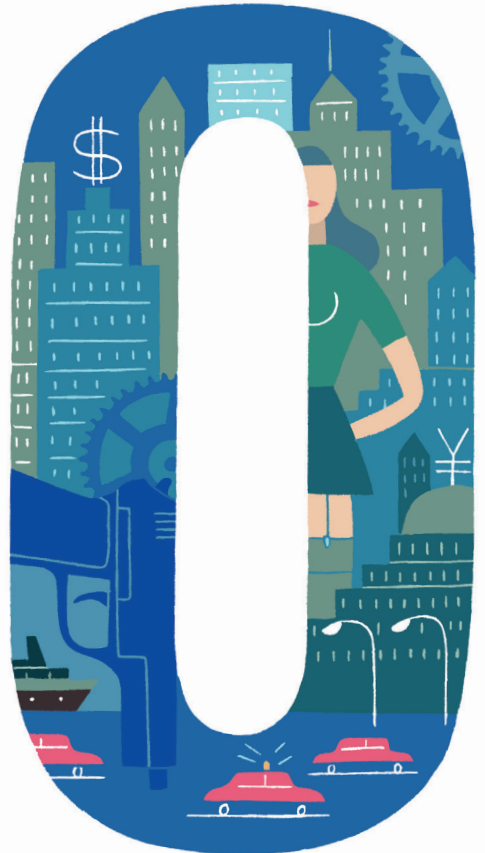


LE LIVRE BLANC DE L'ARGENT NOIR

.....
20 ans de lutte contre le blanchiment
et le financement du terrorisme





LE LIVRE BLANC DE L'ARGENT NOIR

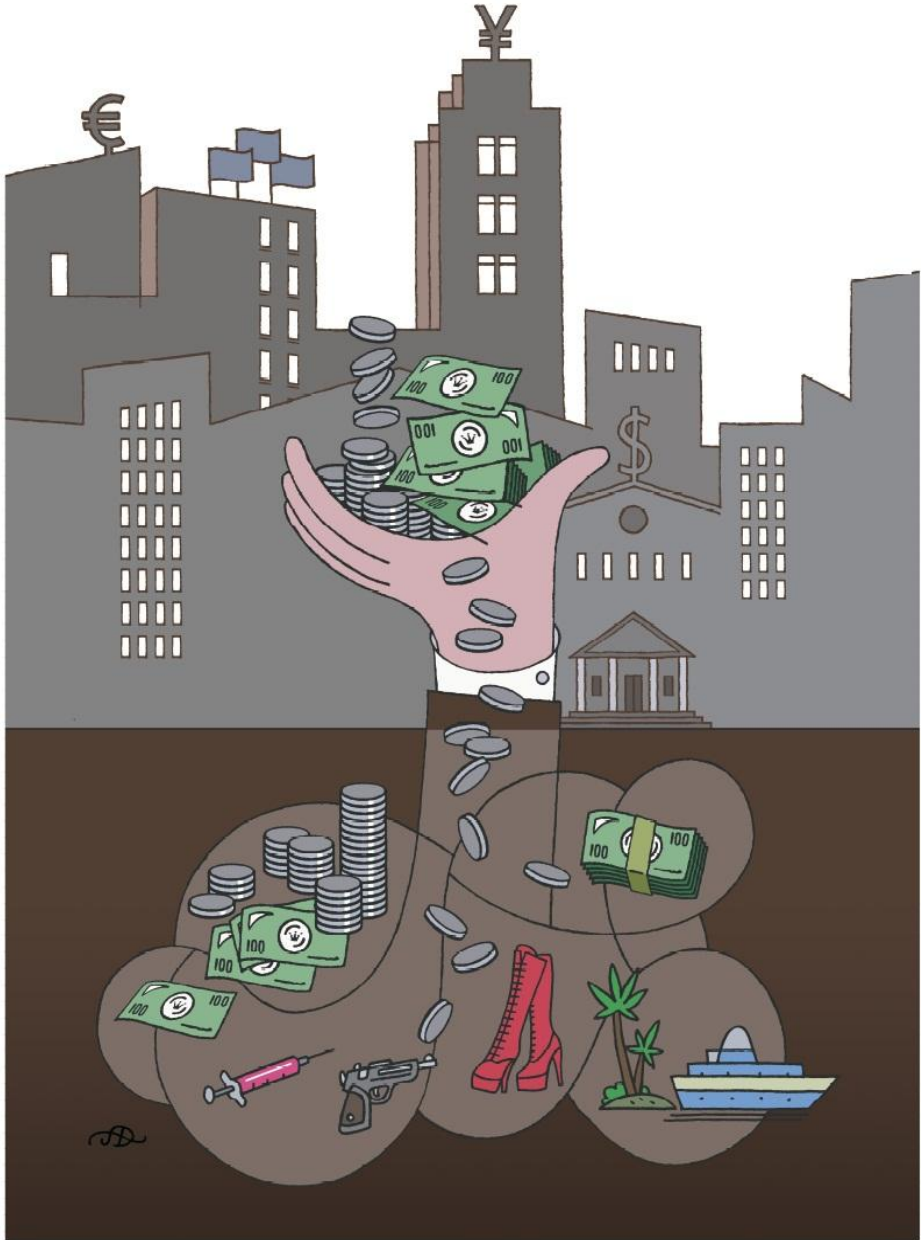
.....
20 ans de lutte contre le blanchiment
et le financement du terrorisme

TABLE DES MATIÈRES

PREFACE	9
I. COMPOSITIONS DE LA CTIF	17
II. VINGT ANS EN CHIFFRES	21
1. Chiffres clés	21
2. Déclarants.....	22
3. Répartition géographique des déclarations.....	25
4. Stades de blanchiment.....	27
5. Nature des opérations.....	28
6. Criminalités	29
7. Suivi judiciaire	34
8. Coopération internationale	36
9. Condamnations – amendes et confiscations.....	37
III. LES GRANDES TENDANCES	41
1. Les premiers pas de la CTIF (1993-1998)	42
1.1. Des milliers de schtroumpfs venus du Nord	42
1.2. Une encombrante criminalité organisée.....	44
2. Les formes traditionnelles de la criminalité (1999-2003)	53
2.1 Les incontournables trafics illicites de biens et de marchandises	53
2.1.1 La côte belge au cœur de la contrebande de tabac	53
2.1.2 Le port d’Anvers - une plaque tournante du commerce de véhicules d’occasion	56
2.2 Les années nonante - Le gouffre financier des carrousels TVA	58
3. Les années 2000 - Un monde en pleine ébullition (2004-2008)	66
3.1 « September 11 » - Deux heures qui ont bouleversé la planète et l’approche préventive du blanchiment	66
3.2 Les printemps arabes.....	75
4. Le blanchiment à son paroxysme (2009-2013)	77
4.1 Fraude sociale - Un alibi de la traite des êtres humains	78
4.2 Les nouvelles technologies en appui du crime organisé	84
4.3 Quand la criminalité organisée profite de la crise économique et financière pour s’enrichir encore plus.....	86

IV. CONTRIBUTIONS PERSONNELLES	93
Bijdrage van de Heer Koen GEENS.....	93
Carte blanche de Monsieur Didier REYNDERS.....	96
De beperking van de cash betalingen: het delicate evenwicht tussen doel en middel (John CROMBEZ).....	98
Lutte contre le blanchiment d'argent et financement du terrorisme (Hervé JAMAR).....	101
Vingt ans après ... Lutter contre le blanchiment : utopie ou réalité ? (Jean SPREUTELS).....	103
Vingt ans (Philippe de MÛELENAERE).....	111
Over de grenzen heen (Boudewijn VERHELST).....	115
La Banque Nationale de Belgique et la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (Luc COENE).....	117
Carte blanche de Monsieur Jean-Paul SERVAIS.....	122
20-jarig bestaan van de cel voor financiële informatieverwerking (Etienne MARIQUE).....	126
Contribution du SPF Economie au 20 ^e anniversaire de la CTIF (Christian BOURLET).....	131
20 jaar CFI Centrale rol in alle autonomie en vertrouwen (Bart DE SMET).....	134
20 jaar CFI: Ervaringen vanuit twee werelden (Bart DE QUICK).....	138
Enjeux et défis d'un responsable de la prévention du blanchiment des capitaux (Laurent GATOT).....	140
Blanchiment et <i>offshore</i> : Le nœud du problème (Robert WITTERWULGHE).....	143
La balance, c'est le bâtonnier ! (Patrick HENRY).....	146
Les avocats, les soupçons et le secret professionnel (Georges-Albert DAL).....	153
Blanchiment : Les avocats ne doivent pas être mis dans le même sac ! (Jean-Pierre BUYLE).....	157
GAFI : le retour au citoyen ancien (Thierry AFSCHRIFT).....	161

Le secret professionnel des avocats : cet alibi de l'establishment financier (Martine BOURMANNE).....	164
La lutte contre le blanchiment des avoirs d'origine illicite : d'une guerre ciblée à un combat généralisé et permanent (Lucien NOUWYNCK)	169
La lutte contre le blanchiment : un moyen de rétablir quelque peu la balance de la justice ? (Damien VANDERMEERSCH)	174
OPERATION C.T.I.F. (Caïman Targuet International Fight) (Michel CLAISE)	177
La grande délinquance financière, mirage ou réalité ? (Cédric VISART DE BOCARMÉ)	180
Twintig jaren CFI - CFI en Politie : gezamenlijke jacht op de portemonnee van de crimineel... (Johan DENOLF).....	184
La police locale face à la fraude sociale (Christian PERREMANS).....	192
La lutte contre le financement de terrorisme et le blanchiment : un fameux défi pour la Belgique ! (Alain WINANTS)	194
Les sources de financement : une variable des modes opératoires, importante dans l'étude globale des terrorismes ? (SGRS/ADIV).....	198
Du Comité Anti-Fraude (CAF) à la Coordination Anti-Fraude (CAF) Et la lutte contre le blanchiment de capitaux dans tout ça ? Quelques jalons sur les nouveaux chemins croisés de la lutte contre le blanchiment de capitaux et de la fraude fiscale (Frank PHILIPSEN, Marc SIMON et Patrick SERE).....	203
Wie in de aanval is, is niet in de verdediging! (Harald KOPPE)	210
Du renseignement financier au suivi de l'économie souterraine (Jean-Baptiste CARPENTIER)	214
Quelques réflexions sur la coopération internationale entre cellules de renseignement financier dans la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (Doris WOLTZ, Jean-François BOULOT, Marc SCHILTZ)	218
Bijdrage van de Heer Lars BOVÉ ter gelegenheid van de 20 jaar CFI.....	222



PREFACE

La Cellule de traitement des informations financières trouve son fondement dans la loi du 11 janvier 1993 préventive de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Elle a commencé ses activités en décembre 1993, il y a donc 20 ans. Il est de coutume de marquer une telle étape par une trace symbolique. Le choix a été de le faire sous la forme de la publication d'un rapport spécial. Pour la rédaction de cet opuscule, il a également été demandé à une série de personnalités de rédiger une courte contribution sous la forme d'une carte blanche. Ces contributions sont publiées sous la responsabilité de leurs auteurs que je tiens à remercier pour leur participation.

Je tiens à souligner l'extrême intérêt pour le lecteur de se reporter à ces contributions. Elles témoignent d'approches diverses et de points de vue, parfois contradictoires ou mêmes conflictuels, qui sont toutefois indispensables à prendre en considération si l'on veut appréhender la complexité des enjeux de la lutte contre ces phénomènes globaux qui représentent des risques et des menaces d'une grande dangerosité pour la stabilité des démocraties.

En 2003, la CTIF avait déjà publié un ouvrage plus académique à l'occasion de ses dix premières années de fonctionnement.

A l'époque, la Belgique s'apprêtait à entrer dans la troisième évaluation par le GAFI de son système préventif et répressif de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

En 2005, cette évaluation devait se conclure à la plénière du GAFI, à Singapour, par un rapport final particulièrement positif et encourageant pour notre pays. C'était un signal international fort de soutien aux développements à venir, non seulement de nos moyens législatifs, mais aussi des moyens stratégiques et opérationnels nécessaires pour renforcer l'efficacité de cette lutte fondamentale au niveau de notre Etat.

Il est essentiel en effet que les Etats démocratiques puissent continuer à disposer des moyens notamment financiers indispensables pour garantir à toute personne le respect de son intégrité, de sa dignité et l'exercice concret de ses libertés et droits fondamentaux, parmi lesquels FD Roosevelt proclamait, le 6 janvier 1941, la liberté de vivre à l'abri du besoin.

Je ne peux m'empêcher de citer Stéphane Hessel à ce propos lorsqu'il identifie un des deux grands défis de notre temps : « *La très grave injustice infligée à une beaucoup trop grande partie de l'humanité, privée des fondements nécessaires à une vie décente, et pas seulement dans des régions lointaines du monde comme l'Afrique, l'Asie, Haïti, mais plus près, dans des banlieues de nos plus grandes villes là où l'isolement et la pauvreté nourrissent la haine et la révolte* ».

Cette citation pourrait à elle seule servir de préface et servir d'éclairage et de guide pour le lecteur du présent document, de ses froides statistiques et de ses descriptions techniques et parfois alarmantes des tendances et typologies du blanchiment. Celles-ci mises à jour par l'analyse de données financières liées à de multiples formes de criminalités graves, allant du trafic d'êtres humains en ce compris celui de la main d'œuvre clandestine et l'exploitation de la prostitution, en passant par le trafic de stupéfiants, la criminalité organisée et la fraude fiscale grave organisée ou non.

Lutter contre le blanchiment c'est avoir de manière permanente à l'esprit les deux défis identifiés par Stéphane Hessel dont le premier est cité ci-dessus, le second étant de lutter contre : « *les violations des libertés et des droits fondamentaux* ».

Cette motivation, oserais-je dire cet idéal, de contribuer efficacement - *en respectant l'Etat de droit et ses contraintes légales et légitimes*- à lutter contre ces injustices créées, maintenues et exploitées par la seule recherche dévoyée de profits illicites, et criminels, toujours plus importants, s'impose.

Des débuts jusqu'à ce jour, ces impératifs fondamentaux ont été ceux qui ont guidé tous les membres et collaborateurs de la CTIF et les partenaires, secteurs publics et privés confondus, nationaux et internationaux qui ont contribué et contribuent à cette mission que ce soit au niveau préventif, répressif et politique. Je voudrais ici les remercier pour leur engagement, leur collaboration et leur travail.

Les vingt années de travail constant de l'Autorité administrative indépendante qu'est la CTIF, tant sur les plans international, européen et national dans les domaines législatifs, réglementaires et opérationnels réalisées par à peine une cinquantaine de personnes, dont la quasi totalité engagée sous statut privé, ont fait l'objet de 19 rapports annuels d'activités qui ont été adressés aux gouvernements successifs et rendus public. Ces rapports sont accessibles sur le site www.ctif-cfi.be.

Le blanchiment a depuis une vingtaine d'année délaissé les structures archaïques et nationales pour adopter et utiliser des organisations flexibles tournées vers l'international.

La crise bancaire de 2008 et l'actualité plus récente (la crise grecque, celle de Chypre, l'affaire Cahuzac en France, les révélations de « l'offshore leaks », le dossier judiciaire à charge de la banque HSBC) pour ne citer que ces exemples, seraient somme toute suffisantes pour que les enjeux politiques apparaissent évidents aussi bien au niveau de leurs importances que de l'urgence à s'y atteler réellement et fondamentalement pour obtenir des résultats concrets, à savoir en finale, la confiscation effective des produits des activités criminelles et leur remise à disposition des autorités pour le service de l'ensemble des citoyens.

Toutefois, si cette actualité récente a pu être possible, c'est que depuis des années, la complexité des réalités concernées n'a permis que de considérer des enjeux politiques partiels et partiiaux sur le plan international, européen et bien entendu national, voire parfois local.

Il y a donc un impératif fondamental à sortir des logiques opacifiantes qui sont imposées pour et par la seule recherche sans limite de profits illicites et/ou criminels, au seul bénéfice d'acteurs invisibles qui -partout et malgré tout- par l'importance de leurs moyens financiers, exercent directement ou indirectement une influence parfois prépondérante sur les mécanismes décisionnels.

Ceux-là sont protégés par la mondialisation des structures de fraudes et de spéculations délictueuses en tout genre qui font aussi le bonheur des organisations, cartels et réseaux criminels dont les bénéficiaires doivent être blanchis pour intégrer les circuits économiques et financiers légaux.

En vingt ans le système préventif belge a détecté des opérations suspectes de se rapporter à du blanchiment ou à du financement du terrorisme pour un montant total de 22,499 milliards EUR uniquement dans les dossiers qui ont été transmis aux autorités judiciaires.

Si l'on identifie les formes de criminalités graves à l'origine de ces montants, la fraude fiscale grave et organisée vient en tête avec un montant total sur 20 ans de 6,768 milliards EUR, suivie de la criminalité organisée avec 5,149 milliards. Les trafics divers en ce compris le trafic de stupéfiants interviennent pour respectivement 5,8 milliards et 2,376 milliards.

Le financement du terrorisme représente 1% des montants transmis, avec un total de 226 millions EUR.

Aujourd'hui plus que jamais, les organisations criminelles sont résolument entrées dans une logique internationale, commerciale et financière. Elles ne limitent plus leurs activités aux formes traditionnelles de la criminalité grave, comme le trafic de stupéfiants et le banditisme classique.

Les circuits financiers et économiques ne sont plus utilisés uniquement pour blanchir le produit de ces activités criminelles, mais également pour les perpétrer et les faire fructifier en les investissant dans d'autres activités mixtes ou dans des valeurs rémunératrices.

L'interpénétration de l'économie légale, illégale et criminelle qui en résulte constitue une menace réelle pour les Etats de droit.

Les nouvelles technologies et la mondialisation de l'économie permettent à ces organisations ainsi qu'aux délinquants en col blanc d'être, à distance, actifs sur les marchés financiers situés un peu partout dans le monde et de transférer rapidement les bénéfices des activités illicites, en les faisant circuler rapidement via les circuits traditionnels.

Aujourd'hui il faut moins de deux heures pour transférer l'argent sale à l'étranger, alors que les enquêtes criminelles et financières se heurtent à des obstacles multiples, en ce compris d'une manière quasi permanente les montages juridiques, financiers et comptables. Une des plus importantes difficultés rencontrées à tous les niveaux de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme est celle de l'absence de transparence voulue par les commanditaires de ces constructions qui souvent invoquent l'alibi de l'ingénierie fiscale pour brouiller les pistes.

Ces obstacles quand ils ne sont pas infranchissables, rendent la lutte contre les organisations criminelles et la grande criminalité en col blanc de plus en plus difficile, longue, compliquée. Cette lutte risque donc à terme de se révéler de plus en plus inefficace.

Une prise de conscience d'un risque global et la nécessité d'une évaluation permanente de la dangerosité de cette situation est un préalable qui s'impose.

Une mesure de l'aptitude de nos systèmes et procédures nationales à apporter individuellement et globalement des réponses efficaces aux menaces identifiées par une analyse de risque est actuellement soumise à l'examen et à l'évaluation de la communauté internationale.

En effet, à l'instar de ce qui a été rappelé concernant les 10 ans de la CTIF, la Belgique inaugure cette année, alors qu'elle fête ses 20 ans, le 4^{ème} cycle d'évaluation par le GAFI de son système global de lutte contre le blanchiment, le financement du terrorisme et de la prolifération.

Cette évaluation qui verra une équipe d'experts internationaux séjourner, pour deux semaines, dans notre pays au début de l'été 2014, portera essentiellement sur l'effectivité des résultats de notre système préventif et répressif.

Les résultats de cette évaluation attendus pour février 2015, seront essentiels pour la Belgique non seulement pour l'image qu'elle donnera de son effectivité dans la lutte contre des phénomènes reconnus internationalement pour les risques qu'il font courir à la stabilité financière, économique et sociale des Etats démocratiques, mais également pour que nos institutions puissent en tirer les enseignements et mettre en œuvre sans tarder les mesures et les moyens à la hauteur des risques et des menaces identifiés.

Jean-Claude DELEPIÈRE
Président de la CTIF



I. COMPOSITIONS DE LA CTIF

La CTIF est une autorité administrative indépendante dotée de la personnalité juridique et chargée du traitement et de la transmission d'informations, en vue de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, en ce compris le financement de la prolifération.

Cette autorité est composée d'experts en matière financière et d'un officier supérieur, détaché de la police fédérale.

Les experts sont désignés par le Roi pour un mandat de six ans renouvelable.

La CTIF est composée comme suit au 31/10/2013 :

Président honoraire	: M. Jean SPREUTELS ⁽¹⁾
Président	: M. Jean-Claude DELEPIÈRE ⁽²⁾
Vice-président	: M. Philippe de MÛELENAERE ⁽³⁾
Présidents suppléants	: M. Boudewijn VERHELST ⁽⁴⁾ : M. Philippe de KOSTER ⁽⁵⁾
Membres	: M. Michel J. DE SAMBLANX ⁽⁶⁾ : M. Luc BATSELIER ⁽⁷⁾ : M. Johan DENOLF ⁽⁸⁾

⁽¹⁾ Egalement Président de la CTIF de 1993 à 2004 et Président du GAFI de 1997 à 1998

⁽²⁾ Depuis 2004. Egalement Président suppléant de la CTIF de 1993 à 2003

⁽³⁾ De 1993 à 1994 et depuis 1999, membre de la CTIF de 1994 à 1999

⁽⁴⁾ Depuis 1993. Egalement Président du Groupe Egmont de 2010 à 2013

⁽⁵⁾ Depuis 2003

⁽⁶⁾ Depuis 1999

⁽⁷⁾ Depuis 2005

⁽⁸⁾ Depuis 2008 - officier supérieur, détaché de la police fédérale.

Pendant ses vingt premières années d'existence, la CTIF a également bénéficié de l'expertise des experts suivants :

M. Roger VANDENBORRE, membre de la CTIF de 1993 à 1994

M. Herman DEBREMAEKER, membre de la CTIF de 1993 à 1994 et

Vice-Président de la CTIF de 1994 à 1999

M. Walter MISSORTEN, membre de la CTIF de 1993 à 1998
M. Guido VERNAILLEN, membre de la CTIF de 1998 à 2005
M. Jean-Claude LEYS, membre de la CTIF de 2008 à 2012

La CTIF a également eu deux secrétaires généraux :

M. Paul CLÉMENT, de 1993 à 2002.
M. Kris MESKENS, depuis 2012



Le livre blanc de l'argent noir

ctif cfi

II. VINGT ANS EN CHIFFRES¹

1. Chiffres clés

Depuis sa constitution en 1993, la CTIF a reçu et traité **60.540** dossiers de blanchiment ou de financement du terrorisme, regroupant pas moins de **234.634** déclarations de soupçon reçues des organismes et personnes visés par la loi du 11 janvier 1993.

Toutes ces informations ont été analysées et enrichies et les résultats de ces analyses ont fait l'objet de rapports de transmission communiqués par la CTIF aux autorités judiciaires, lorsque des indices sérieux de blanchiment ou de financement du terrorisme au sens de la loi sont apparus.

Depuis 1993, la CTIF a communiqué **16.004** dossiers aux autorités judiciaires contenant des informations provenant de **97.404** déclarations de soupçon pour un montant total de **22,5** milliards EUR.

1993-2013 (20 ans)

Nombre de dossiers reçus	60.540
Nombre de déclarations de soupçon reçues	234.634
Nombre de dossiers transmis	16.004
Nombre de transmissions (déclarations transmises)	97.404
Montant ⁽¹⁾ total des opérations communiquées par la CTIF aux autorités judiciaires	22.499,16

⁽¹⁾ Montant en millions EUR



¹ Les statistiques couvrent la période 01/12/1993 – 31/08/2013. Pour les années 1993 et 2013 celles-ci couvrent respectivement une période de 1 mois et de 8 mois.

Regroupés par période de 5 ans, les dossiers et déclarations reçus et transmis se ventilent comme suit en nombre de dossiers et de déclarations :

	1993-1998	1999-2003	2004-2008	2009-2013	1993-2013
Nombre de dossiers reçus	5.329	10.333	18.853	26.025	60.540
Nombre de déclarations de soupçon reçues	28.386	54.775	59.688	91.785	234.634
Nombre de dossiers transmis	1.671	4.094	4.388	5.851	16.004
Nombre de transmissions (déclarations transmises)	17.153	33.064	22.927	24.260	97.404
Montant ⁽¹⁾ total des opérations communiquées par la CTIF aux autorités judiciaires	3.953,16	7.171,78	3.413,21	7.960,55	22.499,16

⁽¹⁾ Montant en millions EUR

2. Déclarants

Le champ d'application du dispositif anti-blanchiment a été progressivement étendu à un nombre plus grand de professions financières et non financières, ceci afin de faire face à de nouveaux risques identifiés par le GAFI et d'autres organismes internationaux (FMI, Nations Unies...).

Aux origines de la CTIF, seul le secteur financier était visé par la loi, mais il est très vite apparu (1996) que d'autres secteurs pouvaient aussi être à risques, comme les notaires, les agents immobiliers, les diamantaires, les huissiers de justice, les casinos et les professionnels du chiffre, et un peu plus tard les avocats.

En 2010, le parquet fédéral et l'OLAF ont obtenu la faculté de saisir la CTIF respectivement dans des affaires de financement du terrorisme et de fraude au détriment des intérêts financiers de l'UE.

Finalement au mois de mars 2012, le dispositif a été étendu à une nouvelle catégorie de déclarants : les fonctionnaires des services administratifs de l'Etat lorsqu'ils ont des soupçons de blanchiment ou de financement du terrorisme.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu du nombre de déclarations de soupçon reçues par catégories de déclarants :

	1993- 1998	1999- 2003	2004- 2008	2009- 2013	1993- 2013
Secteur financier					
Banque Nationale de Belgique	7	75	52	167	301
Etablissements de crédit	6.835	12.797	21.251	19.930	60.813
Sociétés de bourse	3.672	2.064	234	115	6.085
Bureaux de change	17.350	33.600	27.360	53.296	131.606
La poste	198	49	867	2.956	4.070
Entreprises d'assurance vie	42	569	530	397	1.538
Homologues étrangers	228	976	2.501	2.021	5.726
Autres	44	116	202	300	662
Secteur non financier					
Notaires et agents immobiliers	3	64	1.387	2.031	3.485
Professionnels du chiffre ²	0	40	211	495	746
Avocats	0	0	8	15	23
Casinos	0	4.415	4.249	4.442	13.106
Autres	1	2	12	38	53
Services administratifs ³ et autorités de contrôle	6	8	824	5.582	6.420
Total	28.386	54.775	59.688	91.785	234.634

Pour le secteur financier, l'introduction de nouvelles mesures de vigilance vis-à-vis de la clientèle et de ses opérations a d'abord été ressentie comme une charge supplémentaire. Si au début, le secteur financier était quelque peu réticent à collaborer au dispositif préventif (les déclarations de soupçon étaient encore fort assimilées à des dénonciations), très rapidement, ce dernier a toutefois pris conscience de l'importance de lutter préventivement contre le blanchiment et les risques liés à cette problématique et qui peut avoir un impact sur la réputation.

² Experts comptables, conseillers fiscaux externes, comptables agréés, comptables-fiscalistes agréés et réviseurs d'entreprises

³ En ce compris les déclarations de transport transfrontalier d'argent liquide en application du Règlement (CE) n°1889/2005 du 26 octobre 2005 et de l'AR du 5 octobre 2006 portant certaines mesures relatives au contrôle du transport transfrontalier d'argent liquide.

En 1996, le nombre mensuel moyen de déclarations était déjà de 600 déclarations. Aujourd'hui la CTIF reçoit en moyenne 1.800 déclarations par mois.

Afin d'obtenir la collaboration du secteur financier et lui garantir une sécurité juridique, le législateur a introduit en 1993 une exception pour la fraude fiscale (de type simple) qui n'entraîne pas dans les compétences de la CTIF. Seule la fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale était à cette époque du ressort de la CTIF. Pour tenir compte des évolutions internationales en la matière, la notion de fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale a été récemment remplacée par la fraude fiscale grave, organisée ou non.

Au fil du temps, tenant compte de l'expérience acquise, la liste des criminalités sous-jacentes du blanchiment a été adaptée pour améliorer l'efficacité du dispositif préventif et être au plus proche des criminalités pouvant donner lieu à du blanchiment. C'est ainsi que la notion de trafic de main d'œuvre clandestine remplace aujourd'hui l'exploitation de main d'œuvre clandestine, cette criminalité s'accompagnant le plus souvent de faits de trafic, la corruption ne vise aujourd'hui plus seulement la corruption de fonctionnaire public mais aussi la corruption privée et les détournements par des personnes exerçant des fonctions publiques, aux trafics de biens et de marchandises ont été rajoutés les trafics d'hormones, les trafics de mines anti-personnel et les contrefaçons, la piraterie (e.a. maritime) et le blanchiment de fonds issus de la fourniture de services d'investissement, de commerce de devises ou de transferts de fonds sans agrément est aussi aujourd'hui couvert par la loi préventive.

Les mesures de vigilance sont également progressivement apparues comme pouvant constituer un outil pour le secteur financier lui permettant de se protéger contre des clients indésirables et contre le risque d'être impliqué dans des opérations de blanchiment avec leurs conséquences en termes financier et en termes de réputation.

3. Répartition géographique des déclarations

Dans le tableau ci-dessous, les déclarations de soupçon reçues sont ventilées suivant le lieu où l'opération suspecte a été réalisée.

Le fait que les grandes banques et les bureaux de change aient leur siège social et administratif à Bruxelles n'a aucun impact sur les tendances observées ci-dessous.

	1993- 1998	1999- 2003	2004- 2008	2009- 2013	1993- 2013
Région bruxelloise	14.056	27.064	27.399	46.050	114.569
Région flamande	13.729	22.331	22.591	30.667	89.318
Région wallonne	356	4.348	7.052	12.515	24.271
Région de langue allemande	17	56	145	163	381
Total	28.158	53.799	57.187	89.395	228.539

Ce tableau n'inclut pas les demandes de renseignements provenant des cellules étrangères et les transactions via Internet.

**20 ans de lutte
contre le blanchiment
et le financement du
terrorisme**



Par arrondissement judiciaire, les déclarations se répartissent comme suit :

Arrondissement judiciaire	1993-1998	1999-2003	2004-2008	2009-2013	1993-2013
Bruxelles	14.056	27.064	27.399	46.050	114.569
Anvers	9.445	10.198	8.237	14.678	42.558
Liège	131	2.045	1.804	4.011	7.991
Gand	722	4.522	5.781	4.013	15.038
Bruges	315	3.724	2.932	3.415	10.386
Charleroi	51	265	1.206	2.564	4.086
Hasselt	80	185	733	1.569	2.567
Tongres	539	629	1.314	1.726	4.208
Courtrai	86	621	989	1.473	3.169
Mons	66	175	723	1.623	2.587
Namur	26	721	1.234	1.305	3.286
Verviers	14	668	603	983	2.268
Louvain	86	161	773	1.031	2.051
Termonde	88	217	544	972	1.821
Malines	353	260	320	646	1.579
Tournai	15	191	333	602	1.141
Turnhout	1.967	1.695	570	653	4.885
Nivelles	20	125	533	764	1.442
Dinant	4	88	291	243	626
Audenarde	17	32	143	234	426
Furnes	24	65	145	139	373
Eupen	17	56	145	163	381
Arlon	9	44	132	150	335
Ypres	7	22	110	118	257
Huy	11	13	95	132	251
Marche-en-Famenne	5	7	47	60	119
Neufchâteau	4	6	51	78	139
Total	28.158	53.799	57.187	89.395	228.539

Ce tableau n'inclut pas les demandes de renseignements provenant des cellules étrangères et les transactions via Internet.

4. Stades de blanchiment

En 1993, lors de l'entrée en vigueur du dispositif préventif anti-blanchiment, les dossiers transmis aux autorités judiciaires relatifs à des opérations se situant au premier stade du blanchiment (injection) étaient proportionnellement les plus nombreux.

	1993- 1998	1999- 2003	2004- 2008	2009- 2013	1993- 2013
Injection	1.416	1.721	851	716	4.704
Empilage	230	2.056	3.062	4.576	9.924
Intégration	25	317	475	553	1.370
Tentative de blanchiment	0	0	0	6	6
Total	1.671	4.094	4.388	5.851	16.004

Au fil du temps, cette tendance s'est inversée puisqu'aujourd'hui les dossiers transmis aux autorités judiciaires relatifs à des opérations se situant au second stade (empilage) sont les plus nombreux.

Les dossiers relatifs à des opérations du troisième stade (celui de l'intégration) ont de leur côté connu une croissance constante depuis 1993, pour dépasser en 2012 de très peu ceux au stade de l'injection.

Ces chiffres indiquent clairement que la Belgique est de plus en plus un pays de transit. Il est fort probable que les criminels utilisent aujourd'hui des places financières moins rigoureuses pour leurs opérations d'injection.

Ce phénomène rend la détection de ces opérations et les enquêtes plus difficiles tant pour le secteur financier et non financier que pour la CTIF et les autorités judiciaires.

5. Nature des opérations

Le tableau ci-dessous donne un aperçu par nature des opérations suspectes les plus souvent rencontrées dans les dossiers que la CTIF a transmis aux autorités judiciaires, en termes de nombre de transmissions (déclarations transmises).

Nature des opérations	1993-1998	1999-2003	2004-2008	2009-2013	1993-2013
Retraits	158	498	1.276	2.468	4.400
<i>Money Remittance</i>	1.067	11.144	11.495	12.858	36.564
Opérations de change manuel	14.091	15.575	2.794	195	32.655
Transferts internationaux	627	1.064	1.539	1.627	4.857
Versements en compte	132	472	1.143	1.160	2.907
Transferts nationaux	60	333	798	1.235	2.426
Usage de chèques	169	1.167	339	248	1.923
Opérations de crédit	61	118	264	319	762
Opérations de casino	0	1.045	946	521	2.512
Transports transfrontaliers d'espèces	0	0	34	167	201
Valeurs mobilières	48	94	160	84	386
Biens immobiliers	5	21	127	190	343
Assurances	7	22	45	56	130
Autres	692	1.290	1.542	2.691	6.215
Total	17.117	32.843	22.502	23.819	96.281

Ce tableau n'inclut pas les demandes de renseignements provenant des cellules étrangères.



6. Criminalités

Le nombre de dossiers transmis et de déclarations transmises depuis 1993 se ventile comme suit par criminalité sous-jacente du blanchiment :

Criminalité sous-jacente	Dossiers transmis	%	Déclarations transmises	%
Trafic illicite de stupéfiants	3.394	21,21	22.855	23,46
Trafic illicite de biens et de marchandises	2.466	15,41	23.857	24,49
Escroquerie	2.427	15,16	9.642	9,90
Fraude fiscale grave et organisée	1.322	8,26	7.459	7,66
Infraction liée à l'état de faillite	1.090	6,81	3.374	3,46
Criminalité organisée	992	6,20	6.261	6,43
Traite des êtres humains	865	5,40	6.607	6,78
Abus de biens sociaux	833	5,20	2.007	2,06
Exploitation de la prostitution	768	4,80	7.068	7,26
Trafic de main d'œuvre clandestine	733	4,58	3.720	3,82
Terrorisme et financement du terrorisme en ce compris le financement de la prolifération	279	1,74	1.823	1,87
Abus de confiance	239	1,49	497	0,51
Vol et extorsion	168	1,05	554	0,57
Corruption	151	0,94	516	0,53
Trafic d'hormones	55	0,34	146	0,15
Appel public irrégulier à l'épargne	51	0,32	164	0,17
Fourniture de services d'investissement, de commerce de devises et de transferts de fonds sans agrément	45	0,28	180	0,18
Contrefaçon de biens	40	0,25	179	0,18
Délits boursiers	38	0,24	175	0,18
Fraude au préjudice des intérêts financiers des Communautés européennes	20	0,12	90	0,09
Fraude environnementale grave	15	0,09	46	0,05
Contrefaçon de pièces et billets de banque	11	0,07	180	0,18
Prise d'otages	2	0,01	4	0,00
Total	16.004	100	97.404	100

Les montants communiqués aux autorités judiciaires depuis 1993 se ventilent comme suit par criminalité sous-jacente :

Criminalité sous-jacente	Dossiers transmis (1)	%	Déclarations transmises (1)	%
Fraude fiscale grave et organisée	4.528,93	28,94	6.768,56	30,08
Criminalité organisée	4.287,02	27,39	5.149,57	22,89
Trafic illicite de biens et de marchandises	2.502,16	15,99	3.527,94	15,68
Trafic illicite de stupéfiants	1.006,09	6,43	2.376,55	10,56
Escroquerie	1.143,16	7,30	1.436,79	6,39
Infraction liée à l'état de faillite	527,32	3,37	721,48	3,21
Abus de biens sociaux	439,03	2,81	670,56	2,98
Trafic de main d'œuvre clandestine	308,04	1,97	447,32	1,99
Corruption	206,42	1,32	255,22	1,13
Terrorisme et financement du terrorisme en ce compris le financement de la prolifération	122,96	0,79	226,89	1,01
Traite des êtres humains	143,98	0,92	202,00	0,90
Appel public irrégulier à l'épargne	43,43	0,28	140,92	0,63
Délits boursiers	57,81	0,37	136,54	0,61
Exploitation de la prostitution	79,75	0,51	101,18	0,45
Abus de confiance	72,96	0,47	93,09	0,41
Fourniture de services d'investissement, de commerce de devises et de transferts de fonds sans agrément	68,53	0,44	77,89	0,35
Contrefaçon de biens	34,92	0,22	45,62	0,20
Trafic d'hormones	23,74	0,15	42,19	0,19
Fraude au préjudice des intérêts financiers des Communautés européennes	13,49	0,09	34,65	0,15
Fraude environnementale grave	29,26	0,19	31,65	0,14
Vol et extorsion	9,71	0,06	11,75	0,05
Contrefaçon de pièces et billets de banque	0,48	-	0,67	-
Prise d'otages	0,14	-	0,14	-
Total	15.649,33	100	22.499,16	100

⁽¹⁾ Montant en millions EUR

En matière de trafic de biens et de marchandises, les biens faisant l'objet des trafics sont le plus souvent :

	Nombre de dossiers	%
Voitures	878	35,60
Minerais, or et pierres précieuses	185	7,50
Tabac, cigarettes et alcool	179	7,26
GSM, matériel informatique, vidéo et cartes téléphoniques	92	3,73
Armes	74	3,00
Vêtements et textiles	61	2,47
Articles contrefaits	40	1,62
Biens d'alimentation	35	1,42

C'est donc principalement le blanchiment lié au trafic de diamants, de véhicules, de tabac et de cigarettes qui a marqué ces vingt dernières années.

Ce phénomène s'explique par l'importance de la place d'Anvers pour les diamants, du port d'Anvers pour le commerce de véhicules d'occasion, provenant tant de Belgique que de pays limitrophes, et les taux d'accises pratiqués par nos voisins (entre autres le Royaume-Uni) sur le tabac et les cigarettes.

Dans les années 2000, la CTIF a aussi transmis de nombreux dossiers en rapport avec le trafic d'hormones et le trafic de coltan.

