

Le rôle du renseignement financier dans les investigations financières et l'apport de la Cellule de Traitement des Informations Financières Une autre vision de l'approche préventive¹

Marc PENNA

**Conseiller de direction à la Cellule de Traitement des Informations
Financières**

Nathalie LAUKENS

**Criminologue à la Cellule de Traitement des Informations
Financières**

Kris MESKENS

**Secrétaire général de la Cellule de Traitement des Informations
Financières**

Pierre HENRARD

**Chef du Service d'analyse de la Cellule de Traitement des
Informations Financières**

¹ La vision présentée par les auteurs a reçu l'aval de Monsieur Jean-Claude DELEPIERE, Président de la Cellule de Traitement des Informations Financières, Substitut du Procureur général près la Cour d'Appel de Mons et Président Honoraire du Comité de Contrôle des Services de Renseignement et de Monsieur Philippe de KOSTER, Président suppléant de la Cellule de Traitement des Informations Financières

I. Petit historique !

Au **début des années 80**, la communauté internationale a pris conscience des dangers occasionnés par le phénomène du blanchiment, non seulement à l'égard de l'équilibre des marchés financiers, mais également à l'égard de la société démocratique dans son ensemble. Le besoin s'est aussi fait sentir de s'attaquer au blanchiment non plus seulement sous l'angle de la répression mais aussi par la voie préventive. La nature transfrontalière du blanchiment a aussi vite fait apparaître l'insuffisance d'une approche purement nationale du blanchiment et la nécessité de l'adoption de normes à vocation transfrontalière.

Le **27 juin 1980**, le Conseil de l'Europe a adopté des recommandations visant à prévenir l'utilisation du secteur financier à des fins de blanchiment de capitaux². Parmi ces recommandations figurait une recommandation primordiale : celle qui encourage les établissements de crédit à vérifier l'identité de leurs clients lors de certaines opérations sensibles.

Quelques années plus tard, en **décembre 1988**, le Comité de Bâle, adoptera, la Déclaration de principe pour la prévention de l'utilisation du système bancaire pour le blanchiment de fonds d'origine criminelle. C'est dans cette Déclaration que l'on trouve le germe de ce qui constituera par la suite la clef de voûte du dispositif préventif de lutte contre le blanchiment de capitaux, à savoir l'instauration d'une forme de coopération entre les établissements de crédit et un organisme indépendant (intitulé CRF pour Cellule de Renseignements Financiers ou FIU en anglais pour Financial Intelligence Unit), chargé de la lutte contre le blanchiment et ultérieurement le financement du terrorisme et celui de la prolifération d'armes de destruction massive.

C'est également à la **fin des années quatre-vingt** que sera constitué le Groupe d'Action Financière (GAFI). Trente quatre Etats, la Commission européenne et le Conseil de coopération du Golfe sont aujourd'hui membre du GAFI et plusieurs organismes internationaux, comme le FMI, la Banque Mondiale, le Comité Moneyval du Conseil de l'Europe et le Groupe Egmont en sont membres observateurs et contribuent par leurs expertises aux travaux du GAFI. Le GAFI a mis au point 40 Recommandations qui sont aujourd'hui reconnues par tous comme constituant des normes (standards) internationales en matière de lutte contre le blanchiment, le financement du terrorisme et la prolifération d'armes de destruction massive³.

A partir des années nonante, sur la base des 40 Recommandations du GAFI et, en Europe de la Directive 91/308/CEE (Directive européenne du Conseil des Communautés européennes du 10 juin 1991 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux), de plus en plus de pays vont imposer un système de déclarations d'opérations suspectes et vont constituer des CRF pour les recevoir.

La plupart des CRF anglo-saxonnes vont plutôt opter pour un mécanisme de déclarations de soupçon purement mécanique et automatique résultant de l'occurrence d'un nombre bien

² Recommandation N° R (80) 10 du Comité des Ministres des Etats membres relative aux mesures contre le transfert et la mise à l'abri des capitaux d'origine criminelle – adoptée le 27 juin 1980 lors de la 321^{ème} réunion des Délégués des Ministres

³ www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Recommandations_GAFI.pdf

défini d'indicateurs objectifs ou encore du dépassement de certains seuils (« threshold » en anglais).

Ce premier mécanisme présente une certaine automaticité. Une liste d'opérations est établie à partir de critères objectifs sur base desquels la déclaration doit être faite. L'organisme déclarant n'a pas à s'interroger sur le lien que l'opération est susceptible d'avoir avec une activité criminelle. Ce système entraîne généralement une transmission massive d'informations à la CRF qui sera alors chargée de faire le tri. L'analyse de ces informations peut se faire à l'aide de moyens informatisés. Ce système présente l'avantage de soulager l'organisme déclarant d'une certaine responsabilité quant à l'existence ou non d'un soupçon. Le revers de la médaille est la charge de travail générée pour la CRF obligée de traiter un volume important d'informations et la qualité très inégale de celles-ci. En outre, les critères objectifs peuvent parfois être contournés par la mise en place de parades telles que le fractionnement des dépôts.

Par contre, la plupart des CRF européennes, étrangères au système de « Common Law », ont plutôt opté pour un mécanisme de déclarations « subjectives », c'est-à-dire des déclarations de soupçon dont la transmission résulte avant tout d'une appréciation subjective du déclarant (en l'occurrence le responsable anti-blanchiment) et basée sur une analyse du risque prenant en considération des éléments contextuels liés à la nature des opérations et au profil du client.

Ce deuxième mécanisme s'appuie sur la perspicacité des organismes déclarants chargés de décider si oui ou non l'opération est susceptible de couvrir des agissements suspects. L'avantage de cette procédure est la limitation du nombre de déclarations à la CRF qui peut alors consacrer un temps plus important à l'analyse approfondie des informations transmises.

La Belgique a pour sa part, comme ses consœurs européennes étrangères au système de « Common Law », opté pour un mécanisme de déclarations « subjectives » estimant que ce mécanisme était plus productif et moins contraignant en termes de moyens informatiques à développer par la CRF pour conserver et analyser les millions de transactions financières (souvent non suspectes) que les établissements de crédit auraient dû lui communiquer de manière journalière, si d'aventure la Belgique avait opté pour l'autre mode de déclaration.

Si le mode anglo-saxon de déclaration offre d'une part l'avantage de pouvoir rassembler dans une même base de données centrale des millions de transactions financières, que les CRF pourront par la suite utiliser pour analyse, il présente d'autre part le désavantage de submerger les CRF de déclarations, pas toujours suspectes, qui risquent rapidement d'impacter négativement sur son efficacité et l'efficacité du dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LBC/FT).

Même si au niveau européen, les CRF résultent d'une même directive européenne, ce secteur se caractérise par sa grande diversité. On distingue principalement 4 modèles de CRF dans le monde : administratif, policier, judiciaire et mixte (policier/judiciaire).

Dans le modèle administratif, les déclarations de soupçon sont adressées à une autorité administrative indépendante spécialement constituée à cet effet, qui les traite et les analyse, avant d'éventuellement transmettre le résultat de son analyse aux autorités judiciaires à des fins d'investigation ou de poursuites. Ce type de CRF joue un rôle de filtre entre les personnes et institutions déclarantes et les autorités judiciaires.

