a été d'autant plus mal perçue que le ministre des Finances et du Budget centrafricain se trouvait alors être à la fois le président en exercice du Conseil d'Administration de la BEAC ainsi que du Comité Ministériel de l'UMAC.

- **Sur le fond et sur les principes,** l'initiative centrafricaine constitue, à tout le moins, une entorse aux dispositions de l'article 4 du Traité révisé de la CEMAC en date du 25 juin 2008 précisant que « *les Etats membres apportent leur concours à la réalisation des objectifs de la Communauté (…) A cet effet, ils s'abstiennent de prendre toute mesure susceptible de faire obstacle à l'application du présent Traité et des Actes pris pour son application* ».

L'initiative unilatérale centrafricaine s'inscrit aussi à l'encontre des principes et obligations visés à l'article 5 de la Convention régissant l'UMAC, des 22 et 23 novembre 1972, révisée le 25 juin 2008, aux termes desquels « *les Etats membres s'engagent à apporter leur concours à l'UMAC afin d'assurer le plein respect des dispositions de la présente Convention et des textes pris pour son application, notamment en ce qui concerne : a. les règles génératrices de l'émission monétaire (…) d. les mesures d'harmonisation des législations monétaires, bancaires et financières du régime de change* ».

Au-delà de ces règles générales et de principe, le fait est que l'instauration d'une crypto-monnaie nationale en Centrafrique porte atteinte aux règles fondamentales édictées par les conventions internationales régissant la CEMAC et l'UMAC, lesquelles ont une valeur supra légale et « *ont vocation à primer sur toute loi nationale ou disposition d'ordre interne contraire* » comme le rappelait le Gouverneur de la BEAC dans sa correspondance du 29 avril 2022 précitée.

L'objet de la présente communication n'est pas de détailler les règles d'instauration de la CEMAC et de l'UMAC ni de fonctionnement de ces institutions, lesquelles mériteraient une étude spécifique.

Il est en revanche permis de pointer les principales questions juridiques soulevées par la loi instaurant la cryptomonnaie en Centrafrique au regard des obligations souscrites dans les Traités de la CEMAC et de l'UMAC par la République Centrafricaine qui en est signataire et membre.

- **Violation du privilège d'émission**

L'article 21 de la Convention UMAC du 25 juin 2008 institue un « *privilège exclusif de l'émission monétaire sur le territoire de chaque Etat membre de l'Union Monétaire* », ce privilège étant confié à la BEAC.

Il ne fait aucun doute qu'en instituant une cryptomonnaie nationale, la République Centrafricaine viole cette disposition d'un traité international.

La démarche est à la fois volontaire et déterminée puisque l'article 1 de la loi centrafricaine du 22 avril 2022 précise que l'instauration de la cryptomonnaie se fait à la fois « *sans restriction* » mais aussi « *avec un pouvoir d'émission illimité* ».

L'article 4 de la loi centrafricaine, consacré aux définitions, expose de façon explicite que la crypto monnaie est une monnaie numérique émise … « *sans nécessité de banque centrale* » …

- **Atteinte à l'unité monétaire**

L'article 3 de la Convention régissant l'UMAC précise que « *l'Union Monétaire se caractérise par l'adoption d'une même unité monétaire (…)* », cette disposition obligatoire faisant écho aux déclarations figurant en préambule de la convention aux termes desquelles les Etats signataires décident d'intégrer leur coopération monétaire au sein de l'Union « *autour d'un Institut d'Emission commun* » et se déclarent « *soucieux de la nécessité de consolider la communauté de monnaie* ».

L'article 6 de la Convention de l'UMAC précise quant à lui que « *l'unité monétaire légale des Etats membres de l'Union est le Franc de la Coopération Financière en Afrique Centrale (F.CFA)* ».

L'instauration, par la République Centrafricaine, par la Loi du 22 avril 2022, d'une cryptomonnaie nationale constitue, à l'évidence, une violation des dispositions fondamentales de la Convention de l'UMAC et, en ce sens, la violation d'un traité international.