En matière de carrousel TVA, la CTIF a identifié les biens et marchandises suivants comme étant à la base des carrousels TVA :

	Nombre de dossiers	%
GSM, matériel informatique, vidéo	431	48,37
Voitures	162	18,18
Produits pétroliers	62	6,96
Vêtements et textiles	21	2,36
Biens d'alimentation	18	2,02
Tabac, cigarettes et alcool	14	1,57
Minerais, or et pierres précieuses	6	0,67

Evolution depuis 1993

En nombre de dossiers transmis :

Criminalité sous-jacente	1993-1998	1999-2003	2004-2008	2009-2013	1993-2013
Criminalité organisée	183	322	240	247	992
Escroquerie	72	203	612	1.540	2.427
Trafic illicite de biens et de marchandises	154	1.097	664	551	2.466
Fraude fiscale grave et organisée	112	467	403	340	1.322
Corruption	3	9	77	62	151
Infraction liée à l'état de faillite	17	98	374	601	1.090
Abus de biens sociaux	-	-	262	571	833
Trafic de main d'œuvre clandestine	16	24	158	535	733
Traite des êtres humains	24	239	339	263	865
Trafic illicite de stupéfiants	1.025	1.174	637	558	3.394
Trafic d'hormones	9	13	21	12	55
Abus de confiance	-	-	123	116	239
Fourniture de services d'investissement, de commerce de devises et de transferts de fonds sans agrément	-	-	21	24	45
Exploitation de la prostitution	35	324	218	191	768
Terrorisme et financement du terrorisme en ce compris le financement de la prolifération	4	65	126	84	279
Appel public irrégulier à l'épargne	4	17	19	11	51
Délits boursiers	-	14	16	8	38
Fraude au préjudice des intérêts financiers des Communautés européennes	9	5	5	1	20
Contrefaçon de biens	-	-	19	21	40
Vol et extorsion	4	23	37	104	168
Contrefaçon de pièces et billets de banque	-	-	7	4	11
Prise d'otages	-	-	1	1	2
Fraude environnementale grave	-	-	9	6	15
Total	62	543	783	937	16.004

En termes de montants⁽¹⁾ transmis :

Criminalité sous-jacente	1993- 1998	1999- 2003	2004- 2008	2009- 2013	1993- 2013
Fraude fiscale grave et organisée	1.045,84	3.321,65	971,53	1.429,54	6.768,56
Criminalité organisée	602,53	945,64	249,85	3.351,54	5.149,57
Trafic illicite de biens et de marchandises	360,75	1.611,10	809,74	746,35	3.527,94
Trafic illicite de stupéfiants	1.678,42	435,01	174,80	88,33	2.376,55
Escroquerie	174,00	342,77	247,81	672,21	1.436,79
Infraction liée à l'état de faillite	10,08	96,21	202,00	413,18	721,48
Abus de biens sociaux	-	-	246,79	423,77	670,56
Trafic de main d'œuvre clandestine	7,98	6,87	130,44	302,04	447,32
Corruption	16,74	33,42	44,27	160,79	255,22
Terrorisme et financement du terrorisme en ce compris le financement de la prolifération	5,20	74,67	109,98	37,04	226,89
Traite des êtres humains	7,00	67,90	58,05	69,05	202,00
Appel public irrégulier à l'épargne	4,71	107,46	13,78	14,97	140,92
Délits boursiers	0,94	85,68	4,09	45,83	136,54
Exploitation de la prostitution	8,82	20,14	42,92	29,31	101,18
Abus de confiance	-	-	41,17	51,92	93,09
Fourniture de services d'investissement, de commerce de devises et de transferts de fonds sans agrément	-	-	34,68	43,21	77,89
Contrefaçon de biens	-	-	4,99	40,63	45,62
Trafic d'hormones	5,17	18,81	13,93	4,28	42,19
Fraude au préjudice des intérêts financiers des Communautés européennes	25,20	3,60	3,27	2,58	34,65
Fraude environnementale grave	-	-	5,48	26,17	31,65
Vol et extorsion	0,24	0,85	3,10	7,56	11,75
Contrefaçon de pièces et billets de banque	-	-	0,44	0,23	0,67
Prise d'otages	-	-	0,10	0,04	0,14
Total	3.953,61	7.171,78	3.413,21	7.960,55	22.499,16

⁽¹⁾ Montant en millions EUR

7. Suivi judiciaire

Répartition par parquet des dossiers transmis entre 1993 et 2013 et suites données par les autorités judiciaires :

Parquet	Total	%	Cond. (1)	Ren voi	Instr.	Non- lieu	Trans.	Class.	Info ⁽²⁾	Acquit
Bruxelles	5.771	36,06	541	94	136	72	33	3.954	742	24
Anvers	3.237	20,23	367	27	39	74	9	2.459	229	16
Liège	733	4,58	80	30	43	21	21	413	113	
Gand	628	3,92	107	19	7	19	6	350	112	3
Turnhout	607	3,79	166	9	9	8	6	339	51	17
Charleroi	528	3,30	48	28	26	9	6	213	167	
Bruges	448	2,80	77	21	13	28	15	241	44	3
Tongres	441	2,76	96	15	16	13	3	230	51	12
Termonde	436	2,72	60	26	23	13		222	78	
Hasselt	420	2,62	76	7	3	8	2	286	32	3
Parquet fédéral	409	2,56	40	18	20	10	4	198	108	
Mons	303	1,89	19	11	16	5	4	132	112	
Courtrai	288	1,80	31	7	2	10	16	174	47	
Louvain	246	1,54	29	10	10	9	1	125	53	1
Tournai	239	1,49	30	12	12	4	34	87	48	
Namur	208	1,30	21	21	13	2	1	85	56	
Malines	185	1,16	34	8	6	7	1	63	58	1
Nivelles	184	1,15	17	8	14	2	2	73	49	
Audenarde	114	0,71	10	3	1	4		69	26	
Verviers	103	0,64	19	2	2	1	3	54	16	
Furnes	98	0,61	10	1	6		36	35	10	
Eupen	77	0,48	2		3		13	43	12	
Arlon	68	0,42	2	1	1		5	21	32	
Ypres	64	0,40	16	4	1	11	2	22	6	1
Dinant	55	0,34	8	3	4	3	1	23	12	
Huy	47	0,29	8	3	2	2	1	23	8	
Marche-en- Famenne	34	0,21	12	2	5		1	7	6	
Neufchâteau	33	0,21	12	1	2	3	1	8	3	
Total	16.004	100%	1.938	391	435	338	227	9.949	2.281	81

⁽¹⁾ Certains de ces jugements ont été frappés d'appel.

⁽²⁾ Dans 364 cas, la CTIF n'a pas encore été informée des suites données par le parquet.

Légende:

Cond.	: condamnation
Renvoi	: renvoi devant le tribunal correctionnel
Instr.	: instruction judiciaire en cours
Non-lieu	: prononcé par la juridiction d'instruction
Trans.	: dossier transmis pour disposition par les autorités judiciaires belges à des autorités judiciaires étrangères
Class.	: classement par le parquet
Info.	: information judiciaire en cours
Acquit	: acquittement

Le suivi judiciaire des dossiers de blanchiment et de financement du terrorisme transmis par la CTIF aux autorités judiciaires est une problématique soulevée à maintes reprises et qui devrait faire l'objet d'une attention toute particulière dans un avenir proche.

En 1996⁴, la CTIF attirait déjà l'attention des autorités politiques sur la qualité du suivi judiciaire des dossiers transmis par la CTIF aux parquets, indispensable au bon fonctionnement du dispositif anti-blanchiment.

La CTIF rappelait que cette question devait faire partie d'une réflexion globale tant sur les moyens juridiques que matériels accordés aux autorités judiciaires et policières dans la lutte contre la criminalité organisée et la grande délinquance économique et financière.

En 1999 ensuite⁵, la CTIF a rappelé que certaines réformes étaient nécessaires pour améliorer le suivi judiciaire des dossiers transmis par la CTIF aux parquets, et entre autres l'aménagement de la charge de la preuve de l'origine criminelle des capitaux suspectés d'être blanchis et l'élargissement de la possibilité de saisir et de confisquer les avantages patrimoniaux tirés des infractions pénales.

En 2000, la CTIF a constaté que si le suivi judiciaire des dossiers transmis avait permis d'aboutir à un nombre élevé de condamnations, il restait encore améliorable. Ce qui posait la question cruciale du temps et des moyens disponibles au sein des parquets.

Vingt ans plus tard, cette problématique demeure toujours d'actualité. Elle sera probablement au centre de la quatrième évaluation de la Belgique par le GAFI, qui débutera en 2014.

⁴ Cfr. préface du 3ème rapport d'activités 1995/1996 de la CTIF, page 6

⁵ Cfr. préface du 6ème rapport d'activités 1998/1999 de la CTIF, page 6

8. Coopération internationale

Le blanchiment et le financement du terrorisme ne s'arrêtent pas aux frontières entre Etats. Dès ses débuts, la CTIF a par conséquent accordé une très grande importance à la coopération internationale avec ses homologues étrangers.

En 1995, la Belgique, avec les Etats-Unis, a été le père fondateur du Groupe Egmont, un forum constitué pour faciliter et favoriser la coopération internationale entre CRF. Le Groupe Egmont comprend actuellement 139 membres.

La coopération opérationnelle avec l'étranger est régie par des accords de coopération (*Memorandum of Understanding* ou MOU). Depuis 1993, la CTIF a conclu près de 90 accords de coopération (MOU). Il arrive cependant que la CTIF interroge des cellules étrangères avec lesquelles elle n'a pas signé de *Memorandum of Understanding* ou MOU, lorsque cela est nécessaire au niveau opérationnel et pour autant que les informations échangées soient protégées par une stricte confidentialité.

L'échange d'informations s'opère toujours de manière protégée. Les données échangées ne peuvent être utilisées sans l'autorisation préalable de la cellule concernée et cette autorisation ne sera conférée que sur base de la réciprocité.

Parmi les CRF avec lesquelles la CTIF a principalement collaboré au cours de ces 20 dernières années, on retrouve principalement des CRF de pays voisins de la Belgique : France, Pays-Bas, Luxembourg, Allemagne, Royaume-Uni, mais également : Espagne, Italie, Suisse, Etats-Unis, Canada, Russie, Chine, Hong Kong, Maroc, Turquie, République Démocratique du Congo.

9. Condamnations – amendes et confiscations

Entre le 1^{er} décembre 1993 et le 31/08/2013, dans des dossiers communiqués par la CTIF aux autorités judiciaires, les cours et tribunaux ont infligé des amendes et prononcé des mesures de confiscation pour un montant total de 1,152 milliard EUR.

Les parquets d'Anvers, de Bruxelles et de Gand contribuent pour près de 80 % à ce montant de 1,152 milliard.

Par parquets, ce montant de 1,152 milliard EUR se ventile comme suit :

Parquet	Amendes	Confiscations	Total
Anvers	93.995.346	476.453.176	570.448.522
Bruxelles	20.253.484	216.153.022	236.406.506
Gand	3.757.156	90.981.122	94.738.278
Tongres	3.602.977	37.417.310	41.020.287
Turnhout	568.900	33.828.319	34.397.219
Mons	102.085	32.028.840	32.130.925
Liège	4.391.759	24.759.270	29.151.029
Bruges	1.188.565	21.777.385	22.965.950
Malines	215.260	20.151.078	20.366.338
Termonde	976.186	15.724.450	16.700.636
Nivelles	842.915	12.136.239	12.979.154
Hasselt	2.279.799	9.414.552	11.694.351
Charleroi	250.008	8.510.003	8.760.011
Courtrai	233.471	6.330.618	6.564.089
Tournai	227.207	5.264.870	5.492.077
Namur	30.650	2.828.789	2.859.439
Louvain	398.354	1.736.786	2.135.140
Huy	16.065	927.374	943.439
Furnes	16.949	900.700	917.649
Dinant	183.735	419.708	603.443
Verviers	7.550	490.500	498.050
Arlon	23.941	371.840	395.781
Audenarde	10.457	226.037	236.494
Marche-en-Famenne	27.887	182.902	210.789
Ypres	26.600	156.855	183.455
Eupen	8.970	173.045	182.015
Neufchâteau	3.780	-	3.780
Total	133.640.056	1.019.344.790	1.152.984.846

Montants en EUR



III. LES GRANDES TENDANCES

Les grandes tendances observées par la CTIF entre 1993 et 2013 démontrent à quel point le blanchiment et le financement du terrorisme sont des domaines ou des matières en constante mutation. Comme on le verra ci-dessous, les criminels ont la faculté de s'adapter très rapidement pour contourner les mesures préventives mises en place ou pour utiliser les failles laissées béantes par certains Etats ou territoires.

En vingt ans, les techniques de blanchiment ont fortement évolué. Les criminels se sont tournés vers de nouveaux secteurs d'activités, éventuellement pas encore régulés ou contrôlés, compliquant le travail de la CTIF et les enquêtes judiciaires. Il est important de pouvoir s'adapter très rapidement pour faire face aux nouvelles menaces qui pèsent sur nos systèmes financiers et avec l'analyse stratégique les devancer.

A la lecture de ce qui suit, on est néanmoins en droit de se demander si, compte tenu des effets négatifs de la mondialisation de nos économies, de l'absence de transparence et de coopération de certains Etats et de l'absence de réaction (entre autres judiciaire) de certains Etats et de la communauté internationale, la criminalité organisée ne contrôle pas aujourd'hui suffisamment les rouages de notre système financier pour pouvoir l'utiliser à son avantage, et s'enrichir encore d'avantage.

La criminalité financière et le blanchiment sont certainement pour partie à l'origine des crises que nos économies ont connues ces dernières années. Disposant de moyens financiers importants, les criminels ont probablement déjà réinvesti les fonds issus de la fraude fiscale, de détournements de fonds privés ou publics, de la corruption et du crime organisé (pour ne citer que ceux-ci) dans le financement extérieur spéculatif d'une dette publique qu'ils ont largement contribué à créer⁶.

La place prépondérante prise aujourd'hui par la criminalité financière en col blanc (la fraude fiscale grave organisée qui recourt à des montages juridiques et des intermédiaires et conseillers véreux en tous genres, la corruption, les infractions liées à l'état de faillite et les abus de biens sociaux, les délits boursiers, les délits d'initié et les appels irréguliers à l'épargne) confirme ce constat.

⁶ Guilhem Fabre. *Du blanchiment aux crises* in Manière de voir (Le Monde diplomatique), n° 130. Août-septembre 2013, p.70-72

1. Les premiers pas de la CTIF (1993-1998)

1.1 Des milliers de schtroumpfs venus du Nord

Au cours des premières années d'activités de la CTIF, le trafic illicite de stupéfiants était la principale criminalité sous-jacente dans les dossiers transmis. Le blanchiment du produit du trafic illicite de stupéfiants se réalisait en grande partie au moyen d'opérations de change manuel auprès de bureaux de change, caractéristiques du premier stade du blanchiment, l'injection.

La nature des coupures échangées était un indice d'une grande valeur pour l'analyse et le traitement de ces dossiers par la CTIF. Ainsi, l'achat de florins (NLG) contre d'autres devises européennes en petites coupures réalisé par des clients occasionnels constituait un indice typologique significatif des dossiers liés au blanchiment de fonds issus du trafic illicite de stupéfiants en lien avec les Pays-Bas.

L'importance des opérations (qui pouvaient parfois s'élever à plus de 10 millions de BEF par transaction), la nature des devises présentées (souvent en multiples petites coupures, des billets parfois non triés, transportés dans un vulgaire sac en plastique par des personnes ne connaissant pas la valeur des devises transportées) ont également attiré l'attention.

Le recours à des courriers (*smurfing*) constituait une méthode privilégiée par les criminels pour injecter dans le circuit financier des grandes quantités d'espèces. Il s'agissait de clients réalisant sans justification apparente des transactions de change manuel importantes visiblement pour compte de tiers ou dont il y avait des raisons de croire qu'elles étaient réalisées pour compte de tiers, ou de clients accompagnés par un tiers qui surveillait l'opération et refusait d'être identifié.

L'absence d'intérêt économique, voire même financier, à réaliser les opérations en Belgique était caractéristique de ces dossiers. Les intervenants ou les personnes pour le compte desquelles ils agissaient étaient généralement établis aux Pays-Bas, n'avaient aucun lien avec la Belgique et avaient la faculté de réaliser ces opérations dans leur pays. Le fractionnement des opérations de change était typique de ces dossiers, les intervenants travaillant généralement pour le compte de différents donneurs d'ordre non identifiés, comme pouvait l'indiquer l'établissement de bordereaux de change distincts demandé à cette occasion à l'institution financière concernée. Sans nécessairement être connus des services de police pour des faits en relation directe avec le milieu des stupéfiants, les courriers étaient cependant fréquemment cités dans les données policières comme liés au monde de la délinquance.

Des éléments de similitude dans le profil des courriers, tels que la provenance géographique et/ou le pays d'origine des intervenants, la fréquentation des mêmes bureaux de change aux mêmes périodes, voire en même temps ou successivement, le type et le montant des devises échangées, l'utilisation de fausses identités, d'adresses inexactes, de documents contrefaits, de justifications économiques douteuses de même nature, permettraient de mettre en évidence l'existence d'éventuels réseaux organisés.

Dans les arrêts et jugements rendus, les cours et tribunaux ont notamment retenu des éléments correspondant aux caractéristiques typologiques observées par la CTIF dans ses rapports d'enquête : le recours à la technique des courriers, la succession d'opérations de change manuel en petites coupures faisant l'objet de fractionnements et l'absence de justification économique à la réalisation des opérations en Belgique (absence d'adresse et d'activités officielles connues en Belgique).

Au fil des années, la CTIF a progressivement transmis moins de dossiers liés au trafic illicite de stupéfiants, et les montants échangés par les courriers sont devenus moins importants pour échapper aux mesures préventives mises en place.

Avec en 2002 le passage à l'euro fiduciaire et la disparition des opérations de change manuel pour les devises faisant partie de la zone Euro, les indicateurs liés à la nature des opérations suspectes (opérations de change manuel de devises diverses en NLG) et à la nature des devises échangées (petites coupures en devises étrangères et billets disparates) ont soudainement disparu, compliquant ainsi le travail de la CTIF.

Aujourd'hui, les montants détectés en rapport avec cette forme de criminalité semblent relativement faibles alors que le trafic de stupéfiants en Belgique reste préoccupant : selon le rapport européen sur les drogues publié en 2013, la Belgique est un centre de distribution d'héroïne et de cocaïne en Europe; elle remplit, avec les Pays-Bas, un rôle important au niveau du stockage du cannabis et constitue un pôle de synthèse des amphétamines en Europe du Nord-Ouest⁷.

⁷ Observatoire européen des drogues et des toxicomanies. Rapport européen sur les drogues 2013 : tendances et évolutions. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2013, 74 p. Voir également les articles de presse parus en août 2013 relatifs au démantèlement en Belgique d'un des plus grands laboratoires d'ecstasy découverts en Europe, cadrant dans une filière internationale et dont la valeur estimée des pilules s'élève à 1,3 milliard d'euros ((Belga). *L'ecstasy saisie à la ferme vaut 1,3 milliards !* in Le Soir, 24/08/13, p. 9 et Yves Barbieux en Mark Eekhaut. *Grootste xtc-lab Europa ontdekt* in De Morgen, 23/08/13, bl. 5).

Du côté des techniques de blanchiment, les espèces restent caractéristiques de ces dossiers. On remarque le recours à des comptes de passage et à des structures légales qui génèrent beaucoup de mouvements en espèces (snack, garage, nightshop,...) pour blanchir les fonds issus du trafic de stupéfiants et la présence de ressortissants étrangers qui sans activité économique ni résidence officielle en Belgique y réalisent des opérations financières. D'autres techniques - plus sophistiquées - sont également mises en œuvre, impliquant notamment des montages articulés autour de sociétés écrans, de centres offshores, d'investissements immobiliers reposant sur les compétences financières et juridiques d'experts. Enfin, d'autres techniques tentent de contourner les dispositifs de contrôle mis en place par les banques en recourant notamment à des systèmes de compensation, comme l'illustre l'opération « Virus » menée en France en 2012 révélant une vaste affaire de blanchiment d'argent de la drogue entre le Maroc, la France et la Suisse, portant sur 12 millions d'euros⁸.

1.2 Une encombrante criminalité organisée

Dès 1993, la CTIF a été confrontée à des dossiers relevant de la criminalité organisée. Entre 1993 et 1998, les dossiers transmis en rapport avec cette forme de criminalité étaient fréquemment caractérisés par la présence d'intervenants, personnes physiques ou morales, qui n'avaient pas de liens avec la Belgique à part les opérations qu'ils y effectuaient.

Le recours à des sociétés écrans, notamment constituées et établies dans des places offshores, se rencontrait aussi fréquemment dans les dossiers relatifs à la criminalité organisée, en particulier originaire d'Europe centrale et orientale. Cette tendance était confirmée à la même époque, au niveau international, par le GAFI⁹.

⁸ Le mécanisme consistait à utiliser une société de gestion de fortune pour mettre en place un système dit de compensation. Les clients de la société qui avaient besoin d'espèces sans éveiller de soupçons des autorités françaises se faisaient remettre discrètement l'argent en liquide en France. Leurs comptes dans les banques suisses étaient débités et les sommes étaient transférées sur des comptes de ressortissants marocains. L'argent liquide que touchaient les clients de la société en France était issu de la vente à grande échelle en France de haschisch importé du Maroc. Ce mécanisme de compensation par l'intermédiaire de la société avait l'avantage de dissimuler tout lien entre le trafic de drogue en France et le blanchiment de son produit en Suisse (Yves Bordenave. *Sept notables, trois frères et l'argent de la drogue* in www.lemonde.fr, 25/10/12. URL : http://www.lemonde.fr/societe/article/2012/10/25/reseau-de-blanchiment-ces-notables-qui-fuyaient-le-fisc_1780995_3224.html, consulté le 09/10/13).

⁹ GAFI. *Rapport sur les typologies du blanchiment 1997-1998*, op. cit., p. 18.

Autre technique privilégiée : l'utilisation des fonds d'origine criminelle dans des opérations de casinos. Dans plusieurs dossiers liés à la criminalité organisée, les opérations consistaient en l'achat de jetons au moyen d'espèces par des intervenants, originaires notamment d'Europe centrale et orientale. Les renseignements de nature policière ou judiciaire, obtenus tant sur le plan national qu'international, indiquaient que ces intervenants avaient des antécédents en matière de criminalité organisée. Par ailleurs, plusieurs intervenants avaient recours à de faux documents ou des alias.

Enfin, les dossiers liés à la criminalité organisée étaient et sont encore souvent caractérisés par l'intégration des fonds d'origine criminelle dans des actifs immobiliers.

Cette technique de blanchiment a été rencontrée à plusieurs reprises par la CTIF tout au long de ses activités et est confirmée au niveau international par le GAFI selon qui « nombre de groupes criminels apportent les revenus de leurs activités dans les pays membres du GAFI (...) où ils procèdent à d'importants investissements immobiliers dans des zones comme les côtes méditerranéennes de la France ou de l'Espagne »¹⁰.

« Falconplein – Un mafieux russe à Anvers »

En décembre 1994, la CTIF a été saisie au sujet de deux transferts internationaux suspects en provenance de Russie pour un montant total de 500.000 USD (soit +/- 400.000 EUR) sur le compte d'une société belge de management représentée par un ressortissant belge résidant dans la région d'Anvers. Ces 500.000 USD devaient servir à financer en partie un achat immobilier que devait réaliser un ressortissant russe résidant aussi dans la région d'Anvers.

Ce ressortissant russe possédait une société commerciale dont l'activité principale était la fabrication de vodka. La vodka était fabriquée dans la région d'Hasselt et était ensuite, avec la complaisance du pouvoir russe en place à l'époque, exportée en Russie.

Plusieurs personnes physiques et morales, d'origine belge ou russe, ont évolué dans la mouvance de ce mafieux. Parmi celles-ci figurait un autre ressortissant russe qui sera quelques années plus tard froidement abattu en Belgique, probablement sur ordre de la mafia russe.

¹⁰ GAFI. *Rapport sur les typologies du blanchiment 1998-1999*, op. cit., p. 18.

Toutes ces personnes physiques et morales disposaient de comptes bancaires et même de crédits hypothécaires auprès de diverses banques de la région d'Anvers. Les comptes étaient utilisés pour la réalisation des activités frauduleuses mais aussi pour blanchir le produit de leurs activités illicites. Ce ressortissant russe était aussi propriétaire de plusieurs biens mobiliers et immobiliers de luxe dans la région d'Anvers, mais également à Londres et aux Etats-Unis.

En 1995 et 1996, la CTIF a transmis aux autorités judiciaires pas moins de 7 dossiers et de nombreux rapports complémentaires au sujet de ce ressortissant russe et d'autres personnes physiques ou morales en rapport avec l'intéressé.

A côté de ces activités « semi-légales », ce ressortissant russe était aussi actif dans le trafic de cocaïne et d'héroïne entre la Thaïlande et les Etats-Unis, via la Pologne et le port d'Anvers, le trafic de cigarettes et le blanchiment d'argent. A cette époque, ce ressortissant russe était considéré comme le troisième mafieux le plus puissant d'Europe¹¹, actif dans le monde entier : Russie, Ukraine, Pologne, Etats-Unis, Royaume-Uni, Pologne, Afrique et Amérique du Sud¹². Anvers lui servait de base même s'il ne résidait pas toujours dans la ville.

A la fin des années 90, sa société est déclarée en faillite suite à divers articles de presse faisant allusion aux liens entretenus que celle-ci entretenait avec les milieux mafieux russes. En 2000, il a été condamné à 4 ans de prison en Belgique pour le blanchiment de 3 millions EUR et le détournement d'un montant encore plus important d'actifs de sa société.

Libéré en 2004 par la justice belge, il a repris ses activités illicites jusqu'à son arrestation en octobre 2007¹³, à Londres à la demande de la DEA et son extradition vers les Etats-Unis où il purge actuellement une peine de prison de 10 années pour trafic de stupéfiants¹⁴.

¹¹ Jurgen Roth. *Die Russen – Mafia : das gefährlichste verbrechensyndikat der welt.* Hamburg : Rasch und Röhring, 1996, 314 s.

¹² Maud Oeyen. *Vette cheque voor arrestatie maffiabaas* in De Morgen, 12/09/12, p. 10

¹³ *Van Pool tot maffiatsar : de criminele carrière van Ricardo Fanchini* in Humo 3517, 25/01/08

¹⁴ St. D. *La police fédérale reçoit 800.000 dollars de l'oncle sam* in Le Soir, 12/09/12, p. 8

Ce sont les autorités belges qui ont permis l'arrestation en 2007 de ce baron de la drogue, son extradition vers les Etats-Unis et sa condamnation en 2008 par la justice newyorkaise. Les enquêteurs belges se sont chargés de toute l'analyse des opérations financières de ce baron et de ses complices.

A la suite de cette enquête financière, une somme de 2.000.000 USD a été confisquée par les autorités judiciaires américaines. 40 % de ce montant (800.000 dollars¹⁵) a été rétrocédé aux autorités belges par le Gouvernement américain.

Les ramifications internationales de la criminalité organisée

Au fil des années, la CTIF a observé une complexification des dossiers en rapport avec la criminalité organisée.

Les blanchisseurs ont progressivement délaissé les structures nationales pour adopter et utiliser des organisations flexibles tournées vers l'international, caractérisées par l'emploi de conseillers spécialisés, le déploiement de stratégies sophistiquées y compris de communication et la programmation des coûts, profits et investissements par la recherche de la rentabilité économique.

La criminalité organisée transnationale ne stagne pas; elle est une industrie en constante évolution. Outre ses effets sur l'économie licite, la mondialisation de l'économie a également restructuré de façon perceptible les marchés criminels et concouru à la montée en puissance de la mondialisation de la criminalité, phénomène qui est venu renforcer la puissance des organisations criminelles transnationales. Les groupes criminels « nationaux » ont ainsi pu devenir des organisations criminelles transnationales et développer de nouveaux marchés.

Ces dernières années, tant le nombre de dossiers liés à la criminalité organisée que les montants en jeu sont en augmentation.

Parmi les dossiers transmis par la CTIF ces dernières années, un dossier relatif à du blanchiment de capitaux issus de la criminalité organisée a plus particulièrement marqué la période 2008-2013. Dans ce dossier les opérations ont porté sur au moins 2 milliards EUR de flux financiers et impliquaient une banque établie en Europe de l'Est et d'autres ramifications internationales.

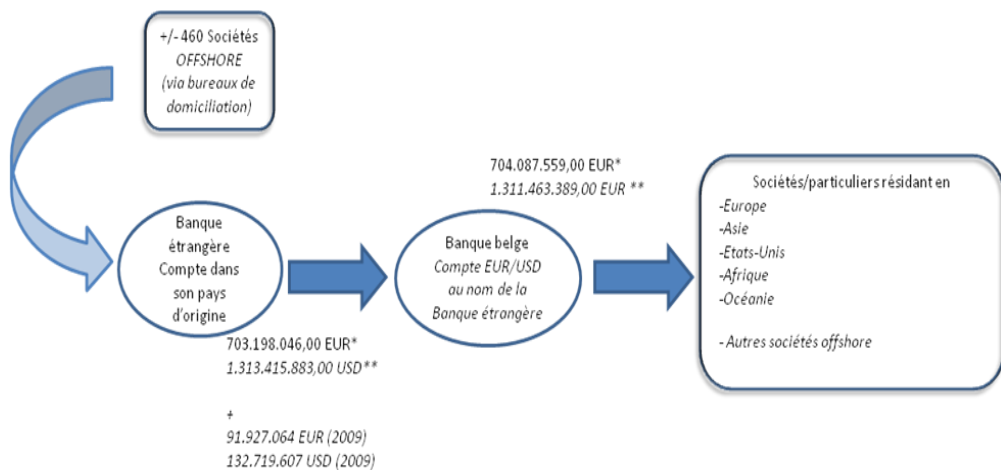
¹⁵ Nikolas Vanhecke. *625.000 euros misdaadgeld voor schatkest in* De Standaard, 12/09/12, bl. 6, 22 en 23.

« La mafia ukrainienne et la Belgique »

Dans le cadre d'activités de *correspondent banking*, deux comptes ont été ouverts en Belgique par une banque étrangère, établie dans un pays de l'Europe de l'Est, pour faire transiter des fonds en provenance de multiples sociétés offshores, clientes de cette banque, vers différentes contreparties dans le monde entier.

L'activité de ces comptes traduisait leur utilisation en tant que comptes de passage. D'une part, des flux créditeurs consistaient en des transferts de la banque étrangère provenant de comptes ouverts majoritairement par les sociétés offshores. D'autre part, des flux débiteurs consistaient en des paiements divers d'ordre de clients de la banque étrangère à destination de divers pays, notamment des paradis fiscaux. Une grande partie des transactions étaient libellées en USD et les montants en jeu dans les flux financiers s'élevaient à plus de 2,14 milliards EUR. Les informations recueillies indiquaient que 75% de la clientèle de la banque étrangère (soit plus de 460 sociétés) étaient des sociétés ayant établi leur siège dans des paradis fiscaux. Peu, voire aucune information, n'était disponible concernant les statuts ou l'activité de ces sociétés mais l'analyse de la Cellule a permis d'établir que les bénéficiaires économiques de ces sociétés étaient notamment connues pour fraude fiscale grave et organisée, corruption, détournements, escroquerie ou criminalité organisée.

La banque étrangère avait visiblement choisi de passer par une autre banque, dans le cas présent une banque belge, présumant qu'il était peu probable qu'une banque dénoncerait les activités d'une autre banque. La méthode utilisée par la banque étrangère permettait de dissimuler l'origine des fonds : entrées de fonds dans les comptes de la banque étrangère et transferts d'une partie de ces fonds de façon agrégée vers deux comptes auprès d'une banque en Belgique afin d'effectuer des paiements vers des parties tierces. Ainsi, chaque opération de crédit isolée dans le pays d'origine de la banque étrangère était ensuite agrégée avec d'autres opérations créditrices et transférée ponctuellement vers la banque en Belgique de sorte qu'il devenait difficile pour la banque belge de connaître précisément l'origine de ces fonds.



* Pour l'année 2008, pour le compte EUR

** Pour l'année 2008, pour le compte USD

La presse belge a fait état de cette affaire¹⁶, tout comme la presse internationale qui a mis encore plus en lumière les ramifications internationales de ce dossier avec de potentielles opérations de blanchiment liées à la criminalité organisée et à un mécanisme d'évasion fiscale en Ukraine connu sous l'appellation : mécanisme des « centres de conversion »¹⁷.

Suivant les investigations de Business New Europe (Bne), les « centres de conversion » seraient des constructions mises au point par des banques ukrainiennes pour faciliter l'évasion fiscale de leurs ressortissants. Quelques banques situées dans les pays baltes joueraient un rôle clé pour la réalisation des opérations de conversion en faisant circuler les fonds hors et vers l'Ukraine via des « sociétés écrans ». Ces opérations sont tout à fait illégales parce que basées sur des contrats fictifs. Les transferts ne sont justifiés par aucune activité commerciale réelle. Après encaissement d'une commission, une partie des fonds retourne en Ukraine sous forme de cash ou par transferts. Toujours suivant les investigations de Business New Europe (Bne), l'argent sale des banques ukrainiennes pourrait avoir été blanchi par son injection via la Belgique dans le système financier international. Les « centres

¹⁶ Lars Bové. *1,7 miljard euro witgewassen – Litouwse bank misbruikt vertrouwen Belgische instelling* in De Tijd, 28/05/10, bl. 1 en 8 et L.B. *Le blanchiment d'argent utilise le monde des affaires* in L'Echo, 28/05/10, p. 1 et 11

¹⁷ Graham Stack. *Baltic banks at the « hearts » of Ukraine graft* in Business New Europe (Bne), 23/01/13. URL : http://www.bne.eu/story4439/Baltic_banks_at_the_hearts_of_Ukraine_conversion_centres, consulté le 28/10/13

de conversion » brasseraient annuellement des milliards de dollars que l'Etat ukrainien n'est pas en mesure de récupérer malgré les moyens modernes d'investigation à disposition des services de police, ce qui permet au magazine de conclure que ce mécanisme relève de la criminalité organisée et ne serait pas réalisable sans la corruption de fonctionnaires publics.

Suivant les informations en possession de la CTIF, ce dossier aurait fait l'objet d'une décision de classement sans suite émanant du parquet fédéral, mais une enquête judiciaire serait en cours en Lituanie.

Les valeurs refuges

Au mois de mai 2011, la CTIF a constaté une augmentation des opérations de blanchiment via le secteur de l'or et en rapport avec la criminalité organisée. Le GAFI a déjà dans le passé attiré l'attention du secteur financier sur l'usage qui pouvait être fait de l'or à des fins de blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme¹⁸.

Depuis 2008 et jusqu'en 2012, le cours de l'or n'a cessé de croître, tout comme celui du cuivre. Ce bouleversement est le résultat d'une augmentation de la demande d'or sur les marchés internationaux, elle-même le résultat de la situation économique incertaine aux Etats-Unis et en Europe et de la demande grandissante d'or pour la fabrication de produits de luxe comme des bijoux en Chine et en Inde¹⁹.

Le rachat d'or brut ou dans des bijoux par des commerçants auprès de particuliers honnêtes en quête de quelques liquidités contre des bijoux dont ils n'ont plus l'utilité est aujourd'hui un phénomène très répandu. Il suffit de consulter Internet pour se rendre compte que les offres de rachats de vieil or foisonnent. Des sociétés établies en Belgique, plus importantes, fondent et recyclent ensuite cet or, qui est revendu à des établissements de crédit ou d'autres clients importants en quête de placements.

La CTIF a constaté que ces circuits, jusqu'alors peu régulés, ont été en 2012 utilisés pour blanchir des fonds issus e.a. du trafic stupéfiants et de l'exploitation de la prostitution.

¹⁸ Rapport du GAFI sur les typologies du blanchiment (1997-1998) – Rapport du GAFI sur les typologies du blanchiment (2002-2003) - Rapport sur les typologies du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (10/06/2005) – www.fatf-gafi.org

¹⁹ Alexandre Beauchamp. *Bijoux, cadeaux, placements, gage...les multiples débouchés de l'or en Inde* in L'Echo, 27/07/13, p. 31

Un autre phénomène lié est le vol à l'arraché de bijoux contenant de l'or, bijoux qui sont ensuite revendus pour l'or qu'ils contiennent à de bijoutiers peu scrupuleux²⁰. Ce phénomène n'est pas exclusivement belge mais touche toute l'Europe. Lorsqu'on a à faire à une organisation criminelle bien structurée, on retrouve la plupart du temps : un voleur, un intermédiaire et un receleur. Souvent aussi les bijoux sont volés dans un pays, transportés en vrac par un intermédiaire dans un autre pays où ils sont fondus.

En 2012, la CTIF a transmis dix dossiers aux autorités judiciaires en relation avec le commerce de l'or, et ceci pour un montant total de fonds blanchis d'un milliard EUR.

« Les fondeurs au service de la criminalité organisée²¹ »

Un grossiste en métaux précieux était titulaire de plusieurs comptes en Belgique. L'analyse de ses comptes a révélé qu'il payait visiblement ses fournisseurs de métaux précieux en espèces. En l'espace d'un an en 2012, plus de 800 millions EUR ont été retirés en espèces d'un des comptes de ce grossiste. Les opérations sur son compte étaient six fois plus importantes en 2012 qu'en 2011. La provision sur ce compte était principalement constituée de paiements d'ordre d'une banque belge, en relation avec l'achat de métaux précieux.

Un commerçant en vieil or, récupérait le vieil or et fournissait le grossiste qui le rémunérait en espèces. À leur demande, le commerçant en vieil or payait également en espèces ses clients (qui lui revendaient le vieil or). Dans sa comptabilité celui-ci consignait les sociétés qui le fournissaient en or comme des particuliers, sans aucune forme d'identification. Il aurait servi de couverture à des activités illégales, notamment au blanchiment de capitaux grâce à des opérations de change de fonds d'origine criminelle.

²⁰ L. Ws. *Tribunal correctionnel de Liège. Deux ans avec sursis pour le créateur-receleur de bijoux* in *Le Soir*, 15/11/11, p. 18

²¹ Dans un certain nombre de dossiers également en rapport avec des transactions sur l'or, la CTIF a estimé qu'il existait plutôt des indices sérieux de blanchiment de fonds issus de la fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale. Cette croissance du nombre de dossiers et des montants blanchis se retrouve par conséquent aussi en matière de fraude fiscale grave et organisée.

De source policière, le grossiste en métaux précieux était connu pour blanchiment. Ses fournisseurs étaient principalement des commerces d'or anversois, des particuliers ou des intermédiaires, lesquels étaient tous consignés dans sa comptabilité sous le terme « particuliers ». Cet or proviendrait, d'une part, du marché noir alimenté par des vols de bijoux, et d'autre part, d'organisations criminelles actives dans la prostitution et les stupéfiants. Les achats d'or seraient payés en espèces par le grossiste, même pour des montants supérieurs à 15.000,00 EUR et les lots trop importants étaient le plus souvent fractionnés afin que leur prix ne dépasse pas les 15.000,00 EUR. Outre le commerçant en vieil or, d'autres fournisseurs du grossiste en métaux précieux étaient également connus des services de police. L'ensemble de ces éléments indiquait que des fonds d'origine criminelle pourraient être blanchis par le grossiste. La garantie de l'anonymat et le paiement en espèces sont de nature à attirer des clients issus de milieux criminels, ce qui pourrait expliquer l'importante augmentation du chiffre d'affaires.

Le *modus operandi* observé dans ces dossiers est le suivant :

- d'importants retraits en espèces auprès d'une banque belge pour près d'un milliard EUR sont dans un premier temps constatés en rapport avec des opérations de rachat d'or par des « recycleurs » en métaux précieux;
- des transferts de fonds liés aux opérations précitées sont également constatés en faveur de commerçants qui rachètent auprès du public des vieux bijoux et pièces en or et qui les revendent à ces recycleurs;
- les comptes de ces commerçants et détaillants sont également débités par d'importants retraits en espèces;
- l'anonymat que les espèces permettent favorise le blanchiment et peut avoir pour conséquence que des bijoux volés soient ainsi aisément recelés;
- l'or et l'argent métal, que ce soit dans des bijoux ou sous forme de lingots ou pièces, sont facilement transportables d'un pays à l'autre et, de par leur anonymat, sont facilement transférables d'une personne à l'autre.

2. Les formes traditionnelles de la criminalité (1999-2003)

2.1 Les incontournables trafics illicites de biens et de marchandises

Le trafic illicite de biens et de marchandises peut porter sur différents types de biens ou de marchandises. Entre 1999 et 2003, la CTIF a été plus particulièrement confrontée à du blanchiment de capitaux issus de trafics illicites de tabac avec le Royaume-Uni entre autres et de trafics illicites de véhicules (d'occasion en particulier). Ces deux phénomènes sont abordés plus en détail ci-après.

2.1.1 La côte belge au cœur de la contrebande de tabac

Le trafic illicite du tabac couvre plusieurs phénomènes : la contrebande (internationale) de produits du tabac authentiques (c'est-à-dire les marques principales et les «autres marques»), la contrebande (internationale) de cigarettes contrefaites, et la production et la distribution illicites dans l'UE (sans droits de douane, sans paiement de TVA ou de droits d'accises).

Au cours de ses 10 premières années d'activités, la CTIF a transmis un nombre significatif de dossiers relatifs à des opérations de change manuel de livres britanniques (GBP), de livres écossaises (SCP) et de livres irlandaises (IEP) en francs belges (BEF) et, depuis le passage à l'euro, en EUR. Ces opérations sont en relation avec la contrebande de tabac entre la Belgique, le Grand-Duché du Luxembourg et le Royaume-Uni.

Les intervenants étaient le plus souvent de nationalité britannique ou déclaraient résider au Royaume-Uni (plusieurs d'entre eux étaient notamment des chauffeurs routiers transitant par ce pays). Il n'était pas rare qu'ils soient connus au Royaume-Uni pour ce type d'activités illicites ou qu'ils donnent eux-mêmes comme justification à leurs opérations de change l'acquisition de cigarettes ou de tabac dans notre pays. Ils achetaient pour ce faire des francs belges (BEF), puis des EUR principalement dans des bureaux de change, mais aussi dans des agences bancaires, le plus souvent situés dans la région du littoral belge.

Ce type de trafic est lié au fait que les droits d'accises en vigueur au Royaume-Uni sont nettement supérieurs à ceux applicables en Belgique. La contrebande repose alors sur le circuit suivant : les criminels s'approvisionnent en tabac en Belgique et en organisent ensuite la vente au Royaume-Uni, sans que les droits d'accises et la TVA britanniques ne soient perçus²².

Les livres britanniques (GBP), écossaises (SCP) et irlandaises (IEP) issues de la vente en fraude de tabac étaient par la suite échangées contre des BEF et des EUR. Ces derniers permettaient alors le réapprovisionnement des circuits de contrebande, sous la forme d'achats apparemment effectués par des particuliers²³.

Au fil des années, la CTIF a constaté que les opérations de change étaient moins fréquemment effectuées dans des bureaux de change situés dans la région du littoral belge, et que les blanchisseurs déplaçaient de plus en plus leurs opérations, notamment à Bruxelles, dans le but d'éviter d'éveiller les soupçons. Le fractionnement des opérations entre divers intervenants poursuivait la même finalité. Par ailleurs, des ressortissants d'Europe centrale et orientale, sans lien avec la Belgique, semblaient également être impliqués dans ce type de trafic.

Parmi les derniers développements en matière de trafic de tabac, l'implantation en Belgique ou la reprise de sociétés belges existantes (sur la côte ou la frontière française) par des ressortissants britanniques ou des résidents britanniques, parfois des hommes de paille, qui développent immédiatement des activités importantes dans la vente de tabac à des particuliers venant de France ou du Royaume-Uni, peuvent aussi expliquer la diminution observée ces dernières années des opérations de change manuel de GBP et SCP. Les sociétés proposent des moyens électroniques de paiement, comme des cartes de débit et de crédit.

Outre les dossiers impliquant des opérations de change, d'autres dossiers – plus complexes - se caractérisent par l'utilisation de comptes de passage, d'hommes de paille, de professionnels du droit et de la finance ainsi que de structures écrans établies dans des paradis fiscaux. Il s'agit davantage de dossiers de criminalité en bande organisée avec des ramifications internationales.

²² Les opérations de blanchiment en Belgique sont également liées à une fraude au préjudice des intérêts financiers des Communautés européennes. Ces pertes sont dues au non paiement de droits de douane et de taxes, notamment des montants de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et d'accises.

²³ Selon les estimations de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), le commerce illicite de cigarettes occasionne des pertes financières annuelles de plus de 10 milliards d'EUR pour le budget de l'Union européenne et les budgets des États membres. Cette estimation est fondée sur les saisies déclarées par les États membres, qui ont représenté de 4,5 à 4,6 milliards de cigarettes par an entre 2005 et 2011.

Tendance également observée au niveau européen ces dernières années, la part relative de la contrebande des «marques principales» a diminué. En revanche, la contrefaçon, la production illicite et, surtout, la contrebande d'«autres marques» («cheap whites») sont en hausse et favorisent l'économie parallèle, étant en réalité presque exclusivement le fait de groupes criminels organisés qui opèrent par-delà les frontières²⁴.