Dans le modèle policier, les déclarations de soupçon sont directement adressées aux services de police pour investigation. Il s'agit dans la plupart des cas d'une unité ou d'un département constitué ou désigné au sein des services de police, ayant parfois une mission similaire à une CRF de type administratif.

Dans le modèle judiciaire, les déclarations sont adressées directement au Procureur, qui charge les services de police de faire l'enquête.

Dans tous les modèles (administratif, policier, judiciaire ou mixte), l'efficacité du dispositif LBC/FT dépendra largement de la perspicacité et du niveau de collaboration du secteur financier (et non financier), de son organisation et d'un contrôle efficace des organismes et personnes visés par des autorités de contrôle compétentes (voir ci-dessous).

En Belgique, c'est la loi du 11 janvier 1993, préventive de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme⁴, qui met en œuvre le volet préventif de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. La loi du 11 janvier 1993 complète par différentes mesures préventives le volet répressif de la lutte contre le blanchiment : l'article 505 du code pénal.

II. Le dispositif préventif

La loi du 11 janvier 1993 s'applique à un ensemble de professions identifiées, tant au niveau international qu'au niveau national, comme pouvant être susceptibles d'être utilisées à des fins de blanchiment ou de financement du terrorisme.

Ces professions sont couramment classées en deux catégories : les professions dites financières (les bureaux de change, les établissements de crédit, la Banque Nationale de Belgique, les sociétés de bourse, La Poste – bpost, les entreprises et intermédiaires en produits d'assurance-vie, ...) et un ensemble de professions dites non financières (les notaires, les agents immobiliers, les professions du chiffre⁵, les casinos, les commerçants en diamants, les huissiers de justice, les avocats, ...).

Des mesures préventives LBC/FT s'appliquent à ces professionnels : identification de leurs clients habituels, identification des clients occasionnels qui les sollicitent pour une opération ponctuelle d'un montant de plus de 10.000 EUR, identification qui doit se faire au moyen d'un document probant dont il est pris copie, identification des mandataires et des bénéficiaires effectifs des clients personnes physiques et personnes morales, des mesures spécifiques de vigilance à l'égard des PEPS⁶, des mesures de vigilance constantes vis-à-vis des opérations de la clientèle et l'obligation d'informer la CTIF lorsqu'ils savent ou soupçonnent que les opérations suspectes détectées sont en rapport avec du blanchiment ou du financement du terrorisme.

Ces mesures qui sont maintenant couramment appliquées depuis 20 ans dans la plupart des pays occidentaux ont permis d'améliorer grandement tant la stabilité que la transparence de nos systèmes financiers.

⁴ www.ctif-cfi.be – Ressources - dispositions législatives – législation belge

⁵ Réviseurs d'entreprises, experts comptables externes, conseillers fiscaux externes, comptables agréés et comptables-fiscalistes agréés

⁶ Personnes Politiquement Exposées (chefs d'Etat, chefs de gouvernement ...)

La CTIF traite annuellement entre 17.000 et 23.000 déclarations de soupçon, regroupées dans plus ou moins 5.000 à 8.000 dossiers.

La quasi totalité des déclarations de soupçon reçues par la CTIF sont le résultat d'une analyse préalable réalisée par un responsable anti-blanchiment désigné et d'une évaluation « subjective » mais rigoureuse des opérations suspectes identifiées, en fonction de la nature des opérations et du profil du client. Seules les déclarations reçues des casinos et dans une certaine mesure des notaires et des agents immobiliers et les déclarations de transport transfrontalier d'argent liquide présentent une certaine automaticité et découlent de l'application purement « objective » de l'article 20 de la loi et de deux arrêtés royaux⁷ et une directive européenne⁸.

Si le système préventif repose en partie sur une confiance du législateur envers les institutions visées par la loi, son efficacité est renforcée par un mécanisme de contrôle et des sanctions. Le travail d'analyse du responsable anti-blanchiment doit être rigoureux, documenté, bien argumenté et justifié. Il doit aussi faire l'objet d'un rapport interne écrit que les autorités de contrôle compétentes des professions visées⁹ sont en droit de consulter.

Si le raisonnement suivi par un professionnel n'est pas correct ou n'est pas de bonne foi, les autorités de contrôle compétentes doivent faire elles-mêmes la déclaration à la CTIF et la CTIF pourra faire usage de toutes ses compétences.

En vertu de l'article 31 de la loi du 11 janvier 1993¹⁰, les renseignements concernant d'éventuelles opérations de blanchiment ou de financement du terrorisme que ces autorités de contrôle constateraient dans l'exercice de leurs missions doivent être immédiatement communiqués à la CTIF. Il n'est, en outre, plus requis de ces autorités qu'elles aient connaissance d'éléments susceptibles de constituer une preuve du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme. Il n'appartient en effet pas à ces autorités de transmettre des preuves de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme mais seulement des soupçons.

⁷ AR 26 Janvier 2014 portant certaines mesures relatives au contrôle du transport transfrontalier d'argent liquide - www.ctif-cfi.be/website/images/FR/law_be/bs-mb-17-02-2014.pdf et Arrêté Royal du 6 mai 1999 portant exécution de l'article 26, § 2, alinéa 2, de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme - http://www.ctif-cfi.be/website/images/FR/law_be/06_05_1999_art26_par2_2_FR.pdf

⁸ Règlement (CE) n° 1889/2005 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre relatif au contrôle de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté

⁹ Les autorités de contrôle pour la plupart des organismes financiers sont la Banque Nationale de Belgique (BNB) et l'Autorité des services et marchés financiers (FSMA). Dans certains cas, cette compétence est dévolue aux ministres: le Ministre qui a la Poste dans ses attributions pour la Poste, le Ministre des Finances pour la Caisse des Dépôts et Consignations, le Ministre de l'Intérieur en ce qui concerne les transporteurs de fonds et le Ministre des Affaires Economiques en ce qui concerne les entreprises de crédit à la consommation et les entreprises de leasing. En ce qui concerne les casinos, cette compétence est dévolue à la Commission des Jeux de hasard et pour les agents immobiliers, à l'Institut professionnel des agents immobiliers. Pour les notaires, il s'agit de la Chambre Provinciale des Notaires, pour les huissiers de justice, la Chambre d'Arrondissement des Huissiers de justice. Les réviseurs d'entreprises sont placés sous le contrôle disciplinaire de l'Institut des Réviseurs d'entreprises, les experts-comptables et les conseillers fiscaux sont placés sous le contrôle disciplinaire de l'Institut des Experts-comptables et des Conseillers fiscaux, et les comptables agréés et comptables-fiscalistes agréés sont placés sous le contrôle disciplinaire de l'Institut Professionnel des comptables agréés et fiscalistes.

¹⁰ www.ctif-cfi.be – Ressources – Dispositions législatives – législation belge

Les professionnels auprès desquels des manquements graves et systématiques en matière LBC/FT sont constatés peuvent se voir infliger une amende administrative pouvant s'élever à 1.250.000 EUR (maximum) ou une autre sanction non financière (publication de la sanction) qui peut avoir des conséquences financières indirectes plus conséquentes (en termes de renommée pour l'établissement de crédit par exemple).