C'est précisément ce que le Gouverneur de la BEAC a rappelé au ministre centrafricain dans la correspondance précitée, ajoutant que la combinaison des articles 10 et 19 de la loi centrafricaine, prévoyant que tout agent économique est tenu d'accepter les crypto-monnaies et que la violation de la loi est sanctionnée pénalement, « *consacre sans ambiguïté le cours légal et le pouvoir libératoire de la cryptomonnaie en République Centrafricaine … »*.

Une lecture plus attentive de la Loi du 22 avril 2022 et du communiqué de presse de la Présidence de la République du 26 avril 2022 permet de s'interroger sur le cheminement intellectuel des rédacteurs de la Loi du 22 avril 2022 et sur leur volonté de s'inscrire en opposition aux règles communautaires ou de feindre une forme de complémentarité monétaire.

En effet, l'article 1er de la Loi du 22 avril 2022 présente le Bitcoin non pas comme une monnaie légale mais indique qu'il sera considéré « *à juste titre* » (cette appréciation pouvant en elle-même susciter d'amples commentaires) comme « *monnaie de référence* ».

Le communiqué de la Présidence de la République Centrafricaine du 26 avril 2022 est en revanche plus explicite puisque, tout en reprenant aussi cette notion de « *monnaie de référence »*, il indique clairement dès son premier paragraphe que « *l'adoption du Bitcoin en tant que monnaie officielle représente un pas décisif vers l'ouverture des nouvelles opportunités pour notre pays* ».

L'intention des autorités centrafricaines a donc bien été de créer une seconde monnaie officielle en Centrafrique, échappant au pouvoir d'émission et de contrôle de la BEAC et s'inscrivant en violation flagrante des traités internationaux dont la République Centrafricaine est signataire.

- **Sur l'instrumentalisation de l'UMAC et de la BEAC**

Tout en créant une cryptomonnaie nationale avec l'objectif affiché d'échapper à l'union monétaire de l'UMAC et au contrôle de la BEAC, la Loi du 22 avril 2022 utilise, à l'inverse, la caution de ces deux institutions.

Tout d'abord, comme le rappelle le Gouverneur de la BEAC dans sa lettre précitée, les dispositions de l'article 11 de la loi centrafricaine, en ce qu'elles prétendent instaurer une « *convertibilité automatique et instantanée des cryptomonnaies dans la monnaie utilisée en République Centrafricaine* » aurait pour effet d'imposer à la BEAC, Institut d'Emission

commun, une obligation qui ne peut, naturellement, pas être édictée par une loi nationale mais uniquement dans un « *cadre normatif communautaire* ».

Les dispositions de l'article 23 de la loi sont par ailleurs pour le moins ambiguës en ce qu'elles précisent que « *l'Etat garantit à travers la Banque Centrale par la création d'un Trust, la convertibilité automatique et instantanée des cryptomonnaies en monnaie ayant cours légal (…)* », une telle disposition semblant là aussi empiéter sur les prérogatives exclusives de la BEAC et feindre de considérer qu'une loi nationale peut générer une quelconque obligation envers l'Institut d'Emission communautaire.

❖ Sur la réaction de la COBAC

La lettre du Gouverneur de la BEAC précitée demandait à ce que la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale (COBAC) soit réunie d'urgence les 5 et 6 mai 2022.

A l'issue de ses travaux, la COBAC a émis une décision D-2022 / 071 du 6 mai 2022 relative aux cryptomonnaies.

Dans ses considérants, cette décision de la COBAC expose de façon explicite les « *risques importants* » liés à l'utilisation de cryptomonnaies, lesquels tout en étant objectifs, constituent en contrepoint une critique très nette de l'initiative centrafricaine.

La décision de la COBAC vise notamment : « *le risque de marché lié à la volatilité extrême des cours des cryptomonnaies ; le risque opérationnel, en particulier de crypto criminalité ; le risque de liquidité ou de conversion en devise ; le risque juridique lié à l'extraterritorialité des prestataires ; le risque de blanchiment de capitaux et financement du terrorisme ; le risque d'évasion fiscale et de fuite des capitaux* ».