La multiplication des produits du tabac échappant aux fiscalités nationales s'est accompagnée d'une diversification des acheminements de cette production vers les lieux principaux de consommation en Europe. Aux traditionnels transports par containers se cumulent désormais le trafic transfrontalier dit de fourmis, l'augmentation des achats par Internet utilisant le fret postal et express ainsi que la récente apparition de sites d'entreposage, voire de production de cigarettes, au sein même de l'Union européenne et en Belgique²⁵.

En matière de trafic de tabac, la Belgique semble être surtout un pays de transit, les saisies ayant lieu essentiellement dans les ports. Les filières opèrent depuis la Chine, les Emirats arabes unis et les anciennes républiques soviétiques à destination de l'Europe de l'Ouest et sont le fait de réseaux criminels «trans-globaux»²⁶.

Si plusieurs jugements ont été rendus dans des dossiers transmis par la CTIF, condamnant les intervenants à des peines d'emprisonnement²⁷, cette activité

²⁴ Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Renforcer la lutte contre la contrebande de cigarettes et les autres formes de commerce illicite de produits du tabac – Une stratégie globale de l'UE*, COM(2013) 324 final, juin 2013.

²⁵ Voir notamment les articles de presse parus en juin 2013 relatifs à la saisie, dans une usine clandestine de fabrication de cigarettes de contrefaçon à Ghlin (Belgique), de 25 tonnes de tabac brut ce qui correspond à 50 millions de cigarettes, soit plus de 22 millions de droits et taxes éludés (e.a. J.La. *Une usine clandestine de cigarettes à Ghlin* in La Libre Belgique, 29/06/13, p. 10).

²⁶ Voir la réponse donnée le 5 août 2013 par le ministre des Finances à la question n° 451 concernant la contrebande de tabac (La Chambre, 4^{ème} session de la 53^{ème} législature, 2012-2013, QRVA 53, p. 602).

²⁷ Voir e.a. Corr. Gand, 14 mai 2003, rendu par défaut, inédit. Un arrêt de la Cour d'appel de Gand confirme les éléments typologiques observés par la CTIF. Ainsi, les prévenus, parmi lesquels un chauffeur routier, avaient effectué plusieurs opérations de change dans la région du littoral belge. Les GBP provenaient de la vente en fraude sur le territoire du Royaume-Uni de tabac sur lequel les droits d'accises et la TVA britanniques n'avaient pas été perçus. Une partie des fonds échangés avait servi à réapprovisionner les circuits de contrebande en achetant des cigarettes en Belgique pour les revendre ensuite en Angleterre, l'autre partie des fonds avait été allouée à des dépenses personnelles (Gand, 7 janvier 2005, rendu contradictoirement, inédit).

criminelle reste néanmoins très lucrative et les peines peu dissuasives. Dans une récente étude relative au blanchiment lié au trafic de tabac menée au niveau international par le GAFI, les conclusions finales indiquaient notamment que « les faibles taux de détection, les faibles niveaux de poursuite des contrevenants, le paiement aisé d'amendes, le manque de coopération, de coordination et de partage d'informations aux niveaux national et international ainsi que l'absence d'impulsion stratégique commune, doivent être considérés comme des facteurs contribuant au commerce illicite du tabac et, par conséquent, au blanchiment de fonds et au financement du terrorisme »²⁸.

2.1.2 Le port d'Anvers - une plaque tournante du commerce de véhicules d'occasion

Depuis le début de ses activités, les dossiers liés au trafic de véhicules représentent la part la plus importante des dossiers transmis par la CTIF en lien avec le trafic illicite de biens et de marchandises.

Au cours de la période de référence, les personnes physiques intervenant dans ces dossiers résidaient généralement en Belgique et possédaient des antécédents policiers en matière de trafic de véhicules. Les personnes morales étaient quant à elles souvent des sociétés actives dans le secteur automobile (garages, sociétés d'import-export de véhicules ou commerces de véhicules d'occasion²⁹).

Les opérations réalisées par ces intervenants consistaient principalement en des transferts internationaux de fonds, des versements en espèces ainsi que des encaissements de chèques suivis de retraits en espèces. Le recours à des comptes de particuliers pour effectuer des opérations qui se révélaient relatives à l'activité commerciale de la société à laquelle ces particuliers étaient liés se rencontrait également en tant que technique utilisée dans le but de dissimuler l'origine délictueuse des fonds.

Au cours des dernières années, le blanchiment de capitaux liés à cette forme de criminalité est resté une problématique d'actualité. La Belgique compte de nombreux commerçants en véhicules d'occasion et le port d'Anvers semble servir

²⁸ GAFI. *Illicit tobacco trade*, juin 2012, p. 77 (en anglais uniquement).

²⁹ Dans ce sens, la commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée mentionne dans son rapport que, pour faciliter le trafic de véhicules, il est fait usage de structures commerciales dans lesquelles les activités légales permettent de camoufler les activités illicites, *Rapport fait au nom de la commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique par MM. Coveliers et Desmedt, Doc. Parl., Sénat, 1998-1999, 1-326/9, p. 182.*

de plaque tournante pour le commerce de véhicules d'occasion à destination de l'Afrique. Il serait question de près de 600.000 véhicules neufs et d'occasion transitant par le port d'Anvers.

Les chiffres relatifs au transport transfrontalier d'argent liquide confirment cette tendance. 75 % des 320 millions d'EUR d'argent liquide déclarés à l'Administration des Douanes et Accises depuis 2007 par des passagers entrant sur le territoire de l'UE par la Belgique proviennent d'Afrique du Nord et serviraient à l'achat de voitures.

En 2005, en conformité avec la Directive anti-blanchiment 2005/60/CE, la Belgique a décidé de ne pas soumettre les commerçants en véhicules d'occasion au dispositif anti-blanchiment et contre le financement du terrorisme mais d'introduire dans la loi du 11 janvier 1993 un article (aujourd'hui l'article 21) interdisant de manière générale à un commerçant d'accepter des espèces lors de la vente de biens d'une valeur de 15.000 EUR et plus.

Par la loi programme (I) du 29 mars 2012, le montant de 15.000 EUR a été ramené à 5.000 EUR (à 3.000 EUR en 2014) et l'interdiction a été étendue aux prestations de services. L'article 21 de la loi du 11 janvier 1993 stipule que le prix de la vente par un commerçant d'un ou de plusieurs biens ainsi que le prix d'une ou de plusieurs prestations de services fournis par un prestataire de services pour un montant de 5.000 EUR (3.000 EUR en 2014) ou plus, ne peut être acquitté en espèces que pour un montant n'excédant pas 10 % du prix de la vente ou de la prestation de services et pour autant que ce montant ne soit pas supérieur à 5.000 EUR (3.000 EUR en 2014), que la vente ou la prestation de services soit effectuée en une opération ou sous la forme d'opérations fractionnées qui apparaissent liées. L'article 21 s'applique aux ventes et aux prestations de services par des commerçants et prestataires de services (les transactions entre particuliers sont exclues de l'application de l'article 21) mais ne s'applique pas au sens strict de la loi 11 janvier 1993 aux achats réalisés et aux prestations de services sollicitées par ces mêmes commerçants, à l'exception des achats et prestations de services entre commerçants belges.

Si le secteur des commerçants en véhicules neufs pose peu de problèmes en matière de blanchiment et de financement du terrorisme³⁰, le secteur des commerçants en

³⁰ Si le secteur voit parfois des clients désireux de payer en espèces, les cas sont apparemment limités et les dispositions législatives existantes paraissent suffisantes pour limiter les risques de blanchiment via ce secteur.

véhicules d'occasion s'avère beaucoup plus vulnérable³¹. Il appartient aux autorités politiques de mettre en place des mesures appropriées et réalisables pour améliorer la transparence des transactions commerciales dans le secteur des véhicules d'occasion.

2.2 Les années nonante - Le gouffre financier des carrousels TVA

Alors qu'aux origines de la CTIF en 1993, les dossiers liés à la fraude fiscale grave et organisée ne représentaient qu'une infime partie des dossiers transmis par la CTIF aux autorités judiciaires, il est apparu, au fil des années, que les transmissions en rapport avec cette forme de criminalité étaient en augmentation, avec pour conséquence que ces dossiers occupaient en 2003 la première place dans le classement des dossiers transmis par formes de criminalité.

Cette tendance était particulièrement liée à l'augmentation des dossiers transmis en lien avec les fraudes à la TVA de type carrousel. Ces dossiers étaient devenus de plus en plus nombreux et importants, tant par la complexité des circuits sociétaires et financiers mis en évidence que par les montants concernés.

Au cours de la période de référence, la CTIF a d'abord observé que les circuits de blanchiment se développaient tout en restant limités à l'échelon « local » : les sociétés étrangères, utilisées pour simuler l'extranéité, se situaient dans les pays limitrophes (France, Luxembourg, Pays-Bas) et les comptes utilisés étaient ouverts en Belgique. Les organisateurs de la fraude étaient « régionaux », souvent déjà connus sur le plan judiciaire.

Progressivement, les opérations financières se sont déplacées vers de nouveaux intervenants. Ceux-ci jouaient uniquement le rôle d'hommes de paille ou de sociétés écrans dans l'exécution de ces opérations, n'avaient souvent aucun antécédent policier et n'apparaissaient pas de premier abord comme participant directement à la fraude à la TVA. En effet, parallèlement au système d'escroquerie à la TVA, se

³¹ Ce secteur est très difficile à réguler, à superviser et à contrôler ; il est connu pour son utilisation intensive du cash et pour fractionner les opérations de ventes afin de respecter l'interdiction de paiement en espèces. Les véhicules d'occasion peuvent faire l'objet de trafics en tous genres (recels de véhicules volés, recels de véhicules volés sur commande, envois en Afrique d'épaves plus chères à recycler en Europe...) ou servir à dissimuler d'autres formes de trafic (trafics de marchandises, de drogue, d'armes, de déchets...). Ces véhicules ont peu de valeur et sont le plus souvent abandonnés une fois que la marchandise qu'ils contiennent a été récupérée. Un véhicule volé peut aussi parfois servir de monnaie d'échange pour une livraison de produits stupéfiants par exemple.

développait un commerce illicite portant sur les biens et marchandises avec lesquels la fraude à la TVA avait été commise. La complexité des montages financiers rendait de plus en plus difficile la détection des fonds blanchis provenant de la TVA remboursée indûment par les Etats. Ces fonds étaient, en effet, mélangés avec le produit du commerce des marchandises issues des circuits de fraude, ainsi qu'avec celui provenant d'activités régulières dans le même secteur.

Certains secteurs, en raison de la forte concurrence qu'il y régnait ou du taux élevé de TVA frappant certains produits, étaient particulièrement sensibles en matière de fraudes carrousel. Il s'agissait des secteurs du matériel informatique, des voitures, des GSM, des produits pétroliers, du textile ainsi que le secteur hi-fi, vidéo et électro.

Ainsi, entre 1998 et 2003, les dossiers transmis étaient fréquemment liés à la fraude pétrolière. Cette dernière portait aussi bien sur les droits de douane à l'importation que sur les accises et la TVA lors de la commercialisation de ces produits en Belgique. Le blanchiment lié à la fraude pétrolière s'articulait autour de fournisseurs de carburants, connus pour fraude pétrolière et généralement situés à l'étranger, ainsi qu'autour de diverses sociétés et personnes présentant les caractéristiques de sociétés écrans et d'hommes de paille. De l'analyse menée par la CTIF, il ressortait que les comptes de ces sociétés écrans étaient utilisés comme comptes de passage : les fonds crédités (au moyen de virements, d'encaissements de chèques et de transferts provenant de sociétés clientes actives dans le secteur pétrolier) ne restaient jamais longtemps sur les comptes. Les opérations débitrices consistaient en des émissions de chèques et des virements en faveur de fournisseurs actifs dans le secteur pétrolier. La CTIF avait en outre constaté que le chiffre d'affaires réalisé sur les comptes de ces sociétés était très important. Les sociétés écrans actives dans les fraudes pétrolières, dont l'administration et la comptabilité étaient rarement en ordre, éludaient d'importants montants de TVA. L'ensemble des sociétés impliquées, par un jeu croisé de facturations entre elles, pouvaient ainsi blanchir rapidement des montants très importants. La CTIF avait par ailleurs constaté que les mêmes intervenants, personnes physiques et morales, revenaient dans les dossiers liés aux fraudes pétrolières, la plupart d'entre eux ayant déjà fait l'objet de dossiers transmis par la CTIF en lien avec d'autres fraudes fiscales graves et organisées de type carrousel TVA.

La mafia pakistanaise du pétrole

En 1995 et 1997, la CTIF a transmis deux dossiers importants de blanchiment de fonds issus d'une gigantesque fraude pétrolière, organisée par une même famille d'origine pakistanaise. De multiples rapports complémentaires ont été transmis dans ces deux dossiers. Au total, des opérations de blanchiment pour près de 300 millions EUR ont été communiquées par la CTIF aux autorités judiciaires dans ces deux dossiers. De multiples dossiers satellites de moindre importance ont été à la même époque traités et transmis par la CTIF aux autorités judiciaires du pays.

Plusieurs membres de cette même famille étaient connus depuis 1992 dans un dossier à l'instruction à Bruxelles pour trafic de produits pétroliers. Ils étaient aussi négativement connus des autorités fiscales.

Dans les années 90, ces fraudes pétrolières ont coûté des centaines de millions EUR au Trésor public. Deux séries de perquisitions ont été réalisées en 1994 et 2001 dans les stations services (pompes blanches) de cette famille pakistanaise. Ceci a permis de ramener la fraude dans le secteur pétrolier à des niveaux raisonnables et sans commune mesure avec les années 90. Les intéressés s'approvisionnaient aux Pays-Bas et revendaient ensuite les produits pétroliers en Belgique à des prix de vente défiant toute concurrence, puisqu'en pratiquant de la sorte ils éludaient la TVA. En mai 2011 (soit près de vingt ans plus tard), le chef de cette famille a été pour la première fois condamné en première instance à Anvers (une procédure en appel est probablement en cours). En 2008 et en 2011, la cour d'appel de Bruxelles l'avait acquitté dans deux autres affaires de fraude, estimant les faits prescrits³².

En matière de carrousel TVA dans le secteur des GSM et du matériel informatique, la CTIF a également transmis de nombreux dossiers. Ceux-ci se caractérisaient le plus souvent par des virements d'ordre ou en faveur de sociétés dans le même secteur, des remises de chèques ou des versements et retraits en espèces pour plusieurs millions EUR.

Si plusieurs jugements confirment les éléments typologiques identifiés par la CTIF dans ses dossiers, il faut souligner que la complexité qui caractérise certains dossiers ainsi que le manque de moyens et de personnel au sein de la Justice ont entraîné le dépassement du délai raisonnable et la prescription des faits dans plusieurs affaires de fraude à la TVA en particulier à Bruxelles.

³² Lars Bové. *Gerecht Klist peetvader Pakistaanse petroleumclan* in *De Tijd*, 28/05/11, p. 5

Les grands carrousels TVA

L'un de ces dossiers concernait une société active dans le secteur des GSM dont les activités de blanchiment avaient fait l'objet d'une transmission par la CTIF aux autorités judiciaires bruxelloises à la fin des années 90. Cette affaire est connue pour avoir été l'une des plus importantes fraudes fiscales de type carrousel TVA en Belgique, organisée autour de la vente de téléphones portables et estimée à plusieurs millions d'euros. Les GSM étaient vendus fictivement à l'étranger via des sociétés écrans. Les exportateurs récupéraient la TVA et les GSM étaient revendus en noir sur le marché français. Dix-neuf prévenus (dont un avocat et un fonctionnaire de la TVA) ont été finalement acquittés, le tribunal correctionnel de Bruxelles ayant dû constater la prescription des faits. L'argent suspect saisi pendant l'instruction a dû être restitué³³.

L'autre de ces dossiers concernait une société active dans le secteur du matériel informatique (hardware) dont les activités de blanchiment avaient fait l'objet d'une transmission par la CTIF aux autorités judiciaires gantoises au début de la seconde moitié des années 90. Le montant avéré de la fraude TVA a été estimé à plus de 100 millions EUR. Ce carrousel TVA aurait eu des ramifications en Allemagne, en Espagne, au Luxembourg et au Royaume-Uni. Le 17/11/2010, les 35 prévenus ont été pénalement acquittés dans cette affaire³⁴, le juge ayant estimé les faits prescrits. Après le jugement rendu au pénal, le fisc belge qui s'était constitué partie civile contre la société de matériel informatique et les prévenus dans cette affaire espérait pouvoir encore récupérer un montant de 128 millions EUR. Au civil, 3 jugements défavorables à la société ont été rendus à ce jour la condamnant à payer plus de 100 millions EUR à l'Etat belge, le juge de la section fiscale du tribunal de première instance de Gand ayant estimé au civil que les faits n'étaient pas prescrits et étaient avérés³⁵. En raison de la prescription au pénal et la condamnation au civil de la seule société, les chances de recouvrement dans cette affaire sont faibles. Si la société devait payer une telle amende, elle serait immédiatement en faillite.

³³ Bjorn Maeckelbergh. *Fraude-onderzoek verjaard : verdachten krijgen miljoenen terug* in De Morgen, 27/06/13, p. 10 et Gilbert Dupont. *Un autre gros dossier de fraude prescrit* in La Dernière Heure, 27/06/13, p. 10

³⁴ Christof Vanschoubroek. *Opnieuw megafraudezaak in vuilnisbak* in De Morgen, 18/11/10, bl. 34-35

³⁵ Mark Eeckhaut en Karel van Keymeulen. *ATC moet 25 miljoen euro aan fiscus* in De Standaard, 12/12/12, bl. 4 en (Belga). *ATC doit payer 100 millions à l'Etat* in La Libre Belgique, 15/12/12, p. 34

En 2004, la CTIF a transmis plusieurs dossiers concernant des fraudes à la TVA de type carrousel dans le secteur de la téléphonie et des télécommunications, portant notamment sur des cartes téléphoniques. Le marché des *phonestops* apparaissait particulièrement mouvant, caractérisé par de nombreuses ouvertures, fermetures et ventes de fonds de commerce, et ce type de service de communication offert au public semblait être la source de nombreuses fraudes, des liens avec la criminalité organisée ayant en outre été constatés³⁶.

A partir de 2006, la CTIF a observé que les opérations caractéristiques liées aux fraudes à la TVA de type carrousel étaient détectées de plus en plus tôt par les institutions financières qui procédaient dès lors plus rapidement à une déclaration de soupçon. Ceci a eu pour conséquence une diminution du montant des flux financiers liés à cette criminalité, ceux-ci ayant de moins en moins le temps de se multiplier et, par conséquent, de bénéficier aux criminels.

Les chiffres de la Cellule de soutien carrousel TVA (OCS) confirment le recul du niveau de la fraude à la TVA organisée grâce à une détection rapide permettant de limiter les pertes pour l'Etat belge d'une manière drastique. Ainsi, le préjudice pour l'Etat belge a été ramené de 1.100 millions d'euros en 2001 à environ 181 millions d'euros en 2005 (Police fédérale - Direction générale de la Police judiciaire - Direction de la lutte contre la criminalité économique et financière, 4ème rapport d'activités 2005, p. 44).

Si le niveau de la fraude à la TVA organisée était en recul grâce à une détection rapide permettant de limiter les pertes pour l'Etat belge, il faut néanmoins se garder de penser, sur la base de chiffres récoltés dans un seul pays, que les carrousels étaient en voie de disparition. Ce serait en effet sans compter avec le déplacement de ces activités illicites vers d'autres pays.

Ainsi, à partir de 2006, la CTIF observait dans ses dossiers que les carrousels devenaient le fait de groupes internationaux. Des pays tiers étaient utilisés comme dans la filière de Dubaï : plusieurs dossiers témoignaient de l'implication de maillons hors Union européenne dans la chaîne de facturation des carrousels, rendant plus compliqué le contrôle des flux internationaux de marchandises³⁷.

³⁶ *Annales*, Sénat, n° 3-70, 8 juillet 2004.

³⁷ Cette tendance est confirmée par les services de police, lesquels ont constaté que des marchandises provenant de pays non-membres sont importées puis mises en consommation via une entreprise de transport ou au moyen d'un numéro de TVA d'un représentant fiscal établi à l'étranger. Ces marchandises sont ensuite livrées de façon intracommunautaire puis, finalement, retournées à Dubaï par des personnes établies au Royaume-Uni (Police fédérale - Direction générale de la Police judiciaire - Direction de la lutte contre la criminalité économique et financière, 4ème rapport d'activités 2005, p. 44).

Le recours à des comptes offshore intervenait plus fréquemment. Cette tendance illustre, une fois de plus, les facultés d'adaptation des criminels, ceux-ci parvenant à déplacer leurs opérations vers d'autres pays.

Si, grâce à une détection précoce par le secteur financier, la CTIF, le CAF et via notamment des systèmes automatisés performants, les fraudes à la TVA de type carrousels semblaient en perte de vitesse vers la fin 2007, de nouveaux secteurs sont apparus avec le développement de carrousels TVA portant non plus sur des biens mais sur des prestations de services. L'une de ces tendances concernait le marché d'échange des droits d'émission de gaz à effet de serre : les quotas de CO₂³⁸.

Les quotas de CO₂ et la fraude à la TVA

Depuis le démarrage de son activité d'intermédiation dans l'échange des droits d'émission de carbone (EUA), une société belge avait effectué plusieurs transactions de vente de crédits carbone, par l'intermédiaire de sa banque en Belgique, pour un montant créditeur total de plusieurs millions d'EUR. Au débit du compte, on constatait des opérations de transferts entre comptes appartenant à la société mais la plus grande partie des fonds avait fait l'objet de transferts à destination du Danemark en faveur du compte d'une société établie en Suède. L'examen du compte de la société traduisait son utilisation en tant que compte de passage.

Selon Europol, les transactions sur les droits d'émission de CO₂ dans l'Union européenne ont fait l'objet d'une fraude à la TVA qui s'élève à 5 milliards EUR depuis mi-2008.

³⁸ Ce marché est né à la suite de l'adoption du protocole de Kyoto et des engagements pris par l'Union européenne afin de réduire ses émissions de CO₂. Son fonctionnement est le suivant : chaque année, les entreprises reçoivent un certain nombre de droits d'émission de CO₂ en fonction de différents critères. Certaines d'entre elles ne reçoivent pas suffisamment de droits pour leur fonctionnement et d'autres en reçoivent trop. Ces droits d'émission – représentés par des certificats dénommés EUA – ont donc une valeur économique et un marché très important (plusieurs milliards d'euros annuellement) s'est créé dans le but de les échanger moyennant paiement. Ces échanges – soumis à la TVA – interviennent sur différentes plateformes : soit auprès de bourses *ad hoc* accessibles uniquement à des clients institutionnels, soit auprès de certaines banques qui ont développé ce commerce pour leur clientèle.

Le mécanisme de la fraude est le suivant : jouant sur l'absence d'harmonisation de la fiscalité au sein de l'Union européenne, des fraudeurs achètent des quotas d'émission dans des pays où ils sont exemptés de TVA (en Grande Bretagne notamment) pour les revendre ensuite à des entreprises dans des pays où la TVA est perçue. Ce faisant, les droits d'émission sont revendus, majorés d'une TVA de 21 % empochée par les fraudeurs sans jamais être restituée à l'administration fiscale. En raison de délais d'enregistrement plus rapides, les entreprises impliquées dans cette fraude sont le plus souvent inscrites au registre des quotas CO2 au Danemark. Certaines sociétés utilisent des fausses adresses ou des sociétés en liquidation au Danemark dont les noms n'ont toutefois pas encore été rayés du registre danois. Ces carrousels TVA consistent en une technique d'autant plus aisée sur le marché du carbone que les tonnes de CO2 sont des actifs virtuels et difficiles à tracer.

De source policière, la société en question était connue pour fraude fiscale à la TVA en lien avec les droits d'émission de CO2. Celle-ci était inscrite au registre des quotas CO2 au Danemark et l'un de ses gérants avait fait dans le passé déjà l'objet de dossiers transmis par la CTIF en lien avec la fraude fiscale grave et organisée dans le secteur pétrolier.

A l'époque, les montants en jeu dans les flux criminels concernés étaient considérables pour l'Europe, de l'ordre de 5 milliards EUR en moins de 2 ans. En 2009, la CTIF a émis un avertissement relatif à ce nouveau type de fraude à la TVA sur son site internet, relayé par Febelfin. Fin 2009, cette fraude a pu être contrée par une modification législative³⁹.

Néanmoins, un important établissement belge de crédit, qui s'était lancé dans ce type d'activités, en a été victime et a essuyé une lourde perte (72 millions EUR) après être entré en relation commerciale avec une société qui s'est avérée par la suite être un « *missing trader* »⁴⁰.

Cet exemple démontre à quel point les mesures préventives (*know your customer*) imposées par le GAFI peuvent être utiles non seulement en matière de blanchiment mais également afin d'éviter toute implication dans des opérations frauduleuses.

³⁹ Cfr. AR du 10 janvier 2010 modifiant l'arrêté royal n°1 du 29 décembre 1992, relatif aux mesures tendant à assurer le paiement de la taxe sur la valeur ajoutée.

⁴⁰ Lars Bové. *Klimaatfraudeurs maken Fortis 72 miljoen lichter* in De Tijd, 13/04/11, p. 1 et 3 en JFS. *Une fraude aux quotas de CO2 fait perdre 72 millions d'euros à BNP Paribas Fortis* in L'Echo, 13/04/11, p. 5

Tout récemment, l'article 5 de la loi du 11 janvier 1993 a été modifié par la loi du 15 juillet 2013 portant des dispositions urgentes en matière de lutte contre la fraude publiée au moniteur belge du 19 juillet 2013, afin de viser dorénavant la fraude fiscale grave, organisée ou non (en ce compris la fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale) parmi les phénomènes infractionnels de base dont il faut tenir compte pour la détection préventive du blanchiment. La modification a eu pour objectif de mettre la définition de la fraude fiscale, telle qu'appliquée par la loi, en conformité avec les nouvelles recommandations du GAFI⁴¹.

En attendant une éventuelle modification de l'AR du 3 juin 2007⁴², lorsque les déclarants identifient une possible fraude fiscale à la base du blanchiment suspecté, ils continuent à prendre en compte les indicateurs de cet AR pour en évaluer le degré de gravité et d'organisation.

⁴¹ Les indicateurs et les tendances qui ont été identifiées depuis près de 20 ans par la CTIF, concernent essentiellement en premier lieu des opérations et des techniques de blanchiment. On ne redira jamais assez que le but des typologies et analyses stratégiques et opérationnelles est d'aider les secteurs déclarants dans la détection d'opérations de blanchiment. Bien que certaines techniques à certains stades du blanchiment se rencontrent parfois et à certaines périodes plus spécifiquement en relation avec des formes particulières de criminalités de base, il n'est quasiment plus possible aujourd'hui de déterminer une de ces criminalités uniquement sur la base d'indicateurs objectifs qui sont, soulignons-le encore, des indices de blanchiment potentiel et non des indices de l'existence d'une des criminalités de base. Les mêmes circuits de blanchiment masquant la transparence des opérations dissimulant l'identité des bénéficiaires économiques en rendant impossible la traçabilité de l'origine des capitaux sont susceptibles d'être utilisés aussi bien pour du blanchiment de capitaux provenant de la fraude fiscale grave que pour celui de bénéfices provenant d'un trafic de stupéfiants ou de circuits de traites des êtres humains ou de la prostitution.

⁴² www.ctif-cfi.be – dispositions législatives-législation belge

3. Les années 2000 - Un monde en pleine ébullition (2004-2008)

3.1 « September 11 » - Deux heures qui ont bouleversé la planète et l'approche préventive du blanchiment

Bien avant les attentats du 11 septembre 2001, la CTIF avait déjà transmis des dossiers impliquant des opérations de blanchiment liées au terrorisme. Au total, 6 dossiers avaient été transmis entre 1993 et 2004.

Depuis lors, et afin de permettre à la Belgique de se conformer à ses obligations internationales⁴³, la loi du 12 janvier 2004 a étendu toutes les obligations du dispositif préventif anti-blanchiment (obligation d'identification, conservation des documents, obligation de vigilance par rapport aux transactions inhabituelles, obligation de déclaration) à la lutte contre le financement du terrorisme. Ce dernier constituait dès lors un délit autonome et non un délit sous-jacent au blanchiment.

En matière de lutte contre le financement du terrorisme, la détection des opérations suspectes dépend fortement de renseignements (intelligence) qui peuvent être obtenus auprès des services de renseignements belges ou étrangers et auprès des services de police.

C'est pourquoi la CTIF travaille intensivement avec ses partenaires en la matière : la police, le parquet fédéral, l'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace (OCAM), les services de renseignements civil (Sûreté de l'Etat) et militaire (SGRS). Pour avoir une vue des réseaux terroristes au niveau international, il est important de pouvoir rassembler des informations de sources diverses⁴⁴.

⁴³ Ces obligations découlaient de la Convention des Nations Unies du 9 décembre 1999 sur la suppression du financement du terrorisme, mais également des Quarante Recommandations révisées du GAFI et des huit Recommandations Spéciales sur le financement du terrorisme.

⁴⁴ Dans cette optique, la CTIF a en 2012 renforcé les contacts avec l'OCAM, la Sûreté de l'Etat et le SGRS. De plus, la loi programme du 29 mars 2012 a modifié l'article 33 de la loi du 11 janvier 1993, de façon telle que les services de renseignements peuvent, depuis le 16 avril 2012, en tant que services administratifs de l'Etat, être également considérés comme des déclarants, au même titre que les banques et bureaux de change. La CTIF peut ainsi dans la pratique, sur base des informations reçues des services de renseignements, faire usage de toutes ses compétences d'enquête et compléter ces informations avec des informations financières. Si des indices sérieux de financement du terrorisme existent, le dossier sera communiqué au parquet fédéral.

Après les attentats du 11 septembre 2001, la CTIF a estimé sur base des recommandations spéciales adoptées par le GAFI à Washington en octobre 2001 qu'elle avait un rôle primordial à jouer en tant qu'intermédiaire entre le secteur financier et les professions non financières désignées et les services de police.

Saisie légalement par FinCEN (son homologue américain) dans le cadre des attentats du 11 septembre 2001, la CTIF a, entre 2001 et 2006, adressé au secteur financier et aux professions non financières désignées des listes de terroristes présumés qui lui étaient communiquées par FinCEN et par l'Ambassade des Etats-Unis à Bruxelles, lorsque ces listes étaient relatives à Al Qaeda et aux talibans d'Afghanistan. Cette action a permis la transmission de plus de vingt dossiers et de nombreux compléments entre 2001 et 2006.

Dans ces dossiers, les montants en cause sont relativement faibles, le coût de préparation d'un attentat l'étant également. Toutefois, la mise en évidence dans les dossiers de la CTIF de liens financiers entre des terroristes présumés constitue un apport précieux pour les autorités en charge de la lutte contre le terrorisme.

En matière de financement du terrorisme, les sources ouvertes peuvent être également importantes, comme le montre le dossier ci-dessous relatif aux attentats de Mumbai, dont la transmission aux autorités judiciaires a résulté uniquement d'informations récoltées dans des sources ouvertes.

Les attentats de Mumbai⁴⁵

Un ressortissant indien d'origine, naturalisé belge, qui résidait en Belgique a entre 2005 et 2009 reçu et envoyé à plusieurs reprises des fonds via *money remittance* pour un peu plus de 41.000 EUR. Les contreparties de ces opérations se situaient en Inde, mais également dans d'autres pays comme l'Italie, le Royaume-Uni, l'Espagne, la Russie, le Bahreïn, l'Albanie. Près de 25.000 EUR ont été envoyés par l'intéressé, dont 22.000 EUR vers l'Inde. En 2009 et 2010, l'intéressé a également effectué plusieurs versements en espèces sur ses comptes bancaires pour près de 100.000 EUR. Les fonds ont servi à des dépenses de la vie courante. L'intéressé possédait plusieurs magasins de nuit et commerces d'alimentation générale.

⁴⁵ Ayfer Erkul. *Islamabad geeft voor het eerst link toe met moordende aanslagen in India* in De Morgen, 13/02/09, p. 5 en (AFP). *Pakistan/Inde. Les attentats de Bombay. Le Pakistan reconnaît une préparation sur son sol* in La Libre Belgique, 13/02/09, p. 14

Diverses sources ouvertes (Internet)⁴⁶ ont permis la transmission de ce dossier au parquet fédéral.

Suivant des informations retrouvées par la CTIF dans des sources ouvertes, les terroristes qui ont perpétré du 26 au 29 novembre 2008 les attentats sanglants de Mumbai en Inde étaient en contact les uns avec les autres et avec leurs commanditaires (organisateur) par téléphones VOIP⁴⁷. Un numéro virtuel VOIP américain et 5 numéros Direct Inward Dialing (DID⁴⁸) avec le code pays « Autriche » ont été utilisés. Ces numéros virtuels auraient servi à diriger les appels des terroristes en Inde. Le numéro virtuel de type VOIP américain aurait été attribué par un opérateur téléphonique américain à la demande d'un ressortissant indien. Le compte VOIP a été activé par un paiement de type « *money remittance* » envoyé par une personne se situant au Pakistan. Ce même ressortissant indien aurait demandé les 5 numéros Direct Inward Dialing (DID) autrichiens au même opérateur téléphonique américain parce que certains de ses clients appelaient de différents pays, dont l'Inde. Le paiement pour ce compte a été effectué le 28 novembre 2008 par « *money remittance* » auprès d'un agent situé à Brescia en Italie par un ressortissant présentant un passeport pakistanais.

L'analyse des transactions « *money remittance* » a montré que le ressortissant indien qui faisait l'objet des déclarations de soupçon en Belgique avait reçu en août 2006 un peu plus de 3.000 USD via « *money remittance* » d'une personne en Italie qui portait le même nom et le même prénom que celui ayant réglé via « *money remittance* » les 5 numéros Direct Inward Dialing (DID) autrichiens.

⁴⁶ Entre autres le South East Asian Terrorist Portal (<http://www.satp.org/satporgtp/countries/india/document/papers/dossier.pdf>), <http://www.hindu.com/nic/dossier.htm>, <http://www.reuters.com/article/2009/02/24/us-mumbai-attacks-cellphones-idUSTRE51N31P20090224>, <http://www.canada.com/entertainment/television/Mumbai+attackers+cellphones+linked+Italy+Report/1323732/story.html>, consultés le 28/10/13.

⁴⁷ Les téléphones Voice over IP ou VOIP utilisent internet pour transporter la parole. Les téléphones VOIP permettent des communications téléphoniques via un réseau d'adresses IP.

⁴⁸ Direct Inward Dialing (DID) est un système proposé par certains opérateurs téléphoniques qui permet d'attribuer plusieurs numéros différents à même une même ligne téléphonique. Les appels vers les différents numéros sont dirigés vers un même numéro sans qu'il soit nécessaire de faire appel à un opérateur

Depuis 2005, il avait aussi reçu à plusieurs reprises des fonds de contreparties en Italie. A chaque fois il avait retiré les fonds auprès d'agents différents, probablement pour ne pas attirer l'attention. Le ressortissant indien avait également envoyé des fonds à une personne se trouvant en Inde et portant le même nom et le même prénom qu'une personne connue sur internet pour sa probable participation à l'attentat à la bombe de Lahore au Pakistan en 2008.

Pour finir, il avait aussi envoyé un petit montant à une personne en Inde avec un nom et un prénom similaire à une personne en Inde connue comme militant du mouvement « *International Sikh Youth Federation* ».

Les organisations terroristes peuvent se financer de différentes manières et le financement du terrorisme par des revenus provenant de sources légitimes constitue un point de différence entre les groupes terroristes et les organisations criminelles traditionnelles. Les sources légitimes de financement du terrorisme renvoient principalement à l'utilisation abusive d'organismes à but non lucratif et le détournement de dons à buts caritatifs.

Les dossiers traités par la CTIF entre 2004 et 2008 concernaient majoritairement des associations établies en Belgique et titulaires de comptes bancaires. Ceux-ci servaient à récolter des fonds, souvent sous la forme de donations, dans le but de servir à des fins terroristes. Les opérations financières consistaient le plus souvent en des versements en espèces, correspondant aux dons, suivis de retraits en espèces, de transferts vers l'étranger ou d'investissements dans l'immobilier.

Les dons caritatifs détournés à des fins terroristes⁴⁹ ?

Début 2002, la CTIF a transmis aux autorités judiciaires un dossier relatif à trois organisations à but non lucratif sises en Belgique (2) et aux Pays-Bas (1) et représentées par des ressortissants jordaniens, marocains, tunisiens et syriens. Certains résidaient en Belgique, d'autres aux Pays-Bas. Un d'entre eux a donné une adresse en Allemagne. Ces organisations avaient déclaré avoir des activités humanitaires au Proche-Orient.

Les comptes en Belgique de ces organisations à but non lucratif étaient alimentés par des versements en espèces et des transferts justifiés par des dons de particuliers. Les fonds étaient ensuite en partie transférés vers le compte d'un des intervenants personnes physiques, avant d'être retirés en

⁴⁹ Marie-Cécile Royen. *Belgique Islamisme – Les frères musulmans font leur foire* in *Le Vif l'Express*, n° 38, 21/09/12, p. 28-29

espèces par ce dernier. Une partie des fonds avait été aussi transférée vers d'autres organisations à but non lucratif en Jordanie, Palestine, Israël et Egypte. Des opérations mobilières et immobilières se retrouvaient également dans ce dossier (achat de titres, achats et ventes de biens immobiliers en Belgique).

Les renseignements récoltés par la CTIF (services de police, homologues étrangers, services de renseignements) allaient tous dans la même direction. Ces trois organisations à but non lucratif étaient liées à une organisation au Proche-Orient considérée comme un mouvement terroriste et à ce titre listée par les Etats-Unis, le Canada et l'Union européenne. La branche allemande de l'organisation belge représentait officiellement le mouvement en Allemagne. Plusieurs des intervenants personnes physiques étaient également connus pour terrorisme.

La CTIF a estimé que, compte tenu des renseignements récoltés et compte tenu de la nature des opérations (nombreux versements en espèces, transferts vers le compte d'un particulier, investissements de fonds issus de dons dans l'immobilier), les activités humanitaires de ces organisations servaient probablement de façade à des opérations financières à mettre en relation avec des activités terroristes.

Les opérations dans ce dossier se sont élevées à près de 10 millions EUR.

A partir de 2006, la CTIF a constaté que l'intervention d'ASBL dans les opérations financières était devenue un élément de nature à attirer rapidement l'attention des déclarants, entraînant dès lors une détection plus rapide. Cette tendance s'est reflétée dans les dossiers transmis dans la mesure où ils témoignent d'une évolution dans le *modus operandi* : si plusieurs dossiers concernaient encore des organisations caritatives titulaires de comptes bancaires qui servaient à récolter des fonds dans le but de servir à des fins terroristes, la CTIF a constaté, par rapport aux années précédentes, que plusieurs dossiers concernaient l'utilisation d'activités commerciales pour récolter des fonds ou pour les transférer dans le but de servir à financer des activités terroristes⁵⁰.

⁵⁰ Le recours croissant à des sociétés licites est une tendance également observée en ce qui concerne les organisations criminelles traditionnelles. Comme l'indique le rapport 2005 d'Europol sur la criminalité organisée dans l'Union européenne, les groupes du crime organisé profitent de plus en plus des avantages que procurent les structures de sociétés licites pour mener ou dissimuler leurs activités criminelles et blanchir leurs capitaux d'origine illicite, p. 8.

A partir de 2010, une autre tendance s'intensifiait dans les dossiers de financement du terrorisme : l'utilisation d'argent provenant d'allocations sociales pour le soutien financier à des terroristes. Les bénéficiaires de ces allocations retiraient en général les fonds en espèces et les mettaient ensuite à disposition d'organisations qui soutiennent le terrorisme.

Il ressortait également qu'un certain nombre de phénomènes identifiés au niveau international semblaient aussi se manifester en Belgique. Ainsi divers dossiers ont été transmis dans lesquels un individu (« lone wolf ») se radicalise à un certain moment et commet un attentat terroriste de manière autonome. Pour le financement de cet attentat, des moyens financiers propres sont utilisés et il n'est pas fait recours au soutien financier d'une organisation. Cette forme de terrorisme pose de nouveaux défis aux services et institutions qui luttent contre le financement du terrorisme.

Des allocations sociales pour financer l'attentat de 2010 à Copenhague au Danemark⁵¹

Le 10 septembre 2010, un belge d'origine tchéchène a été intercepté au Danemark après avoir fait exploser une bombe (lettre piégée) dans les toilettes d'un hôtel à Copenhague.

Entre le mois de septembre 2009 et le mois de septembre 2010, le compte de ce belge d'origine tchéchène résidant en Belgique a été crédité par des transferts d'ordre du SPF Sécurité sociale et d'ordre d'une caisse d'allocations familiales pour un montant total de 13.000 EUR. Les fonds ont été systématiquement retirés en espèces. L'intéressé a effectué un retrait cash important fin août 2009. Les retraits en espèces effectués jusqu'à la fin du mois d'août 2010 ont probablement servi, en tout ou en partie, pour l'achat de composants ayant servi à la confection de la lettre piégée.

Des retraits en espèces ont été effectués après août 2010 (dont un dernier retrait fin septembre 2010 à l'aéroport de Zaventem), alors que l'intéressé était déjà détenu au Danemark (cfr. ci-dessus). Etant donné qu'il n'y avait aucun mandataire désigné pour le compte de ce belge d'origine tchéchène, il est fort probable que celui-ci ait, après son départ pour le Danemark, confié sa carte bancaire à une tierce personne, qui a ensuite effectué les derniers retraits en espèces.

⁵¹ (AFP). *Danemark Enquête à Bruxelles aussi - Un lien belge pour le poseur de bombe* in Le Soir, 13/09/10, p. 7 et Frank Demets. *Deense bomaanslag krijgt Belgisch staartje* in De Morgen, 13/09/10, bl. 8

En mai 2010, l'intéressé a effectué un virement en faveur de l'ambassade du Tadjikistan en Belgique, pour l'obtention de deux visas. Le Tadjikistan est un des pays où de nombreux groupes islamistes terroristes sont très actifs.

La comparaison de la période d'achat du visa pour le Tadjikistan et celle de l'explosion en septembre 2010 indique que l'intéressé s'y est sans doute rendu afin d'y recevoir une formation destinée à la préparation de l'attentat au Danemark.