En Belgique les autorités de contrôle, de tutelle ou disciplinaires des professions visées par le dispositif LBC/FT privilégient une politique des sanctions qui recoure moins souvent que leurs homologues étrangers (anglo-saxons) à des amendes pécuniaires. Au contraire, ces autorités vont privilégier le dialogue avec le professionnel et l'engagement de celui-ci à prendre des mesures correctrices pour remédier aux manquements constatés en matière de contrôle interne.

De cette approche résulte un système préventif LBC/FT en constante mutation qui s'adapte et s'améliore au fil du temps et qui est donc de plus en plus efficace.

Il importe de rappeler que, de manière générale, le rôle de ces autorités ne consiste pas à mettre elles-mêmes en place des mécanismes et procédures de détection des opérations suspectes effectuées par les clients des personnes et organismes qu'elles contrôlent ou de faits suspects en matière de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme mais plutôt, à vérifier que ces personnes et organismes ont effectivement mis en place de tels mécanismes et procédures et à adopter, si nécessaire, les mesures appropriées pour amener ces personnes et organismes à remédier aux lacunes constatées, voire pour les y contraindre, et, le cas échéant, à sanctionner les manquements constatés.

Bien évidemment, si le raisonnement tenu par le responsable anti-blanchiment n'est pas de bonne foi, le professionnel risque également des poursuites pour complicité de blanchiment.

En aucun cas, ce rapport interne ne peut être utilisé pour couvrir des activités délictueuses (complicité de blanchiment) dans le chef des déclarants.

Suivant la loi préventive, ce rapport interne doit être conservé pendant 5 années à dater de l'opération financière suspecte.

Ces dernières années, le nombre de déclarations de soupçon adressées par les professionnels visés a connu une forte croissance. Le nombre annuel de déclarations est passé de 12.800 déclarations en 2007 à près de 23.000 déclarations en 2013, soit une augmentation de quasi 100 %.

Ceci confirme tout d'abord que, dans son ensemble, les professionnels visés collaborent activement avec la CTIF.

Si on examine plus en détails les déclarations de soupçon reçues on constate qu'en nombre de déclarations, c'est principalement les **bureaux de change** qui alimentent la CTIF.

Les déclarations des bureaux de change concernent des opérations financières de montants relativement limités (quelques milliers EUR), la plupart en rapport avec des transferts internationaux de type « *money remittance* ».

En 2013, les déclarations des bureaux de change représentaient un tout petit peu plus de 50 % des déclarations reçues, mais même pas 1 % de la valeur totale des opérations de blanchiment identifiées par la CTIF et communiquées aux autorités judiciaires.

Les **établissements de crédit**¹¹ constituent la seconde catégorie de déclarants en nombre de déclarations à la CTIF et leurs déclarations concernent en général des opérations de plus grande importance en termes de montants.

En 2013, les déclarations des établissements de crédit représentaient près de 30 % des déclarations reçues, mais plus de 65 % de la valeur totale des opérations de blanchiment identifiées par la CTIF et communiquées aux autorités judiciaires.

En ce qui concerne les **professions non financières**, le nombre de déclarations de soupçon reçues est bien évidemment moindre mais doit être relativisé et plusieurs facteurs peuvent expliquer ces différences.

Tout d'abord, un grand nombre de professionnels n'ont d'autorité de contrôle en matière LBC/FT¹² que depuis le mois de janvier 2010. Si la plupart de ces autorités de contrôle ont déjà depuis le mois de janvier 2010 adopté des règlements LBC/FT et entrepris de sensibiliser leurs membres, les premiers contrôles n'auront lieu qu'en 2014 ou 2015. Ce qui peut expliquer le faible niveau de déclaration à ce jour.

On remarquera néanmoins que les efforts de sensibilisation ont été payants pour les notaires et dans une moindre mesure pour les agents immobiliers, dont le nombre de déclarations passe respectivement de 153 et 26 déclarations en 2010 à 929 et 67 déclarations en 2013. De même, les professionnels du chiffre passent de 74 déclarations en 2010 à 187 déclarations en 2013.

Il faut également souligner que si les **professionnels du chiffre**¹³ font moins de déclarations de soupçon à la CTIF, ils sont aussi moins régulièrement que les établissements de crédit confrontés à des opérations de blanchiment ou à des faits susceptibles d'indiquer qu'un de leurs clients se livrerait à des opérations de blanchiment, voire de financement du terrorisme.

S'il peut survenir qu'un professionnel du chiffre dans le cadre de l'exercice de sa profession ait connaissance d'une infraction pénale éventuellement commise par un de ses clients (par exemple : une fraude fiscale), il est compréhensible que souvent le professionnel ne sache pas comment son client a le cas échéant blanchi le produit de ses activités illicites ou frauduleuses.

En application de la loi du 11 janvier 1993, il appartient au professionnel du chiffre de communiquer à la CTIF ses soupçons de blanchiment, en aucun cas ses soupçons de fraude (fiscale).

¹¹ En ce compris les professionnels assimilés : sociétés de crédit hypothécaire, sociétés de bourse, Banque Nationale de Belgique, Bpost ...

¹² Pour plusieurs professions non financières, c'est l'instance disciplinaire de leur organisation professionnelle qui est leur autorité de contrôle en matière LBC/FT (notaires, professionnels du chiffre, avocats, huissiers de justice)

¹³ Réviseurs et Experts comptables externes

Signalons finalement que si certains professionnels¹⁴ ne font pas beaucoup de déclarations à la CTIF c'est peut-être parce qu'ils sont eux-mêmes à la base des opérations frauduleuses et de blanchiment, parce qu'en tant que conseillers, ils les ont organisées ou ont mis les moyens de les organiser à disposition des criminels et des fraudeurs. Il est donc peu probable (voire contraire aux principes du droit) que dans ces circonstances, les professionnels s'auto-incriminent en faisant volontairement et spontanément une déclaration à la CTIF.

Par contre l'absence de déclarations à la CTIF constitue un élément supplémentaire qui pourrait être utilisé par le juge d'instruction et par le juge de fond pour incriminer le professionnel « complice ».

Notons également qu'en matière de déclaration de soupçon, le législateur a, en janvier 2010, introduit dans la loi du 11 janvier 1993 une disposition permettant au **Parquet fédéral** de communiquer des informations à la CTIF lorsqu'il investigue des faits de financement du terrorisme. Une même disposition a été introduite au même moment pour l'**Office de lutte antifraude de la Commission européenne (OLAF)**, lorsque cet organisme investigue des faits de fraudes au détriment des intérêts financiers de l'UE.

La CTIF est valablement saisie lorsqu'elle reçoit une telle communication du parquet fédéral et de l'OLAF et peut faire usage de toutes les compétences que lui confère la loi pour analyser les informations reçues et les enrichir. Si la CTIF possède des informations financières utiles pour le parquet fédéral ou l'OLAF, ou parvient à en obtenir auprès des organismes et personnes visés ou auprès d'homologues étrangers, elle les communiquera en retour au parquet fédéral qui peut ainsi enrichir sa propre enquête.