Toujours dans ses considérants, la décision de la COBAC rappelle le règlement n° 03/16/CEMAC/UMAC/CM précisant que les moyens de paiement autorisés au sein de l'UMAC sont « *le chèque, la lettre de change, le billet à ordre, le virement, le prélèvement, la carte de paiement et la monnaie électronique* ».

La décision de la COBAC précise de façon explicite « *que les cryptomonnaies n'entrent dans aucune de ces catégories et ne font l'objet d'aucune disposition spécifique* ».

Les considérants de la décision de la COBAC, au visa du règlement COBAC R-98/01, du règlement COBAC EMF-2010/01 et de l'article 13 du règlement COBAC R-2003/01

évoquent aussi l'impossibilité de tenir la comptabilité dans une autre monnaie que le Franc CFA.

En conséquence de ses travaux et considérants, la COBAC décidait le 6 mai 2022 que les établissements assujettis à la COBAC (notamment et principalement les banques) ainsi que leurs partenaires techniques « *ne sont pas autorisés à souscrire ou détenir pour leur propre compte ou pour le compte des tiers les cryptomonnaies ou monnaies virtuelles de quelque nature que ce soit* ».

A l'article 2, la décision de la COBAC « *interdit aux établissements assujettis ainsi qu'à leurs partenaires techniques (…) d'échanger ou de convertir, de régler ou couvrir en devise ou en Franc CFA les transactions relatives aux cryptomonnaies ou ayant un lien avec celles-ci* ».

L'article 5 de la décision enjoint aux établissements assujettis d'identifier les opérations réalisées ou rejetées par eux, en relation avec les cryptomonnaies et d'en assurer le reporting auprès du Secrétaire Général de la COBAC et de la BEAC mensuellement.

La décision prise de façon communautaire par la COBAC apparaît à la fois comme extrêmement rapide, générale et ferme.

Ses termes sont explicites : l'utilisation des cryptomonnaies au sein de l'UMAC est interdite, à tout le moins en faisant appel à des établissements bancaires relevant de la CEMAC ou de la BEAC.

Sur le plan communautaire, le Sango coin centrafricain doit être considéré comme mort-né et, en tout état de cause, comme un moyen d'échange et de paiement inconventionnel (pour ne pas dire illégal).

Il convient de rappeler que les décisions de la COBAC s'inscrivent dans le cadre de l'article 7 de la convention UMAC précisant que les actes juridiques pris par les Organes et les Institutions Spécialisées sont applicables dans chaque Etat membre.

Sur un plan plus trivial, les commentateurs n'ont pas manqué, de leur côté et indépendamment des considérations juridiques, de s'interroger sur les motivations réelles et l'effectivité d'une cryptomonnaie nationale en Centrafrique alors que le pays n'affiche un taux de pénétration à Internet que de 11 % environ et un taux d'électrification de 14,3 %.

Regard, octobre 2022

❖ Sur la violation des règles constitutionnelles centrafricaines

Au-delà des désaccords générés au sein de la CEMAC et de l'UMAC et de la réaction juridique de la COBAC, la loi centrafricaine du 22 avril 2022 et la mise en ligne du site de souscription du Sango coin ont suscité une vive émotion au niveau local.

C'est dans ces conditions que le « *Groupe d'action des organisations de la société civile pour la défense de la constitution du 30 mars 2016* » (G-16) a initié un recours devant la Cour Constitutionnelle Centrafricaine.

L'objet de ce recours était de voir déclarer inconstitutionnelle la Loi du 22 avril 2022.

C'est dans ces conditions que la Cour Constitutionnelle Centrafricaine a rendu la décision n° 008/CC/22 du 29 août 2022 laquelle est intéressante à plus d'un titre.

Sur la forme, le G16 tentait d'obtenir l'annulation de la Loi du 22 avril 2022 en application de l'article 49 de la Constitution Centrafricaine au motif que les signataires de la loi n'étaient pas suffisamment identifiables, ce moyen n'ayant pas été retenu par la Cour Constitutionnelle.

Il est à noter que le caractère inconventionnel de la loi au regard des traités de CEMAC et UMAC n'avait pas été soulevé par les requérants.