De plus, des liens semblent également exister entre ce belge d'origine tchéchène et plusieurs autres personnes. Des transferts de type *money remittance* via un bureau de change pour un total de +/- 5.000 EUR ont été effectués par ce ressortissant et d'autres personnes qui lui sont liées en faveur de bénéficiaires en Egypte, aux Pays-Bas, en Russie, en Pologne et en Finlande.

Par ailleurs, la CTIF a observé l'intervention croissante de personnes et d'organisations du Caucase. Les conflits latents en Tchétchénie et dans les autres secteurs de la région peuvent constituer l'ébauche d'activités terroristes non seulement en Russie mais aussi en Europe⁵².

Outre le recours au système bancaire formel, l'utilisation de méthodes alternatives semble être une méthode privilégiée afin de récolter ou de transférer des fonds destinés à financer des activités terroristes. Les systèmes informels de transferts permettent la réalisation d'opérations de transferts de fonds via des réseaux parallèles à ceux des systèmes bancaires classiques. Alliant discrétion et rapidité, les transferts sont effectués au sein de communautés ethniques ou claniques par compensation entre continents. Communément utilisés en Asie et au Proche-Orient, ces services sont attrayants tant pour un usage légitime que pour un usage illicite.

Enfin, au cours des dernières années, le transport transfrontalier d'espèces semble jouer un rôle important dans le financement international du terrorisme et constituer une méthode privilégiée permettant aux terroristes de déplacer des fonds.

⁵² Cfr. Rapport d'activités de la CTIF 2010 – <http://www.ctif-cfi.be> – Rapport annuels

Le financement du terrorisme en Afrique de l'Ouest

En l'espace de trois jours, trois intervenants différents ont spontanément déclaré à l'Administration des Douanes et Accises à Zaventem transporter une somme d'argent liquide pour un montant total de près de 90.000,00 EUR. Les fonds proviendraient d'une ASBL en Allemagne et seraient destinés à de l'aide humanitaire au Burundi, au Bénin et au Zimbabwe. Les trois courriers avaient la nationalité belge et résidaient en Belgique de longue date.

Les comptes des intéressés ont été analysés. Ils ont été alimentés notamment par des transferts d'ordre d'une association affiliée à une organisation radicale extrémiste. En l'espace d'un an, un montant de près de 20.000 EUR a été retiré en espèces et près de 10.000,00 EUR ont été transférés en Turquie.

La cellule de renseignement financier allemande a indiqué que l'ASBL en Allemagne était l'une des plus grandes organisations islamistes en Allemagne. L'ASBL aurait des liens avec une autre organisation, interdite en Allemagne car accusée de soutenir une organisation terroriste. Les fonctions dirigeantes de ces deux organisations sans but lucratif seraient entre les mains des mêmes personnes.

Les services de renseignements belges ont communiqué à la CTIF que les trois intervenants étaient connus pour des activités au sein d'associations locales liées à une organisation radicale islamiste. Vu la nature des opérations et vu les liens pouvant exister avec une organisation terroriste en Allemagne, une partie au moins des opérations financières décrites ci-dessus pourrait avoir servi à soutenir des activités terroristes.

Après avoir transmis ce dossier aux autorités judiciaires, la CTIF a reçu plusieurs nouvelles déclarations de soupçon impliquant de nouveaux intervenants, notamment de nationalité belge. Les opérations étaient similaires au schéma des opérations effectuées par les trois premiers intervenants : des fonds récoltés en Allemagne auprès de l'ASBL suspecte étaient transportés physiquement vers divers pays africains, notamment vers le Burkina Faso, le Togo et le Mali. Lors de leurs déclarations de transport d'argent liquide, les intervenants ont notamment indiqué que les fonds devaient servir au soutien d'associations islamistes.

Vu le contexte de conflit dans ces régions d'Afrique, les différents intervenants dans ce dossier pourraient servir de passeurs de fonds destinés à soutenir financièrement des activités terroristes dans la région.

A cette tendance s'ajoute le recours de plus en plus fréquent à des sources illicites de financement.

Les fonds destinés au financement du terrorisme sont de plus en plus issus d'infractions de droit commun. Des fonds issus de divers trafics, en particulier de stupéfiants, cigarettes, contrefaçons, diamants, armes et êtres humains et d'actes de piraterie et enlèvements financent le terrorisme.

L'Afrique de l'Ouest connaît depuis plusieurs années des problèmes de criminalisation avancés : cocaïne, cigarettes, armes arrivent sur la côte ouest et abreuvent des mouvements comme Al-Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI). Ce n'est pas un phénomène récent, les réseaux criminels vivent de ces trafics depuis une décennie⁵³.

De la Somalie à la Mauritanie, les enlèvements occidentaux se multiplient. Armes, drogue, pétrole ou êtres humains, tout s'achète et tout se vend dans ces zones désertiques où certains parlent de gangstérisme⁵⁴.

Selon d'autres sources toute l'Afrique occidentale est désormais gorgée de cocaïne et de l'argent des trafics de drogue. Une partie de la cocaïne qui entre en Espagne, en Italie, en Grèce, en Turquie, dans les pays scandinaves, mais aussi en Roumanie, en Pologne, en Russie transite par l'Afrique. L'héroïne est afghane, la cocaïne est sud américaine mais elles transitent toutes les deux par l'Afrique, que ce soit par avion ou par cargo⁵⁵.

Signalons finalement en matière de terrorisme, l'apparition ces dernières années de phénomènes comme le radicalisme et l'extrémisme, dont le financement ne figure toujours pas parmi les compétences de la CTIF, malgré une proposition de loi récente et les appels de la CTIF en ce sens⁵⁶.

⁵³ Alain Lallemand. *Un double risque terroriste remonte des rives de l'Afrique* in Le Soir, 25/10/12, p. 18-19

⁵⁴ Olivier Gosset. *Le « gangsterrisme » gangrène l'Afrique* in L'Echo, 24/09/10, p. 2

⁵⁵ Roberto Saviano. *Afrique – La poudre blanche fait parler d'elle* in Courrier International n° 976, 16 au 26 juillet 2009, p. 26

⁵⁶ Rapport d'activités 2011 – page 93

3.2 Les printemps arabes

Les opérations de blanchiment détectées en rapport avec des faits de corruption sont en forte augmentation depuis 2010, suite aux efforts du GAFI pour sensibiliser le monde financier à l'importance de combattre cette forme de criminalité, mais aussi aux événements du Printemps arabe.

En 2009, le nombre de dossier en lien avec la corruption transmis était encore peu significatif (4 dossiers sur un total de 1.020 dossiers communiqués). En 2011, dans foulée du Printemps arabe, le nombre d'opérations suspectes détectées par le secteur financier et communiquées par la CTIF aux parquets en rapport avec la corruption a connu une augmentation significative tant en nombre de dossiers qu'en montants⁵⁷.

Les opérations de blanchiment détectées sont très majoritairement effectuées en recourant au système bancaire; le schéma classique des opérations consiste en des transferts de l'étranger, majoritairement de pays africains, suivis de transferts internationaux, principalement à destination de places financières peu transparentes; la Belgique est utilisée comme pays de transit, l'ouverture des comptes en Belgique se faisant fréquemment dans le seul but d'effectuer les opérations de blanchiment; le recours à des professions non financières comme tiers introducteurs ; le recours à des tiers (famille, associés) lorsque les dossiers concernent des Personnes Politiquement Exposées.

Blanchiment, corruption et personne politiquement exposée (PPE)

Les résolutions 1970 (26/02/2011) et 1973 (17/03/2011) du Conseil de Sécurité des Nations Unies relatives à la situation en Libye (sanctions contre le régime libyen et régime d'exclusion aérienne) prévoyaient le gel des avoirs (autre que Mouammar Kadhafi, de membres de sa famille et des hauts responsables de l'Etat libyen) de 5 entités libyennes contrôlées par Mouammar Kadhafi et sa famille (des banques libyennes et la Compagnie pétrolière nationale libyenne), qui étaient décrites comme étant des sources potentielles de financement du régime de Kadhafi. Ces avoirs gelés devaient, à une étape ultérieure, être mis à la disposition du peuple de la Jamahiriya arabe libyenne et utilisés à son profit.

⁵⁷ Cfr. Rapport d'activités 2012 de la CTIF – www.ctif-cfi.be – rapports annuels

Le Conseil européen, dans l'Annexe IV de sa Décision 2011/178/PESC du 23 mars 2011 modifiant la décision 2011/137/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye, a également listé 15 entités se trouvant sous le contrôle de Mouammar Kadhafi et de sa famille, parmi lesquelles 9 étaient identifiées comme source potentielle de financement du régime.

Dans ce cadre, la CTIF avait reçu une déclaration de soupçon. L'analyse des comptes de l'Ambassade de Libye à Bruxelles a révélé, début 2011, des transferts internationaux en provenance directe du Trésor libyen, pour près de 1.500.000 EUR. Les principales opérations débitrices consistaient notamment en des retraits en espèces. Vu l'ampleur des montants et la période analysée, ces retraits paraissaient atypiques, dans la mesure où ils étaient effectués sur le compte d'une Ambassade, sans qu'on puisse déterminer l'usage qu'il serait fait des fonds.

Au vu des éléments présentés, les fonds transférés du Trésor libyen vers l'Ambassade de Libye à Bruxelles pourraient provenir à l'origine, en tout ou en partie, des entités listées tant par l'ONU que par le Conseil européen, décrites comme étant des sources potentielles de financement du régime de Kadhafi. Ces entités étant contrôlées par Mouammar Kadhafi et sa famille, on ne pouvait exclure qu'elles aient été utilisées comme paravents pour masquer des détournements de fonds publics ou des activités illicites du clan Kadhafi liées à la corruption. L'usage direct ou indirect de ces fonds constitue au sens de la loi du 11 janvier 1993 un acte de blanchiment.

4. Le blanchiment à son paroxysme (2009-2013)

Depuis déjà maintenant plusieurs années, les milieux criminels sont entrés dans une logique internationale mais également commerciale et financière du blanchiment.

Aujourd'hui ce ne sont plus seulement des formes traditionnelles de la criminalité grave, comme le trafic de stupéfiants et le banditisme classique, qui alimentent les opérations de blanchiment, mais les organisations criminelles se sont tournées vers la criminalité financière et la criminalité en col blanc.

L'escroquerie, la fraude à la TVA, la contrefaçon, les trafics illicites de diamants et de métaux précieux, les trafics de voitures, les infractions liées à l'état de faillite et les abus de biens sociaux, la corruption publique ou privée, la fraude aux subsides notamment européens et les délits boursiers sont autant d'activités criminelles que ces organisations privilégient parce qu'elles sont très lucratives.

Des opérations de blanchiment sont aussi de plus en plus souvent mélangées à des opérations parfaitement légales, pour les dissimuler. L'interpénétration croissante de l'économie légale et illégale qui en résulte constitue une menace réelle pour les Etats de droit.

A cela s'ajoutent les nouvelles technologies et la mondialisation de l'économie qui permettent à ces organisations criminelles d'accéder à distance à des systèmes financiers situés un peu partout dans le monde et de transférer rapidement le produit de leurs activités illicites, en faisant circuler les capitaux via les circuits traditionnels mais également par des réseaux alternatifs. Dans le même temps, les enquêtes criminelles et financières peuvent durer plusieurs années, sans nécessairement arriver à des résultats suffisants.

L'opacité de certaines places financières offshores constitue également un obstacle qui complique et complique les enquêtes, d'autant plus que ces places financières occupent aujourd'hui une place prépondérante dans notre système financier et sont devenues incontournables.

Ces facteurs, quand ils ne constituent pas des obstacles infranchissables, rendent la lutte contre les organisations criminelles plus compliquée, tout comme la saisie, la confiscation et le partage des produits du crime.

4.1 Fraude sociale - Un alibi de la traite des êtres humains

Au cours de la période concernée, la CTIF a mis en évidence l'existence de réseaux organisés de traite des êtres humains et de trafic de main d'œuvre clandestine. Il s'agit de criminalités qui sont très souvent associées parce que complémentaires, l'une pouvant alimenter l'autre ou même la dissimuler.

Et très lucratives pour les criminels. Des millions EUR sont quotidiennement brassés par ces criminels trafiquants qui n'hésitent pas à exploiter la misère des gens. La valeur d'un être humain est chiffrée en fonction de ce qu'il peut rapporter. Un prix de l'esclavage en quelque sorte !

Les services d'inspection interceptent tous les jours des ouvriers illégaux sur des chantiers de construction. A chaque fois des procès-verbaux sont établis pour fraude sociale. Mais une fraude sociale (grave et organisée) cache presque toujours un trafic d'êtres humains.

L'existence de ces réseaux de trafic d'êtres humains est également observée au niveau international, notamment par le GAFI, qui a récemment publié un rapport sur les typologies du blanchiment issu de la traite des êtres humains et du trafic de migrants⁵⁸.

Suivant le GAFI⁵⁹, ces réseaux de trafic d'êtres humains et de migrants peuvent être simples, impliquer un nombre limité d'intervenants, ou peuvent présenter un degré tel de sophistication et d'organisation qu'on peut les qualifier de véritable organisation criminelle. Dans les pays où des mesures ont été prises contre le trafic d'êtres humains et de migrants, des modèles sophistiqués de réseau de trafics d'êtres humains ont remplacés les réseaux peu sophistiqués observés jusqu'alors.

La CTIF a récemment fait le même constat d'une professionnalisation croissante de ces réseaux.

⁵⁸ GAFI. *Money Laundering Risks Arising from Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants* Juillet 2011; Tracfin, *Rapport d'activités 2010*.

⁵⁹ GAFI. *Money Laundering Risks Arising from Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants* Juillet 2011; Tracfin, *Rapport d'activités 2010*, p. 13

Comme on le verra ci-après, ce phénomène dépasse, de loin, le phénomène du simple travail au noir. Dans ce type de dossier, il faut prendre en compte des délits comme le faux et l'usage de faux, sans oublier, dans le chef des entrepreneurs, le blanchiment d'argent, la participation à une organisation criminelle ou l'usage de violence à l'encontre des travailleurs récalcitrants et souvent impayés pour les travaux réalisés.

Pour ce qui concerne la Belgique, la CTIF a été dans un premier temps confrontée à des réseaux de traite des êtres humains et de trafic de main d'œuvre clandestine pouvant être qualifiés de simples et peu sophistiqués, bien que présentant déjà un certain degré d'organisation.

Dès 2009, la CTIF a communiqué aux autorités judiciaires plusieurs dossiers relatifs à des sociétés actives dans le secteur de la construction ou du nettoyage industriel, gérées par des ressortissants brésiliens ou portugais, et utilisées à des fins de trafic de main d'œuvre clandestine et de traite des êtres humains. Utilisant des identités portugaises falsifiées ou des hommes de paille, des «entrepreneurs» brésiliens faisaient l'acquisition de sociétés commerciales de droit belge, souvent auprès de fiduciaires spécialisées et pour des montants relativement peu importants, dont l'objet social était, si nécessaire, modifié afin d'englober des activités de construction ou de nettoyage. Une fois ces formalités de départ accomplies, ces sociétés étaient utilisées pendant un court laps de temps pour commettre des fraudes sociales et fiscales, puis, en fin de parcours, elles faisaient l'objet d'une faillite sur citation pour dettes importantes auprès de l'administration fiscale. Au moment du prononcé de la faillite, le vrai responsable de la société et organisateur des activités frauduleuses était introuvable puisque protégé par un homme de paille ou une fausse identité ou avait déjà démissionné de ses fonctions et revendu la société en fin de vie à un autre brésilien.

Les opérations suspectes faisant l'objet de ces dossiers consistaient tout d'abord en des simples transferts d'autres sociétés actives dans le même secteur (souvent des sociétés ayant pignon sur rue) suivis de retraits en espèces des fonds destinés en principe à payer les ouvriers travaillant illégalement pour la société. Compte tenu de la nationalité ou de l'origine des intervenants impliqués dans ces dossiers, de nombreux transferts de type *money remittance* vers le Brésil et le Portugal étaient également constatés. Une partie du produit de ces activités frauduleuses était ainsi rapatriée vers le pays d'origine des personnes impliquées dans ces mécanismes de fraude.

« La concurrence déloyale des filières dites brésiliennes »

En moins d'un an, le compte d'une SPRL active dans le secteur de la construction a été crédité par des virements en provenance de diverses sociétés actives dans le même secteur pour un montant total de près de 400.000 EUR. Les fonds crédités sur le compte ont été systématiquement et intégralement retirés en espèces. Une partie de ces fonds a été envoyée au Brésil via *money remittance* par les gérants (actuel ou anciens) de la SPRL, d'origine brésilienne. A noter que depuis sa création, la SPRL a connu une succession importante de gérants.

Au cours de la même période, le compte de la SPRL n'a enregistré aucun virement en faveur de la TVA, de l'ONSS, d'un secrétariat social ou d'un fournisseur. De renseignements obtenus de l'ONSS, la SPRL n'est pas connue, ni affiliée à l'ONSS. De renseignements obtenus de la Direction Générale de l'Inspection Sociale, la SPRL a fait l'objet d'un contrôle de leur cellule d'arrondissement. Un Pro Justitia a été dressé pour les infractions suivantes en matière d'occupation de main d'œuvre étrangère : occupation de travailleurs étrangers sans permis de travail ni autorisation d'occupation; infraction en matière de déclaration Dimona; absence de déclaration Dimona d'entrée pour deux travailleurs. Des rapports ont été adressés à l'auditeur du travail.

Enfin, le gérant actuel de la SPRL est connu des services de police pour faux document d'identité et séjour illégal.

Au fil du temps, la CTIF a constaté une sophistication croissante des dossiers transmis. Afin de se protéger plus efficacement des contrôles des services d'inspection sociale et de police, les auteurs de ce type de fraudes, au courant des avancées effectuées par les autorités dans l'appréhension du phénomène, ont encore amélioré leur modus operandi en recourant à des sociétés portugaises dont le personnel est officiellement détaché.

L'unification croissante de l'Europe et l'augmentation de la mobilité des travailleurs qui en a résulté se reflètent notamment dans une augmentation du nombre de travailleurs détachés⁶⁰.

Le *modus operandi* plus sophistiqué est le suivant : des travailleurs illégaux brésiliens résidant en Belgique étaient recrutés ici même et ensuite amenés au Portugal. Au Portugal, sur base de contrats de bail relatifs à des domiciles fictifs, les illégaux, avec l'aide de leur patron, allaient s'inscrire auprès du Ministère des Finances portugais. Sur base de cette inscription, ils recevaient une «carte de contribuable» établie à leur véritable identité. Dès leur retour en Belgique, les travailleurs illégaux étaient mis en possession, souvent par l'entremise d'un faussaire lié avec leur patron et contre argent, d'un faux document de séjour portugais portant leur véritable identité brésilienne (la même que celle apparaissant sur leur passeport national et sur la carte de contribuable portugais). Ensuite, pour chaque travailleur illégal, un contrat de travail était établi avec une société portugaise ad hoc, une déclaration Limosa⁶¹ (déclaration par voie informatique rendue obligatoire pour tout travailleur étranger (salariné, indépendant, stagiaire) venant temporairement travailler en Belgique ou pour le compte d'un employeur belge était effectuée et des documents de détachement (authentiques ou falsifiés) étaient fournis. Ces équipes de travailleurs munis de l'ensemble de ces documents pouvaient, au départ de la Belgique, être «ventilées» à travers toute l'Europe afin d'accomplir des prestations sur divers chantiers de construction. Pour les inspections sociales, il est très difficile de vérifier la légalité du détachement et la validité des formulaires de détachement. Sur le terrain, quand on leur présente un document de détachement, elles sont liées à la décision du pays d'envoi. Quand il leur semble que

⁶⁰ Depuis le 1^{er} mai 2010, le Règlement CE n° 883/2004 détermine la législation de sécurité sociale applicable pour les ressortissants d'un Etat membre de l'UE qui exercent leurs activités professionnelles sur le territoire d'un ou plusieurs Etats membres de l'UE. Un travailleur salarié qui, pour le compte de son employeur, exerce temporairement une activité sur le territoire d'un Etat membre demeure soumis à la législation du pays habituel d'emploi si les conditions suivantes sont réunies (Art. 12.1 du Règlement (CE) n° 883/2004): la durée prévisible de l'activité n'est pas supérieure à 24 mois; l'employeur exerce des activités économiques significatives dans le pays d'où a lieu le détachement (le simple fait de gérer l'administration ne constitue pas une activité économique); un lien de subordination continue à exister entre l'employeur et le travailleur pendant la durée totale du détachement; le travailleur était au cours des 30 jours qui précédaient immédiatement le détachement assuré dans le régime de sécurité sociale du pays d'où il est détaché; le travailleur n'est pas envoyé pour remplacer un autre travailleur détaché.

⁶¹ Préalablement au détachement, soit l'employeur, soit le travailleur peut demander à l'organisme compétent du pays duquel s'effectue le détachement un formulaire de détachement (attestation A1 = Limosa en Belgique).

ce sont de faux détachements, elles doivent attendre une décision du pays d'envoi avant de pouvoir aller plus loin.

Ce phénomène n'est pas exclusivement belge mais est bien d'une portée internationale⁶². En outre, les dossiers ne concernent pas uniquement des Brésiliens mais impliquent également d'autres nationalités telles que des Roumains, des Bulgares et des Tchèques.

A côté du détachement, la fausse indépendance constitue parfois, pour les exploiters, un moyen d'utiliser de la main d'œuvre étrangère à moindre coût. Ces dernières années, les services d'inspection sont de plus en plus confrontés, lors de contrôles, à des faux indépendants étrangers.

Tout citoyen de l'UE est libre de s'installer comme indépendant en Belgique. Pour ce faire, nul besoin de carte professionnelle. Une entreprise ou un indépendant de l'UE peut également prêter librement des services dans un autre État membre que celui dans lequel elle/il est installé(e) et détacher son propre personnel à cet effet.

Vu que les intéressés sont censés travailler en tant qu'indépendants, les pourvoyeurs de main d'œuvre ont le champ libre pour leurs pratiques d'exploitation : ils ne sont en effet pas tenus par des conditions de travail relatives aux salaires, aux temps de travail et de pause.

Les secteurs de la construction et des magasins de nuit y sont particulièrement exposés. Ainsi, il apparaît que les Pakistanais qui tiennent des night-shops engagent des faux indépendants qui ne possèdent pas de parts sociales (ou très peu et sans les avoir payées). Ces soi-disant indépendants n'ont pas accès aux comptes, ne peuvent pas fixer leurs congés, leur horaire de travail et dorment souvent dans l'arrière-cuisine ou dans les caves⁶³.

Les opérations dans ces dossiers de « faux indépendants » sont souvent constituées de nombreux transferts étrangers vers les comptes en banque en Roumanie, en Pologne ou en Bulgarie des ouvriers travaillant en « sous-traitance » pour les « coquilles vides » de droit belge.

⁶² Voir notamment Tracfin. *Rapport d'activités 2010* ; GAFI. *Rapport typologique sur le blanchiment issu de la traite des êtres humains et du trafic de migrants*, 2011.

⁶³ *Rapport annuel 2010 : La traite et le trafic des êtres humains. Lutter contre la fraude sociale c'est prévenir la traite des êtres humains*, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2011, p. 107.

« Ces faux indépendants venus de l'Est »

La société belge A, spécialisée dans des activités de soutien aux entreprises, était dirigée par deux sociétés belges, B et C, représentées par MM. X et Y. Par la suite, deux sociétés de droit bulgare ont été ajoutées comme dirigeants. Ces dernières étaient également représentées par MM. X et Y.

En l'espace de 6 mois, le compte de la société A a été crédité d'un montant de plus de 3.500.000 EUR, principalement d'ordre de sociétés actives dans l'industrie automobile. Une partie des fonds a été transférée en faveur de personnes en Roumanie, Bulgarie, République tchèque ou en faveur d'un bureau d'intérim en Belgique. Une autre partie a été retirée en espèces.

D'après les renseignements de l'ONSS, le formulaire de détachement Limosa mentionnait que la société A employait une trentaine d'indépendants de nationalité bulgare, roumaine ou tchèque. Or, des recherches effectuées par la CTIF il apparaissait que la majorité des destinataires en Roumanie, en Bulgarie et en République tchèque n'étaient inscrits à l'ONSS ni en tant que travailleurs ni en tant qu'indépendants et qu'aucun d'eux n'avait déclaré être actif en Belgique.

La société A embauchait de la main d'œuvre en Bulgarie, Roumanie et République tchèque, probablement par l'intermédiaire des deux sociétés de droit bulgare dirigées par MM. X et Y. Après avoir pris le statut d'indépendant de droit bulgare, roumain ou tchèque, ces personnes restaient domiciliées dans leur pays d'origine mais étaient acheminées en Belgique où elles ne disposaient d'aucune adresse.

Ces personnes semblaient n'être que de faux indépendants, utilisés pour contourner la loi relative au travail illégal et exploités par la société A. Ainsi, elles ne disposaient pas d'un contrat de travail mais d'un '*Contract Service Agreement*' stipulant que la société A est leur client et qu'ils sont payés € 4,00/heure, ce qui est largement inférieur aux prix pratiqués en Belgique.

Ces pratiques frauduleuses présentaient de nombreux avantages pour la société A : le recours aux faux indépendants permettait d'éviter le paiement de certaines charges patronales normalement dues dans le cadre d'un travail salarié. Cette fraude permettait également d'échapper à toute une série de dispositions qui protègent les travailleurs. Quant aux travailleurs, ce type de relation comportait toute une série d'implications, notamment en

matière de paiement de cotisations sociales et du précompte professionnel. De plus, ils ne pourront bénéficier ni des préavis ou des indemnités compensatoires en cas de rupture du contrat, ni du salaire garanti pendant la période d'incapacité de travail suite à un accident ou à une maladie.

Sur base de l'ensemble des éléments recueillis, ce dossier a été transmis par la CTIF aux autorités judiciaires en relation avec du blanchiment de capitaux issus de la traite des êtres humains.

4.2 Les nouvelles technologies en appui du crime organisé

Au cours de ces cinq dernières années, les technologies de l'information se sont très rapidement développées et sont aujourd'hui très répandues tant dans les pays développés que dans les pays en voie de développement. Cette évolution sociétale, qui a eu de nombreuses conséquences positives, est irréversible et aura aussi dans les années à venir des conséquences sur notre société.

Ces dernières années, l'informatisation grandissante de notre société se retrouve également clairement dans les dossiers de la CTIF. L'augmentation du nombre de dossiers en rapport avec l'escroquerie comme criminalité de base en est un parfait exemple. Ces dossiers ont en grande partie trait à différentes formes de « fraudes à grande échelle » où les criminels en utilisant des moyens de « communication à grande échelle » peuvent entrer en contact avec un grand nombre de victimes potentielles. Lorsque les victimes réagissent, la « fraude à grande échelle » prend une forme plus spécifique et il est tenté de différentes manières de soutirer de l'argent aux victimes. Le contexte décrit par les escrocs est imaginaire et varié, mais par essence, il s'agit essentiellement de « fraude sentimentale », où la victime se voit proposer une relation sentimentale, ou des « escroqueries nigérianes » où une offre très lucrative est proposée.

De l'analyse des flux financiers en rapport avec ces dossiers, il ressort clairement que le terme « fraude nigériane » convient parfaitement. L'Afrique de l'Ouest est la destination principale des fonds transférés dans les dossiers en rapport avec des « fraudes à grande échelle » et le Nigéria, la Côte d'Ivoire et le Ghana sont les plus importants pays de destination. La réduction de la fracture numérique entre les pays occidentaux et certains pays d'Afrique a eu, à côté des effets bénéfiques, des conséquences néfastes. Dans des pays comme le Nigéria et la Côte d'Ivoire, l'escroquerie est devenue un secteur d'activités en pleine expansion, qui se trouve entre les mains d'organisations criminelles. Il s'agit clairement d'un phénomène d'une grande ampleur, dont seulement la pointe de l'iceberg est visible, compte tenu du fait que toutes les victimes ne portent pas nécessairement plaintes auprès de la police. L'approche de cette forme de criminalité est des plus problématiques :

plusieurs services accordent peu de priorités à ces formes d'escroquerie et leur poursuite est quasi impossible en raison de la dimension internationale des dossiers et du degré d'anonymat des criminels. De plus, le fait que les médias aient ces dernières années accordé beaucoup d'attention à ces pratiques, ne semble pas avoir eu d'effet sur le phénomène. La prévention demeure néanmoins la manière la plus appropriée pour endiguer à terme ce phénomène. La CTIF contribue à plusieurs initiatives destinées à contrecarrer les escroqueries à « grande échelle ». Rien n'indique que ce phénomène diminuera dans les années à venir.

A côté des « fraudes à grande échelle », la CTIF a aussi constaté au cours de la période 2009-2013 une augmentation certaine des autres formes de fraude liée à Internet ou toutes autres formes de cybercriminalité. Dans plusieurs dossiers, il a été question d'attaques réussies de systèmes bancaires en ligne au moyen de « *hacking* » et « *phishing* ».

Lors d'opérations de « *hacking* », les victimes se trouvent le plus souvent dans des pays voisins et les montants sont récupérés au moyen de virements frauduleux en faveur d'intermédiaires en Belgique appelés communément des « *money-mules* ». Lors d'opérations de « *Phishing* », les victimes se situent le plus souvent en Belgique et des « *money mules* » et des comptes en Belgique sont utilisés pour le blanchiment.

Finalement plusieurs dossiers de la CTIF sont en relation avec des escroqueries dans le cadre de transactions commerciales sur Internet. Cette évolution résulte du fait que le commerce sur internet ou « *E-commerce* » a fortement crû en Belgique ces dernières années. Le chiffre d'affaires du commerce sur Internet s'est élevé en 2012 à 1,52 milliard EUR, soit une augmentation de près de 12 % par rapport à 2011⁶⁴. Le nombre de cas de fraudes est faible en comparaison avec le nombre total de transactions en ligne, mais le nombre de dossiers à la CTIF augmente de manière importante ces dernières années. Il s'agit surtout de marchandises mises en vente sur Internet, pour lesquelles un acompte ou la totalité du prix de vente est payé sans que la marchandise ne soit livrée par la suite. A côté de ces fraudes, il y a aussi les dossiers relatifs à des activités de commerce en ligne réalisées sans aucune forme d'enregistrement, qui sont transmis par la CTIF pour blanchiment de capitaux issus du trafic illicite de biens et de marchandises. Etant donné que la Belgique est encore en plein développement pour ce qui concerne l'« *E-commerce* » par rapport à ses voisins, on peut s'attendre à ce que le nombre de dossiers en rapport avec des fraudes de ce type augmente dans les années à venir.

⁶⁴ www.becommerce.be, URL : <https://www.becommerce.be/nl/overbecommerce/feiten/d/detail/becommerce-x-mas-2012>, consulté le 28/10/2013

L'utilisation de nouveaux moyens de paiement a également connu une forte croissance ces cinq dernières années. Les différentes formes de nouveaux moyens de paiement peuvent être ventilées en trois catégories : cartes de débit prépayées, systèmes de paiement par Internet et les paiements mobiles par GSM. Il ne s'agit pas ici de prestataires traditionnels de services financiers qui permettent à leurs clients de faire des transactions sur leurs comptes bancaires via Internet ou GSM, mais de nouveaux moyens de transferts de fonds qui ne sont pas nécessairement couplés à un compte bancaire classique. Les fournisseurs de ces services peuvent être des institutions financières ou des opérateurs de téléphonie, ou de nouveaux venus qui s'associent avec des entreprises du secteur. La caractéristique de ces différentes formes de nouvelles méthodes de paiement est leur caractère transfrontalier. Ceci vaut principalement pour les paiements par internet qui sont accessibles de partout. Les fournisseurs de ce type de services ne sont pas nécessairement situés dans le même pays que les utilisateurs, ce qui peut engendrer des doutes quant aux dispositions légales applicables aux transactions. La coopération internationale entre les autorités compétentes est nécessaire pour créer un cadre uniforme pour ces nouvelles méthodes de paiement afin de les mettre en conformité avec les dispositions légales applicables, entre autres en matière de blanchiment. En plus, un certain nombre de nouveaux moyens de paiement se sont développés, qui, en raison de leur nature technique ne se trouvent provisoirement soumis à aucun contrôle ou mesure réglementaire, tel que le système Bitcoin. Les défis que les développements futurs de ces systèmes de paiements constitueront pour les enquêteurs et autorités judiciaires sont par conséquent aussi grands. Bien que la CTIF n'ait pour l'instant reçu qu'un nombre limité de déclarations au sujet de nouveaux moyens de paiement, l'évolution en la matière sera suivie et il sera évalué dans quelle mesure ces systèmes contiennent un risque de blanchiment.

4.3 Quand la criminalité organisée profite de la crise économique et financière pour s'enrichir encore plus

Une seconde importante évolution, qui a eu un impact sur le travail de la CTIF ces cinq dernières années, est incontestablement la crise économique et financière. Depuis 2008, les conséquences de la crise se ressentent clairement dans le nombre record de faillite d'entreprises belges⁶⁵. Ce n'est donc pas étonnant que la CTIF au cours de la même période ait transmis un nombre croissant de dossiers en raison de l'existence d'indices sérieux de blanchiment de capitaux issus d'une infraction liée à l'état de faillite ou d'un abus de biens sociaux. L'infraction liée à l'état de faillite et l'abus de biens sociaux sont deux criminalités sous jacentes du blanchiment qui

⁶⁵ SPF Economie, URL :

<http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/economie/ondernemingen/faillissementen/jaarreeks>, consulté le 28/10/13

suivent en parallèle l'évolution de la conjoncture. Plusieurs des dossiers transmis pour ces criminalités sous-jacentes ont également trait à des faits de fraude sociale organisée. C'est ainsi qu'au cours de ces dernières années, de nombreuses déclarations sont parvenues à la CTIF concernant des sociétés ou des personnes physiques actives dans le secteur de la construction ou du nettoyage en relation avec le Brésil, que ce soit comme pays d'origine des intervenants ou de destination des fonds. L'analyse de ces dossiers – couplée à des informations des inspections sociales et de sources ouvertes – montre qu'il est question de réseaux criminels spécialisés en fraude sociale et fiscale et d'exploitation de main d'œuvre clandestine.

Les caractéristiques rencontrées dans les dossiers relatifs à une infraction liée à l'état de faillite sont les suivantes :

Au niveau du profil de la société

- fonds propres négatifs et pertes successives;
- dans un souci de dissimulation des véritables opérateurs économiques, les personnes physiques intervenant comme gérants cherchent régulièrement à rester à l'arrière-plan des opérations en utilisant un homme de paille. Le recours à un homme de paille est particulièrement fréquent lorsque les intervenants sont déjà liés à d'autres sociétés tombées en faillite quelque temps après leur constitution dans le but d'en soustraire l'actif;

Au niveau des transactions suspectes

- les opérations sont principalement effectuées en recourant au système bancaire;
- les fonds transitent fréquemment par un compte personnel utilisé en tant que compte de passage;
- le titulaire du compte est fréquemment le dirigeant de la société commerciale;
- le retrait en espèces ou le transfert (inter)national quasi-immédiat des fonds et leur utilisation ultérieure constitue le blanchiment;
- l'origine et la destination des fonds se situent majoritairement en Belgique;
- des ramifications internationales sont également observées mais dans une moindre mesure;
- les pays concernés sont le plus souvent des pays limitrophes ou des places financières peu transparentes.

Les opérations liées à une faillite peuvent être simples ou organisées. Les infractions commises peuvent être classées en deux groupes: d'un côté les faillites planifiées et

organisées et de l'autre côté les infractions qui sont plutôt commises dans l'espoir de « sauver les meubles »⁶⁶.

En fonction du type de faillite des mécanismes plus ou moins complexes peuvent être utilisés.

La crise financière a aussi créé de nouvelles opportunités pour la criminalité organisée. Les entreprises en difficulté financière sont moins regardantes lorsque de nouveaux investisseurs se présentent spontanément. Une économie en crise, avec de nombreuses sociétés qui sont à la recherche de moyens financiers, est un vecteur idéal pour les organisations criminelles pour injecter le produit de leurs activités dans l'économie légale et leur donner une apparence légitime. A cause de la crise bancaire, des institutions financières se sont également trouvées en situation de vulnérabilité et sont apparues comme pouvant être une proie facile pour des investisseurs douteux. Le dispositif préventif du blanchiment est principalement bâti sur le principe de vigilance à l'égard des activités de base (les activités avec la clientèle) des institutions financières et dépend en partie de la bonne collaboration des institutions financières en leur qualité de déclarant. Une organisation criminelle qui parviendrait à prendre une participation significative dans le capital d'une institution financière aurait quasi « carte blanche » pour blanchir des fonds à grande échelle. En raison de la crise financière, il n'est pas exclu que de tels scénarios se réalisent, que ce soit dans un certain nombre de pays de l'Europe de l'Est ou même en Belgique.

La crise économique et financière a également changé fondamentalement la vision de l'opinion publique à l'égard de la fraude fiscale. Les efforts conséquents qui ont dû être consentis pour sauver les banques et remédier à la récession économique, ont diminué la tolérance des citoyens à l'égard des mécanismes destinés à échapper aux principes de solidarité via la fiscalité. Ces cinq dernières années, les institutions financières qui offrent des structures financières internationales pour éluder de gros montants au fisc ont été prises à partie par l'opinion publique. Les juridictions qui permettent ce genre de constructions internationales ont été visées (« *offshore-leaks* »). La CTIF a transmis ces dernières années plusieurs dossiers aux autorités judiciaires où des constructions juridiques internationales étaient mises en place pour blanchir des fonds provenant de fraudes fiscales graves ou d'autres criminalités sous-jacentes. Un exemple de pareilles constructions est l'utilisation de Ltd britanniques en Belgique pour contourner le droit belge des sociétés. De l'analyse des dossiers, il est apparu que les structures qui faisaient appel à des Ltd britanniques étaient mises au point par des experts financiers et ensuite mises en

⁶⁶ Image Policière Nationale de Sécurité 2011

vente « clés sur portes », le plus souvent via Internet. La vente de ces sociétés est très lucrative. Les enquêtes menées par les différents services d'inspection en charge de lutter contre la fraude devraient se focaliser sur les professionnels qui offrent ce genre de structures. Ces facilitateurs permettent à de simples fraudeurs mais aussi à des organisations criminelles de développer leurs activités. Ils constituent le lien entre les différentes couches légales et illégales de notre économie. Les services de contrôle ne disposent souvent pas du cadre légal nécessaire ou manquent de vision pour s'attaquer à ces intermédiaires financiers.



IV. CONTRIBUTIONS PERSONNELLES⁶⁷

Bijdrage van de Heer Koen GEENS

Minister van Financiën belast met Ambtenarenzaken

Na de publicatie in 1990 van de eerste Aanbevelingen ter bestrijding tegen het witwassen van geld door de internationale Financial Action Task Force of FATF duurde het nog drie jaren alvorens de Belgische Antiwitwascel of Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI) het leven zag. De uitdagingen waren voor België, als klein maar kapitaalkrchtig doorvoerland in het hart van Europa, groot. De bestrijding van het witwassen van geld kreeg lang weinig voorrang en de leden van het CFI konden niet méér resultaten boeken dan de politieke verantwoordelijken en de internationale context het toelieten.

De dreiging van internationaal terrorisme en criminaliteit maar ook het blootleggen, door de financiële crisis, van de tekortkomingen in het systeem dwingen de beleidsmakers om een versnelling hoger te schakelen. De tijd is eindelijk ook rijp op internationaal niveau om het financiële kader te herzien en de talrijke achterpoorten te sluiten. De publieke opinie heeft geen enkel begrip voor financiële malversaties en wil dat de overheid ingrijpt.

België heeft de afgelopen decennia een evolutie doorgemaakt, maar men kan niet ontkennen dat nog een lange weg afgelegd moet worden. Ik vind het onze plicht om dit te doen, om dit sámen te doen: elke betrokken minister dient daarvoor elke betrokken openbare dienst wettelijk en materieel in staat te stellen om dit te realiseren. Hoe moeilijker de opdracht, hoe meer het aangewezen is om de krachten te bundelen.

Ook werden de internationale regels meermaals gewijzigd: ze werden strenger gemaakt om nieuwe uitdagingen op te vangen en om tot betere resultaten te komen. Waar het aanvankelijk enkel ging over de aanpak van het witwassen van (drugs)geld werd het actieterrein gaandeweg verbreed naar de financiering van terrorisme en - nog later - van massadestructiewapens. België heeft de plicht om het internationale ritme te volgen en dit kwam doorgaans neer op een uitbreiding van de opdracht van de Antiwitwascel. Er werden ook flankerende organen opgericht waarvan de samenstelling verschilt volgens de aard van de toebedeelde taken. De resultaten

⁶⁷ **Les opinions exprimées dans les différentes contributions sont personnelles et ne doivent pas être considérées comme représentatives de celles de la CTIF.**

zullen nog verbeterd worden wanneer de coördinatie en het samenspel tussen deze verschillende organen en instanties en de betrokken departementen vlot getrokken worden.

Deze zomer werd bovendien een mijlpaal bereikt: bij koninklijk besluit van 23 juli 2013 werd het Ministerieel Comité voor de coördinatie van de strijd tegen het witwassen van geld van illegale afkomst opgericht. Dit nieuwe orgaan, dat dankzij de beslissende tussenkomst van de regering opgericht kon worden, is cruciaal voor de volgende evaluatie van België door het FATF, die in 2014 zal aanvangen.

De afgelopen 20 jaar heeft het CFI zijn rol als hoeksteen en coördinerende autoriteit van de strijd tegen witwassen en tegen de financiering van terrorisme en proliferatie van massavernietigingswapens met glans vervuld; het CFI vertegenwoordigde België ook met succes als delegatieleider in het FATF of bij de Europese Commissie. Zijn actie heeft alle betrokken actoren in België geleidelijk aan gesensibiliseerd ten aanzien van het belang van bedreigingen in relatie met witwassen voor de stabiliteit van het land, en zeker voor zijn financiële toestand.