L'objectif de cette nouvelle disposition était de renforcer la lutte contre le terrorisme et son financement par une plus grande collaboration ou un plus grand échange d'informations entre la CTIF et le Parquet fédéral dans un domaine où il est de plus en plus difficile de détecter des opérations parce que celles-ci ont souvent une valeur très faible, ont une apparence légale ou parce que ceux qui financent le terrorisme donnent à celles-ci une apparence légale. Ce n'est que par une collaboration efficace entre les différents acteurs impliqués dans la lutte contre le terrorisme et son financement que l'on pourra être plus effectif dans la lutte contre ce phénomène.

Si depuis 2010, ce dispositif existe bel et bien sur papier, ni le parquet fédéral, ni l'OLAF (organisme avec lequel la CTIF a signé un accord de coopération) n'y ont encore eu recours à ce jour. Les raisons de cette abstention devraient être identifiées et évaluées.

Depuis l'entrée en vigueur en 2007 du règlement (CE) n° 1889/2005 du 26 octobre 2005 et de l'AR du 5 octobre 2006 modifié par l'AR du 26 janvier 2014¹⁵ portant certaines mesures relatives au contrôle du transport transfrontalier d'argent liquide, les **Douanes et Accises** sont chargées de la réception et de l'enregistrement des déclarations de transport transfrontalier d'argent liquide de plus 10.000 EUR et ont l'obligation de transmettre une copie de ces déclarations (ou des PV établis en l'absence de déclaration) à la CTIF qui est valablement saisie.

¹⁴ Conseillers fiscaux externes ou avocats (fiscalistes)

¹⁵ www.ctif-cfi.be - Dispositions législatives – législation belge

Malgré la présence croissante de cash, reconnue internationalement, dans les opérations de blanchiment et de financement du terrorisme, une grande partie des déclarations sont des déclarations spontanées ou à la demande (trafic UE). Il y a très peu de procès verbaux pour absence de déclarations, déclarations mensongères ou suspicions de blanchiment ou de financement du terrorisme.

Enfin, très récemment, en mars 2012¹⁶, le législateur a introduit dans la loi du 11 janvier 1993 une nouvelle disposition permettant aux fonctionnaires des **Services Administratifs de l'Etat** de faire part à la CTIF de leurs soupçons de blanchiment ou de financement du terrorisme. La CTIF a déjà depuis le mois de mars reçu plusieurs communications.

La CTIF est aussi compétente pour recevoir des demandes d'informations d'**homologues étrangers**¹⁷ qu'elle peut traiter comme toute autre déclaration de soupçon. La circulation d'informations entre homologues étrangers s'effectue toujours de manière sécurisée et est grandement facilitée par le fait qu'à ce niveau il s'agit d'un échange d'informations entre autorités administratives, les informations obtenues n'étant pas telles qu'elles destinées à être directement utilisées dans le cadre d'une procédure pénale.

III. L'intervention de la CTIF

Instituée par la loi du 11 janvier 1993, la CTIF est une autorité administrative indépendante, dotée de la personnalité juridique.

L'un des problèmes essentiels posé par le mécanisme préventif de déclaration des transactions suspectes est qu'il déroge aux principes qui gouvernent généralement la relation entre une banque et son client. Même dans les pays où le secret bancaire au sens strict n'existe pas, comme c'est le cas en Belgique¹⁸, il n'en reste pas moins que la relation avec le client est couverte par un devoir de confidentialité fondé sur les principes généraux du droit des conventions¹⁹. Néanmoins, une banque a dans certaines circonstances un devoir corrélatif de vigilance aux fins d'éviter de prêter les services de son établissement à des fins illicites. A l'époque de la première directive anti-blanchiment, il a été demandé aux organismes financiers non de mettre fin à la relation²⁰ mais de « dénoncer » le client suspect à un organe compétent désigné. Si à l'époque les établissements de crédit ont trouvé acceptable qu'un devoir de discrétion ne puisse servir à couvrir des opérations manifestement illicites, ils ont néanmoins marqué le souhait de ne pas se transformer en auxiliaires de police et de pouvoir transmettre leur soupçon à une autorité spéciale constituée à cet effet, autorité qui ne serait pas soumise au prescrit de l'article 29 du Code d'instruction criminelle en vertu duquel tout

¹⁶ Loi programme du 29 mars 2012 publiée au Moniteur Belge du 6 avril 2012 (entrée en vigueur le 16 avril 2012)

¹⁷ En vertu d'un accord de coopération (MOU) ou au cas par cas

¹⁸ Depuis l'arrêt de principe rendu par la Cour de cassation le 25 octobre 1978 (*Pas.*, 1979, I, p. 237), il est établi que le secret bancaire n'est pas un des secrets professionnels dont la violation est sanctionnée par l'article 458 du Code pénal.

¹⁹ Si le banquier contrevient au devoir de discrétion en divulguant des informations sur son client en dehors des cas où la loi le lui ordonne expressément, il peut en être rendu responsable en vertu de l'article 1135 du Code civil. Voir aussi J. P. SPREUTELS, "Droit pénal des affaires – Chronique de jurisprudence (1993-1996)", *TBH*, 1997, p. 153.

²⁰ Si l'attitude de mettre fin à la relation est correcte au niveau de l'éthique des affaires, elle est peu porteuse dès lors qu'il s'agit de lutter contre le blanchiment, la rupture de la relation entraînant purement et simplement un déplacement de l'activité délictueuse vers d'autres professionnels.

fonctionnaire ou officier public qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, est tenu d'en donner avis au procureur du Roi.

Le législateur belge, convaincu par ces arguments et soucieux de l'instauration d'un mécanisme pragmatique et non purement symbolique, a mis sur pied une autorité administrative, interface entre le secteur financier et les autorités de poursuite et a garanti à ce secteur que les informations ne seraient transmises au parquet qu'après avoir été analysées en profondeur²¹. « Un système de lutte contre le blanchiment de capitaux ne peut être réellement efficace que si les informations requises sont communiquées sans la moindre réticence »²².

La CTIF est dirigée par un magistrat détaché du parquet, qui est assisté dans ses fonctions par deux présidents suppléants également détachés du parquet. Ces trois personnes disposent d'une expérience considérable dans les matières du blanchiment et du financement du terrorisme dans la mesure où elles sont détachées d'un des parquets financiers du pays et qu'elles doivent légalement avoir une expérience d'au moins 10 ans dans des fonctions judiciaires, administratives ou scientifiques en rapport avec le fonctionnement des personnes et organismes visés à l'article 2 de la loi du 11 janvier 1993²³.

Ce choix d'un magistrat en tant que Président est justifié par le souci d'organiser un contrôle de l'activité financière en fonction des besoins ultérieurs du travail policier et judiciaire et d'assurer un relais approprié par rapport aux autorités judiciaires²⁴.