En revanche, s'agissant de l'instauration du Sango coin et des mesures incitatives ou des avantages accordés en contrepartie de la souscription à cette cryptomonnaie nationale, la décision de la Cour Constitutionnelle met, elle aussi, à mal le projet de Sango coin.

En effet, dans sa décision du 29 août 2022, la haute juridiction considère que la mise en vente de la nationalité centrafricaine dans le document officiel « Sango Genesis Paper », sur le site officiel Sango.org, n'est pas conforme à la constitution et doit donc être annulée au motif que « *la nationalité n'a pas de valeur marchande ».*

La Cour Constitutionnelle décide par ailleurs que l'attribution d'une e-résidence centrafricaine, instaurée uniquement par le document Sango Genesis Paper publié sur Sango.org, est contraire à la Constitution dans la mesure où le statut des étrangers et de l'immigration relève du domaine de la loi, la loi du 22 avril 2022 n'ayant aucunement prévu de telles dispositions.

La Cour Constitutionnelle a aussi déclaré non conforme à la Constitution l'attribution de terrains ou de ressources naturelles en contrepartie de la souscription de Sango coins et

a décidé que le document officiel Sango Genesis Paper, uniquement rédigé en anglais sur le site Sango.org, était lui aussi contraire à la Constitution puisque non rédigé dans une des deux langues officielles de la République Centrafricaine.

Il convient de préciser que l'Etat Centrafricain a partiellement corrigé ce dernier point puisque le site est à présent, au moins en partie, disponible en langue française.

Ainsi, sans annuler dans l'ordre juridique interne la création du Bitcoin comme monnaie de référence en Centrafrique, et sans interdire le principe de la souscription de cette monnaie au regard des règles constitutionnelles nationales, la Cour Constitutionnelle de Centrafrique a néanmoins annulé les modalités et contreparties de cette souscription qui constituaient des atteintes à l'ordre juridique interne, qu'il s'agisse de la nationalité, de la résidence fictive ou électronique des souscripteurs ou encore de l'allocation de terrains ou ressources naturelles dont les bénéficiaires espérés sont assez facilement identifiables.

La question de la sanction de la loi au regard des traités CEMAC et UMAC demeure à ce jour non traitée au niveau local.

❖ Conclusion

L'épisode, non refermé, de la création d'une cryptomonnaie nationale par la République Centrafricaine au travers de la loi du 22 avril 2022, aura permis de mettre en évidence, pour les juristes, une violation manifeste par un Etat membre de ses obligations communautaires à des fins politiques et géopolitiques non avouées mais clairement identifiables.

Cet épisode est aussi l'occasion pour les instances de la CEMAC et de l'UMAC de réaffirmer la primauté du droit communautaire et de clarifier, avec fermeté, l'interdiction des cryptomonnaies au sein de l'espace UMAC.

La célérité et la fermeté avec laquelle la COBAC a réagi est assez notable.

La décision du 29 août 2022 de la Cour Constitutionnelle de Centrafrique, qui eut par le passé l'occasion de témoigner de son indépendance à l'égard du pouvoir exécutif, y compris au prix de l'arrestation ou de la mise en résidence surveillée de ses membres, doit être saluée pour son courage et pour les limites qu'elle a posées, en droit national.

REVUE DU DROIT DES AFFAIRES EN AFRIQUE (RDAA)

Editée par

L'Institut du droit d'expression et d'inspiration françaises

Regard, octobre 2022

Note biographique de l'auteur

fda avocats

SOCIÉTÉ D'AVOCATS

Antoine DELABRIERE

Associé-Gérant du Cabinet **FENEON DELABRIERE AVOCATS** est inscrit au Barreau de Paris depuis 1995.
Diplômé en Droit des Affaires (Paris II- Assas), il a développé depuis une connaissance et une pratique reconnues en Droit des Affaires Africain OHADA à la rédaction duquel il a participé.
Il a conseillé ou conseille aussi des établissements et institutions bancaires.
Il intervient aussi bien comme conseil que dans le cadre de contentieux devant les juridictions françaises, africaines ou arbitrales.

Regard, octobre 2022

La Revue du Droit des Affaires en Afrique est publiée grâce au soutien de :