Niettemin heeft het CFI zelf ook aan het licht gebracht dat een efficiënte nationale coördinatie ook een investering vergt van het nationale beleidsniveau. Des te meer nog aangezien de oprichting van een nationaal coördinatieorgaan nu opgelegd wordt door Aanbeveling n°2 van het FATF. Zonder ook maar enigszins af te doen aan de kwaliteit van het door het CFI geleverde werk kan ik bevestigen dat het essentieel blijkt om met de nodige politieke ondersteuning een nog sterker en nog zichtbaarder nationaal anti-witwasbeleid te voeren. Het CFI vraagt dit ook zelf om efficiënter te kunnen werken. Ook dat verklaart de oprichting van het Ministerieel Comité voor de coördinatie en het college dat het bijstaat.

In deze nieuwe context blijft het CFI een essentiële en centrale pijler. Dit volgt eveneens uit zijn rol binnen het college voor coördinatie, dat de opdracht heeft om voorstellen aan te brengen bij het Ministerieel Comité. De voorzitter van het CFI is van rechtswege covoorzitter van het college. Bovendien zal de efficiëntie van zijn actie ter bevordering en coördinatie naar het geheel van partners versterkt worden dankzij zijn aanwezigheid in een structuur die ook de nationale ministers betreft. Kleurend voor de centrale rol van het CFI is in deze context ook de hoofdopdracht van het Ministerieel Comité voor de coördinatie, bijgestaan door het college: de opmaak van een grondige nationale risicoanalyse (“National Risk Assessment”), het meesterstuk dat Aanbeveling n°1 van het FATF eist van de deelnemende landen, ter oriëntering van hun anti-witwasbeleid. Het CFI heeft deze taak ter harte genomen en is al behoorlijk opgeschoten wat de realisatie betreft.

U zult dan ook niet verwonderd zijn over het feit dat de verwachtingen ten aanzien van het CFI hoog gespannen zijn in het kader van de vierde FATF evaluatieronde. Vanuit politieke en administratieve hoek dient hij in staat gesteld te worden om succesvol als coördinator te kunnen optreden. Vanzelfsprekend zijn een groot aantal diensten binnen financiën betrokken. Zij zullen hun uiterste best doen om het CFI in deze opdracht bij te staan.

Maar deze strijd moet ook internationaal verder gevoerd worden, want dit is de enige kans op slagen. Mijn wens is dat België zijn politiek engagement vernieuwt, vanuit een high-level én cross-department benadering, ten aanzien van het werk van CFI, het FATF en de globale Belgische strijd tegen witwassen en tegen de financiering van terrorisme en proliferatie van massavernietigingswapens.

Laten we samen bewijzen dat het België menens is.

Ik feliciteer de Cel voor Financiële Informatieverwerking hartelijk bij dit porseleinen jubileum en hoop op een verderzetting van de succesvolle werking voor de toekomst.

Carte blanche de Monsieur Didier REYNDERS

Vice-Premier Ministre, Ministre des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et des Affaires européennes

C'est un grand plaisir pour moi de pouvoir contribuer à fêter avec vous les vingt ans de votre institution, la Cellule de traitement des informations financières.

Depuis la loi du 11 janvier 1993, la Belgique est dotée d'un service intégré de lutte contre les fléaux du blanchiment et du financement du terrorisme. Cela s'avère utile et nécessaire pour combattre toute une série de comportements portant gravement préjudice à notre société. Je pense notamment au financement du crime organisé, aux réseaux de trafic de stupéfiants ou de traite des êtres humains, mais également à l'évasion fiscale qui coûte des milliards d'euros à la collectivité, ou encore à la corruption.

Les évolutions internationales de ces dix dernières années ont rendu indispensable de se préoccuper efficacement du financement du terrorisme, cause d'insécurité mondiale grandissante.

Pour répondre à ces nouveaux challenges, les autorités gouvernementales et de grandes organisations internationales comme l'Union Européenne, le GAFI, le G20 ou encore le FMI ont adopté de nouvelles réglementations plus contraignantes. La CTIF a accompagné ces évolutions et a su contribuer à ses changements en mettant son expertise à disposition.

La CTIF joue un rôle primordial en traitant et organisant les informations importantes obtenues conformément à la loi, avant un transfert aux autorités juridictionnelles compétentes. Elle permet d'assurer le maintien de l'équilibre entre la collecte d'informations sur les citoyens et les entreprises belges et la protection de la vie privée. Conserver des garanties efficaces quant à l'utilisation des données recueillies est essentiel pour la préservation de nos systèmes démocratiques. En se limitant strictement à ses missions de lutte contre le blanchiment et de financement du terrorisme, seules les informations nécessaires à la justice pour réprimer des comportements qui ne peuvent être tolérés sont exploitées. Cela permet donc clairement de respecter les principes de la démocratie et des libertés individuelles en évitant le totalitarisme.

Il s'agit là aussi d'un des gages de succès de la CTIF, qui a pu ainsi asseoir sa crédibilité et mettre en œuvre des relations de confiance avec les secteurs concernés.

Vingt ans plus tard, vous êtes reconnu comme acteur de premier plan dans le paysage belge, européen et global de la lutte contre le terrorisme et la criminalité financière. Je tiens ici à vous en remercier publiquement.

Je terminerai en vous souhaitant de poursuivre avec autant d'efficacité votre travail, oh combien indispensable, et je vous souhaite sincèrement un joyeux anniversaire pour vos vingt ans d'existence.

De beperking van de cash betalingen: het delicate evenwicht tussen doel en middel

John CROMBEZ

Staatssecretaris voor de Bestrijding van de Fiscale en Sociale Fraude

Het pad van de CFI, als zorgvuldige bewaker van de preventieve witwaswetgeving in België, en dat van de beleidsmaatregelen in het kader van de fraudebestrijding hebben elkaar gedurende de afgelopen twee jaar diverse malen gekruist. Reeds bij de start van de regering Di Rupo⁶⁸ werd uitvoering gegeven aan het Regeerakkoord dat inzake fraudebestrijding onder meer bepaalde : *‘gefaseerde verlaging van de drempel van 15.000 euro voor de betalingen in specïen waarvan sprake in artikel 21 van de wet van 11 januari 1993 op het witwassen van geld, om uiterlijk in 2014 te komen tot 3.000 euro, met een uitbreiding tot de dienstverlening’*⁶⁹. Later – toen de CFI belangrijke fraudemechanismen met cash betalingen in de sector van de edele metalen signaleerde - werden de bepalingen rond de contante betalingen uitgebreid naar de aankoop van edele metalen door handelaren⁷⁰.

Met deze bijdrage wil ik een kijk geven op het spanningsveld waarmee de beleidsmaker wordt geconfronteerd tussen enerzijds het belang van de verdere strijd tegen het witwassen van criminele gelden en anderzijds de beperkingen die hiervoor aan de samenleving en in het bijzonder aan het vrije handelsverkeer worden opgelegd.

Reeds in 2004 werd de beperking van de mogelijkheid om de aankoop van roerende goederen te voldoen met cash geld ingevoerd, de betalingsgrens werd op 15.000 € gelegd. Deze maatregel werd toen genomen om de doeltreffendheid van de strijd tegen het witwassen van geld te verhogen en het misbruik van handelaars voor witwasdoeleinden te beperken.

Met de wet van 29 maart 2012 werd de drempel voor cash betalingen verder verlaagd naar 5.000 € en uiterlijk begin 2014 zal die nog eens dalen naar 3.000 € en dit zowel voor goederen als diensten.

De inperking van de betalingsmogelijkheden met bankbiljetten en muntstukken raakt in de eerste plaats aan hun status van wettig betaalmiddel. Beperkingen van deze status zijn volgens de Raad van de Europese Unie maar toegelaten in de mate

⁶⁸ Programmawet van 29 maart 2012 (Belgisch Staatsblad dd. 6 april 2012)

⁶⁹ Regeerakkoord dd. 1 december 2011, p. 81

⁷⁰ Wet houdende dringende bepalingen inzake fraudebestrijding dd. 15 juli 2013 (Belgisch Staatsblad dd. 19 juli 2013)

dat deze beperkingen om reden van openbaar belang ingevoerd worden en in de mate dat er andere wettelijke middelen voor het vereffenen van monetaire schulden beschikbaar zijn⁷¹. De Europese Centrale Bank waakt over dit evenwicht en brengt advies uit betreffende nationale wetgeving in deze materie. Zo stelt de ECB bijvoorbeeld inzake het wetsontwerp dat de beperking van de betaling met contanten uitbreidde naar de sector van de aankoop van edele metalen door handelaren, dat het bestrijden van belastingontwijking een reden van openbaar belang is die zwaarder weegt dan de impact van de beperkingen op contante betalingen⁷².

In de tweede plaats raakt een beperking van de betalingsmogelijkheid met cash geld aan de wijze waarop het handelsverkeer is georganiseerd. De reeds bestaande drempel van 15.000 € bleek dermate hoog dat dit in de praktijk geen aanleiding gaf tot problemen. Met de verlaging van de drempel naar 5.000 € werd een financiële grens overschreden die in het handelsverkeer nog steeds gangbaar bleek. Zowel handelaren als burgers die op geen enkele wijze bij witwaspraktijken betrokken zijn, werden door deze wetswijziging geraakt. Dergelijke maatregelen veroorzaken een duidelijk spanningsveld in de samenleving.

Het verlagen van de cash drempel heeft diverse sectoren genoopt om zijn betalingsvoorwaarden en -mogelijkheden aan te passen. Zo was het bijvoorbeeld gangbaar om bij de levering van meubelen het saldo in contanten te betalen bij de levering van de goederen. Dit kan niet zomaar vervangen worden door betaling met bankkaarten of creditcards via een mobiele terminal omdat hier veelal een beveiligingslimiet per transactie op zit. Sommige handelaren vragen aan de klant om in aanwezigheid van het personeelslid dat de levering deed een bankoverschrijving te doen via pc-banking, anderen vragen betaling op voorhand via overschrijving. Zelfs grootwarenhuizen signaleerden dat bijvoorbeeld scoutsgroepen aankopen doen voor dergelijke grote bedragen in baar geld als ze op kamp vertrekken. Ook in de sector van de tweedehandswagens en vooral tweedehandscamions werden problemen gemeld. Deze sector wordt gekenmerkt door relatief veel aankopers uit het buitenland die met grote hoeveelheden cash betalen.

⁷¹ Overweging 19 bij de VERORDENING (EG) Nr. 974/98 VAN DE RAAD van 3 mei 1998 over de invoering van de euro : “... dat beperkingen inzake betalingen in bankbiljetten en munten, die de lidstaten om openbare redenen hebben getroffen, niet onverenigbaar zijn met de status van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten, mits er andere rechtsgeldige middelen beschikbaar zijn voor het vereffenen van financiële schulden”; Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, L 139/3

⁷² Advies van de Europese Centrale Bank van 18 maart 2013 inzake beperkingen op contante betalingen (CON/2013/18).

Dergelijke transitie vergen een wijziging in de handelspraktijk en in de geest van de consumenten, die de gewijzigde wetgeving niet steeds kennen noch de alternatieve betaalmogelijkheden.

De nagestreefde doelstellingen bij de beperking van het cash verbod zijn duidelijk: door de investering van criminele gelden in diverse aankopen van waardevolle goederen te verhinderen wordt een verder witwassen van criminele gelden zo niet onmogelijk gemaakt, dan toch minstens bemoeilijkt.

Ook de schaduw economie wordt bestreden door de beperking van de mogelijkheid om contant te betalen. Een verder terugdringen van het aantal cash betalingen in bepaalde sectoren zoals de verkoop van auto's en auto-onderdelen, winkels, horeca en taxivervoer zou volgens een studie van prof. Schneider⁷³ een rechtstreekse invloed hebben op de omvang van de schaduw economie.

Bovendien kadert de verstrenging van het cash verbod in België in een internationale evolutie, waarbij in diverse landen de drempel voor de cash betalingen systematisch verlaagd werd of nog zal worden verlaagd. Zo zakt de drempel in Frankrijk van 3.000 € naar 1.000 €, in Italië ligt hij op 1.000 € en in Spanje op 2.500 €.

De toename van de elektronische betalingsmogelijkheden zoals contactloze betalingen, smartphones met NFC-technologie, real-time overschrijvingen via smartphone, elektronische portefeuilles,... zullen het op termijn mogelijk maken te evolueren naar een cashloze samenleving. Misschien zal de maatregel die sommigen⁷⁴ nu reeds aanbevelen om fraude te bestrijden, nl. het gebruik van cash geld volledig te bannen, dan in de praktijk kunnen worden omgezet.

De verlaging van de drempel van de cash betalingen verliep en verloopt zeker niet probleemloos, maar beleidsmatig heiligt het doel inderdaad de middelen.

⁷³ The Shadow Economy in Europe, 2013, F. SCHNEIDER

⁷⁴ “Schaf cash geld gewoonweg af”, Opinie S. Samyn, De Morgen 13/5/2013

Lutte contre le blanchiment d'argent et financement du terrorisme

Hervé JAMAR

Bourgmestre et ancien Secrétaire d'état à la lutte contre la fraude fiscale

La lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme est une préoccupation majeure de nos Gouvernements depuis de nombreuses années.

En effet, les premières initiatives en la matière ont vu le jour dès la fin des années 80 avec la création du Groupe d'Action Financière en 1989.

Depuis cette période, la Belgique a pris, en collaboration avec de nombreux autres pays, de nombreuses dispositions afin de renforcer son arsenal réglementaire permettant de lutter au mieux contre ces phénomènes.

Je ne vais pas revenir sur toutes ces mesures mais, en tant qu'ancien Secrétaire d'état à la lutte contre la fraude, vous faire part de 3 éléments que je considère comme fondamentaux pour que ce travail soit le plus efficace possible.

1. Il faut tout d'abord avoir une approche la plus pluridisciplinaire possible en la matière.

En effet, bien que liés, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme sont 2 phénomènes distincts. Le premier relève, dans un premier temps, de la lutte contre la criminalité en col blanc; le deuxième relève de la sécurité de l'état.

Il est donc impératif que l'ensemble des services de l'état (police, SPF Finances, services de renseignements, armée,...) collaborent ensemble.

C'est ce type d'actions de terrain que j'ai menées à l'époque avec une approche sectorielle (« tamtam »,...)

On peut parler ici du volet répressif.

2. Au-delà des services de l'Etat, ce travail concerne également de nombreuses professions (banques, notaires, comptables, experts-comptables). Il me paraît nécessaire de conclure avec eux, comme je l'ai fait à l'époque, des accords de partenariat fixant les droits et devoirs de chacune des parties. Cette approche de collaboration me paraît plus efficace qu'une approche plus « coercitive ».

On peut parler ici du volet préventif.

3. Enfin, et le plus important, la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ne peut se faire au détriment des droits fondamentaux du citoyen.

Il faut veiller en permanence à préserver un équilibre entre l'accès aux informations et le respect de la vie privée du citoyen sous peine de basculer dans une société de type « *bigbrother* » que personne ne souhaite.

Vingt ans après ... Lutter contre le blanchiment : utopie ou réalité ?

Jean SPREUTELS

Président de la Cour constitutionnelle

Président honoraire de la Cellule de traitement des informations financières

Professeur ordinaire honoraire de l'Université libre de Bruxelles

Un combat nécessaire et légitime

Une utopie serait-elle devenue réalité ? Qui, en effet, aurait imaginé, en 1993, les développements qu'a connus en vingt ans la lutte contre le blanchiment de capitaux ? Et pourtant, c'est tout un dispositif très original qui s'est, pas à pas, mis en place. Mais, pour en arriver là, que de réticences ont dû être vaincues. Que de réflexes nouveaux ont dû être acquis. C'est en réalité à la naissance et au développement d'une véritable culture, tant juridique que financière, que nous avons assisté, consacrant les efforts inlassables de tous ceux qui y ont œuvré.

Il n'est plus question de contester la nécessité de cette lutte, ni sa légitimité. Les plus hautes juridictions, gardiennes des droits et libertés, l'ont rappelé de manière unanime.

Ainsi, la Cour de justice de l'Union européenne (arrêt *Ordre des barreaux francophones et germanophone* du 26 juin 2007, C-305/05, point 36) et la Cour constitutionnelle (arrêt n° 10/2008, B.8) ont considéré que « la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, qui exercent une influence évidente sur le développement du crime organisé, lequel constitue une menace particulière pour la société, est un objectif légitime d'intérêt général ».

Mieux encore, dans son arrêt *Michaud c. France* du 6 décembre 2012 (§ 123), la Cour européenne des droits de l'homme a souligné l'importance que revêt la lutte contre le blanchiment de capitaux issus d'activités illicites, susceptibles de servir à financer des activités criminelles notamment dans le domaine du trafic de stupéfiants ou du terrorisme international. Plus particulièrement, pour la Cour européenne, l'obligation de déclaration de soupçon s'inscrit « dans un ensemble d'instruments internationaux dont l'objectif commun est la prévention d'activités constitutives d'une grave menace pour la démocratie ».

Et, en effet, les montants concernés sont colossaux, évalués par le Fonds monétaire international comme représentant entre 2 et 5% du PIB mondial annuellement, soit entre 1.200 et 3.000 milliards de dollars US. Cet argent, réinvesti dans l'économie, facilite la pénétration de celle-ci par la criminalité organisée et comporte donc un

risque très élevé de corruption et de déstabilisation. La véritable ampleur de ce chiffre noir de l'économie mondiale est évidemment difficile à connaître, en raison de la nature même du phénomène.

Mondialisation de la riposte

C'est pourquoi, dès la fin des années 80, l'initiative des mesures se situe au niveau international. Le phénomène étant planétaire, il importe que la riposte le soit également.

Ce fut l'œuvre d'organisations internationales classiques, telles que les Nations Unies, le Conseil de l'Europe, le Fonds monétaire international ou la Banque mondiale, ainsi que des instances de l'Union européenne. Mais, le rôle moteur essentiel appartient au Groupe d'action financière (GAFI). Il s'agit d'un organisme intergouvernemental créé en 1989, dont les objectifs sont d'élaborer des normes et de promouvoir l'application efficace de mesures législatives, réglementaires et opérationnelles de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les autres menaces pour l'intégrité du système financier international, telle la prolifération des armes de destruction massive. C'est ainsi que le GAFI a élaboré 40 recommandations, qui, régulièrement mises à jour, indiquent à quels critères tout dispositif anti-blanchiment doit répondre pour être complet et efficient. Si le GAFI comporte 36 membres, parmi lesquels 34 pays et territoires, dont la Belgique, et deux organisations régionales, dont la Commission européenne, la portée de ses recommandations est en réalité mondiale, puisqu'actuellement 187 pays et territoires se sont engagés à mettre en œuvre les 40 recommandations. Et le GAFI procède de manière continue à l'évaluation, non seulement de ses membres, mais aussi de l'ensemble des Etats. Il s'agit d'un processus politiquement et diplomatiquement très délicat, nécessitant un déploiement considérable d'efforts à tous niveaux, mais qui a pu se poursuivre sans relâche, avec des résultats spectaculaires. A ce jour, 13 Etats figurent, à des degrés divers, sur la « liste noire » du GAFI. Deux d'entre eux font l'objet de sanctions, appelées « contre-mesures ». Mais cette approche ne se veut pas uniquement stigmatisante. C'est surtout un accompagnement que procure le GAFI afin d'aider ces Etats à introduire les réformes nécessaires.

Si l'impact du GAFI a une telle ampleur, c'est aussi grâce au réseau qu'il a pu mettre en place sur tout le globe, par la création d'organismes régionaux sur le modèle du GAFI : le Groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux (GAP), le Groupe d'action financière des Caraïbes (GAFIC), le Groupe Eurasie, le Groupe anti-blanchiment de l'Afrique orientale (GABAOA), le Groupe d'action financière sur le blanchiment en Amérique du Sud (GAFISUD), le Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest

(GIABA), le Groupe d'action financière du Moyen-Orient (GAFIMOAN) et le comité MONEYVAL du Conseil de l'Europe. L'apport à ce processus des organisations financières internationales, principalement du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, est également crucial.

Sur le plan juridique, la principale caractéristique des recommandations du GAFI est d'être du *soft law* et non pas du droit contraignant. Toutefois, grâce à l'engagement politique des Etats, ces normes sont traduites en *hard law* dans les législations nationales, souvent en application de conventions internationales ainsi que d'instruments de droit de l'Union européenne. A cet égard, on sait qu'une quatrième directive européenne anti-blanchiment est en cours d'élaboration. Il s'agit, en quelque sorte, de réglementations gigognes, issues les unes des autres. En conséquence, c'est l'un des rares domaines où l'on constate une telle convergence des réglementations et un tel consensus global. Nul n'aurait pu prévoir, il y a vingt ans, que de tels progrès seraient accomplis au niveau planétaire.

L'origine internationale des textes applicables explique sans doute parfois la complexité de ceux-ci, issus de compromis non seulement politiques, mais aussi juridiques, notamment entre systèmes de *common law* et de droit « civil ». Cette complexité est évidemment aussi la conséquence de celle du phénomène lui-même. Les évolutions rapides de celui-ci, dues tant à la sophistication croissante des techniques financières utilisées qu'au souci des blanchisseurs de recourir à des instruments ou des secteurs encore peu réglementés, font en sorte que les législations sont elles aussi en constant remaniement. Sa perpétuelle mouvance est donc ainsi une autre caractéristique de cette matière, qui ne facilite pas la tâche de ceux qui sont chargés de l'application de celle-ci.

Prévenir, détecter et réprimer

Outre le développement des instruments classiques de la répression pénale, tels que la création d'une incrimination spécifique de blanchiment, l'extension des possibilités de saisie et de confiscation, le renforcement de l'entraide judiciaire, la nécessité est apparue d'impliquer directement les personnes et organismes, de nature financière ou non, susceptibles d'être utilisés par les blanchisseurs. Le dispositif anti-blanchiment fut donc, dès l'origine, bicéphale. Au volet répressif, qui se fonde sur une approche nouvelle de la criminalité, l'approche dite patrimoniale, a été joint un volet préventif, qui associe activement ces personnes et organismes à la détection du blanchiment en leur imposant une vigilance accrue et une obligation de déclarer leurs soupçons de blanchiment à une autorité spécialement désignée à cet effet, la cellule de renseignements financiers.

Le but du dispositif est double : prévenir le blanchiment en le rendant beaucoup plus difficile et risqué, ainsi que priver les criminels du profit de leurs agissements, ce profit étant le motif essentiel du type de criminalité que l'on veut combattre.

L'émergence des cellules de renseignements financiers

L'élément essentiel du dispositif préventif est la déclaration des opérations suspectes. Selon la recommandation n° 29 du GAFI, « les pays devraient instituer une cellule de renseignements financiers (CRF) servant de centre national pour la réception et l'analyse (a) des déclarations d'opérations suspectes et (b) des autres informations concernant le blanchiment de capitaux, les infractions sous-jacentes associées et le financement du terrorisme, et pour la dissémination du résultat de cette analyse. La CRF devrait pouvoir obtenir des informations supplémentaires des entités déclarantes et devrait avoir accès en temps opportun aux informations financières, administratives et aux informations des autorités de poursuite pénale nécessaires pour exercer correctement ses fonctions ».

La note interprétative de cette recommandation décrit les règles qui doivent s'appliquer aux cellules de renseignements financiers. Ainsi, « la CRF fait partie du réseau opérationnel de LBC/FT [lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme] d'un pays, dans lequel elle joue un rôle central, et assiste les autres autorités compétentes dans leurs travaux. Étant donné la diversité des modèles de CRF, la recommandation n° 29 ne préjuge pas du choix d'un modèle particulier opéré par chaque pays et s'applique indistinctement à toutes les CRF ». La note décrit plus en détail les fonctions de la CRF (réception, analyse, dissémination), l'accès aux informations, la sécurité des informations et la confidentialité, l'indépendance opérationnelle et les ressources de la CRF. Enfin, la recommandation n° 40 traite des formes de coopération internationale autres que judiciaire. La note interprétative de cette recommandation fixe notamment les bases de l'échange d'informations entre CRF.

La nécessité d'instituer une CRF répondant aux critères du GAFI a été réaffirmée dans les conventions internationales concernées et les directives européennes. La Belgique a beaucoup œuvré au sein du GAFI et des autres instances internationales en vue de la reconnaissance spécifique des CRF en tant que clé de voûte de tout dispositif anti-blanchiment.

En 1995, c'est d'ailleurs à l'initiative de la Cellule de traitement des informations financières (CTIF), CRF belge, et de son homologue américain, FinCEN, que fut créé le Groupe Egmont, qui emprunte son nom au Palais bruxellois dans lequel se tint sa première réunion. Il s'agit d'un vaste forum ayant pour vocation de regrouper les CRF du monde entier, en particulier pour améliorer leur coopération. Il compte

actuellement 139 CRF. Cette coopération est rendue difficile en raison de la nature juridique différente des diverses CRF : administrative (autorité indépendante, simple service d'un ministère ou division d'une autorité de contrôle prudentiel), judiciaire (parquet), policière ou mixte (judiciaire et policière). En 1995, cette coopération était presque impossible. Le Groupe Egmont a permis d'accomplir d'immenses progrès en cette matière. C'est véritablement l'Interpol des CRF.

Une référence expresse est actuellement faite au Groupe Egmont dans les instruments de droit international et de droit européen. C'est ainsi que, selon la note interprétative de la recommandation n° 29 du GAFI, « les pays devraient s'assurer que la CRF tient compte de la ' Déclaration de mission ' du Groupe Egmont et de ses ' Principes pour l'échange d'informations entre cellules de renseignements financiers pour les cas de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ' (ces documents énoncent d'importantes lignes directrices concernant le rôle et les fonctions des CRF ainsi que des mécanismes d'échange d'informations entre CRF). La CRF devrait se porter candidate à l'adhésion au Groupe Egmont ».

Le financement du terrorisme

Après le choc du 11 septembre 2001, le dispositif a été étendu au financement du terrorisme. Le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont des phénomènes distincts. Le premier consiste à légitimer des fonds d'origine criminelle alors que le second vise à financer, à l'aide de fonds le plus souvent d'origine licite, une activité criminelle.

Toutefois, les mécanismes principalement mis en œuvre par l'un et l'autre sont très souvent semblables et les secteurs susceptibles d'être utilisés à ces fins sont donc les mêmes dans une large mesure. En outre, les fonds servant à financer le terrorisme ont parfois une origine criminelle.

Dès lors, c'est à bon droit que les instrumentaux internationaux et les législations nationales qui en sont l'application ou la transposition ont étendu le dispositif préventif au financement du terrorisme. En outre, cette extension permet de bénéficier de l'expérience spécifique des cellules de renseignements financiers, compétentes actuellement dans les deux domaines, ainsi que de leur collaboration étroite au niveau mondial, notamment au travers du Groupe Egmont. Comme le dispositif préventif, qui comporte nécessairement une fonction de détection importante, est fondé principalement sur la vigilance des organismes et personnes, de nature financière ou non, qui y sont soumis, ce sont aussi toutes les pratiques qu'ils ont développées qui sont mises à profit dans cette nouvelle perspective.

Même si la détection d'opérations suspectes en lien avec le financement du terrorisme demeure difficile, compte tenu notamment des montants souvent relativement faibles des transactions et du fait que les liens avec le terrorisme ou son financement peuvent n'être qu'indirects ou prendre des formes diverses, ces opérations financières permettent la découverte de liens entre personnes ou groupes de personnes, au niveau tant national qu'international, qui peuvent permettre cette détection.

L'ensemble de ces éléments démontrent donc la grande utilité, dans la lutte contre le terrorisme également, du dispositif préventif anti-blanchiment, qui est ainsi devenu le complément indispensable de l'approche classique du renseignement ou de l'enquête policière ou judiciaire.

Le modèle belge

Le dispositif anti-blanchiment belge a souvent été cité en exemple. Il a d'ailleurs inspiré certaines législations étrangères et, pour ce qui est notamment de la définition et du rôle de la CRF, les règles internationales elles-mêmes.

Cela tient essentiellement aux caractéristiques de la CTIF. Il s'agit d'une autorité administrative indépendante, dotée de la personnalité juridique et d'un budget propre. Sa composition reflète l'approche pluridisciplinaire que nécessite la nature du phénomène du blanchiment. Si elle est dirigée par un magistrat détaché du parquet, ses membres sont des experts issus des mondes judiciaire, policier, administratif, du contrôle prudentiel, de l'audit ou de l'université. Sa finalité est judiciaire, puisqu'elle doit transmettre au parquet les dossiers dans lesquels elle aura découvert des indices sérieux de blanchiment. Mais surtout, son autonomie de décision est totale et son secret professionnel particulièrement renforcé. En outre, elle a des pouvoirs très étendus pour recueillir les informations de natures très diverses (judiciaires, policières, administratives, ...) qui lui sont nécessaires pour analyser les déclarations de soupçon qui lui sont adressées. Enfin son secret professionnel renforcé lui permet de remplir sa mission tout en construisant, avec les personnes et organismes visés par le dispositif préventif, un indispensable lien de confiance.

Une autre spécificité essentielle du modèle belge est la distinction opérée entre le délit pénal de blanchiment et le comportement visé par la loi préventive. Alors que la loi pénale vise les avantages patrimoniaux tirés de toute infraction pénale quelconque (avec, depuis 2007, une exception, dans certaines conditions, pour la fraude fiscale « simple »), la loi préventive contient une liste des criminalités de base qui, si elle est relativement large, est limitative. La philosophie du système est qu'on ne peut exiger des organismes et personnes visés par loi, dont certains sont

soumis à un devoir de discrétion, telles les banques, voire même au secret professionnel au sens de l'article 458 du Code pénal, notamment les avocats, notaires, huissiers, réviseurs ou comptables, de dénoncer leurs clients à l'autorité que s'il s'agit de lutter contre les formes les plus graves de criminalité. C'est une application du principe de proportionnalité. En matière fiscale, ne figure d'ailleurs sur cette liste que la fraude depuis peu baptisée « grave, organisée ou non ».

Enfin, le système ne connaît, en principe, pas de déclaration automatique des opérations, par exemple en fonction de leur montant, comme c'est parfois le cas à l'étranger. La détection des opérations suspectes repose donc entièrement sur l'appréciation du déclarant. Il n'en va autrement que pour les casinos et pour la fraude fiscale grave, situations dans lesquelles existent des listes d'indicateurs obligatoires de déclaration.

La CTIF offre enfin l'avantage d'être une autorité spécialisée, appelée à jouer un rôle de coordination, aux niveaux tant national qu'international.

Puissent ces délicats équilibres être maintenus longtemps encore, car un système trop large est nécessairement voué à l'échec, par engorgement ou démotivation.

Un défi majeur

Tout ne s'est pas fait en un jour. Il y avait beaucoup de réticences à vaincre, beaucoup d'habitudes et de réflexes à changer radicalement. Parmi les difficultés qu'il a fallu – et qu'il faut encore parfois – surmonter, citons : le protectionnisme des Etats, jaloux de leurs prérogatives, dans les matières financière et pénale, les impératifs géopolitiques, les différences d'approche des systèmes de *common law* et de droit « civil », l'utilisation sans retenue et commode des paradis fiscaux et des places *offshore*, le secret bancaire, l'inertie, voire parfois l'opposition, des personnes et organismes visés par le volet préventif, la peur des représailles de la part du milieu criminel, le manque cruel de moyens des autorités chargées de cette lutte, les méandres à première vue inextricables de la coopération judiciaire, policière et administrative internationale, la compétition entre organisations internationales, les rivalités entre services opérationnels, l'insuffisance, voire l'absence de synergie entre ceux-ci, la rétention d'information, ... On a vu parfois que plus d'énergie était consacrée à aplanir ces difficultés qu'à s'en prendre aux criminels !

Mais les mentalités ont progressivement évolué. S'il y a vingt ans, on ne se souciait guère de l'origine des fonds injectés dans le système financier, ce n'est évidemment plus le cas actuellement. Il n'est jamais agréable, ou, à première vue, commercialement rentable, de dénoncer ses propres clients aux autorités et des personnes privées ne doivent pas se substituer aux autorités répressives. Toutefois,

la participation active des personnes et organismes visés au bon fonctionnement du volet préventif doit être perçue comme un impératif moral essentiel, dépassant la simple éthique financière. Et cela est vrai, même si ces professionnels sont tenus, non pas à un simple devoir de discrétion, mais à un véritable secret professionnel, sanctionné pénalement. La jurisprudence précitée des Cours européennes et de la Cour constitutionnelle a clairement indiqué que l'obligation de déclaration de soupçon, assortie des multiples garanties dont, notamment, le droit belge ou le droit français l'entourent, ne porte pas une atteinte disproportionnée au secret professionnel, au regard des droits fondamentaux garantis par la Constitution et le droit international.

Par ailleurs, il ne faut jamais perdre de vue que, derrière le blanchisseur, se cachent le criminel organisé, le trafiquant d'êtres humains ou d'armes, le corrupteur, le grand délinquant d'affaires ou le terroriste.

La lutte contre le blanchiment a donc connu des progrès spectaculaires en 20 ans. Les rapports annuels de la CTIF en témoignent de manière éloquente. Mais le dispositif peut encore être amélioré. Le cadre législatif et réglementaire sera nécessairement amené à évoluer. A cet égard, on ne peut que se réjouir de la création, par un arrêté royal du 23 juillet 2013, d'un Comité ministériel et d'un Collège de coordination de la lutte contre le blanchiment de capitaux d'origine illicite.

Surtout, des efforts doivent encore être consentis par ceux qui, à tous les niveaux, décideurs politiques, professions à risque, magistrats, policiers ou membres des autorités et services administratifs, sont responsables du bon fonctionnement du système.

C'est à ce prix que l'utopie deviendra réalité. Ne serait-ce pas l'un des défis majeurs de notre temps ?

Vingt ans

Philippe de MUELENAERE

Vice président de la CTIF

La lutte contre la criminalité économique et financière et contre la criminalité organisée n'a permis jusqu'à présent que d'atteindre des résultats fort limités. Le FMI évalue à 2.100 MM d'USD le montant total des capitaux blanchis dans le monde. Seul un pourcentage extrêmement limité de ces sommes faramineuses est actuellement détecté. Un nombre encore plus limité fait l'objet de condamnations et a fortiori de saisies par les autorités judiciaires.

Les vingt dernières années ont vu la montée en puissance de nouvelles organisations criminelles dont l'objectif est d'accumuler un maximum de profits, ainsi que l'émergence du terrorisme international et la problématique de son financement. Cet objectif est aussi un point faible, car elles doivent nécessairement recourir à des intermédiaires extérieurs pour donner une apparence légale à l'argent criminel et le réinjecter dans le circuit économique. Notre action prend appui sur ce point faible.

C'est dans ce contexte que le Fonds monétaire international, relayé par le Groupe d'action financière (GAFI), et cette dernière par l'Union européenne, ont élaboré au début des années nonante une stratégie globale de lutte s'appuyant sur la collaboration des organismes financiers et des intermédiaires non financiers.

La confiance qui est la pierre angulaire du système financier ne se limite pas à la capacité pour les banques d'honorer leurs engagements vis-à-vis des déposants, mais aussi sur leur réputation. Cette notion comprend de nombreuses dimensions.

La faillite, fin des années quatre-vingts d'une filiale européenne d'un groupe bancaire du Moyen-Orient a suivi de peu le scandale de l'implication de cette banque dans des activités criminelles, en particulier dans le domaine du trafic des stupéfiants.

Cet évènement a provoqué une prise de conscience dans le chef des autorités de contrôle bancaires et des organismes financiers eux-mêmes. Jusque là, l'adage « l'argent n'a pas d'odeur » n'était sans doute pas la règle, mais le souci de développer les affaires primait parfois sur le souci de connaître le client, l'ayant-droit économique et l'origine des fonds.

Le principal rempart était la déontologie de la profession bancaire, prônée en particulier en Belgique par l'association belge des banques et son regretté directeur, Monsieur Jean Pardon. Cette approche certes honorable présentait des limites

puisque les organismes financiers n'avaient qu'une vue fort restreinte sur la problématique du blanchiment.

Dans notre pays, l'approche a fondamentalement changé, d'abord par l'introduction en 1990 du délit de blanchiment, ensuite par les instructions données en 1991 par la Commission bancaire et financière de se doter de procédures préventives et enfin et surtout par la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux. Cette loi a posé les principes de prévention applicables aux professions visées et introduit l'obligation de déclaration de soupçon à une nouvelle institution de nature administrative, la Cellule de traitement des informations financières, CTIF, composée d'experts financiers et présidée par un magistrat du ministère public.

Vingt ans après le monde a-t-il changé et le phénomène du blanchiment a-t-il été contrecarré ?

Il serait présomptueux de répondre par l'affirmative. Toutefois nous pouvons constater que les mentalités ont évolué. La prévention atteint aujourd'hui sa vitesse de croisière, même si des progrès restent à accomplir. Le contrôle de première ligne a été mis en place. Des systèmes informatiques permettent de détecter les opérations inhabituelles au sens de la loi. Des services spécialisés avec des responsables de la prévention du blanchiment sont en place, tel que l'exige la loi.

Ces changements se traduisent d'une part par une politique d'acceptation de la clientèle fondamentalement modifiée, puisqu'un screening préalable est réalisé. Des contrôles sont réalisés par les autorités compétentes qui s'appuient pour chaque type de professions visées sur des règles adaptées à leurs spécificités. Bref un système de prévention cohérent a été mis en place et le GAFI en a salué la qualité dans son dernier rapport d'évaluation.

La CTIF reçoit chaque année un nombre croissant de déclarations de soupçon dont un grand nombre permettent à la Cellule de mettre en évidence des indices sérieux de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme et d'en saisir les autorités judiciaires.

La CTIF a progressivement recruté une équipe spécialisée composée d'une cinquantaine de collaborateurs de haute qualification. Le travail d'analyse réalisé permet aux membres de la Cellule de prendre les décisions de transmission au parquet ou de classement, sur la base de rapports approfondis et d'une analyse détaillée des transactions. Cette analyse est enrichie par des renseignements policiers, judiciaires et administratifs auxquels la CTIF a légalement accès. La CTIF peut aussi compter sur un réseau international de plus de cent unités équivalentes qui

collaborent sur base de la réciprocité dans le contexte du Groupe Egmont, créé à l'initiative de la Belgique et des Etats-Unis.

La CTIF a joué un rôle de premier plan dans ces organismes internationaux en assumant la présidence du GAFI et du Groupe Egmont. Elle a investi des moyens importants dans la collaboration internationale et en collaborant à l'élaboration de normes internationales. Celles-ci évoluent constamment pour suivre les réalités d'une criminalité qui elle-même s'adapte pour contourner les obstacles.

Est-ce à dire que le système belge a atteint un degré d'effectivité tel que la prochaine évaluation du GAFI saluera à nouveau nos efforts ?

Des progrès considérables doivent encore être réalisés, tant au niveau des autorités que des professions visées pour détecter, si possible, dès le début de la relation les indices de blanchiment. L'effort ne peut à aucun moment être relâché. Le risque d'une pression commerciale accrue sur les réseaux pour rétablir la rentabilité des établissements n'est pas à négliger. Le rôle et l'indépendance des services de compliance ainsi que l'éthique des dirigeants doivent prémunir le système de ce risque.

Des moyens adéquats doivent être mis à la disposition des autorités policières et judiciaires pour permettre une sanction effective du blanchiment. En terme d'efficacité, il faut éviter que des dossiers où la CTIF, les services de police et le pouvoir judiciaire ont investi des efforts importants se heurtent à la prescription ou au délai raisonnable, comme vient de le rappeler le procureur général de Bruxelles dans sa dernière mercuriale de septembre 2013.

Le défaut de respect des dispositions de la loi du 11 janvier 1993 peut conduire à une sanction administrative prononcée par les autorités de contrôle ou disciplinaires. Force est de constater que la CTIF qui doit légalement être informée du prononcé de ces sanctions n'a dans les dernières années été informée que par l'ex-CBFA de trois cas de sanctions administratives.

Le montant des amendes prononcées est relativement limité. Les autres autorités des différentes professions visées par la loi n'en ont jamais fait usage. Cette réalité forme un contraste frappant avec les sanctions extrêmement importantes, prononcées dans des pays tels que par exemple le Etats-Unis. On parle ici de centaines de millions USD d'amendes administratives. Certes la menace de sanction joue un rôle préventif important, mais le prononcé effectif de sanctions et leur éventuelle publicité, par des instances respectant tous les droits de la défense, est dans la logique voulue par le législateur. Ce point constituera un thème de réflexion pour le futur. Un point d'équilibre devra être trouvé entre prévention et sanction.

Les vingt ans de la Cellule sont l'occasion de faire un bilan, mais aussi de se projeter dans l'avenir. Seule une collaboration renforcée entre toutes les autorités publiques, ainsi qu'avec le secteur privé permettra à la Belgique d'atteindre l'objectif qui lui est assigné dans la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. A cet égard la création toute récente du Comité ministériel de coordination de la lutte contre le blanchiment de capitaux d'origine illicite et du Collège de coordination de la lutte contre le blanchiment de capitaux d'origine illicite permettra de faire un pas décisif dans ce sens.

Over de grenzen heen

Boudewijn VERHELST

Advokaat-generaal

Plaatsvervangend voorzitter CFI

“Witwassen, zegt u dat iets?”. We spreken begin 1993 wanneer men mij die vraag stelde, wat uiteindelijk leidde tot mijn aanstelling als plaatsvervangend voorzitter van de pas opgerichte Cel voor financiële informatieverwerking. Of hoe een dubbeltje rollen kan.

Het duurde niet lang of de samenwerking met het buitenland viel binnen mijn takenpakket. Vanaf het begin toonden de meldingen immers het belang van het internationale aspect van de witwasbestrijding voor de Cel aan. Het grensoverschrijdend karakter van de meeste verrichtingen, zowel gezien de herkomst of bestemming van geldstromen als in hoofde van de nationaliteit van de betrokkene, maakten het duidelijk dat de Cel het zich niet kon veroorloven passief te blijven op dit domein, zoniet werkte ze blind.

Probleem was dat het concept van de FIU's (Financial Intelligence Units), zoals de meldpunten nu gemeenzaam zijn gekend, toen nog in volle ontwikkeling was en slechts geleidelijk ingeburgerd geraakte in de wereld van de witwasbestrijding. Zo was België pas het derde EU land dat dit aspect van de toepasselijke Europese Richtlijn invoerde. Maar vooral het feit dat ieder land zijn eigen invulling gaf aan het statuut en bevoegdheid van hun meldpunt zorgde voor onduidelijkheid en zelfs onbegrip. Zo ontstonden in grote lijnen drie verschillende types: de administratieve, de politieke en de gerechtelijke FIU, met daartussenin nog enkele varianten. Dat we met elkaar moesten kunnen praten lag voor de hand, maar hoe dit moest gebeuren bleek veel juridische en praktische vragen op te roepen.