Lors des travaux préparatoires de la loi, il a été mentionné qu'en raison de la finalité judiciaire de la fonction et pour assurer une plus grande indépendance aux membres, il était nécessaire de subordonner leur nomination à des règles comparables à celles applicables à la nomination des membres du ministère public²⁵. Ainsi la loi prévoit que les membres sont désignés par le Roi. L'arrêté royal du 11 juin 1993 relatif à la composition, à l'organisation, au fonctionnement et à l'indépendance de la CTIF²⁶ précise qu'ils sont nommés sur la proposition des Ministres des Finances, de la Justice ainsi que des Ministres qui ont les Affaires économiques et les Classes Moyennes dans leurs attributions. Leur mandat est de six ans renouvelable. La moitié des membres est renouvelée tous les trois ans.

Bien que la CTIF soit une autorité administrative indépendante du parquet qu'elle alimente par ses transmissions, la présence de trois magistrats en son sein, dont deux au moins à temps plein, lui permet de bénéficier en grande partie des avantages qu'offre la formule judiciaire de CRF.

Les trois magistrats qui la composent peuvent en effet dans le cadre de leurs fonctions à la CTIF faire usage des compétences et de l'expérience de la pratique judiciaire qu'ils ont acquises dans leurs fonctions judiciaires antérieures pour analyser et traiter les dossiers de blanchiment. Ils sont parfaitement placés pour juger de l'opportunité de pousser les

²¹ *Doc. Parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 689/2, p. 3.

²² *Doc. Parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 689/2, p. 5.

²³ Article 22 § 5 5° de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme

²⁴ *Doc. Parl.*, Sénat, 1991-1992, n° 468/1, p. 14.

²⁵ *Doc. Parl.*, Sénat, 1991-1992, n° 468/2, p. 26.

²⁶ *M.B.* du 22 juin 1993, p. 15118, modifié par les arrêtés royaux des 30 mai 1994, 23 février 1995, 10 août 1998, 4 février et 28 décembre 1999.

investigations sur un plan administratif et de déterminer dans quel sens il y a lieu de les orienter.

La CTIF est également composée de 4 experts en matière financière et d'un officier supérieur détaché de la police fédérale disposant eux aussi d'une expérience d'au moins 10 ans dans des fonctions judiciaires, administratives ou scientifiques en rapport avec le fonctionnement des personnes et organismes visés à l'article 2 de la loi du 11 janvier 1993.

En 1993, la Belgique n'a pas voulu d'une formule purement judiciaire de CRF, estimant plus judicieux et plus productif de s'associer les compétences d'experts financiers et, quelques années plus tard, des compétences d'un officier supérieur détaché de la police fédérale. Ce dernier venant compléter le dispositif en place, qui, depuis 1993, pouvait déjà faire appel à deux officiers de liaison de la police fédérale.

La formule choisie par la Belgique offre ainsi l'avantage de constituer un mixte des trois modèles de CRF : administratif, judiciaire et policier.

Les 8 membres de la CTIF sont assistés par un secrétariat composé de 51 personnes²⁷, dont 43 (84 %) sont directement impliquées dans le traitement opérationnel des dossiers de blanchiment et de financement du terrorisme. Les membres du personnel de la CTIF ont des « backgrounds » juridiques et économiques, ce qui est également un avantage pour le traitement des dossiers.

Financièrement, la CTIF est indépendante des pouvoirs publics dans la mesure où elle est financée par des contributions des organismes et personnes visés. Il s'agit d'un financement rendu obligatoire par l'Arrêté Royal du 11 juin 1993, relatif à la composition, à l'organisation, au fonctionnement et à l'indépendance de la CTIF.

L'Arrêté Royal du 11 juin 1993 précise, à l'article 12, que « *Chaque année, dans le courant du mois de décembre, la Cellule établit son budget pour l'année suivante. Le montant maximum de ce budget est fixé par Nos Ministres de la Justice et des Finances.* »

Ce n'est donc pas le secteur financier, ni les professions non financières visés qui déterminent le montant du budget de la CTIF, mais les Ministres de la Justice et des Finances.

Ce mode de financement particulier et qui semble paradoxal en surface, se justifie en réalité sur la base des considérations suivantes. Pour le législateur, les organismes et professions couverts sont les premiers bénéficiaires du dispositif préventif²⁸. Tout d'abord, il est certain que l'utilisation des établissements de crédit et des institutions financières à des fins de blanchiment risque de compromettre gravement la solidité et la stabilité des institutions en question ainsi que la fiabilité du système financier en général, qui perdrait ainsi la confiance du public²⁹. Ensuite, grâce à la création de la CTIF, les organismes et professions peuvent s'adresser à cette autorité en toute confiance, sans craindre de voir les renseignements qu'ils lui communiquent utilisés à d'autres fins que la lutte contre le blanchiment de capitaux au sens restreint de la loi préventive. « Le secret professionnel renforcé de la CTIF et son autonomie de décision constituent une garantie appréciable pour les organismes et personnes visés, pour leur personnel, ainsi que pour leurs clients, dont la protection de la vie privée est

²⁷ Situation au 31/12/2013

²⁸ Doc. Parl., Sénat, 1991-1992, n° 468/2, p. 23.

²⁹ Doc. Parl., Chambre, 1997-1998, n° 1335/1, p. 15.

ainsi mieux assurée. Il ne faut pas perdre de vue que le système de déclaration procure un avantage particulier. La loi leur assure une immunité civile, pénale et disciplinaire lorsqu'ils effectuent une déclaration de bonne foi »³⁰.

De plus, l'indépendance de la CTIF et de ses membres à l'égard du secteur financier et des autres professions visées est notamment assurée par le fait qu'ils ne peuvent soit exercer concomitamment, soit avoir exercé pendant l'année qui précède leur désignation, une fonction d'administrateur, de directeur, de gérant ou de préposé dans l'un des organismes financiers énumérés à l'article 2 de la loi du 11 janvier 1993 ou dans un casino. Par contre cette incompatibilité ne s'applique pas aux professions de conseil (notaires, comptables, réviseurs) car il aurait paru regrettable de se priver des compétences de ces professionnels. Une garantie subsiste néanmoins à leur égard puisque l'article 2 du règlement d'ordre intérieur de la CTIF prévoit qu'en cas de conflit d'intérêts, le membre concerné est tenu d'en prévenir la CTIF et de faire mentionner cette déclaration au procès-verbal de la séance. Il ne peut alors prendre part ni à la délibération, ni au vote.

La CTIF a pour mission de recevoir et d'analyser les déclarations de soupçons reçues des organismes et personnes visés et le cas échéant de transmettre le résultat de ces analyses aux autorités judiciaires, en vue de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération.

La CTIF dispose d'un certain nombre de prérogatives que lui confère la loi du 11 janvier 1993 et qui lui permettent d'analyser et de compléter les informations communiquées par ces organismes et personnes. La CTIF peut ainsi se faire communiquer tous les renseignements (complémentaires) qu'elle juge utiles à l'accomplissement de sa mission de la part des organismes et personnes visés par la loi du 11 janvier 1993, des services de police, des services administratifs de l'Etat (autorités fiscales, Douanes et accises, services de renseignements), des curateurs de faillite, des administrateurs provisoires de faillite et des autorités judiciaires.