De oplossing lag in de oprichting van een internationaal forum voor FIU's, waarin de CFI een hoofdrol heeft gespeeld. Zij gaf, in samenwerking met het Amerikaanse meldpunt, de aanzet tot dergelijk forum door op 21 juni 1995 in het Egmontpaleis te Brussel de eerste vergadering te organiseren van wat de Egmont Groep van FIU's zou worden. Binnen deze operationele Groep werden de nodige afspraken gemaakt en de voorwaarden tot gegevensuitwisseling vastgelegd die thans tot de bijbel van onze internationale samenwerking behoren en de verschillen tussen de meldpunten hebben overbrugd. De Egmont Groep is sindsdien exponentieel gegroeid van 14 tot 139 leden en heeft de ambitie een wereldomvattend uitwisselingsnetwerk uit te bouwen. Voor de witwasbestrijding kan een klein puntje op de wereldkaart immers even relevant zijn als een supermacht. De Cel heeft steeds haar verantwoordelijkheid als medestichter opgenomen en in grote mate aan de werking van de Egmont Groep

bijgedragen, ondermeer door eerst gedurende 15 jaar het voorzitterschap van de juridische werkgroep waar te nemen en daarna van 2010 tot 2013 dat van de Egmont Groep zelf.

Het internationaal engagement van de Cel uit zich ook op andere domeinen. In de Financiële Actie Groep (FATF/GAFI) leidt haar voorzitter de Belgische afvaardiging en neemt zij actief deel aan verscheidene werkgroepen. Zij levert sinds jaren een operationele deskundige aan Moneyval, het antiwitwas forum van de Raad van Europa. Haar bijdragen tot de ontwikkeling van typologieën en van antwoorden op nieuwe uitdagingen zijn steeds bijzonder op prijs gesteld door de internationale fora zoals hierboven. Hoewel deze inspanningen zich niet onmiddellijk vertalen in operationele dossiers, zijn zij van wezenlijk belang voor een goede werking van de Cel. Daarenboven heeft zij zich hierdoor in het buitenland een sterk profiel opgebouwd van een efficiënte en toegewijde collega.

Wat we in die 20 jaar hebben bewerkstelligd, sterkt ons voor de toekomst. *Ad multos annos!*

La Banque Nationale de Belgique et la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme

Luc COENE

Gouverneur de la Banque Nationale de Belgique

La loi du 2 juillet 2010, qui a réformé la surveillance du secteur financier belge, a chargé la Banque Nationale de Belgique de la responsabilité d'exercer, depuis le 1^{er} avril 2011, les compétences de contrôle prudentiel des établissements de crédit, des entreprises d'assurance, des sociétés de bourse, des établissements de paiement et de monnaie électronique, et des organismes de liquidation.

De ce fait, la Banque est également devenue, à la même date, l'autorité belge de contrôle chargée par 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, de veiller au respect des obligations de prévention en la matière par les institutions financières qui relèvent de ses compétences générales de contrôle.

Ces deux compétences de contrôle sont intimement liées. L'objectif essentiel du contrôle prudentiel consiste en effet à veiller à la stabilité du système financier. Or, il n'est plus à démontrer que les risques de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme mal maîtrisés peuvent contribuer à mettre gravement en péril cette stabilité. Le contrôle visant à renforcer, là où cela est nécessaire, les mesures de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme prises par les institutions financières est donc de nature prudentielle.

Inversement, exercer de façon adéquate et efficace le contrôle de ces mesures préventives au sein des institutions financières requiert que l'autorité de contrôle dispose d'une connaissance globale des qualités et des faiblesses de ces institutions sur le plan de leur gouvernance, incluant la qualité de leur actionnariat et de leurs dirigeants, la qualité de leur organisation interne, la fiabilité de leurs mécanismes de contrôle interne, de leurs fonctions d'audit interne et de conformité. La connaissance et l'évaluation de ces aspects structurels des institutions financières constituent simultanément l'un des axes essentiels du contrôle prudentiel.

Confier le contrôle de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme à l'autorité de contrôle prudentiel est dès lors, non seulement une solution logique au regard de la nature même de ces deux compétences, mais également une solution efficace, permettant l'exploitation de synergies entre ces deux responsabilités.

Pour la Banque Nationale de Belgique, la charge nouvelle des compétences de contrôle d'une large part du secteur financier qui lui a été confiée n'a pas manqué de la confronter à de nombreux défis. L'un d'entre eux, particulièrement important, consiste pour la Banque à s'organiser au mieux, et à allouer ses moyens de contrôle de manière optimale pour exercer le plus efficacement possible l'ensemble de ses compétences de contrôle.

Cela suppose en particulier que la Banque tienne pleinement compte de la diversité et l'intensité différenciée des risques auxquels les institutions financières sont exposées, mais sans négliger cependant qu'un minimum de contrôle doit demeurer garanti, même à l'égard des risques moins aigus. Tel est également le cas du contrôle des mesures de prévention du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme, auquel les moyens alloués doivent être proportionnés aux risques globaux, et qui doit être exercé avec une intensité différente d'une institution financière à l'autre, en fonction du degré d'exposition au risque de chacune d'entre elles, et de sa capacité à y résister.

Mais par ailleurs, le contexte dans lequel la Banque déploie son action dans cette matière est en pleine mutation.

A cet égard, l'adoption par le GAFI des nouvelles "normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération", en février 2012, constitue un événement majeur. En particulier, ces nouveaux standards soulignent plus encore que les Recommandations antérieures de 2003 qu'ils actualisent, l'utilité et l'importance du recours à une approche fondée sur les risques, que ce soit dans le cadre de la politique nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, dans celui des mesures préventives requises des institutions financières, ou dans celui de leur contrôle par les autorités compétentes. A ce dernier égard, notamment, une nouvelle note interprétative explicite les attentes de la communauté internationale à l'égard des autorités de contrôle.

Cette révision des standards internationaux s'est prolongée par la définition d'une nouvelle méthodologie d'évaluation mutuelle des pays, dont la principale innovation consiste à compléter l'évaluation de la conformité technique des systèmes nationaux avec les standards par une évaluation systématique de l'efficacité de ces systèmes.

L'adoption des nouveaux standards du GAFI a aussi donné le signal pour le lancement de nouveaux travaux en la matière dans d'autres enceintes internationales.

Le Comité de Bâle sur la Supervision Bancaire a ainsi soumis en juin 2013 à une consultation publique une mise à jour des documents et des lignes directrices qu'il avait antérieurement publiées dans cette matière.

Au niveau européen, la Commission Européenne a publié en février 2013 son projet de 4^{ème} Directive en la matière, en vue d'adapter la législation européenne aux nouvelles Recommandations du GAFI. Le processus de négociation de ce projet de nouveau texte législatif est actuellement en cours. Cette nouvelle directive chargera vraisemblablement les Autorités Européennes de Supervision de faciliter sa mise en œuvre, principalement, par la publication de lignes directrices relatives aux facteurs de risques à utiliser par les institutions financières dans le cadre de leurs devoirs de vigilance, et par les autorités de contrôle dans l'exercice de leurs compétences.

La mise en application de modèles de contrôle des autorités compétentes en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme sera aussi influencée significativement par l'entrée en vigueur de l'Union Bancaire Européenne et, plus particulièrement, par celle du Mécanisme de Surveillance Unique. Bien que, dans ce contexte, la compétence de contrôle en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme demeurera du ressort exclusif des autorités nationales, l'importance des liens décrits plus haut entre cette compétence spécifique et la compétence plus générale de contrôle prudentiel nécessitera que des mécanismes appropriés soient élaborés pour éviter que l'exercice des compétences de contrôle prudentiel par le mécanisme de Surveillance Unique ne rompent ces liens, au détriment de l'une et de l'autre de ces compétences.

Dans ce contexte en forte mutation, la Banque Nationale de Belgique s'efforce de maintenir un niveau d'implication adéquat dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, tant à l'échelon international et européen qu'à l'échelon national.

Ces efforts sont d'autant plus importants au stade actuel que la Belgique accueillera, dans le courant de l'été 2014, l'équipe d'évaluateurs du GAFI dans le cadre de sa 4^{ème} évaluation. L'une des tâches importantes de la Banque dans les prochains mois consistera dès lors à se préparer à démontrer au mieux le degré d'efficacité de son contrôle en la matière, tenant compte des degrés divers d'exposition et de vulnérabilité des différentes catégories d'institutions financières, et de chacune de ces institutions financières au sein de ces catégories.

C'est aussi dans cette perspective que la Banque veille à faire évoluer ses méthodes de contrôle en la matière, et à renforcer l'approche fondée sur les risques. Ainsi la Banque a-t-elle notamment développé un nouvel outil, sous la forme d'un questionnaire périodique adressé aux institutions financières, qui lui permettra de

fonder son modèle de contrôle sur la collecte d'informations systématiques, standardisées et permettant des comparaisons, concernant les dispositifs de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme mis en œuvre par les institutions financières. Leurs réponses à ce questionnaire permettront à la Banque de mieux objectiver son évaluation des procédures internes de chaque institution financière et de déterminer ses priorités de contrôle, tant à distance que sur place, en fonction de la vulnérabilité au risque de chaque institution.

Afin que ses efforts soient les plus efficaces possible, la Banque souhaite également favoriser une coopération constructive avec l'ensemble des parties prenantes, et, en premier lieu, maintenir par conséquent la tradition de dialogue avec les institutions financières.

La Banque estime cependant tout aussi indispensable de s'inscrire pleinement dans la coopération avec les autres autorités belges compétentes.

Elle accueille dès lors très favorablement la création récente d'un organe national de coordination répondant aux exigences de la Recommandation 2 du GAFI, et qui sera notamment chargé de procéder à l'évaluation nationale des risques requise par la Recommandation 1. La Banque souhaite s'impliquer dans ce mécanisme national de coopération, qui vise à définir une politique coordonnée de lutte contre le blanchiment de capitaux fondée sur l'évaluation nationale des risques.

La coopération entre les autorités compétentes est en outre rendue indispensable par le modèle de contrôle du secteur financier dont la Belgique s'est dotée, et qui alloue les compétences de contrôle en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme auprès des différentes catégories d'institutions financières à deux autorités distinctes, la Banque Nationale de Belgique et l'Autorité des Services et Marchés Financiers (la FSMA). Dans un tel modèle, il importe tout particulièrement que les deux autorités se coordonnent et coopèrent afin de maintenir la plus grande cohérence possible de leurs actions à l'égard de l'ensemble du secteur financier, tant du point de vue de la façon dont les obligations de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme doivent être comprises, que de celui des actions de contrôle et de leurs conséquences. Diverses initiatives ont ainsi d'ores et déjà été prises afin de nouer le dialogue entre les deux autorités et de déterminer des points de vue communs sur diverses questions d'intérêt commun relatives à cette matière. Le développement de cette approche commune et cohérente constituera sans aucun doute un des éléments importants de l'action de la Banque à l'avenir.

Dans cette perspective également, il va sans dire que la Cellule de Traitement des Informations Financières est un partenaire essentiel de la Banque Nationale. Les

collaborateurs de la Banque et ceux de la CTIF collaborent déjà très régulièrement au sein des instances européennes et internationales, et sont fréquemment en mesure d'y proposer des points de vue communs, et d'exercer une influence constructive, et généralement reconnue au-delà de nos frontières, sur le cadre général de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme défini au niveau international et au niveau européen.

Sur le plan national, cette coopération particulière entre la CTIF et la Banque a également débouché sur un accord de synergie en vue de préparer de conserve, et de proposer au Gouvernement un avant projet de transposition en droit belge de la 4^{ème} directive européenne dans les meilleurs délais après qu'elle aura été adoptée.

D'autres formes de coopération demeurent cependant encore à convenir, dans le but de favoriser mieux encore l'exercice le plus efficace possible des compétences respectives des deux autorités, dans le respect des rôles, des responsabilités et du cadre légal de chacune d'entre elles.

Une telle coopération renforcée de la Banque tant avec la FSMA qu'avec la CTIF ne pourra qu'améliorer encore l'efficacité globale du système de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme qui est développé en Belgique.

Carte blanche de Monsieur Jean-Paul SERVAIS

Président de la FSMA

Parallèlement à la célébration des vingt ans d'existence de la Cellule de Traitement des Informations Financières (CTIF), l'année 2013 aura également été marquée par le lancement de la quatrième évaluation de la Belgique par le GAFI, qui se clôturera lors de sa séance plénière de 2015.

L'Autorité des services et marchés financiers (FSMA) participera à cet exercice d'évaluation dans le cadre de ses compétences en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

L'étendue du champ d'action de la FSMA dans cette matière a été remaniée dans le cadre de la réforme du contrôle du secteur financier entreprise par le législateur par la loi du 2 juillet 2010⁷⁵, et mise en œuvre par l'arrêté royal du 3 mars 2011⁷⁶. Avec cette réforme, l'architecture de contrôle du secteur financier en Belgique a évolué d'un modèle intégré vers un modèle bipolaire (dit "Twin Peaks"), reposant sur deux autorités de contrôle autonomes et spécialisées dans des métiers différents, à savoir la Banque Nationale de Belgique (BNB) et la FSMA, succédant à l'ancienne Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA). Chacune de ces institutions est chargée de tâches spécifiques et bien distinctes.

Ainsi, outre ses compétences - déjà exercées précédemment - de surveillance des marchés financiers, des sociétés cotées, des organismes de placement collectifs, des institutions de retraite professionnelle et des pensions complémentaires, la FSMA contrôle, depuis le 1er avril 2011, notamment, le respect des règles de conduite par les intermédiaires financiers, ainsi que la commercialisation des produits d'investissement destinés au grand public. Le législateur a également chargé la FSMA d'apporter une contribution à l'éducation financière des épargnants et des investisseurs.

Les nouvelles missions confiées à la FSMA se concentrent sur les services et les produits offerts par les établissements financiers vis-à-vis des consommateurs afin de s'assurer que ces derniers soient traités de manière honnête, équitable et professionnelle. Ce type de contrôle a une finalité différente du contrôle dit

⁷⁵ Loi modifiant la loi 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, ainsi que la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique, et portant des dispositions diverses, *M.B.*, 29/09/2010.

⁷⁶ Arrêté royal mettant en œuvre l'évolution des structures de contrôle du secteur financier, *M.B.*, 09/03/2011.

prudentiel, qui a pour objectif spécifique de garantir l'adéquation de l'organisation et la solidité des établissements financiers, en les soumettant notamment à des règles de solvabilité, de liquidité et de rentabilité.

Alors que jusqu'en 2011, le contrôle dit prudentiel des établissements financiers était quasi exclusivement exercé par la FSMA, il est exercé depuis la mise en œuvre de la réforme par d'une part, la BNB pour ce qui est des établissements de crédit, des entreprises d'assurances et des sociétés de bourse et par la FSMA pour les autres acteurs du secteur financier à savoir les intermédiaires en services bancaires, les intermédiaires d'assurances, les sociétés de gestion d'organismes de placement collectif, les sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement et les bureaux de change.

Le contrôle du respect par les établissements financiers 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 étant dans notre pays confié à l'autorité en charge du contrôle prudentiel, il est également exercé depuis 2011 par la BNB d'une part et par la FSMA d'autre part.

Étant donné l'ampleur sans cesse croissante du phénomène de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme, il est primordial que l'ensemble des autorités compétentes au niveau national collabore de manière optimale.

À cet égard, je me réjouis de la collaboration mise en place, à différents niveaux, entre la BNB et la FSMA, dont l'objectif commun est d'assurer un contrôle efficace du secteur financier. Cette collaboration avec la BNB se double d'une collaboration étroite avec la Cellule de traitement des informations financières (CTIF) dont la mission de centralisation des informations financières est essentielle.

Par ailleurs, je salue la récente décision du gouvernement de mettre en place un Comité ministériel et un Collège de coordination de la lutte contre le blanchiment des capitaux d'origine illicite, répondant ainsi à deux importantes recommandations du GAFI. Une telle structure au niveau national est indispensable pour analyser les risques et les menaces auxquels la Belgique est exposée en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et afin de prendre les mesures nécessaires pour les maîtriser. Cette structure permettra également de renforcer la collaboration entre la FSMA, la BNB, la CTIF, et les autres autorités nationales compétentes et de mettre en œuvre des politiques nationales coordonnées.

Ce travail en commun a sans conteste une influence positive sur la stabilité du secteur financier belge et permet à la Belgique de jouir sur le plan international d'une crédibilité appréciable.

À cet égard, la FSMA est parfaitement consciente de l'enjeu que représente la lutte contre les actes de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme pour l'intégrité de notre système financier ainsi que pour l'équilibre et la réputation du marché financier belge et européen. En effet, dans le contexte économique actuel, seul un système financier stable et intègre contribuera à relancer la croissance. À cette fin, un contrôle efficace du respect des normes en matière de lutte contre le blanchiment permet d'éviter que des ressources financières ne soient détournées à des fins criminelles, au détriment du financement d'autres projets.

Dans ce cadre, la Belgique et l'Union européenne imposent d'ailleurs des exigences élevées, au moyen d'un cadre législatif et réglementaire complet et cohérent, visant à lutter contre ce phénomène complexe. Au niveau international, la FSMA participe activement au développement de ce cadre législatif et réglementaire. D'une part, la FSMA collabore activement avec le GAFI. D'autre part, elle participe aux réunions du *Working Party on Money Laundering Directive and Regulation* et prend part aux discussions sur les projets de directive et de règlement européens.

Ce cadre législatif et réglementaire ne pourrait être efficace sans que son application ne fasse l'objet d'un contrôle sérieux et effectif. Le quatrième cycle d'évaluation du GAFI mettra d'ailleurs l'accent sur l'effectivité du système de lutte contre le blanchiment de capitaux.

L'appréciation de l'effectivité des méthodes de contrôle de la FSMA devra cependant tenir compte de la population particulière qu'elle contrôle. En matière de lutte contre le blanchiment, la FSMA contrôle principalement de très petites structures, voire des personnes physiques, vis-à-vis desquelles les exigences procédurales ne peuvent être identiques à celles que l'on impose, par exemple, aux établissements de crédit ou aux entreprises d'assurance. Ce type de personnes ne pourrait se voir imposer la mise en œuvre de lourdes procédures administratives sans que cela ne constitue une atteinte au principe de proportionnalité.

L'application de ce principe de proportionnalité ne doit cependant pas remettre en cause l'importance d'une approche de contrôle fondée sur les risques.

Les statistiques publiées par la CTIF dans son rapport annuel démontrent que les bureaux de change occupent la deuxième place du "podium", après les établissements de crédit, en termes de nombre de déclarations de soupçon adressées à la CTIF. Lorsque l'on rapporte ce nombre de déclarations au nombre de bureaux de change actifs en Belgique, ces statistiques sont plutôt rassurantes quant à la prise de conscience des bureaux de change du rôle qu'ils jouent dans la lutte contre le blanchiment de capitaux. Il convient cependant de souligner qu'une partie des

risques liés à l'utilisation des bureaux de change pour le blanchiment de capitaux a migré vers un nouveau type d'institution: les établissements de paiement. Les bureaux de change ne sont en effet plus autorisés à réaliser des transferts de fonds (*money remittance*), constituant un moyen de blanchiment bien connu des criminels. Le législateur européen a réservé cette activité aux établissements de crédit, aux établissements de monnaie électronique, et aux établissements de paiement. Plusieurs bureaux de change ont par conséquent choisi de revêtir ce nouveau statut d'établissement de paiement afin de poursuivre leurs activités de transfert de fonds. Tous les établissements précités relèvent de la compétence de contrôle prudentiel de la BNB.

Une vigilance accrue doit également être appliquée dans le secteur des assurances-vie. La CTIF a en effet constaté que le recours à ce secteur à des fins de blanchiment était une tendance qui se développait en Belgique. Si les entreprises d'assurances sont en premier lieu concernées par cette nécessité de vigilance accrue, les intermédiaires d'assurances sont également visés par l'obligation d'identification des clients et de déclaration de soupçon à la CTIF. Tous les intermédiaires ne sont cependant pas concernés. La loi vise uniquement les intermédiaires d'assurances qui exercent leurs activités professionnelles en dehors de tout contrat d'agence exclusive dans le groupe d'activités "vie".

Consciente des risques liés à ce secteur, la FSMA a récemment publié une communication⁷⁷ à l'attention de ces intermédiaires afin de leur rappeler leurs obligations en la matière. Je salue également l'initiative prise par Assuralia, en concertation avec les représentants des intermédiaires d'assurances d'avoir consacré, dans son récent "*Code sectoriel relatif à la distribution des produits financiers*", un important chapitre aux obligations découlant de la loi anti-blanchiment.

Compte tenu du nombre et des particularités des personnes qu'elle contrôle, et des risques potentiels que peuvent représenter certaines de leurs activités, le contrôle de la FSMA est nécessairement fondé sur le principe de proportionnalité combiné à une approche appropriée par les risques, prônée par ailleurs par le GAFI.

C'est cette approche, ainsi que la stabilité du secteur financier belge et la crédibilité dont bénéficie la Belgique sur le plan international, que la FSMA s'appliquera à démontrer lors de la prochaine évaluation du système belge de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme par le GAFI, en parfaite collaboration avec la CTIF et la BNB.

⁷⁷ Communication FSMA_2013_02 sur le respect de la législation anti-blanchiment.

20-jarig bestaan van de cel voor financiële informatieverwerking

Etienne MARIQUE

Voorzitter van de Kansspelcommissie

Inleiding

Witwassen⁷⁸ en kansspelen⁷⁹ zijn steeds nauw met elkaar verbonden geweest. Er zijn weinig sectoren waar geld zo snel van eigenaar en vorm kan veranderen. Diverse rapporten⁸⁰ van zowel nationale als internationale instellingen tonen aan dat het spel als een interessante manier van witwassen gezien wordt door het criminele milieu. Het spelen met illegale vermogens om vervolgens met legale winsten buiten te komen is de meest eenvoudige vorm van witwassen. Hiernaast zijn er nog diverse andere typologieën van witwassen in de kanspelsector omschreven⁸¹. Daarnaast dient erop gewezen te worden dat de nieuwe technologieën zoals internet, smartphones, e.a. ervoor zorgen dat spelen toegankelijker en anoniemer worden. Het zijn voornamelijk deze anonimiteit en internationalisering die de kansspelen via nieuwe technologieën interessant kunnen maken voor het witwassen.

⁷⁸ Art 5 van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme omschrijft het begrip witwassen als volgt *“de omzetting of overdracht van geld of activa met de bedoeling de illegale herkomst ervan te verbergen of te verdoezelen of een persoon die betrokken is bij een misdrijf waaruit dit geld of deze activa voortkomen, te helpen ontkomen aan de rechtsgevolgen van zijn daden; het verhehlen of verhullen van de aard, de oorsprong vindplaats, vervreemding, verplaatsing of eigendom van geld of activa waarvan men de illegale herkomst kent; de verwerving, het bezit of het gebruik van geld of activa waarvan men de illegale herkomst kent;*

⁷⁹ Art 2, 1° van de wet van 07 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers zoals gewijzigd door de wet van 10 januari 2010 omschrijft kansspelen als *“elk spel, waarbij een ingebrachte inzet van om het even welke aard, hetzij het verlies van deze inzet door minstens één der spelers, hetzij een winst van om het even welke aard voor minstens één der spelers of inrichters van het spel tot gevolg heeft en waarbij het toeval een zelfs bijkomstig element is in het spelverloop, de aanduiding van de winnaar of de bepaling van de winstgrootte”*

⁸⁰ FATF, RBA Guidance for casino's, Paris, RATF/COED and APG, 4-6

⁸¹ FATF, *Vulnerabilities of Casinos and gaming sector*, Paris, FATF/OECD and APG, 79p

Kort historisch overzicht

Voor de wet van 11 januari 1993 werd witwassen reeds voor iedereen strafbaar gesteld door het artikel 505 van het Strafwetboek dat ontegensprekelijk van toepassing is op alle actoren van de kansspel- en weddenschapwereld. De oorspronkelijke witwaswet⁸², die gebaseerd was op de eerste witwasrichtlijn van de Europese Raad⁸³ voorzag niet in een specifieke regeling voor de sector van de kansspelen. Het is slechts na meerdere rapporten aangaande de verplaatsing van het fenomeen witwassen naar andere commerciële ondernemingen dat de Europese Raad in zijn tweede witwasrichtlijn⁸⁴ besliste om ook de casino's expliciet te laten opnemen. De Belgische wetgever volgde met een wijziging van de witwaswet en verklaarde dat de *“natuurlijke personen of rechtspersonen die een of meer kansspelen van klasse I exploiteren, bedoeld in de wet van 07 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de speler”* aan bepaalde vereisten zoals gesteld in de witwaswet moeten voldoen (klantenonderzoek e.a.).

Het eerste pijnpunt van deze richtlijn was de niet uniforme toepassing van het begrip casino en de daaruit volgende verplichtingen door alle lidstaten. België koos begrijpelijk voor een strikte interpretatie van dit begrip. Casino's werden in België verplicht om alle data bij te houden aangaande de klanten, maar andere landen volgden niet, waardoor het concurrentieel evenwicht verloren ging. Zo werd bijvoorbeeld de registratie van de spelers in België zeer strikt toegepast, maar werden de spelers in Nederland pas geregistreerd van een inzet van €2000 en werden de spelers in Frankrijk enkel in een boek ingeschreven. De Belgische casino's werden verplicht om een compliance-officer aan te stellen en ambtenaren van financiën dienden gedurende de hele dag aanwezig te zijn in de casino's⁸⁵.

Naast de witwaswetten heeft ook de Kansspelwet⁸⁶ een belangrijke invloed gehad op de strijd tegen het witwassen in de kansspelsector. De Kansspelcommissie stelt dat de kansspelwet en zijn uitvoeringsbesluiten zwaardere eisen aan de kansspelsector opleggen dan de eisen die gesteld worden door de witwaswet. Daarnaast legt de

⁸² Wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering

⁸³ Richtlijn 91/308/EEG van de Raad van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld

⁸⁴ Art 2 bis van de richtlijn 2001/97/EG van 4 december 2001 van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 91/308/EEG van de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld

⁸⁵ Deze maatregel werd afgezwakt tot een verplichting van de aanwezigheid van de ambtenaren bij de telling

⁸⁶ Wet van 07 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de speler zoals gewijzigd door de wet van 10 januari 2010

kansspelwet tevens vereisten op aan sectoren die tot op heden niet onder de witwaswet vallen. Voorbeelden hiervan zijn de registratieplicht voor kansspelinrichtingen klasse II of de registratie voor weddenschappen boven de €1000.

De kansspelcommissie zelf heeft zeer hard opgetreden tegen licentiehouders welke betrokken waren bij witwasmisdrijven. De kansspelcommissie gaat bijna altijd over tot de intrekking van vergunning wanneer een vergunninghouder betrokken zou. Een voorbeeld hiervan is de procedure tegen het casino van Namen waar in 2004 de Kansspelcommissie overging tot intrekking van de vergunning. Deze zaak zal in het gerechtelijk jaar 2013-2014 zijn beslag kennen, hoewel de Kansspelcommissie reeds 10 jaar geleden besloten heeft om over te gaan tot de intrekking van de vergunning.

De derde witwasrichtlijn⁸⁷ voegde voor de Belgische casino's geen bijkomende vereisten in aangezien ze reeds aan alle vereisten (registratie van de speler) voldeden.

Toekomstige evolutie

De Europese Commissie begon in het jaar 2012 met de voorbereidingen voor een nieuwe (4^{de}) witwasrichtlijn. In het kader hiervan werkte de Kansspelcommissie een nota⁸⁸ uit welke dient als standpunt van de Kansspelcommissie inzake de toekomst van de strijd tegen witwassen. De belangrijkste lijnen in deze nota zijn het opentrekken van de verplichtingen naar de automatische kansspelinrichtingen, de weddenschappen en alle kansspelen die via instrumenten van de informatiemaatschappij worden georganiseerd. Daarnaast streeft de Kansspelcommissie naar een uniforme toepassing van de richtlijnen door alle Europese lidstaten aangezien er anders een verstoring komt van de concurrentie.

De Kansspelcommissie is van oordeel dat het fenomeen kansspelen het fenomeen witwassen enkel en alleen in een breder Europees kader kunnen aangepakt worden, zeker wanneer er sprake is van kansspelen via internet. De internetwerkgroep van de Kansspelcommissie houdt binnen haar werkzaamheden steeds rekening met de strijd tegen witwassen.

Op heden lijkt het erop dat deze visie gevolgd wordt in de 4^{de} witwasrichtlijn, al kan hierover nog geen uitsluitsel gegeven worden.

⁸⁷ Richtlijn 2005/60/EG van de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme

⁸⁸ Nota van 09 mei 2012 aangaande witwassen, goedgekeurd door de Kansspelcommissie

Toezichthouder zonder middelen

De Kansspelcommissie merkt op dat zij in de witwaswet als toezichthouder inzake witwassen wordt aangeduid voor wat betreft de casino's⁸⁹. Nochtans verkrijgt de Kansspelcommissie niet de nodige informatie om deze rol te kunnen waarmaken en beschikt ze daarnaast niet over de middelen, zowel financieel als logistiek, om alle casino's te controleren op het gebied van de verplichtingen inzake witwassen. Op heden wordt deze taak uitgevoerd door het CFI, zonder dat de Kansspelcommissie hier een zicht op heeft. De Kansspelcommissie is voorstander dat ook zij op de hoogte worden gebracht van de meldingen die gedaan worden inzake witwassen aangezien ze als controlerende en bestraffende instantie werd aangeduid in de witwaswet. Dit laatste kan enkel indien de Kansspelcommissie hiervoor dan ook de nodige middelen zou krijgen, aangezien het hier om een grote hoeveelheid te verwerken gegevens gaat.

Tweejaarlijks wordt er aan de Kansspelcommissie gevraagd een rapport op te stellen voor de GAFI inzake de evolutie en de vorderingen die worden geboekt in de strijd tegen het witwassen. De Kansspelcommissie probeert hierop steeds een zo duidelijk een compleet mogelijk antwoord te geven al moet de Kansspelcommissie toegeven dat ze niet over de nodige gegevens beschikken. Wel blijkt steeds dat aan alle wettelijke vereisten wordt voldaan.

Enkele kritische bemerkingen

In de loop van de afgelopen 20 jaar ziet de Kansspelcommissie dat de wetgever steeds strikter is geworden in de aanpak van witwassen. Er was eerste de oprichting van het CFI en vervolgens werden haar taken en bevoegdheden steeds verder uitgebreid. Zeker de sector van de kansspelen werd vaak onder vuur genomen en moest in de loop van de tijd aan meer en strengere verplichtingen voldoen. Tot op heden werd dit ook steeds gedaan en de Kansspelcommissie kan melden dat de sector van de kansspelen 1 van de beste leerlingen van de klas mag genoemd worden. De kansspelcommissie vreest wel dat een kritisch punt bereikt is waarop inspanningen en resultaten niet meer in evenwicht zouden zijn.

⁸⁹ Artikel 39 van de wet van van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering

Tot slot wenst de Kansspelcommissie het CFI te feliciteren met zijn 20-jarig bestaan. De Kansspelcommissie hoopt ook de volgende jaren op een constructieve manier te kunnen blijven samenwerken om de gemeenschappelijke belangen te kunnen vrijwaren. Het onderhouden van contacten, het vlot uitwisselen van informatie en het houden van vergaderingen op regelmatige basis is hierbij van essentieel belang.

Contribution du SPF Economie au 20^e anniversaire de la CTIF

Christian BOURLET

Inspecteur-directeur – SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie -
Direction générale Contrôle et Médiation

La conscientisation des différents services de contrôle à la problématique du blanchiment est un processus évolutif. La création de la CTIF a été le premier pas concret de la politique de prévention du blanchiment en Belgique mais c'est grâce aux efforts déployés par cette institution qu'un système cohérent de prévention du blanchiment a été réalisé, en mobilisant progressivement tous les acteurs concernés par la loi du 11 janvier 1993.

En ce qui concerne le SPF Economie, cette mobilisation a franchi un seuil significatif en 2011. En effet, une cellule anti-blanchiment a été créée au sein de la direction générale contrôle et médiation – « l'inspection économique » - en janvier 2011.

A l'occasion de ce vingtième anniversaire, je me permettrai d'évoquer ces trois dernières années durant lesquelles le SPF Economie a participé de manière plus active que par le passé à la prévention du blanchiment, et ce en étroite collaboration avec la CTIF.

Une des compétences importantes confiée au SPF Economie par la loi du 11 janvier 1993 est le contrôle de la limitation des paiements en espèces prévu par l'article 21 de cette même loi.

Que peut-on tirer comme conclusion de trois années de contrôles intensifs dans cette matière ?

Tout d'abord que le paiement en espèces était, ou est encore, utilisé massivement dans certains secteurs, avec tous les risques qui en découlent non seulement en termes de blanchiment, mais aussi de recel ou de sécurité publique.

On peut citer comme exemple le secteur du rachat et de la refonte de vieil or qui a été dopé en 2011 par la hausse du prix de ce métal précieux. Des grossistes et fondeurs ont massivement acheté du vieil or et vendu des lingots en payant les fournisseurs et en se faisant payer par les clients essentiellement en argent liquide. La machine était alimentée en cash, des milliards d'euros par an, par le secteur bancaire, sans que visiblement des questions fondamentales sur la destination de ces espèces ne soient posées.

L'évolution des moyens de paiement électroniques permet, dans la grande majorité des transactions commerciales, de ne plus devoir recourir à des paiements en espèces. Ceux-ci n'en deviennent que plus suspects et sont, pour un service de contrôle, presque toujours l'indication d'une infraction sous-jacente.

Les commerçants sont souvent tentés d'accepter un paiement en espèces de leur client par crainte de voir celui-ci s'adresser à un concurrent. C'est le rôle du service de contrôle d'assurer une application généralisée et uniforme de la loi afin d'éviter cette distorsion de concurrence entre les commerçants honnêtes et les autres. On déplorera cependant l'absence d'uniformisation européenne en matière de limitation des paiements en espèces. Les commerçants belges sont ainsi soumis à une concurrence de commerçants de certains pays voisins dont la législation est nettement moins contraignante.

Lors des contrôles, le SPF Economie a pu constater que de nombreux commerçants n'avaient pas connaissance de leurs obligations en matière de limitation des paiements en espèces. Or, ils ont fait appel aux services de comptables, fiduciaires, réviseurs, qui soit n'étaient pas au courant de la législation, soit n'ont pas exercé leur devoir de conseil envers leur client, et dans tous les cas n'ont pas rempli leurs obligations en matière de prévention du blanchiment.

Si, dans certains cas, on peut être indulgent avec le petit commerçant ou le petit entrepreneur, il n'en est pas de même avec les professionnels du chiffre ...

Ce n'est un secret pour personne que certains acteurs n'ont toujours pas abordé sérieusement leur rôle dans la chaîne de prévention du blanchiment. D'autres, par contre ont pris la mesure de leurs obligations et le SPF Economie peut témoigner que de gros efforts sont déployés par les agents immobiliers. Il sera de la responsabilité du SPF Economie, en tant qu'autorité de surveillance, de s'assurer, lorsque le règlement applicable à ce secteur entrera en vigueur au deuxième semestre 2014, que les mesures de prévention du blanchiment seront effectivement mises en œuvre et qu'elles se traduiront par une augmentation significative des signalements transmis à la CTIF. A cet effet, le SPF Economie mettra en œuvre prioritairement une politique de guidance du secteur et utilisera le cas échéant les moyens prévus par la loi pour la recherche et la poursuite des infractions.

Au niveau organisationnel, la technicité des contrôles relatifs à la prévention du blanchiment qui demandent des compétences spécifiques en comptabilité, droit des sociétés, audit, pose un problème réel de personnel. Ce problème est également bien connu des parquets et des services de police. Il y a là un défi qui devra être relevé dans les années à venir au plus haut niveau de l'appareil de l'Etat.

Un anniversaire ne se limite pas à un bilan de ce qui a été réalisé, mais c'est aussi l'occasion de fixer des objectifs pour l'anniversaire suivant. Le SPF Economie n'en manque pas. Il s'agira de développer la surveillance des secteurs qui lui ont été confiés par la loi, de promouvoir la communication entre les différents services actifs dans la prévention et la lutte contre le blanchiment, de former son personnel aux nouvelles techniques de contrôle, d'analyse de risques, de datamining.

La CTIF peut être assurée de la motivation du SPF Economie à développer sa contribution à l'objectif commun de prévention du blanchiment dans une perspective nationale et internationale.

20 jaar CFI Centrale rol in alle autonomie en vertrouwen

Bart DE SMET

Voorzitter Assuralia

CEO Ageas

In de voorbije 20 jaar is de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI) een onvermijdelijk speler geworden in de bestrijding van het witwassen van geld. Assuralia wenst twee belangrijke elementen te benadrukken die van belang zijn bij die bestrijding.

In de eerste plaats is er de centrale rol die de wet van 11 januari 1993 aan de CFI geeft bij de preventie en bestrijding van witwassen en financiering van terrorisme, en die zij in alle autonomie kan uitvoeren. Dit komt tot uiting in verschillende aspecten van de wet van 11 januari 1993. In de eerste plaats omwille van het statuut dat aan de CFI wordt toegekend. Hoewel de CFI onder toezicht staat van de ministers van Justitie en Financiën, oefent de Cel haar bevoegdheden uit op een autonome en onafhankelijke wijze. Ook het feit dat de Cel beschikt over een eigen rechtspersoonlijkheid, versterkt dit autonoom en onafhankelijk statuut.

Volgens Assuralia is er, naast het toegekende statuut, nog een andere factor noodzakelijk voor een goede werking van de CFI. De centrale rol van de CFI, die zich bevindt tussen de meldingsplichtige entiteiten en de gerechtelijke instanties, kan enkel worden uitgeoefend indien ze van beide kanten het vertrouwen geniet. Enerzijds moeten de meldingsplichtige entiteiten er zeker van kunnen zijn dat de informatie die ze overmaken aan de CFI, eerst grondig wordt geanalyseerd. Enkel wanneer na analyse van de informatie blijkt dat er een ernstige aanwijzing bestaat van witwassen van geld of financiering van terrorisme, wordt er informatie overgemaakt aan het parket. Bovendien zijn de medewerkers van de CFI gehouden aan een geheimhoudingsplicht met betrekking tot de informatie waarvan zij, bij de uitoefening van hun opdrachten, kennis hebben gekregen. Anderzijds moet worden vermeden dat de parketten overspoeld worden met irrelevante meldingen. De dossiers die wel worden bezorgd aan de gerechtelijke instanties, zijn daarentegen goed uitgewerkt. Op die manier geniet de CFI ook van het vertrouwen van de gerechtelijke instanties.

Centrale rol in een continu evoluerende wereld

De antiwitwaswetgeving is reeds verschillende malen gewijzigd om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en kennis over witwaspraktijken. Voor verzekeringsondernemingen is het echter niet steeds evident om hun preventie maatregelen aan te passen overeenkomstig de wetswijzigingen. Assuralia benadrukt de noodzaak dat verzekeringsondernemingen een goede ondersteuning krijgen bij het omzetten van wettelijke verplichtingen in de praktijk. De CFI speelt hierbij een voortreffelijke ondersteunende rol. Assuralia waardeert het feit dat de CFI altijd bereid is om haar kennis over witwaspraktijken te delen met de verzekeringssector, zodat deze haar preventie maatregelen zo goed mogelijk kan afstemmen op de reële gevaren waaraan zij wordt blootgesteld. Zo verleende de CFI bijvoorbeeld ondersteuning aan de verzekeringssector bij de uitwerking van sectorale aanbevelingen over de toepassing van de nieuwe antiwitwaswetgeving van 2010. Ook gaf de CFI toelichting aan de sector over de risico's op witwaspingen via gelden afkomstig uit het buitenland, die al dan niet fiscaal werden geregulariseerd.

Pragmatische houding

Assuralia is van mening dat een pragmatische aanpak absoluut noodzakelijk is om de witwaspreventie in de verzekeringssector tot een goed einde te brengen. Immers, de wet van 11 januari 1993, die verplichtingen oplegt aan heel wat verschillende instellingen en personen, is niet steeds aangepast aan de bijzonderheden van de verzekeringssector. Een voorbeeld om dit aan te tonen. De antiwitwaswetgeving stelt dat een financiële instelling een zakenrelatie met een cliënt niet langer in stand mag houden, wanneer de instelling de uiteindelijke begunstigde van die zakenrelatie niet kan identificeren.⁹⁰ Stel, een naamloze vennootschap sluit een levensverzekeringsovereenkomst af met een verzekeringsonderneming. Volgens de antiwitwaswetgeving is de uiteindelijke begunstigde de natuurlijke persoon (of personen) die eigenaar is van meer dan 25% van de aandelen of stemrechten van die vennootschap. De verzekeringsonderneming zal aldus de identiteit van die natuurlijke personen moeten identificeren. Slaagt de verzekeringsonderneming hier niet in, dan is ze verplicht om de levensverzekeringsovereenkomst stop te zetten en dit nog vóór het bereiken van de einddatum van de overeenkomst. Voor de verzekeringsonderneming is dit echter zeer problematisch wanneer er in de levensverzekeringsovereenkomst een contractuele begunstigde is aangeduid (persoon X) en deze persoon heeft die begunstiging aanvaard. Immers door die aanvaarding, verkrijgt persoon X een onherroepelijk recht op de verzekerde

⁹⁰ Artikel 8, §4 van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

prestatie.⁹¹ Toch zal de verzekeringsonderneming, wanneer de natuurlijke personen achter de naamloze vennootschap niet kunnen worden geïdentificeerd, de verzekerde prestaties volgens de antiwitwaswetgeving moeten terugstorten aan de naamloze vennootschap, in plaats van aan persoon X. Dit is in strijd met het verzekeringsrecht. Over dergelijke moeilijke toepassingen van de antiwitwaswetgeving moet er steeds met de CFI kunnen worden overlegd om te zoeken naar pragmatische oplossingen, zonder evenwel afbreuk te doen aan de filosofie van de antiwitwaswetgeving.

Risicogebaseerde aanpak

Voor Assuralia is het zeer belangrijk dat verzekeraars hun preventiemiddelen kunnen inzetten daar waar de risico's op witwassen voor de verzekeringssector reëel zijn. De CFI is altijd een pleitbezorger geweest van dit principe. Sinds enige tijd is er ook op internationaal vlak een tendens ontstaan om de doeltreffendheid van de maatregelen ter bestrijding van witwassen en financiering van terrorisme te verhogen door de beschikbare middelen in te zetten waar dit nodig is. Zo heeft de Financiële actiegroep (FAG) haar veertig aanbevelingen over de witwasbestrijding in het licht van deze filosofie herzien. Ook het voorstel voor de vierde richtlijn antiwitwassen van de Europese Commissie heeft een gelijkaardige doelstelling.

Het voorstel van vierde richtlijn stelt zelfs dat deze risicogebaseerde aanpak van toepassing dient te zijn op drie niveaus: op niveau van de lidstaat, de meldingsplichtige entiteiten en de toezichthoudende autoriteiten. Zo moet elke lidstaat zelf de risico's waarmee hij wordt geconfronteerd in kaart brengen, begrijpen en aangepaste maatregelen voorzien om deze te beperken. De CFI kan hier volgens Assuralia een zeer grote en waardevolle bijdrage aan leveren, gezien haar goede kennis van de witwaspraktijken in België.

Dat de risicogebaseerde aanpak ook expliciet en duidelijk op de meldingsplichtige entiteiten van toepassing is, is voor Assuralia een zeer belangrijke vooruitgang. Voor verzekeringsondernemingen is het van cruciaal belang dat ze zich kunnen focussen op de situaties waar het risico op witwassen het grootst is en zij hun middelen en tijd niet moeten inzetten daar waar dit weinig toegevoegde waarde heeft. Verzekeringsondernemingen kunnen zich op die wijze efficiënter organiseren en de witwasrisico's beter indijken.

Ten slotte zijn er de toezichthoudende autoriteiten. De richtlijn stelt uitdrukkelijk dat ook de toezichthoudende entiteiten de middelen waarover ze beschikken, moeten gebruiken om zich op die gebieden te concentreren waar de risico's op witwassen van geld en financiering van terrorisme het grootst zijn. Assuralia is van mening dat

⁹¹ Artikel 121 van de wet op de landverzekeringsovereenkomst.

dit ook een invloed zal hebben op het toezicht in de verzekeringssector. Zij roept op dat bij dit toezicht wordt gesteund op de kennis en ervaring die de CFI heeft opgebouwd betreffende het witwasrisico in de verschillende sectoren.

Verder heeft het voorstel van vierde richtlijn oog voor de samenwerking tussen de verschillende nationale financiële inlichtingeneenheden, zoals de CFI. Deze samenwerking wordt door het voorstel voor richtlijn namelijk versterkt en uitgebreid om tegemoet te komen aan het transnationale karakter van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. Terwijl het in de derde richtlijn om slechts één artikel gaat, voorziet het voorstel voor een vierde richtlijn voortaan negen artikelen betreffende de samenwerking. Assuralia meent dat dergelijke samenwerking de kennis van de CFI verder ten goede zal komen en is zeer geïnteresseerd in alles wat zij hieruit zou kunnen leren wat de verzekeringssector betreft.

Assuralia wenst daarnaast te benadrukken dat ook een samenwerking op het nationaal niveau niet uit het oog mag worden verloren. Opdat een uniforme en efficiënte aanpak inzake de preventie van witwassen in de gehele verzekeringssector kan worden gegarandeerd, is het immers noodzakelijk dat er een goede samenwerking bestaat tussen alle betrokken partijen (FSMA, NBB, Assuralia, verzekeringstussenpersonen, CFI,...). Assuralia nodigt de CFI dan ook uit om als specialist inzake witwaspraktijken actief te communiceren met, en deel te nemen aan debatten tussen alle andere betrokken partijen.

Toekomstige uitdagingen

De risicogebaseerde aanpak biedt heel wat nieuwe mogelijkheden om het witwassen van geld en de financiering van terrorisme beter te bestrijden. Toch zal de toepassing ervan in de verzekeringssector ook vraagtekens met zich meebrengen voor de verzekeraars. De verzekeringssector hoopt dan ook op een verderzetting van de professionele en constructieve samenwerking met de CFI om samen de risicogebaseerde aanpak effectief vorm te geven.

20 jaar CFI: Ervaringen vanuit twee werelden

Bart DE QUICK

Compliance Officer Financial Security BNP Paribas Fortis

Na economische studies en na het volbrengen van zijn legerdienst reageerde een werkzoekende midden 1994 op een vrij anonieme vacature waarbij een niet nader gepreciseerde overheidsinstelling op zoek was naar een inspecteur. In januari 2005, na een aantal duchtige selectieprocedures (achteraf bekeken ging het toen al om een vrij doorgedreven toepassing van het “Know Your Employee” principe), ging deze persoon er daadwerkelijk aan de slag. Ondertussen was ook gebleken dat het ging om de anti witwas cel CFI, het leek wel een boeiende uitdaging voor betrokkene om aan de slag te gaan bij een instelling die actief is op het kruispunt tussen financiën en criminaliteit.

Begin 1995 bestond de CFI uit een kleine ploeg die minder dan 15 mensen in totaal telde. Door de beperkte omvang heerste er een pionierssfeer en moest er nog heel veel uit de grond worden gestampt en vormgegeven. In de navolgende jaren evolueerde de CFI van een start-up naar een KMO, gepaard gaande met de typische groeifenomenen. De toenmalige secretaris-generaal, gepokt en gemazeld bij de Belgische Vereniging van Banken, zorgde er op een gedisciplineerde manier voor dat de praktische organisatie grondig op punt werd gesteld.

Op het niveau van de internationale samenwerking speelde de CFI van in het begin een voortrekkersrol onder andere door haar actieve betrokkenheid bij de oprichting van de Egmont groep. De benaming van dit internationaal samenwerkingsverband van buitenlandse meldpunten is onlosmakelijk verbonden met de oprichting ervan in 1995 tijdens een conferentie die werd georganiseerd door de CFI in het Egmont Paleis te Brussel.

Werken in een dergelijke omgeving bood heel veel troeven. Er heerste een goede sfeer, er was een duidelijke ambitie in de organisatie om er iets van te maken en er waren veel contacten met diverse tegenpartijen zoals financiële instellingen allerhande (banken, wisselkantoren, beursvennootschappen,...) en politiediensten. Door de internationale drive van de CFI was er ook geregeld de mogelijkheid om buitenlandse meldpunten te bezoeken of om deze te mogen ontvangen in Brussel.

Bij de meldingsplichtige instellingen kon je in de beginjaren een aantal gelijkaardige fenomenen zoals bij de CFI vaststellen: compliance in de financiële sector stond in de kinderschoenen en had nood aan een aantal pioniers om dit domein stevig op de kaart te zetten. Compliance officers van het eerste uur zoals Paul bij Generale Bank en Hugo bij ASLK (om slechts twee van de vele pioniers te noemen)

compenseerden het relatieve gebrek aan middelen en de toenmalige scepsis in de financiële instellingen met een overschot aan gedrevenheid om er het beste van te maken.

De geleidelijke professionalisering van de compliance métier leidde ook tot carrière kansen. In de afgelopen jaren zijn aardig wat medewerkers van de CFI op zeker moment aan de slag gegaan bij compliance afdelingen in de financiële sector. Zo stapte ondergetekende in 2003 over van de CFI naar de Compliance afdeling bij de toenmalige Fortis Bank (nu BNP Paribas Fortis).

Tien jaar ervaring in de Compliance van een financiële instelling leren dat de Financial Security métier ondertussen volledig geprofessionaliseerd is. Iedere bank van enig formaat heeft een uitgebreid arsenaal aan policies, processen, detectiesystemen, trainings, controles,... om de risico's verbonden aan witwassen te kunnen beheersen. Daaraan gekoppeld zijn er ook omvangrijke operationele teams binnen de Compliance afdelingen van de banken om ongebruikelijke transacties te onderzoeken en desgevallend te melden aan de CFI.

Ook aan de interactie tussen de financiële sector en de CFI is continu gesleuteld om deze te verbeteren. Er is nu bijvoorbeeld al lange tijd geen sprake meer van meldingen via de voorhistorische fax en ook worden er via de post niet langer boomlange listings met rekeninghistorieken verzonden. In plaats hiervan kwam er een geautomatiseerd meldsysteem, voorzien van de nodige beveiligingen om snel en adequaat de benodigde informatie over te kunnen maken.

Als slotsom kan worden gesteld dat er op twintig jaar tijd zeer veel is gerealiseerd om het witwassen van crimineel geld meer aan banden te leggen en dat de CFI daarbij zowel in België als op internationaal vlak een zeer belangrijke rol heeft gespeeld. We kijken dan ook reikhalzend uit naar wat de komende twintig jaar ons zullen brengen.

Enjeux et défis d'un responsable de la prévention du blanchiment des capitaux

Laurent GATOT

Head of Compliance Beobank⁹²

Le développement de la CTIF durant ces 20 années est à l'image des progrès réalisés en Belgique dans la lutte contre le blanchiment:

- un accès à plus d'informations : la CTIF peut se faire communiquer les renseignements nécessaires des services de police et autorités judiciaires, des cellules étrangères, des autorités fiscales, de la Sûreté de l'Etat...
- une coopération internationale de plus en plus étendue, avec plus de 120 cellules étrangères ;
- une activité en constante augmentation : en 2012, 21.000 déclarations reçues (pour 3.086 en 1995) et 1.506 dossiers transmis aux autorités judiciaires (pour 149 en 1995), tout en assurant un rôle de filtre des déclarations non pertinentes : la CTIF a, après analyse, transmis 25% des dossiers reçus en 2012.

La CTIF et les établissements de crédit ont développé une relation privilégiée, notamment grâce à l'autonomie de décision, l'indépendance et la confidentialité garanties par le statut d'autorité administrative indépendante de la CTIF. En 2012, 62% des dossiers transmis par la CTIF provenaient d'établissements de crédit, alors que les déclarations de ces établissements constituaient 23% des déclarations reçues. Ces chiffres prouvent la qualité des dossiers déclarés par les établissements de crédit.

La lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme constitue en effet un défi majeur pour ces établissements : un dispositif efficace permet de prévenir et réprimer les activités criminelles les plus graves et d'éviter d'importants coûts économiques, sociaux et politiques. Le secteur financier joue un rôle essentiel, en permettant la localisation et parfois la saisie d'actifs d'origine illicite, l'identification de criminels et en contribuant à leur condamnation. Les enjeux ne sont pas seulement éthiques et réputationnels, mais également financiers, juridiques, administratifs et réglementaires.

Mon combat contre le blanchiment a commencé en 2000, lorsque j'ai été engagé comme inspecteur à la CTIF. En 2005, j'ai été nommé responsable de la prévention

⁹² Les opinions exprimées sont personnelles et ne doivent pas être considérées comme représentatives de celles de Beobank NV/SA.

du blanchiment au sein d'un établissement de crédit et depuis, je suis quotidiennement confronté aux défis et difficultés de cette responsabilité.

La principale difficulté est d'obtenir les informations nécessaires à l'analyse d'une transaction atypique. Un analyste AML n'a pas accès aux antécédents policiers, judiciaires et fiscaux du client (ou client potentiel), reçoit rarement sa déclaration fiscale, et n'a qu'une vue partielle de ses transactions et contreparties professionnelles et privées. Il a principalement à sa disposition l'historique et le détail des transactions réalisées au sein de l'établissement, Internet, les données financières publiées et les informations et documents fournis par le client. Pour obtenir des informations du client, le chargé de relation et l'analyste jonglent avec les risques d'indépendance (pas de contact entre l'analyste et le client), commerciaux (perte d'un client qui, devant se justifier, se sent considéré comme un criminel, ressent une atteinte à sa vie privée et/ou s'adresse à des interlocuteurs moins 'indiscrets'), de tipping-off (poser des questions au client sans lui donner l'impression qu'il fait l'objet d'une investigation) ou encore de résultat (niveau de documentation nécessaire dans un environnement réglementaire dynamique et parfois complexe à interpréter).

Le retour d'information vis-à-vis des déclarations effectuées est également limité: ce retour consiste principalement dans les enseignements tirés des demandes complémentaires des autorités et services policiers et judiciaires, du rapport d'activités de la CTIF et des communications de la CTIF sur les décisions de justice et déclarations classées (un classement provisoire ne signifie toutefois pas que le dossier ne devait pas être déclaré, chaque filtre ayant ses propres objectifs, devoirs de preuves et obligations). Les analystes sont demandeurs de plus d'échanges d'expériences et d'informations plus détaillées sur la qualité et la pertinence de leurs déclarations, afin de répondre encore plus efficacement aux obligations légales et attentes des autorités.

Les 4 piliers d'un dispositif adéquat de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme sont:

- une politique de prévention, essentiellement basée sur une politique d'acceptation de la clientèle efficace et une sensibilisation et formation des collaborateurs, en particulier ceux en contact direct avec le client ; ce sont les 2 fondements d'une vigilance de première ligne et d'une mise à jour des informations, élément essentiel pour l'analyse de deuxième ligne ;
- un outil de surveillance de deuxième ligne développé en fonction des risques spécifiques des produits, services et clients de l'établissement ; le défi consiste en un choix pertinent des paramètres de segmentation de clientèle et de leurs seuils de monitoring ; les paramètres définis doivent assurer une génération équilibrée

d'alertes dans les scénarios d'alertes, les types de transactions et les segments de clients, tout en tenant compte des ressources humaines disponibles ;

- une équipe d'analystes rigoureux, autonomes, critiques, indépendants, expérimentés, responsables, diplomates, avec un bon jugement, formés à la matière et à la gestion des objectifs réglementaires, d'audit, d'efficacité et de contrôle ;
- un dossier documenté et argumenté pour chaque décision, afin de convaincre, le cas échéant, une tierce partie ayant à sa disposition des informations parfois accablantes pour le client (mais auxquelles les analystes n'ont pas accès).

L'efficacité du dispositif préventif de lutte contre le blanchiment ne repose pas seulement sur les établissements de crédit mais également sur les secteurs non financiers, qui restent à ce jour relativement moins réactifs à leurs obligations en matière de lutte préventive contre la criminalité financière. Une sensibilisation et un plus grand contrôle de certaines professions non financières faciliteraient le travail des établissements de crédit, qui pourraient s'appuyer davantage sur des analyses réalisées en amont et se concentrer sur leurs obligations, avec les moyens et informations dont ils disposent.

Blanchiment et *offshore* : Le nœud du problème

Robert WTTTERWULGHE

Avocat aux Barreaux de Bruxelles, de Luxembourg et de Paris
Professeur aux Universités Catholique de Louvain, Lyon III et Szeged
Consul honoraire de la République de Maurice

La législation en Europe sur la lutte contre le blanchiment des capitaux puise ses sources dans les travaux du GAFI. Ce groupe intergouvernemental a pris l'initiative, en 1989, de publier 40 recommandations visant à instaurer des normes minimales de lutte efficace contre le blanchiment. Ces recommandations sont continuellement mises à jour pour suivre l'évolution des techniques de blanchiment qui ne cessent de s'adapter et de se sophistiquer. L'Union européenne a, très tôt, ressenti la nécessité d'harmoniser et de développer la lutte contre le blanchiment des capitaux en suivant les recommandations du GAFI. La première directive 93/308/CEE du 10 juin 1991 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment des capitaux s'appuie sur le constat que le blanchiment d'argent risque d'affecter la solidité et la stabilité des établissements de crédits et des institutions financières ainsi que la fiabilité du système financier et d'engendrer la perte de confiance du public.

La directive vise à imposer aux institutions financières un devoir de contrôle et le cas échéant, de dénonciation des flux financiers dont l'origine serait liée à un trafic de stupéfiants. Cette première directive sera modifiée par la suite par deux nouvelles directives.

La première, la directive 2001/97/CE du 4 décembre 2001, élargit le champ des infractions primaires considérées comme « graves ». Ainsi, au trafic illicite de stupéfiants s'ajoute les activités criminelles organisées, la fraude, la corruption ainsi que les infractions susceptibles de générer des produits substantiels. La seconde, directive 2005/60/CE, a abrogé les deux précédentes directives et a procédé à une refonte totale de la législation applicable à la fois en matière de blanchiment des capitaux et en matière de financement du terrorisme. L'objectif est d'élargir d'une part les professions soumises à ce devoir de vigilance et de dénonciation et, d'autre part, d'incorporer le financement du terrorisme et quasi l'ensemble des délits graves en ce compris la fraude fiscale structurée. Une proposition de quatrième directive inspirée de la même philosophie est actuellement en discussion.

Le principe fondamental de ces textes est d'obtenir, grâce à l'implication d'un ensemble de secteurs professionnels, une meilleure transparence sur l'origine des fonds qui circulent dans l'économie réelle aux fins d'éviter que des fonds d'origine criminelle ne s'investissent dans l'économie légale. A ce titre, ces textes

s'inscrivent dans l'optique du principe de transparence essentiel à l'efficience du marché. La proposition de nouvelle directive va dans le même sens. Elle vise à élargir le champ d'action et à renforcer la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. L'ensemble des directives qui contribuent à créer un marché financier intégré s'inspire du même principe.

L'ensemble de ces dispositions repose sur la recherche de la propriété économique véritable des flux financiers concernés. Que sert-il de tenter de réprimer le délit d'initiés, si l'on ne connaît pas le bénéficiaire économique effectif ? Ce même principe s'impose en matière d'action de concert ou en matière de contrôle de l'actionnariat d'une entreprise. Cela paraît évident. Or, l'application de ce principe ne semble, dans la pratique, pas évident. D'une part, nombre de juristes européens suivis par une certaine jurisprudence contribuent à ôter toute efficacité à ces législations en se complaisant dans des interprétations purement formalistes et, d'autre part, les intermédiaires financiers internationaux ont habilement contribué à ériger des places financières opaques mais légales, en l'occurrence les juridictions « offshore ». Ces places, sous une apparence de droit, constituent en fait des zones de non droit ou les genres se mélangent. L'économie légale et l'illégal se fondent dans le secret bancaire, les trusts et autres structures juridiques habiles à dissocier la propriété juridique apparente et la propriété économique effective.

Cette opacité fausse même les statistiques internationales de flux de capitaux puisqu'elles aboutissent à faire de petits pays les plus gros investisseurs dans de grands pays émergents comme la Chine ou l'Inde. Plus de 40 % des investissements directs en Chine proviennent de Hong-Kong et des Iles Vierges Britanniques ! Le territoire « offshore » constitue une entité ayant des pouvoirs étatiques lui permettant de développer une activité financière disproportionnée par rapport à son activité économique en offrant à des non résidents un cadre politique stable et une législation souple et flexible leur permettant de contourner des législations nationales contraignantes. Un secret bancaire, des structures juridiques assurant l'anonymat de la propriété, une fiscalité accueillante des services financiers et juridiques internationaux et surtout l'omniprésence de banques internationales assurent une mainmise sur l'espace « offshore ». Ce sont elles qui sont les grands maîtres et principaux bénéficiaires de ces marchés financiers parallèles qui échappent aux législations européennes et nationales.

Les juridictions « offshore » ont connu un succès grandissant à partir des années 60. Le lancement et le développement de l'« euromarket » dérégulé sous l'égide de la *City* de Londres a semble-t-il favorisé cet essor. La mondialisation du marché des capitaux a consacré le règne de l'« offshore ». Les multinationales se sont avérées des utilisateurs systématiques de ces places. En effet, la structure financière de ces entreprises repose sur un recours aux manipulations des prix de transfert entre leurs

diverses entités au niveau mondial. Cela leur permet d'éluder une base taxable dans le pays de production notamment dans les pays émergents et de faire remonter leurs profits vers les territoires « offshore ». Ces entreprises échappent aussi à la base taxable du pays de leur incorporation. Les pays émergents sont ainsi privés du revenu fiscal de l'exploitation de leurs richesses naturelles et restent dépendants d'une aide des pays développés. Celle-ci est de surcroît souvent détournée pour partie par des politiciens locaux peu scrupuleux vers des territoires « offshore » sur des comptes à l'abri des regards.

Les « offshore » sont des instruments qui servent diverses finalités plus ou moins légales ou illégales. On y retrouve ce que certains appellent de l'optimisation fiscale, d'autres de l'évasion fiscale. Nombre de « hedge funds » y sont incorporés. Ils constituent une base privilégiée de la délinquance financière et un passage quasi obligé des flux financiers de la corruption. Ils constituent surtout un maillon fondamental du blanchiment de l'argent et du financement du terrorisme.

Du point de vue technique, une lutte efficace contre le blanchiment passe par une transparence des flux financiers concernés et implique donc une remise en cause fondamentale de l'opacité des structures offshore. Les directives européennes de lutte contre le blanchiment imposent en principe la recherche du bénéficiaire économique effectif. Jusqu'à présent, la lutte contre le blanchiment continue de se heurter à l'opacité de telles structures. La question que nous devons nous poser aujourd'hui est celle de savoir quand et comment pourrons-nous opérer une véritable révolution de la finance internationale, ce qui implique une transformation fondamentale des valeurs sociétales et morales des opérateurs financiers internationaux.

La tâche est d'autant plus ardue qu'en Europe le système « offshore » est bien présent. Certes, on constate un reflux de l'offshore dans des pays comme le Luxembourg ou la Suisse. Sous l'effet de la crise, plusieurs pays européens ont en effet durci la lutte contre l'évasion fiscale et ont freiné, sous l'égide de l'Union européenne, la concurrence fiscale au sein de l'Europe. Néanmoins, cela n'est guère suffisant pour permettre une lutte efficace contre le blanchiment des capitaux au sein de l'Union Européenne. Il demeure un bastion dominant du système « offshore », à savoir la *City* de Londres. Celle-ci, en s'appuyant sur des territoires financièrement liés que sont notamment les îles anglo-normandes, Gibraltar ou encore les Iles vierges, les Bahamas sans oublier Hong Kong et Singapour, préside un empire financier farouche de ses droits et de la dérégulation. Sans doute la lutte efficace contre le blanchiment passera-t-elle aussi par une Union Européenne plus fédérale capable de mettre un terme à cette opacité.

La balance, c'est le bâtonnier !

Patrick HENRY

Président d'AVOCATS.BE

« Un peuple prêt à sacrifier un peu de liberté pour un peu de sécurité ne mérite ni l'une ni l'autre, et finit par perdre les deux », a dit Benjamin Franklin.

Certes, nous ne sommes plus au temps du libéralisme absolu. Quelle valeur, d'ailleurs, mérite d'être à ce point sacralisée que toutes les autres lui soient subordonnées ?

La plupart des sociétés poursuivent des valeurs identiques : la liberté, la sécurité, la solidarité, la dignité, l'égalité, le bonheur. Mais elles ne les hiérarchisent pas toutes de la même façon. Et cet équilibre entre les valeurs se modifie, étant sans cesse mis à l'épreuve du temps et des expériences⁹³.

Le développement des mafias et du terrorisme international et les immenses capitaux que ceux-ci mobilisent ont ainsi mis à l'épreuve des équilibres traditionnels.

Le secret professionnel est au centre de ce jeu d'équilibre. Longtemps, il a été considéré comme absolu. Il ne souffrait que les exceptions énoncées dans l'article 458 du code pénal. Pour l'avocat, elles sont très limitées. Il n'est autorisé (et non obligé, ce qui signifie qu'il apprécie en son âme et conscience s'il doit ou non parler, en étant guidé tant par les intérêts de celui qui lui a confié le secret que par l'intérêt général) à lever le secret que lorsqu'il est amené à témoigner en justice ou devant une commission d'enquête parlementaire.

En 1987, l'absolu a cédé une première fois, devant l'état de nécessité. Un médecin avait été appelé par des détenus en cavale, au chevet de l'un d'eux qui avait été blessé par l'un des coups de feu échangés au cours de leur évasion. Au lieu de s'y rendre, il indiqua à la police l'adresse où les évadés s'étaient réfugiés. Poursuivi pour violation du secret professionnel, il fut acquitté et la Cour de cassation confirma cette décision dans les termes suivants : *“Le secret professionnel n'est pas absolu. Il peut céder devant des valeurs supérieures, telle la préservation de la vie d'autrui”*⁹⁴.

⁹³ M. GLANSDORFF, *Les déterminants de la théorie générale de la valeur*, cité par P. LAMBERT, *Le secret professionnel*, p. 30.

⁹⁴ Cass. 13 mai 1987, *J.L.M.B.*, 1987, p. 1165 et obs. Y. HANNEQUART, *R.C.J.B.*, 1989, p. 588 et obs. A. DE NAUW.

A cette occasion, la Cour énonça les trois critères qui permettent de reconnaître l'état de nécessité :

- le péril que l'on veut conjurer doit être grave : la mort ou, au moins, des atteintes importantes à l'intégrité de personnes identifiées ;
- il doit être imminent, ce qui exclut la dénonciation de dangers qui ne sont plus actuels⁹⁵ ;
- le péril doit être imparable, c'est-à-dire qu'il ne doit pas être possible, pour le dénonciateur ou pour les personnes auxquelles il pourrait s'adresser sous le sceau du secret, d'en éviter la réalisation.

Mais l'évolution ne s'est pas arrêtée là. Plusieurs décisions, notamment de la Cour constitutionnelle, ont admis que la préservation de la vie humaine n'était pas la seule valeur devant laquelle le secret pouvait être amené à céder.

La Cour l'a exprimé en des termes nets, quoique totalement abstraits : « *la règle du secret professionnel doit céder, lorsqu'une nécessité l'impose ou lorsqu'une valeur jugée supérieure entre en conflit avec elle* »⁹⁶.

Le principe de la relativité du secret étant ainsi posé, il reste à le situer dans l'échelle des valeurs.

Devant quelle nécessité impérieuse le secret professionnel doit-il céder ?

Les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'Homme et de la Cour constitutionnelle nous donnent, à cet égard, de précieuses indications. Ainsi :

- Par trois arrêts successifs⁹⁷, la Cour constitutionnelle de Belgique décidera que le fait d'introduire une requête en règlement collectif de dettes ne permettait pas de présumer que le requérant autorisait les avocats qu'il avait précédemment

⁹⁵ Correct. Liège, 3 mars 2008, *J.L.M.B.*, 2008, p. 1434. Cette décision a été confirmée par la Cour d'appel de Liège le 25 mai 2009, *J.L.M.B.*, 2009, p. 1184.

⁹⁶ Cour d'arbitrage, 3 mai 2000, *J.L.M.B.*, 2000, p. 868.

⁹⁷ Cour d'arbitrage, 3 mai 2000, *J.L.M.B.*, 2000, p. 868 ; *R.G.D.C.*, 2002, p. 452 et obs. A. THILLY, « Une victoire pour le secret professionnel ? » ; voyez aussi les commentaires que G.A. Dal consacre à cet arrêt : G.A. DAL, « Le secret professionnel de l'avocat en Belgique », in *Le secret professionnel de l'avocat dans le contexte européen*, p. 6 ; voyez aussi C.A., 14 juin 2006 et 28 juillet 2006, *J.L.M.B.*, 2006, p. 1128 et obs. J. WILDEMEERSCH, et p. 1291. Le premier de ces arrêts est celui par lequel, pour la première fois, la Cour a fait usage de la possibilité de suspendre une loi « similaire » à une loi déjà annulée, sans qu'il soit besoin que le requérant invoque un préjudice grave et difficilement réparable.

consultés à communiquer aux médiateurs de dettes des éléments couverts par le secret professionnel. Certes, une exigence de loyauté toute particulière pèse sur la personne surendettée qui demande ainsi le bénéfice du régime de faveur institué par la loi mais cette exigence ne peut justifier une entorse à ce point importante aux règles du secret professionnel.

- Dans le but d'éviter de possibles conflits d'intérêts, le législateur a imposé aux avocats qui acceptent des mandats de curateurs de faillite, d'adresser au président du tribunal une liste des créanciers de la faillite dont ils – ou leurs associés – sont leurs conseils. Pour assurer la transparence de cette déclaration, il était prévu que cette liste soit accessible en consultation au greffe du tribunal de commerce. La Cour constitutionnelle a estimé que cette obligation violait le secret professionnel, sans nécessité suffisante⁹⁸.
- L'article 458bis du code pénal constitue une application particulière de la théorie de l'état de nécessité en matière de protection de la jeunesse. A la base, il permettait aux professionnels tenus au secret de le révéler lorsqu'ils avaient connaissance d'un danger grave et imminent pour l'intégrité physique ou mentale d'un mineur s'ils n'étaient pas en mesure, seuls ou avec l'aide de tiers, de protéger cette intégrité. Par deux lois successives des 28 novembre 2011 et 23 février 2012, le champ d'application de cette disposition a été élargi à des nombreuses personnes vulnérables. L'exigence d'un entretien personnel ou d'un examen de la victime a été supprimée. Et le danger à prévenir a été élargi aux hypothèses de danger visant d'autres personnes vulnérables. Par son arrêt du 26 septembre 2013, la Cour constitutionnelle a annulé ces nouvelles dispositions, mais uniquement en ce qu'elles concernaient les avocats⁹⁹.
- On comprend également que des mesures de surveillances particulières soient mises en œuvre lors de la détention de personnes qui appartiennent à des réseaux de grand banditisme international ou de terrorisme. La Cour européenne des droits de l'homme a, à de nombreuses reprises, estimé que les nécessités de cette surveillance ne pouvaient autoriser ni la mise sous écoute des conversations entre pareils détenus et leurs avocats, ni l'interception des correspondances qu'ils échangeaient¹⁰⁰. Elle n'a admis l'ouverture de ces correspondances que dans des conditions extrêmement strictes : il faut, d'une part, que des soupçons sérieux

⁹⁸ C.A., 24 mars 2004, *J.L.M.B.*, 2004, p. 1080.

⁹⁹ La Tribune (d'AVOCATS.BE), n°39, 10 octobre 2013, P. HENRY, « La Cour constitutionnelle rappelle à nouveau le caractère fondamental du secret professionnel des avocats ».

¹⁰⁰ Cour Eur. D.H., arrêts *Golder / Royaume-Uni* du 21 février 1975, *Klass et autres / R.F.A.* du 6 septembre 1978, *Campbell et Fell / Royaume-Uni* du 28 juin 1984, *Schoenenberger et Durmaz / Suisse* du 20 juin 1988, *Fox, Campbell et Hartley / Royaume-Uni* du 30 août 1990, *S. / Suisse* du 28 novembre 1991, *Campbell / Royaume-Uni* du 25 mars 1992, *A.B. / Pays-Bas* du 29 janvier 2002.

pèsent à la fois sur la personne détenue et sur son avocat, permettant de craindre qu'ils abusent des facilités de communication dont ils disposent pour échanger des informations en vue de la perpétuation de l'activité criminelle du détenu ; il faut ensuite, que la correspondance interceptée soit soumise à un juge qui aura pour seule mission de vérifier si ces correspondances traduisent une tentative de perpétuer l'activité criminelle et qui, à défaut, restituera la correspondance au détenu, sans en donner connaissance à quiconque¹⁰¹.

On retrouve cet équilibre dans de nombreuses autres dispositions et dans la jurisprudence de nombreuses autres juridictions.

- Ainsi, en matière de perquisitions, une circulaire des procureurs généraux impose aux juges d'instruction qui effectuent une descente dans un cabinet d'avocats d'être accompagnés du bâtonnier ou de son délégué qui vérifiera, à l'occasion de la volonté de consulter un document, s'il est ou non couvert par le secret professionnel¹⁰².
- De même, en matière d'écoutes téléphoniques, d'écoutes directes, de mises sous observation ou d'infiltrations, la mise en œuvre de ces mesures n'est possible qu'à la triple condition que, premièrement, l'avocat soit soupçonné d'entretenir des activités touchant au banditisme ou au terrorisme ou qu'il y ait des soupçons que son cabinet soit utilisé, même à son insu, à cette fin, deuxièmement, que le bâtonnier soit préalablement averti du recours à ces méthodes et, troisièmement, qu'il ne puisse être fait aucune utilisation des éléments qui ne trahiraient pas les activités spécifiques énumérées¹⁰³.
- En matière d'impôts sur les revenus, l'article 334 du code des impôts sur le revenu 1992, prévoit que lorsque les inspecteurs de l'administration fiscale souhaitent avoir accès à des documents qu'un avocat estime couvert par le secret professionnel, l'administration ne peut en prendre connaissance qu'après que l'autorité disciplinaire dont relève cet avocat (le bâtonnier) aura établi que l'on se trouvait en dehors du champ du secret. La Cour de cassation vient de confirmer que la décision du bâtonnier n'était pas susceptible de recours¹⁰⁴.

¹⁰¹ Cour Eur. D.H., arrêt *Erdem* du 5 juillet 2001.

¹⁰² Voyez circulaire du parquet général de Liège C.6/87D767 Cir.-L.G. du 5 mai 1987, reproduite dans *Cahiers de déontologie*, Barreau de Liège, n°5, mai 2001.

¹⁰³ Pour plus de détails sur ces questions, voyez A. JACOBS, « Les méthodes particulières de recherche – Aperçu de la loi du 6 janvier 2003 », in *Actualités de droit pénal et de procédure pénale*, Formation permanente CUP, vol. 67, décembre 2003, p. 85.

¹⁰⁴ Cass., 19 octobre 2012, *J.L.M.B.*, 2013, p. 1646.

Ces exemples pourraient être multipliés¹⁰⁵.

La considération particulière que les différentes juridictions – et d’ailleurs le législateur – accordent à la préservation du secret professionnel des avocats n’est évidemment pas gratuite. Pour se tenir aux arrêts les plus récents prononcés par nos juridictions suprêmes, on relèvera, dans l’arrêt de la Cour constitutionnelle du 26 septembre 2013, la motivation suivante :

« Les avocats prennent une part importante dans l’administration de la justice, ce qui justifie que les conditions d’accès et d’exercice à cette profession obéissent à des règles propres, différentes de celles qui régissent d’autres professions libérales

...

L’effectivité des droits de la défense de tout justiciable suppose nécessairement qu’une relation de confiance puisse être établie entre lui et l’avocat qui le conseille et le défend. Cette nécessaire relation de confiance ne peut être établie et maintenue que si le justiciable a la garantie que ce qu’il confiera à son avocat ne sera pas divulgué par celui-ci. Il en découle que la règle du secret professionnel imposée à l’avocat est un élément fondamental des droits de la défense ».

La Cour de cassation énonce pareillement que « *le secret professionnel auquel sont tenus les membres du barreau repose sur la nécessité d’assurer une entière sécurité à ceux qui se confient à eux* »¹⁰⁶.

Les avocats, et singulièrement les bâtonniers chargés de jouer le rôle de filtre des dénonciations qui leur sont transmises par les avocats à destination de la CTIF, sont conscients de cette responsabilité.

Il est, d’ailleurs, important de préciser que le seul rôle du bâtonnier est de vérifier si l’on se trouve dans des conditions d’application de l’article 2ter de la loi, c’est-à-dire de vérifier si :

- d’une part, l’information à communiquer est couverte par le secret professionnel ;
- d’autre part, l’information a été recueillie par l’avocat dans le cadre de sa mission de défense en justice ou d’évaluation de la situation juridique de son client ;

¹⁰⁵ Voyez, par exemple, Mons, 9 avril 2001, *J.T.*, 2002, p. 409 ; Civ. Anvers, 7 avril 2000, *Rev. Dr. Santé*, 2004-2005, p. 126 ; Anvers, 14 juin 2001, Cass., 2 octobre 2002, Gand, 28 novembre 2003, civ. Anvers, 22 octobre 2004, *Rev. Dr. Santé*, 2004-2005, p. 128, 131, 133, 136, et obs. T. BALTHAZAR, « Het gedeeld beroepsgeheim is geen uitgesmeerd beroepsgeheim ».

¹⁰⁶ Cass., 13 juillet 2010, *Pas.*, n°480.

- enfin, l'information peut raisonnablement être considérée comme faisant naître un soupçon¹⁰⁷.

Ce n'est qu'à cette triple condition que le bâtonnier pourra décider de ne pas transmettre la dénonciation à la CTIF. Il ne dispose donc d'aucun pouvoir d'appréciation en opportunité. Il n'a pas la possibilité, par exemple, d'estimer qu'une information, quoique non couverte par le secret professionnel ou sortant du champ de la défense en justice et du conseil juridique pourrait ne pas être transmise, par exemple en considération de son caractère bénin.

Le bâtonnier ne peut donc jamais être le paravent de fraudes, qu'elles soient le fait d'avocats ou de leurs clients, en aucun cas.

Mais ce rôle de contrôle de légalité est essentiel. La délation, pour les avocats, c'est toujours un phare qui passe au rouge. À défaut de pouvoir se référer ainsi à l'autorité du bâtonnier, les avocats, spécialement lorsque l'on se trouve en présence d'un de ces nombreux cas-frontières où surgit un doute quant à l'existence d'une obligation de dénoncer, seraient confrontés à deux obligations contradictoires, d'une part, celle de garder le secret, d'autre part, celle de dénoncer, et ils risqueraient de privilégier l'une des deux branches de l'alternative de façon non suffisamment raisonnée, en fonction de considérations d'opportunité ou de sécurité :

- soit ils décident de ne jamais parler, pour garder le secret professionnel, mais en s'exposant alors aux sanctions prévues par la loi anti-blanchiment ;
- soit, au contraire, ils décident de dénoncer, au risque de violer l'article 458 du code pénal.

¹⁰⁷ C'est précisément l'enseignement du considérant 97 de l'arrêt Michaud : « 97. Elle estime que la notion de « soupçon » relève du sens commun et qu'un public averti tel que les avocats peut d'autant plus difficilement prétendre ne pas être en mesure de la cerner que, comme l'expose le Gouvernement, le code monétaire et financier fournit certaines indications spécifiques. Par ailleurs, les déclarations de soupçon étant adressées aux bâtonniers ou aux présidents de l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, tout avocat ayant des doutes quant à l'existence d'un « soupçon » dans un cas donné est en mesure de bénéficier à cet égard de l'assistance d'un confrère averti et expérimenté » (Cour Eur. D.H., 6 décembre 2012, *J.T.*, 2013, p. 5, *J.L.M.B.*, 2013, p. 16).

Le bâtonnier a donc pour mission de guider les avocats de son Ordre. La loi confère d'ailleurs aux Ordres une obligation d'informer et de former les avocats quant à la teneur précise de leurs obligations de dénonciation et de sécurisation du système. La Cour européenne des droits de l'homme et la Cour constitutionnelle le confirment en soulignant que ce n'est qu'en raison de ce rôle imparti aux bâtonniers que les dispositions de la loi peuvent être considérées comme conformes à notre charte constitutionnelle et à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹⁰⁸.

C'est le bâtonnier qui doit tenir la balance. Lui seul.

¹⁰⁸ Cour constitutionnelle, 23 janvier 2008, *J.L.M.B.*, 2008, p. 180 et obs. F. ABU DALU, « A qui perd gagne » ; Cour Eur. D.H., 6 décembre 2012, *J.T.*, 2013, p. 5, *J.L.M.B.*, 2013, p. 16 et les obs. croisées de F. DELEPIERE, « Le secret professionnel de l'avocat *versus* l'obligation de déclaration de soupçon : est-ce le seul et vrai problème ? Ne se trompe-t-on pas dangereusement de débat ? » et G.A. DAL, « Le secret professionnel de l'avocat *versus* l'obligation de déclaration de soupçon : n s'est-on pas trompé plutôt de législation ? ».

Les avocats, les soupçons et le secret professionnel

Georges-Albert DAL

Ancien bâtonnier

Ancien président du CCBE

Si la CTIF célèbre son vingtième anniversaire d'activités, les avocats belges¹⁰⁹ n'y sont associés que depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 janvier 2004. Dire qu'ils s'en réjouissent serait mentir...

Je ne voudrais cependant pas gâter la fête à laquelle je suis aimablement invité à participer en revenant sur la prétendue nécessité d'étendre à la profession d'avocat une obligation de dénonciation conçue et prévue à l'origine pour les établissements de crédit (cela concerne le GAFI), ni sur la rédaction de directives mal pensées et mal écrites (cela concerne l'Union européenne). Le législateur belge a fait ce qu'il a pu, dans un cadre communautaire inapproprié, en retenant le maximum des garanties protectrices du secret professionnel de l'avocat dont tout le monde a compris d'emblée qu'il posait un problème majeur.

Le propos de ces quelques lignes est de répéter, au risque de lasser¹¹⁰, quelques principes de base, de nature à éviter malentendus superflus et controverses inutiles et dangereuses pour la sécurité juridique.

Dès 2004, Jo Stevens et moi¹¹¹ avons écrit :

Sur un plan méthodologique, la manière dont les avocats ont été inclus dans le champ d'application de la directive de prévention du blanchiment de capitaux nous semble inopportune, inutile, ambiguë et dangereuse.

Inopportune, car établie sur la base d'un constat mal défini, sans concertation sérieuse et donc en large méconnaissance des obligations légales, déontologiques et morales d'une profession précisément basée sur une intégrité professionnelle scrupuleuse, dont les violations sont sanctionnées pénalement,

¹⁰⁹ Plus exactement, les membres des barreaux belges, quelle que soit leur nationalité.

¹¹⁰ Le lecteur attentif retrouvera donc dans ce texte la substance de l'argumentation et même certains passages de : « Le secret professionnel de l'avocat *versus* l'obligation de déclaration à la CTIF : ne s'est-on pas plutôt trompé de législation ? », réponse au président de la CTIF, dans « La J.L.M.B. a 125 ans », *JLMB*, 2013/1, p. 29 et suiv.

¹¹¹ G.-A. Dal et J. Stevens, « Les avocats et la prévention du blanchiment de capitaux : une dangereuse dérive », *J.T.*, 2004, p. 485 et suiv. Le même texte a paru en néerlandais dans *R.W.*, 2004, p. 1441.

civilement et déontologiquement, sans que le secret professionnel ne puisse servir de paravent à quelque agissement fautif que ce soit.

Inutile, car il est illusoire de penser que l'avocat « blanchisseur » dénoncera les forfaits dont il est l'auteur ou le complice.

Inutile également, parce que, dans son activité classique de conseil et de représentant en justice, l'avocat échappera toujours à toute obligation de dénonciation.