L'analyse de la CTIF a pour objectif de faire apparaître un lien entre les capitaux faisant l'objet des opérations financières suspectes déclarées et certaines activités criminelles limitativement énumérées par la loi du 11 janvier 1993³¹. La CTIF joue un rôle de filtre qui permet d'éviter que les services du parquet soient encombrés par des déclarations non pertinentes³².

La CTIF ne dispose pas du même pouvoir discrétionnaire que les autorités judiciaires et ne peut donc pas, si des indices sérieux de blanchiment existent, juger de l'opportunité de la transmission d'un dossier. Lorsque des indices sérieux de blanchiment ou de financement du terrorisme, en ce compris le financement de la prolifération d'activités nucléaires sensibles ou la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires, apparaissent, la CTIF a l'obligation de transmettre les informations en sa possession au procureur du Roi compétent ou au procureur fédéral.

³⁰ Doc. Parl., Chambre, 1997-1998, n° 1335/1, p. 16. La loi du 11 janvier 1993 prévoit qu'il appartient au Roi de fixer la contribution aux frais de fonctionnement de la CTIF due par les organismes et professions couverts. L'arrêté royal du 11 juin 1993 prévoit deux catégories de contribution, l'une fixe, l'autre variable. L'ensemble des organismes et professions visés sont assujettis à une contribution fixe dont le montant varie en fonction de la taille de la structure et de l'importance quantitative et qualitative des déclarations qu'ils sont susceptibles de faire auprès de la CTIF.

³¹ www.ctif-cfi.be – Ressources - Dispositions législatives – législation belge

³² Doc. Parl., Chambre, 1992-1993, n° 689/2, p. 3.

Le dispositif préventif LBC/FT donne une définition plus restrictive du blanchiment que l'approche pénale, ce qui confère à la CTIF une mission de tri entre les déclarations se rapportant à la criminalité grave, justifiant la collaboration du secteur financier, et celles considérées comme moins attentatoires à l'ordre social et économique.

Si la CTIF fait un tri entre les informations qu'elle reçoit des déclarants et celles qu'elle transmet aux autorités judiciaires parce qu'elle a pu identifier des indices sérieux de blanchiment ou de financement du terrorisme, il faut rappeler que la CTIF classe les dossiers provisoirement et qu'elle sait reprendre les informations utiles issues de ces dossiers si de nouveaux éléments apparaissent.

L'article 33 de la loi du 11 janvier 1993³³ permet aux autorités judiciaires et aux services de police d'informer spontanément la CTIF lorsqu'ils mettent un dossier à l'instruction ou lorsqu'ils enquêtent sur des faits de blanchiment ou de financement du terrorisme ou des faits en rapport avec une des criminalités sous-jacentes visées par la loi. Bien que la CTIF ne soit pas autorisée à ouvrir un dossier sur base d'une telle communication du parquet (à l'exception des communications reçues du parquet fédéral et relatives à des instructions ou informations pour financement du terrorisme), il est bien évident que si la CTIF possède des informations utiles qu'elle n'avait jusqu'alors pas pu transmettre faute d'indices sérieux, elle les communiquera immédiatement au parquet intéressé (les indices sérieux résultant des informations complémentaires du parquet) et celui-ci pourra les transmettre au service de police qui mène l'enquête.

Par rapport à la formule judiciaire où le traitement/tri des déclarations devra être réalisé par les magistrats du parquet, la formule retenue par la Belgique, qui est celle de l'autorité administrative indépendante, nous paraît, pour un même objectif (le traitement et le filtrage de milliers de déclarations de soupçon reçues des organismes et personnes visés), financièrement bien plus avantageuse pour les autorités judiciaires.

Hormis les 3 magistrats et les 2 officiers de liaison de la Police fédérale détachés à la CTIF, les frais de fonctionnement de la CTIF sont pris en charge par les organismes et personnes visés.

Depuis 2007, la CTIF a transmis 8.401 dossiers aux autorités judiciaires du pays pour un montant total de 9,7 milliards EUR d'argent blanchi. Ce sont les parquets de Bruxelles, d'Anvers, de Malines, de Bruges, de Gand et le Parquet fédéral qui sont les principaux destinataires des dossiers transmis par la CTIF.

Si, en raison de la gravité ou de l'urgence, la CTIF l'estime nécessaire, elle peut aussi faire opposition à l'exécution d'une opération en particulier ou à toute opération au débit d'un compte bancaire. Cette opposition s'applique pendant une durée maximale de cinq jours ouvrables à compter de la notification. Ce délai doit permettre aux autorités judiciaires de prendre les mesures de saisies judiciaires qui s'imposent aux fins de bloquer les fonds ou les avoirs pour lesquels il existe des présomptions qu'ils aient une origine illicite.

Les renseignements issus de l'analyse opérationnelle de la CTIF peuvent alimenter une enquête criminelle déjà existante ou permettre de déclencher une enquête criminelle relative à

³³ www.ctif-cfi.be – Ressources – Dispositions législatives – législation belge

des faits qui jusqu'alors n'étaient pas encore connus des autorités judiciaires ou des services de police. Les enquêtes financières et les enquêtes criminelles sont hautement complémentaires et peuvent s'alimenter l'une l'autre.

Le dispositif préventif (via la CTIF) traite des informations pour produire du renseignement. Ce renseignement doit être ensuite recoupé par les autorités judiciaires et les services de police avec pour objectif une finalité qui est judiciaire. Le renseignement ne se transforme pas immédiatement en preuves.

Les rapports de la CTIF doivent servir à enrichir l'enquête criminelle.

Les renseignements qui découlent ou proviennent des transmissions de la CTIF n'ont pas toujours une finalité judiciaire directe ou les éléments qu'ils contiennent ne permettent pas immédiatement d'ouvrir un dossier à des fins judiciaires.

C'est entre autres le cas lorsque dans le dossier transmis par la CTIF, les intervenants sont des « hommes de paille » recrutés tout spécialement parce qu'il sera impossible de remonter aux réels auteurs et bénéficiaires effectifs des opérations frauduleuses et de blanchiment.

Dans pareils cas, les transmissions de la CTIF doivent alors plutôt servir à identifier des phénomènes criminels, dont il faudra ensuite tenir compte lors de l'élaboration par le Collège des Procureurs généraux de la politique criminelle.

C'est dans ce cadre que doit également se situer une évaluation régulière de la menace et des risques de blanchiment et de financement du terrorisme.

Le besoin d'une évaluation régulière de la menace et des risques de blanchiment et de financement du terrorisme et d'une plus grande coordination des politiques en matière de lutte contre le blanchiment, le financement du terrorisme et les criminalités sous-jacentes du blanchiment a été exprimé tant au niveau du GAFI qu'au niveau européen.

En février 2012, le GAFI a adopté 40 recommandations révisées parmi lesquelles deux recommandations sont primordiales (1 et 2) dans la mesure où elles encouragent vivement les Etats à réaliser régulièrement une évaluation de la menace et des risques de blanchiment et de financement du terrorisme auxquels ils sont confrontés et à coordonner leurs actions et politiques de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme au sein d'un organe de coordination ou par un tout autre mécanisme de coordination.

Par A.R. du 23 juillet 2013, la Belgique a créé un comité ministériel de la lutte contre le blanchiment de capitaux d'origine illicite qui est présidé par la Ministre de la Justice et a confié la charge de coordonner la lutte contre le financement du terrorisme au Comité ministériel du Renseignement et de la Sécurité présidé par le Premier Ministre.

Ces deux comités sont assistés respectivement par un collège de coordination de la lutte contre le blanchiment de capitaux d'origine illicite comprenant une assemblée des partenaires, une plateforme judiciaire et une instance commune et un collège du renseignement et de la sécurité qui rendent respectivement compte aux comités ministériels du même nom.

Depuis le mois de juillet, la Belgique a réalisé et adopté deux analyses de la menace et des risques, une pour le blanchiment et l'autre pour le financement du terrorisme.

IV. Coopération internationale

La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ne peut se concevoir que dans le cadre d'une approche globale, à l'échelle internationale. Les dossiers traités par la CTIF impliquent souvent des ressortissants étrangers qui viennent blanchir en Belgique le produit de leurs activités illicites à l'étranger. La mondialisation de l'économie et les nouvelles technologies permettent de transférer les fonds d'un pays à l'autre sans problème. Cela explique que presque tous les dossiers de blanchiment ou de financement du terrorisme présentent de nombreux éléments d'extranéité dans les montages et constructions financières et/ou économiques qu'ils font apparaître.

Une des difficultés rencontrées à tout niveau est celui de la non-transparence voulue par les commanditaires et les spécialistes de ces constructions qui souvent se réfugient derrière l'alibi de l'ingénierie fiscale pour brouiller les pistes.

Une collaboration efficace entre la CTIF et ses homologues étrangers (autres CRF) est donc primordiale. Elle couvre dans la plupart des cas la consultation, par l'homologue étranger requis, des bases de données nationales relatives aux antécédents criminels et aux autres infractions, la consultation des bases de données relatives aux opérations suspectes (base de données de l'homologue étranger requis), la consultation des bases de données commerciales disponibles dans le pays requis.

La collaboration avec les homologues étrangers de la CTIF est une collaboration administrative. Les échanges d'informations sont beaucoup plus rapides que via le canal de l'entraide judiciaire. Ceci s'explique par le fait que l'échange se réalise au niveau du renseignement et non à celui de la recherche et de la production d'éléments de preuve qui doivent être utilisés dans des procédures judiciaires.

Toutefois les dispositifs de coopération internationale entre CRF mis en place dans les différents pays ne sont pas encore totalement harmonisés, ce qui constitue un handicap à la coopération internationale entre Etats. Au niveau de la coopération entre CRF, tous les homologues étrangers devraient pouvoir réaliser des enquêtes financières (c'est-à-dire retracer l'origine et la destination des fonds) ou bloquer des transactions financières et comptes bancaires pour le compte d'autres CRF.

La Belgique défend actuellement cette position auprès des instances européennes en vue des travaux de transposition des nouvelles recommandations du GAFI dans la quatrième directive européenne sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

Aujourd'hui, certaines organisations criminelles étendent leurs ramifications sur plusieurs territoires. La coopération internationale bilatérale entre Etats a par conséquent ses limites. La CRF belge, avec plusieurs autres CRF européennes, soutient l'idée de la création d'une CRF européenne, qui à côté et en coopération avec Europol et Eurojust, serait chargée de réaliser, avec le concours des CRF nationales, des analyses financières transnationales et permettre ainsi de mettre en place une réelle stratégie de lutte commune contre le crime financier.

V. Que communique la CTIF ?

Pour chaque dossier qu'elle communique aux autorités judiciaires, la CTIF établit un rapport d'enquête qui reprend l'identification des principaux intervenants, des renseignements sur les comptes bancaires et les avoirs des principaux intervenants (y compris les soldes des comptes et la valeur actuelle des avoirs), une description des opérations suspectes de blanchiment ou de financement du terrorisme et les indices de blanchiment ou de financement du terrorisme identifiés par la CTIF et basés sur des informations des autorités judiciaires, des services de police, des services administratifs de l'Etat, de l'Administration du Cadastre, de la Sûreté de l'Etat, du Service Général du Renseignement et de la Sécurité de l'Armée et d'homologues étrangers de la CTIF). Au rapport de transmission sont jointes les annexes suivantes : documents d'ouverture de compte, copies de documents d'identité, des historiques de comptes, des pièces justificatives qui expliquent les mouvements sur les comptes bancaires....

La CTIF veille à reprendre dans le rapport d'enquête toutes les informations utiles au parquet qui découlent des déclarations de soupçon.

Le GAFI, le législateur européen et le législateur belge ont estimé que l'efficacité du dispositif LBC/FT, et plus particulièrement le mécanisme de déclaration à la CRF, dépendait grandement des mesures de protection qui pourraient être accordées aux déclarants et qu'il était par conséquent crucial de les protéger des menaces ou des représailles dont ils pourraient faire l'objet de la part de clients dont ils auraient communiqué les transactions suspectes à la CTIF.

En Belgique cette protection des déclarants est inscrite à l'article 36 de la loi du 11 janvier 1993 : « *Dans l'hypothèse où la Cellule de traitement des informations financières fait une communication au procureur du roi, au procureur fédéral ou aux autorités visées à l'article 35, § 2, les notifications visées aux articles 20, 21, 23 à 28 et 31, et les renseignements complémentaires visés à l'article 33 ne font pas partie du dossier, afin de préserver l'anonymat de leurs auteurs. Si les personnes visées à l'article 35, § 1^{er}, sont citées à témoigner en justice, elles ne sont pas non plus autorisées à révéler l'identité des auteurs visés à l'alinéa précédent.* »

L'article 36 de la loi signifie que la CTIF (ses membres, les membres de son personnel, les membres des services de police, les autres fonctionnaires détachés auprès d'elle, ainsi que les experts externes auxquels elle a recours) n'est pas autorisée à communiquer aux autorités judiciaires une copie des déclarations de soupçon reçues, ni l'identité de la personne qui au sein de l'institution ou de la profession a fait la déclaration de soupçon à la CTIF, même si elle est appelée à témoigner en justice.

Cette même règle de protection est prévue dans la directive européenne et s'applique à toutes les CRF quelque soit le modèle de celle-ci, y compris donc comme au Grand-Duché de Luxembourg, une CRF judiciaire au sein du parquet.

Dans l'esprit de la loi du 11 janvier 1993, c'est la source de la déclaration de soupçon que l'article 36 entend bien entendu protéger, lorsque la déclaration est faite de bonne foi.

En vue de protéger l'anonymat des déclarants et les protéger de toutes représailles, la règle inscrite à l'article 36 de la loi du 11 janvier 1993 entraîne clairement une interdiction légale

pour les procureurs du Roi ou pour les juges d’instruction d’obtenir auprès de la CTIF une copie des déclarations de soupçon.

Même s’ils sont cités à témoigner en justice (article 36 alinéa 2), les membres de la CTIF et les membres de son personnel, les membres des services de police et les autres fonctionnaires détachés auprès d’elle, ainsi que les experts externes auxquels elle a recours ne sont pas autorisés à révéler l’identité des auteurs des déclarations.

La deuxième partie de l’article 36 est tout à fait claire à ce sujet : c’est bien la source de la déclaration de soupçon qui doit être protégée, si la déclaration est de bonne foi.

Bien entendu, l’article 36 ne peut en aucun cas être utilisé par les organismes ou personnes visés pour échapper aux conséquences de leurs actes, et surtout lorsque ceux-ci se sont rendus complices de blanchiment en ne faisant pas de déclaration à la CTIF ou ont clairement manqué à leurs obligations en vertu de la loi en ne déclarant que tardivement leurs soupçons à la CTIF.

Il ne peut bien entendu pas y avoir de protection de l’anonymat des déclarants pour des déclarations faites de mauvaise foi. Dans ce cas, les autorités judiciaires sont tout à fait en droit d’obtenir une copie de la déclaration de soupçon.

Rien n’empêche en effet le parquet ou le juge d’instruction de faire témoigner l’établissement de crédit ou le professionnel concerné et exiger de celui-ci qu’il produise une copie de la déclaration de soupçon adressée à la CTIF ou encore que soit justifié le fait qu’une déclaration n’a pas été faite.

Rien n’empêche non plus le parquet ou le juge d’instruction de demander à la CTIF si un établissement de crédit ou un professionnel pour lequel ils ont des soupçons de complicité de blanchiment ou de financement du terrorisme a fait une déclaration spontanée à la CTIF et quand (à quelle date) cette déclaration a été faite.

Il incombera alors aux autorités judiciaires de prendre en charge la protection de l’anonymat de la source.

Lorsqu’un soupçon de complicité pèse sur l’institution ou le professionnel qui a fait la déclaration de soupçon, l’enquête pénale peut bien entendu s’intéresser à la déclaration de soupçon et en connaître tous les éléments. Dans ce cas, l’institution ou le professionnel complice devient un « suspect », au même titre que les autres intervenants du dossier à l’instruction.

La CTIF estime qu’en répondant au parquet ou au juge d’instruction, dans les circonstances énoncées ci-dessus, elle ne viole pas le secret professionnel strict qui lui est imposé par l’article 36 de la loi.

VI. Les résultats obtenus

Si la CTIF travaille sur base d’indices sérieux, les autorités judiciaires doivent bien entendu apporter des preuves et les enquêtes sont par conséquent plus longues. Il est par conséquent judicieux d’évaluer les résultats obtenus par les autorités judiciaires sur une période plus longue.

Entre 1993 et 2013, la CTIF a transmis 16.000 dossiers aux autorités judiciaires pour un montant total de 22,5 milliards EUR.

Une analyse des jugements intervenus dans les dossiers transmis par la CTIF entre 1993 et 2013 a été réalisée. Il ressort de cette analyse qu'en 20 ans des peines d'amendes et des mesures de confiscations ont été prononcées dans des dossiers de la CTIF pour un montant total de 1,152 milliard EUR.

Ces 1,152 milliard EUR représentent 5 % du total des opérations de blanchiment communiquées par la CTIF aux autorités judiciaires du pays.

Ce pourcentage est, il faut le souligner, bien supérieur aux estimations produites par les Nations Unies, organisme qui estime que seulement 1% des produits du crime sont aujourd'hui interceptés dans le monde.

VII. Conclusions

Comme on peut le constater, le dispositif préventif LBC/FT que la Belgique a mis en œuvre offre de multiples avantages, à tout le moins lorsque toutes les possibilités et facultés qu'il offre sont correctement utilisées. En effet :

- les déclarations de soupçon sont adressées par les organismes et personnes visés par la loi à un unité centrale (CTIF), qui est composée de spécialistes et d'experts qui doivent légalement avoir une expérience d'au moins 10 ans dans des fonctions judiciaires, administratives ou scientifiques en rapport avec les personnes et organismes visés à l'article 2 de la loi. Le filtrage des déclarations de soupçon revient par conséquent à des experts qui sont issus des fonctions judiciaires, administratives et scientifiques en rapport avec le blanchiment ou le financement du terrorisme ;

- hormis le président de la CTIF et ses deux présidents suppléants, qui sont détachés à la CTIF à temps plein, et deux officiers de liaison que la police fédérale détache à la CTIF également à temps plein, la CTIF est totalement et entièrement financée par les organismes et personnes visés et donc pas par les pouvoirs publics ;

- le Ministère public a toujours légalement la possibilité ou la faculté de s'adresser à la CTIF et de lui communiquer de manière spontanée des informations ou des renseignements. Si des indices sérieux de blanchiment découlent des ces informations, la CTIF a l'obligation de communiquer au Ministère public les informations en sa possession et qui découlent par exemple d'une déclaration de soupçon qui lui aurait été faite par un établissement ou un professionnels visés. Si la CTIF a déjà transmis un dossier, elle avisera le Ministère public de la transmission et lui communiquera les références du dossier.

Si le Ministère public utilise donc adéquatement toutes les possibilités et facultés que lui offre le dispositif LBC/FT, mis en œuvre en Belgique par la loi du 11 janvier 1993, le dispositif préventif lui offrira les mêmes avantages que le modèle judiciaire et ceci sans devoir prendre en charge financièrement en termes de capacités humaines le traitement et l'analyse des milliers de déclarations de soupçon communiquées par les organismes et personnes visés.

Rappelons que la CTIF est dirigée par 3 magistrats détachés par le Ministère public, ce qui devrait faciliter grandement la communication entre la CTIF et le Ministère public et garantir un traitement des déclarations de soupçon qui répond aux exigences et souhaits du Ministère public.

N'oublions pas que dans tous les modèles de CRF (qu'elle soit administrative, policière ou judiciaire), l'efficacité de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme dépendra de la perspicacité des déclarants et des mesures de contrôle que les autorités de contrôle des organismes et personnes visés mettront en place.

La présence d'une autorité administrative indépendante comme la CTIF entre les déclarants et le Ministère public, permet d'améliorer l'efficacité du dispositif LBC/FT parce que les informations que les déclarants vont communiquer à la CTIF le seront sans la moindre réticence.

Finalement, il est bon de rappeler dans ces conclusions qu'en aucun cas le dispositif LBC/FT et la loi du 11 janvier 1993 n'ont été conçus pour protéger les professionnels indéliçats qui se rendent complices ou facilitent volontairement des opérations de blanchiment.

Il appartient au Ministère public mais aussi aux autorités de contrôle de ces professionnels indéliçats de les poursuivre ou de les sanctionner afin d'améliorer encore le dispositif LBC/FT.

Mais, aujourd'hui, il faut bien admettre que bon nombre de professionnels indéliçats échappent encore aux conséquences de leurs actes, alors même que sans leur intervention et conseils les opérations frauduleuses et les opérations de blanchiment n'auraient pas pu avoir lieu. Le nombre de professionnels indéliçats poursuivis pénalement ou sanctionnés administrativement par leur autorité de contrôle est encore aujourd'hui peu important et ce constat ne trouve pas son origine et ses causes dans le système préventif mis en place par le législateur belge.