Ambiguë, parce que l'on a « raisonné à l'envers ». Au lieu de soumettre à l'obligation de dénonciation l'hypothèse dans laquelle l'avocat réalise une transaction financière pour son client, on a procédé par des systèmes complexes de limitation et d'exceptions, en faisant usage de concepts « flous ».

Dangereuse, l'imprécision des notions et le mélange des professions créant une extrême insécurité juridique pour les avocats et leurs clients.

Il a donc fallu que la jurisprudence apporte d'indispensables précisions.

La Cour constitutionnelle belge – suivie par le Conseil d'Etat français – l'a fait dans son arrêt n° 10/2008 du 23 janvier 2008¹¹² en décidant que : « la défense ou la représentation en justice et le conseil juridique, même en dehors de toute procédure judiciaire, demeurent couverts par le secret professionnel et ne peuvent être portés à la connaissance des autorités ». La Cour européenne des droits de l'homme n'a pas dit autre chose dans l'arrêt Michaud du 6 décembre 2012, quoi qu'en des termes sans doute moins précis. Pour la Cour, qui a également usé de la technique de l'interprétation « conciliante », l'obligation de dénonciation de soupçon telle qu'elle est organisée en France ne porte pas une atteinte disproportionnée au secret professionnel de l'avocat dès lors que (1) « (elle) ne touche donc pas à l'essence même de la mission de défense qui (...) constitue le fondement du secret professionnel des avocats » et (2) que « la loi met en place un filtre protecteur du secret professionnel », en l'espèce le bâtonnier.

On pourrait même dire qu'il n'y a aucune atteinte au secret professionnel de l'avocat si la représentation en justice et le conseil juridique – qui constituent le cœur même de la profession – sont dispensés d'obligation de dénonciation et s'il existe un filtre,

¹¹² G.-A. Dal et J. Stevens, « La Cour constitutionnelle et la prévention du blanchiment de capitaux : le rappel à l'Ordre – A propos de l'arrêt n° 10/2008 du 23 janvier 2008 », *JT*, 2008, p. 501 et suiv. Cet article a également paru en néerlandais dans le *R.W.*, 2008-2009, p. 90.

en la personne du bâtonnier, dont le rôle actif est d'apprécier si l'on se trouve ou non en présence d'une situation tombant dans le champ d'application de la loi et de l'exception rappelée ci-avant.

Ce cadre général tracé, il reste à définir les limites exactes de la « mission de défense », comme du conseil juridique. A cet égard, un dialogue plus soutenu entre la CTIF et les autorités ordinales semble souhaitable.

Les anniversaires étant l'occasion de former des vœux, que prôner en cette matière ?

Les avocats doivent appliquer la législation, mais dans le strict respect du secret professionnel promu par la Cour constitutionnelle au rang des principes fondamentaux de tout Etat de droit¹¹³.

Ceci implique dans le chef des avocats le plus grand soin dans l'identification des clients et dans le devoir de vigilance tout au long du traitement des dossiers. Certes, l'avocat doit se baser sur les informations que lui donne son client ; il ne dispose d'aucun pouvoir d'investigation particulier, mais il lui appartient de s'assurer de l'identité du client et de la légalité de ce qui lui est demandé. S'il n'a pas les apaisements voulus à cet égard, et même en cas de doute, il ne peut accepter le dossier ou doit se décharger de la défense du client. Ces règles de comportement demanderaient de longs développements et font l'objet du travail constant des autorités ordinales, comme du contenu des cours de déontologie. L'un des aspects positifs de la législation est qu'elle amène à faire preuve de rigueur plus que jamais dans des situations que la complexification des lois et des comportements rend de plus en plus difficiles. Mais l'on comprend bien qu'il y va là essentiellement d'éviter

¹¹³ Voyez à cet égard le tout récent arrêt de la Cour constitutionnelle n° 127/2013 du 26 septembre 2013 qui annule l'article 6 de la loi du 30 novembre 2011 modifiant la législation en ce qui concerne l'amélioration de l'approche des abus sexuels et des faits de pédophilie dans une relation d'autorité, mais uniquement en ce qu'il s'applique à l'avocat dépositaire de confidences de son client, auteur de l'infraction qui a été commise au sens de cet article, lorsque ces informations sont susceptibles d'incriminer ce client ». La Haute juridiction, se référant à l'arrêt Michaud parle de « l'un des principes fondamentaux sur lesquels repose l'organisation de la justice dans une société démocratique ». La Cour constitutionnelle précise : « B.30. Il découle du statut particulier des avocats, établi par le Code judiciaire et par les réglementations adoptées par les ordres créés par la loi du 4 juillet 2001, ainsi que de la mission spécifique que l'avocat accomplit dans le cadre de l'administration de la justice, qui implique le respect des principes énoncés en B.29.2 et B.29.3, que l'avocat se trouve sur ce point dans une situation essentiellement différente de celle des autres dépositaires d'un secret professionnel ».

que l'avocat ne soit complice ou co-auteur d'une infraction, et notamment de celle de blanchiment.

Toute autre est une dénonciation de soupçon : elle ne se fera que dans des cas exceptionnels, dans le champ d'application spécifique de la loi et sous réserve de l'exception de la défense en justice et du conseil juridique. A cet égard, les questions sont multiples et ne peuvent même pas être abordées ici. Elles impliquent des décisions des bâtonniers qui, au sein des organes communautaires de la profession, se sont déjà organisés pour en conférer dans un domaine qui est relativement nouveau. Professionnalisme et vigilance doivent toujours être améliorés.

Quant à la CTIF, qui vient d'atteindre l'âge de la majorité, on peut certes la féliciter du travail accompli, mais aussi se poser des questions en ce qui concerne son efficacité réelle. On dispose à cet égard de statistiques. Si l'on s'en tient aux avocats, elles n'ont aucune signification : le petit nombre de dénonciations par les membres du barreau tient tout simplement au fait que nous vivons dans un pays où les avocats ne se livrent qu'accessoirement aux activités qui sortent du cœur du périmètre traditionnel de la profession. Dans ce domaine limité, le rôle des avocats est plus que marginal.

Mes vœux de bon anniversaire ? Toute la problématique de l'extension de l'obligation de dénonciation aux avocats devrait être repensée, mais cette question se pose essentiellement au plan du GAFI et de l'Union Européenne où le dialogue se poursuit, mais difficilement, tant il est vrai qu'un dossier ouvert sur des bases erronées évolue très rarement de façon raisonnable. En attendant, dans notre pays, que la CTIF applique la loi en ce qui concerne les avocats dans la ligne fixée par la Cour constitutionnelle, et les cours de Luxembourg et de Strasbourg. Que les Ordres et les bâtonniers incitent les avocats à la plus grande vigilance et au respect des règles spécifiques qui sont dans le droit fil de la déontologie et donc du respect du secret professionnel, ce principe fondamental de tout Etat de droit.

Blanchiment : Les avocats ne doivent pas être mis dans le même sac !

Jean-Pierre BUYLE

Ancien bâtonnier de l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles

La CTIF stigmatise régulièrement les avocats sur le plan de l'application de la loi anti-blanchiment. Elle considère que c'est un problème préoccupant au niveau du non-respect systématique de la législation. La CTIF pose la question de l'effectivité du contrôle auquel les avocats sont soumis¹¹⁴.

Ces griefs sont injustes et non fondés. Ils portent atteinte à l'indépendance du barreau¹¹⁵.

Dans un pays comme la Belgique, où l'avocat se trouve dans une situation d'indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics, celui-ci doit offrir la garantie que toutes les initiatives qu'il prend dans un dossier le sont en considération de l'intérêt exclusif du client. Un Etat peut - voire doit - considérer que l'avocat doit défendre son client de manière indépendante et dans le respect d'un strict secret professionnel¹¹⁶.

L'accusation adressée au barreau méconnaît la portée très limitée 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, telle qu'elle a été étendue aux avocats en 2004¹¹⁷ et qui justifie tout naturellement le faible nombre de déclarations de soupçon par les bâtonniers à la CTIF.

¹¹⁴ Cons. Par exemple J.P. Bombaerts, *"Les notaires, bons élèves de la lutte anti-blanchiment"*, l'Echo 19 juin 2013 ; J.C. Delepière, *"Le secret professionnel de l'avocat versus l'obligation de déclaration à la CTIF : est-ce le seul et vrai problème ? Ne se trompe-t-on pas dangereusement de débat"*, *J.L.M.B.* 2013/1, p. 25 obs. sous CEDH, 6 décembre 2012.

¹¹⁵ G.A. Dal anticipait déjà ce débat il y a quelques années en se posant la question : *"que restera-t-il de l'indépendance de l'avocat et du barreau, s'ils sont de plus en plus impliqués dans l'appareil répressif de l'Etat ?"* ; G.A. Dal, J. Stevens, *"Les avocats et la prévention du blanchiment de capitaux : une dangereuse dérive"*, *J.T.* 2004, p.497, n°39.

¹¹⁶ Sur ces deux points, Cons. C.J.C.E. 19 février 2002, *Rec.* 2002, I, p.1577 (points 102 et 105) et Cour Constitutionnelle, 23 janvier 2008, *J.T.* 2008, p.102, .B.7.7.

¹¹⁷ Loi du 12 janvier 2004 modifiant 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.

L'obligation de déclaration de soupçon ne s'applique aux avocats que lorsqu'ils exercent certaines activités particulières qui ne font pas partie du corps business de l'avocat : achat et vente d'immeubles, gestion des fonds des clients, ouverture de comptes bancaires, constitution et gestion de sociétés ... (article 3 de la loi du 11 janvier 1993).

Cette obligation est en outre exclue lorsque l'avocat agit dans le cadre de l'évaluation de la situation juridique du client ou dans l'exercice d'une mission de défense ou de représentation du client dans une procédure judiciaire (article 26), ce qui constitue le noyau dur de l'activité de l'avocat. Ce champ d'application législatif restreint et ses importantes exceptions ont été validés par les plus Hautes juridictions nationales et internationales : deux arrêts de la Cour Constitutionnelle belge¹¹⁸, un arrêt du Conseil d'Etat français¹¹⁹, un arrêt de la Cour Européenne des droits de l'Homme¹²⁰, un arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes¹²¹

Ces Hautes juridictions ont rappelé que les avocats ne sont pas des auxiliaires de police chargés de la recherche des infractions. Elles ont consacré le filtre du bâtonnier pour enregistrer les déclarations de soupçon, en ce compris quand la CTIF a des questions à poser aux avocats.

Dans son arrêt du 23 janvier 2008, la Cour constitutionnelle a précisé que le bâtonnier ne pouvait transmettre aucune information aux autorités s'il n'avait pas constaté que les conditions de l'application de l'obligation d'information et de collaboration étaient réunies¹²².

¹¹⁸ Arrêts des 23 janvier et 10 juillet 2008, *J.T.* 2008, p.102 et p.512 ; G.A. Dal, J. Stevens, "Prévention du blanchiment de capitaux : le rappel à l'ordre. A propos de l'arrêt n°10/2008 du 23 janvier 2008", *J.T.* 2008, p.501.

¹¹⁹ Cons. Etat fr, 10 avril 2008, *J.T.* 2008, p.268 et obs. G.A. Dal "Avocats et blanchiment : autour du Conseil d'Etat de France..."; *Rec. Dalloz*, 2008, n° 33, p.2322 et note Ch. Cutajar, "Les avocats et la prévention de blanchiment".

¹²⁰ CEDH 6 décembre 2012, *J.L.M.B.*, 2013, p.720 et obs. J.C. Delepière et G.A. Dal.

¹²¹ Arrêt CJCE, 26 juin 2007, *J.L.M.B.* 2007, p. 1120.

¹²² Le bâtonnier agit dans ce cas sous sa responsabilité et, contrairement à la CTIF (article 22§9 de la loi du 11 janvier 1993), ne bénéficie d'aucune exemption pour faute légère.

La profession fait des efforts réguliers substantiels dans des conditions difficiles, pour sensibiliser les avocats à la problématique du blanchiment. Des règles particulières ont été introduites dans les codes déontologiques applicables aux avocats¹²³. La fonction de compliance a été introduite dans les cabinets d'avocats¹²⁴.

De multiples formations sont organisées par les autorités ordinales. Des contacts avec d'autres professions et d'autres barreaux sur le plan international sont organisés. Ces réunions montrent, par exemple, qu'en France -où le périmètre de la profession est comparable au nôtre- le nombre des déclarations de soupçon faites par la profession est quasi identique alors que le nombre d'avocats est trois fois plus élevé en France¹²⁵. Des dialogues fréquents ont lieu entre les bâtonniers et les avocats. La barre est consciente de ce que le blanchiment constitue une menace grave pour la démocratie. Les avocats font leurs meilleurs efforts pour participer au respect de leurs obligations légales en la matière.

La mise à l'index d'une profession par l'autorité publique chargée de l'application de la loi anti-blanchiment est inacceptable et contraire aux droits de l'Homme.

Le secret professionnel de l'avocat est un principe général de droit et constitue un des principes fondamentaux sur lesquels repose l'organisation de la justice dans une société démocratique¹²⁶. « *L'avocat se trouve (...) dans une situation essentiellement différente de celle des autres dépositaires d'un secret professionnel (...). La règle du secret professionnel ne doit elle céder que si cela peut se justifier par un motif impérieux d'intérêt général et si la levée du secret est strictement proportionnée, eu égard à cet objectif* ».¹²⁷

¹²³ Cf par exemples recommandation de l'OBFG du 12 mars 2007 relative à l'application par les avocats de la loi du 12 janvier 2004 sur la prévention du blanchiment, J.T., 2007, p.283 ; code de déontologie de l'avocat 2012-2013, OBFG, Anthemis, p.62, articles 4.68 et svts.

¹²⁴ Article 4.73 Code de déontologie 2012-2013, OBFG.

¹²⁵ Nombre de déclarations de soupçons adressées à l'autorité publique en France (Tracfin) 50.000 avocats

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Avocats	1	3	2	0	1	4

Nombre de déclarations de soupçons adressées à l'autorité publique en Belgique (CTIF) 15.000 avocats

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Avocats	3	3	3	0	1	10

¹²⁶ CEDH 6 décembre 2012, loc. cit. §123.

¹²⁷ Cour Constitutionnelle, 26 septembre 2013, Arrêt n°127/2013, B30 et B31.2

La Cour constitutionnelle belge a encore rappelé que « *les informations connues de l'avocat à l'occasion de l'exercice des activités essentielles de sa profession, à savoir l'assistance et la défense en justice du client et le conseil juridique, même en dehors de toute procédure judiciaire, demeurent couvertes par le secret professionnel et ne peuvent être portées à la connaissance des autorités* »¹²⁸.

Si cette interdiction de collaborer avec la CTIF a un fondement légal, elle n'établit aucune immunité pénale dans le chef de l'avocat. Sur le plan légal et déontologique, il n'est pas acceptable qu'un avocat participe à un acte de blanchiment¹²⁹. Les droits attachés à l'exercice de la profession ne peuvent être le paravent d'une quelconque complicité. L'exercice de la profession d'avocat suppose une intégrité professionnelle scrupuleuse. La divulgation d'informations à la CTIF, en dehors des conditions légales, constitue une violation du secret professionnel, enfreignant les droits de la défense et exposant l'avocat aux sanctions pénales et disciplinaires.

¹²⁸ Cour Constitutionnelle, Arrêt du 23 janvier 2008, op. cit. b.9.6

¹²⁹ « *Un avocat ne jouit pas de l'immunité pénale pour les infractions prévues à l'article 505 du Code pénal et le fait qu'un avocat peut être condamné du chef d'une des infractions prévues à cet article lorsqu'il a perçu des fonds pour la défense d'un prévenu qui sont des avantages patrimoniaux provenant d'une infraction, ne constitue pas une violation des droits de la défense, du droit à un procès équitable ou de la présomption d'innocence du prévenu* » (Cass. 18 janvier 2005, *Pas.*, 2005, p.133).

GAFI : le retour au citoyen ancien

Thierry AFSCHRIFT

Professeur ordinaire à l'Université Libre de Bruxelles

Créé en 1989, le GAFI se présente avec une modestie troublante. Ses dirigeants font de rares interventions publiques, et s'efforcent d'apparaître toujours comme un organisme d'experts, chargés de donner l'impulsion à des politiques, mais dénués de pouvoir.

Présidé actuellement par un ancien membre de la police fiscale russe, le GAFI ne comprend aucun élu, seulement des délégués nommés par le pouvoir exécutif de chaque Etat membre. Ceux-ci, le plus souvent issus de la police ou des autorités de poursuites, sont certainement des hommes de grande compétence et d'intégrité indéniable, mais, sans légitimité électorale, et chargés d'une mission unique, celle de coordonner la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, on peut craindre que nombre d'entre eux aient logiquement tendance à accorder la priorité aux exigences de cette mission sur d'autres considérations, comme les libertés des citoyens.

Les Parlements élus, même ceux des Etats les plus attachés à la notion de souveraineté, ont pris l'habitude de s'incliner devant des recommandations qu'ils prennent pour des ordres.

Cette inversion des rôles entre experts désignés par les gouvernements et élus du peuple s'accompagne aussi d'une certaine inversion des valeurs.

L'efficacité du système de lutte contre le blanchiment repose essentiellement sur le fait que les informations fournies aux Etats ne sont pas seulement recherchées par les agents des gouvernements. Une collaboration obligatoire est en outre exigée d'un nombre croissant de personnes exerçant une activité privée.

La contrainte la plus spectaculaire est celle qui oblige les professionnels à adresser des "*déclarations de soupçon*", concernant leurs clients. Ce système, qui implique une délation organisée et obligée, est difficilement compatible avec les valeurs traditionnelles de pays où la collaboration avec l'autorité est parfois perçue comme une forme de trahison. Chacun doit toujours se défendre de participer à des actes illégaux commis par autrui, mais est-il conforme à l'éthique de trahir la confiance de celui qui, surtout lorsqu'il peut s'attendre au respect du secret, a livré, à un banquier, ou a fortiori à un notaire ou à un avocat, des informations relevant du secret?

Cette obligation de dénoncer n'est toutefois que la partie la plus visible de la contrainte imposée à de nombreux professionnels. C'est toute une organisation qui est requise d'eux, non pour l'exercice correct de leur profession, mais simplement pour qu'ils soient à la disposition du Pouvoir lorsque celui-ci leur demandera des informations. Ils doivent rassembler, conserver et organiser des données pour le jour où, peut-être, l'Etat voudra savoir, et fera d'eux des collaborateurs obligés.

Le rôle du citoyen, ou de l'entreprise privée, n'est plus seulement de respecter ponctuellement des lois, qui, d'ailleurs, comme l'avait prévu Toqueville⁽¹³⁰⁾, deviennent de plus en plus pointilleuses et envahissantes. Il est dorénavant aussi tenu d'aider le Pouvoir à faire appliquer les lois aux autres, et de devenir, contre sa volonté, un rouage des organes de répression, sous peine de sanctions : le "*citoyen n'est plus pensable que comme une portion de l'Etat*"⁽¹³¹⁾.

Les membres de très respectables professions se voient investis, contre leur gré, d'un rôle comparable aux concierges et autres chefs d'îlots d'autrefois en Union Soviétique : informer l'autorité des faits et gestes de ceux qui pourraient être suspects.

Là où, depuis les Lumières on n'attendait du citoyen qu'au plus le témoignage en justice, à la demande du ministère public ou du prévenu, on requiert aujourd'hui de lui une véritable participation contrainte à l'œuvre de police.

La modestie apparente du GAFI a sans doute occulté un changement radical dans le rôle de l'individu par rapport au Pouvoir.

Benjamin Constant considérait que dans les temps modernes l'être humain disposait de droits, d'une indépendance personnelle qui lui permettait d'agir à sa guise, dans le respect des lois. Il opposait cette liberté moderne à la situation des Anciens qui, s'ils pouvaient parfois participer à l'élaboration des règles, en tant que citoyens, étaient des assujettis complets à l'autorité de l'ensemble, contraints de participer à l'action de l'Etat, et pas seulement de la subir.

Bien intentionné et confié en Belgique à des autorités raisonnables et d'une compétence élevée, ce système constitue en lui-même une régression des individus, à l'état de sujets, ou, comme le disait Isaiah Berlin, à celui de rouage d'une "entité collective"⁽¹³²⁾.

¹³⁰ Alexis de Tocqueville, De la démocratie en Amérique II, 4ème partie, chap. VI)

¹³¹ Frank van Dun, De utopie van de mensenrechten, p. 92

¹³² Isaiah Berlin, La liberté et ses traîtres, p. 123

Les individus sont normalement obligés, comme il se doit dans l'Etat de droit, de respecter les lois, qu'elles leur plaisent ou non, qu'elles soient justes ou injustes. Sous l'instigation du GAFI, ils redeviennent, comme les citoyens antiques, les serfs et les sujets du "*Polizeistaat*" du très efficace despote Joseph II, contraints d'apporter une assistance active au Pouvoir, en aidant son appareil de répression.

Une telle participation citoyenne aurait été aisément explicable si elle s'était réellement limitée aux crimes perçus universellement comme les plus graves. L'extension progressive du dispositif à des infractions, telles l'abus de biens sociaux dans une société unipersonnelle, ou la fraude fiscale, - dont nul ne peut discerner à partir de quand elle devient "*grave*" - qui ne suscitent pas de manière générale la même réprobation, entraîne en revanche une sérieuse perplexité.

Il en est de même de la soumission de certaines professions non financières à un tel système de délation pourtant conçu "*pour protéger le système financier*". Même si la loi belge s'est montrée, grâce à la Cour constitutionnelle, relativement mesurée en la matière, le fait de soumettre, certes de manière marginale, les avocats à des telles obligations est sans doute l'excès qui discrédite le plus le mécanisme. L'avocat ne peut jamais, en aucune circonstance, être complice d'un délit, mais, défenseur de l'individu contre le Pouvoir, il n'aurait jamais dû être traité comme un rouage de celui-ci.

La légitimité de la lutte contre le crime, et l'excellence des intentions de ceux qui, en Belgique, en sont chargés ne sont pas en cause. Mais le prix à payer pour, peut-être, améliorer l'efficacité du système répressif nous paraît excessif s'il consiste en un retour en arrière de plusieurs siècles, qui consiste à refaire de l'individu libre un simple sujet, contraint à collaborer avec un Pouvoir, qui, même élu, redevient, dans sa substance, le Léviathan de Thomas Hobbes.

Le secret professionnel des avocats : cet alibi de l'establishment financier

Martine BOURMANNE

Avocat

Face à une économie de marché devenue une économie de trafics mondialisée, dans laquelle le blanchiment d'argent constitue le symbole par excellence de la criminalité économique et financière, l'exercice de la profession d'avocat doit s'adapter. Les avocats en tant qu'auxiliaires de justice doivent concevoir leur « secret professionnel », institué dans l'intérêt général d'une société démocratique, dans un sens plus conforme à leur déontologie ainsi qu'à l'éthique de la profession.¹³³

L'avocat : partenaire obligé du combat

Le droit des affaires s'est converti en une sorte de « lex mercatoria » universelle imposée par la mondialisation à géométrie anglo-saxonne variable qui imprègne les grands cabinets d'affaires et les cabinets fiscalistes. Les avocats sont donc susceptibles d'être sollicités par les représentants de l'économie criminelle.

Un rapport de l'OCDE qui vient d'être présenté ce 17 octobre 2013 sur la corruption épingle le laxisme de la Belgique. Il dénonce le manque flagrant de ressources allouées aux autorités répressives qui a pour résultat un nombre très faible d'enquêtes et de poursuites pour corruption transnationale, un manque de sensibilisation des professions concernées au blanchiment d'argent et la faiblesse des sanctions envers les personnes morales.

Dans ce contexte, l'avocat est un partenaire obligé de ce combat. L'Ordre des avocats ne peut adopter une politique corporatiste uniquement défensive.

Or, l'attitude unanime des Barreaux est de s'alarmer de toute initiative internationale visant à éradiquer le blanchiment de capitaux, d'amplifier la menace sur les droits fondamentaux des citoyens, l'indépendance de l'avocat, le secret professionnel et la présomption d'innocence et de stigmatiser toutes les failles et tempéraments possibles de la loi pour échapper à l'obligation de déclaration de soupçon aux organismes en charge de la lutte contre le blanchiment.

¹³³ Laurent KASPER ANSERMET, Ancien procureur et juge à la Cour de justice de Genève, Les avocats face à la lutte contre le blanchiment et le terrorisme.

Culte de la pensée unique dans toute son hypocrisie car les valeurs réellement protégées sont celles de l'establishment financier et la protection d'un business juridique lucratif.

Le Secret professionnel et l'obligation de déclaration à la CTIF

Le secret professionnel a été institué pour le bénéfice du public c'est à dire dans l'intérêt général de la société solidaire de la confiance¹³⁴ et de la crédibilité¹³⁵ que certaines professions doivent inspirer.

L'avocat procure aux représentants de l'économie criminelle une image respectable et rassurante.

Il ne faudrait pas que l'usage de la profession avec la sécurité du secret professionnel soit un « passe droit » pour le crime.

La jurisprudence a émis le principe que le secret professionnel ne peut être revendiqué pour empêcher la divulgation de communications qui sont elles-mêmes criminelles ou qui sont faites dans le but d'obtenir des conseils juridiques pour faciliter la perpétration d'un crime.¹³⁶ Le principe voulant que le privilège de l'avocat ne soit pas perverti de sa finalité en servant d'abri au crime.¹³⁷

Notre société connaît une inflation du « secret » pour couvrir le crime et le mensonge.

Ainsi l'extension du sanctuaire du « secret défense » qui vise à entraver la manifestation de la vérité dans de multiples affaires (des frégates de Taiwan à Karachi, aux crimes de guerre en Irak etc..) ; les bastions du « secret bancaire » que sont les paradis fiscaux qui couvrent la fraude fiscale grave et organisée et l'évasion fiscale.

Or, de l'expression du GAFI, la profession d'avocat est désormais une « ouvreuse de porte » car certains avocats aident à travers divers actes sciemment ou à leur insu le blanchiment de capitaux.

¹³⁴ Pierre Lambert citant Naguet, note s/ cass.fr , 26 mai 1914, Sirey, 1918-1919,p. 10)

¹³⁵ Appel Bxl, 16ème chambre, 18 juin 1974

¹³⁶ J. Dickson et Descôteaux C/ Mierzwinsky, 1982, 1 RCS,p. 880

¹³⁷ Arrêt Solosky c/ R, 1980, 1 RCS,p. 835

« L'accroissement du risque de responsabilité lié à la complexité croissante des réglementations devrait inciter à une certaine prudence tous ceux qui interviennent directement ou indirectement comme conseils internes ou externes dans la mise en place de mécanismes particuliers et de structures sophistiquées dans le but d'échapper à l'impôt, qu'il s'agisse de conseillers fiscaux, d'experts comptables ou de comptables, de réviseurs d'entreprises, de conseillers juridiques ou d'avocats.

Il n'y a généralement pas de fraude fiscale grave et organisée sans le concours d'un conseil, seul à même de concevoir et de mettre en pratique les montages savants qui servent à échapper à l'impôt.

Il ne peut être admis qu'ils ferment les yeux sur certaines pratiques plutôt que de se reporter au point de faciliter la fraude. »¹³⁸

Une proposition de loi belge a été déposée ce 14 mai 2013 visant à instaurer un régime de sanctions pénales et financières et une interdiction d'exercer pour les conseillers fiscaux dont les avocats qui seraient complices ou conseillers de montages fiscaux frauduleux (Doc 532811/001 du 14 mai 2013)

Le Barreau doit s'inscrire dans cette nécessité impérieuse de ne pas détourner le secret professionnel de sa vocation légitime.

Il convient que l'exception au secret professionnel qui oblige les avocats à déclarer à la CTIF lorsqu'ils fournissent un conseil juridique aux fins de blanchiment ou savent que leur client sollicite un conseil en ce sens, soit réellement sanctionné par le Conseil de l'ordre. Est-ce une utopie réalisable ?

Le secret professionnel n'est pas un principe absolu

La Cour Européenne des droits de l'homme après avoir dit pour droit que l'obligation faite aux avocats d'information et de coopération avec les autorités responsables de la lutte contre le blanchiment ne viole pas le droit à un procès équitable visé à l'article 6 de la CEDH, a consacré dans un arrêt du 6 décembre 2012 le caractère relatif du secret professionnel de l'avocat.¹³⁹

- L'obligation de déclaration de soupçon ne touche pas à l'essence même de la mission de défense qui constitue le fondement du secret professionnel

¹³⁸ Alain ZENNER, Tendances, colloque 7 février 2001, accountancy and tax, p. 40 à 43, commissaire au gouvernement chargé de la lutte contre la grande fraude fiscale, membre du Conseil de l'Ordre des avocats du barreau de Bruxelles

¹³⁹ CEDH, **Michaud c/France**, 6 décembre 2012, rec. n°12323

- Eu égard au but légitime poursuivi que revêt la lutte contre le blanchiment de capitaux issus d'activités illicites servant à financer des activités criminelles, l'obligation de déclaration de soupçon ne porte pas une atteinte disproportionnée au secret professionnel.

La Cour de cassation française,¹⁴⁰ chambre criminelle, par un arrêt de principe d'envergure a décidé que :

« Le secret professionnel, même celui des avocats, n'est pas absolu, en particulier en cas de détournement de cette protection lorsqu'il existe des indices graves déjà recueillis au cours d'une instruction. La défense pénale ne représente qu'une part marginale de l'activité de la profession d'avocat. Le souci de transparence dans la vie des affaires, de l'information des actionnaires, de la protection des consommateurs n'est pas compatible avec une approche absolutiste et extensive du secret. Il ne faudrait pas, en effet, que, sous couvert de défense des droits de l'homme, ce soient des agissements frauduleux dont on cherche en fait à protéger l'anonymat. Le regain de la lutte contre la corruption implique une vigilance accrue de la part de tous les professionnels du droit.

Thierry Dupont, membre de la commission PME de l'Institut des réviseurs d'entreprise, considère que le réviseur d'entreprise ne pourra évidemment pas être accusé de violer le secret professionnel lorsque la loi lui impose une obligation de révélation ou d'alerte. Il en va ainsi dans les cas où il y a lieu de protéger un intérêt social considéré comme supérieur à celui du secret professionnel.¹⁴¹

L'avocat est auxiliaire de justice

Outre ses activités de conseil et de représentation de ses clients, l'avocat participe également au bon fonctionnement du service public de la justice.

L'article 444 du code judiciaire énonçant que l'avocat exerce librement son ministère pour la défense de la justice et la vérité.

Cette vocation rarement évoquée fait de l'avocat, dans le cadre de l'obligation de déclaration à la CTIF, non pas un auxiliaire de police mais un auxiliaire de justice chargé de protéger les valeurs les plus fondamentales de la société au rang

¹⁴⁰ Cour cassation française, chambre criminelle, 30 juin 1999, Bulletin criminel 1999, 97- 86.318)

¹⁴¹ T. DUPONT, Tribunaux, barreaux et révisorat d'entreprise : actualité de leur collaboration, Maklu, 2012, p. 220)

desquelles la lutte contre le crime organisé économique et financier est un défi majeur.

Cette mission est inscrite dans l'article 1 1° du code de déontologie de l'avocat édicté par l'OBFG le 17 janvier 2013 et constitue la colonne vertébrale du métier d'avocat :

« Fidèle à son serment, l'avocat veille en conscience tant aux intérêts de ceux qu'il conseille et dont il défend les droits et libertés **qu'au respect de l'Etat de droit**. Il ne se limite pas à l'exercice fidèle du mandat que lui a donné son client »

Ce rapport de force d'une oligarchie financière criminelle avec le droit, veut-il dire que la force fera le droit ou que l'avocat fera du droit une force ?

Déontologie des Avocats

Les devoirs de probité et de loyauté qui inspirent l'ensemble des comportements de l'avocat et confèrent à son intervention un fondement moral sont éloquents et devraient générer naturellement la collaboration de l'avocat vis à vis de la CTIF.

Le recueil des règles professionnelles du Barreau de Bruxelles illustre le devoir de loyauté par l'interdiction à l'avocat de conseiller à son client un quelconque comportement illicite. Belle antinomie lorsque l'avocat est dispensé de déclarations à la CTIF lors de l'évaluation de la situation juridique de son client appréciée de façon extensive par la Cour constitutionnelle comme étant « le conseil juridique au sens large »

Perspective

Une vision progressiste et éthique du « secret professionnel » de l'avocat doit prévaloir. L'ordre des avocats doit marquer de son empreinte les décennies à venir non en tant que caste frileuse de ses privilèges mais en tant que corporation digne de son implication face au crime organisé.

Dans cette dialectique, l'honneur de la profession d'avocat et le secret professionnel, le second doit s'incliner en faveur du premier.

La lutte contre le blanchiment des avoirs d'origine illicite : d'une guerre ciblée à un combat généralisé et permanent

Lucien NOUWYNCK

Procureur général près la cour d'appel de Bruxelles

Paris, 14 juillet 1989. Bicentenaire de la Révolution française. A cette occasion, le Président de la République, François Mitterrand, organise le « Sommet de l'Arche » à La Défense, réunissant les chefs d'Etat et de gouvernement des 7 pays les plus riches du monde. On parle encore du G7 : c'était avant la chute du Mur de Berlin ; le Premier secrétaire du Parti communiste de l'Union soviétique, Mikhaïl GORBATCHEV, frappe à la porte de ce club très fermé, mais il faudra attendre près de 10 ans avant que la Russie y soit admise et que le G7 se transforme en G8.

Une autre époque, un autre monde. C'est pourtant au cours de ce sommet que fut conçu le Groupe d'action financière (« GAFI »), qui naîtra quelques mois plus tard à Bercy, avant de s'installer au siège de l'OCDE, au château de la Muette, toujours à Paris. Il rassemblait les membres du G7 et quelques autres pays, dont la Belgique. 16 membres au départ, 36 aujourd'hui, 180 adhésions aux recommandations de portée mondiale.

Le président des Etats-Unis, Ronald Reagan, avait déclaré la « guerre à la drogue ». L'idée germa qu'un front devait être ouvert contre les filières économiques et financières par lesquelles transitait « l'argent de la drogue » et infestait l'économie « honnête », d'où la mise en place d'un dispositif de nature à détecter les opérations de blanchiment de cet argent dans le système bancaire international.

Car c'était bien de « l'argent de la drogue » qu'il s'agissait au départ. Dès la première réunion du GAFI, à Bercy, la question du champ d'action fut l'objet d'âpres débats. C'est par le concours de l'ordre alphabétique et du retard de train d'un autre délégué qu'échut au représentant du ministre belge de la Justice, le redoutable honneur de prendre le premier la parole lors de cette réunion inaugurale. Il donna d'emblée le ton : le ministre Melchior Wathelet lui avait donné son feu vert pour défendre l'idée selon laquelle le projet ébauché au Sommet de l'Arche devait certes être soutenu, mais qu'il convenait d'en élargir le champ à la lutte contre le blanchiment du produit de toute activité illicite, quelle qu'en soit la nature.

Cette position était alors loin de faire l'unanimité, même en Belgique, où dans les milieux bancaires d'aucuns affirmaient tantôt que le blanchiment ne touchait pas les banques belges, tantôt qu'étendre la lutte contre celui-ci au produit de toute activité illicite serait de nature à mettre en péril le système bancaire, voire toute l'économie. Cette position était pourtant dictée par un impératif éthique et pragmatique.

Pragmatique : en termes d'efficacité, comment intervenir face à des opérations financières suspectes si leur répression implique de connaître l'origine des fonds, la nature précise de l'activité illicite dont ils sont le produit ? Non seulement les organisations criminelles diversifient leurs activités, ce qui rendrait tout tri aléatoire, mais en outre, au stade de la détection des opérations suspectes, il serait illusoire de pouvoir déterminer si un mécanisme cache le recyclage d'argent provenant d'un trafic de stupéfiants ou d'autres activités criminelles, ou encore d'une fraude fiscale à grande échelle.

Sur le plan éthique, comment justifier que les criminels, corrompus, ou autres fraudeurs, puissent impunément jouir des fruits de leurs lucratives activités illégales et que d'autres puissent faire profession d'aider à les recycler dans l'économie « honnête », sous prétexte qu'il ne s'agit pas de « l'argent de la drogue » ?

Dans le même temps où la lutte contre le blanchiment commençait à poindre dans les agendas politiques internationaux, le ministre belge de la Justice avait chargé son administration d'étudier les propositions du Commissaire royal à la réforme du Code pénal, Robert Legros, qui pourraient être rapidement intégrées dans notre droit.

Le juriste chargé de cet examen au ministère de la Justice, très au fait des courants d'idées et des projets en germe dans les cénacles internationaux, suggéra au ministre, au départ des idées du commissaire général à propos de la confiscation du produit d'une activité illicite, de franchir un pas de plus en érigeant en infraction autonome le blanchiment de ce produit. Le ministre Melchior Wathelet suivit la suggestion de son administration, le projet passa l'épreuve des débats parlementaires, non sans farouche résistance des lobbies financiers, et aboutit à l'insertion dans le Code pénal de dispositions réprimant le blanchiment en tant que tel et permettant la confiscation, non seulement du produit direct d'une infraction, mais aussi de son produit indirect et des avoirs qui y ont été substitués. C'était un an à peine, jour pour jour, après la clôture du Sommet de l'Arche¹⁴².

La Belgique fut ainsi un des premiers pays à adopter une législation réprimant le blanchiment de capitaux d'origine illicite, quelle que soit l'origine des avoirs blanchis, dispositif bientôt complété en 1993, conformément aux recommandations du GAFI, par des mesures de prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment, dont la Cellule de traitement des informations financières (« CTIF ») est la clef de voûte.

Vingt ans se sont écoulés depuis, vingt années d'un combat permanent, tant au plan international que national.

¹⁴² Loi du 17 juillet 1990 modifiant les articles 42, 43, et 505 du Code pénal et insérant un article 43bis dans ce même code.

Au plan international, ce sont les brèches des digues qu'il faut sans cesse tenter de colmater. Dès le début des activités du GAFI, nous n'eûmes de cesse de souligner que, tant que les Etats participants tolèrent, parfois très proches d'eux, voire chez eux, des sociétés offshore et des paradis fiscaux – appelés diplomatiquement « juridictions non coopératives » –, tant qu'ainsi les circuits financiers de la fraude et du crime peuvent transiter pour se métamorphoser comme par miracle en placements aussi faussement honorables que vraiment discrets, l'action sera vouée à n'écumer que l'écume des flots d'argent noir.

Au plan national, le dispositif de prévention est loin d'être étanche. Il reste des secteurs qui y échappent et l'imagination des blanchisseurs est foisonnante.

Mais un allié non négligeable des fraudeurs reste, tout simplement, la faible efficacité de notre système pénal, dès qu'il s'agit de fraudes d'ampleur. En effet, les moyens mis en œuvre pour construire de subtiles stratégies visant à échapper aux dispositifs de dépistage du blanchiment et au fisc sont sans commune mesure avec ceux, dérisoires, des parquets financiers et des chambres correctionnelles des cours et tribunaux.

Dans l'émotion du scandale mis au jour par l'*offshoreleaks*, les fermes déclarations se multiplièrent : ce serait terminé, plus jamais ça, etc. Qu'y a-t-il de changé depuis ?

Au cours des douze derniers mois, la cour d'appel de Bruxelles a, par deux fois, fait le constat du dépassement du délai raisonnable, du fait de son propre manque de moyens, dans des affaires d'escroquerie fiscale et blanchiment portant sur plusieurs millions.

On compte trop de dossiers prescrits ou aboutissant au constat du dépassement du délai raisonnable, ou trébuchant sur des failles de procédure, ou encore aboutissant à des acquittements parce que l'on échoue à prouver le caractère fictif d'opérations subtilement masquées par des détours via des constructions offshore en terres discrètes et accueillantes, en raison de défaillances à tous les niveaux de la chaîne pénale : manque d'enquêteurs, d'experts et de magistrats spécialisés et disponibles. De facto, les priorités se situent ailleurs. Bref, une justice faible avec les forts.

Or la fraude fiscale de grande ampleur et l'injection de capitaux d'origine illicite dans l'économie sont de nature à déséquilibrer le fonctionnement de l'économie. Elles obèrent aussi gravement les finances publiques, au préjudice des contribuables qui doivent payer plus pour compenser l'impôt éludé par d'autres. Une politique criminelle digne d'un Etat de droit doit pourtant tendre à consolider les mécanismes régulateurs qui contribuent à la cohésion sociale et au bien-être individuel et collectif.

Il ne faut pas perdre de vue que, plus qu'un objectif, la sécurité est une résultante. Une société sûre n'est-elle pas d'abord une société fondée sur le droit et la justice, où chacun peut trouver sa place et sa dignité sans assister impuissant à la prospérité indécente de ceux qui ont les moyens d'esquiver les lois ?

D'un point de vue strictement comptable, le renforcement des moyens de la justice dans la lutte contre la criminalité économique et financière aurait certes un coût, mais l'investissement serait à dire vrai dérisoire d'un point de vue macro-économique, si l'on prend en compte les sommes actuellement perdues par la collectivité en raison de l'inefficacité de la répression.

Enfin, sur les plans éthique et social, l'impunité dont jouissent trop souvent ceux qui peuvent se permettre de développer des stratégies sophistiquées pour mettre à l'abri le fruit d'activités illicites et de la fraude fiscale organisée est inacceptable. Elle renforce en effet les inégalités sociales à un moment où l'Etat demande des efforts aux citoyens et s'impose des restrictions qui touchent notamment certaines prestations sociales, au détriment des plus faibles.

On comprend donc que vingt ans après la mise en place de la CTIF, vingt-trois ans après l'adoption de la première loi belge anti-blanchiment, vingt-quatre ans après la naissance du GAFI, le président de la CTIF, Jean-Claude Delepière, dresse un bilan préoccupant¹⁴³ qui confirme que le combat est loin d'être terminé et qu'il faudra, outre le dévouement de tous ceux qui s'y consacrent, une forte volonté politique traduite en actes pour qu'il puisse être gagné.

Les efforts se poursuivent néanmoins : tout récemment, un comité ministériel et un collège de coordination de la lutte contre le blanchiment de capitaux d'origine illicite ont été mis en place¹⁴⁴. La Belgique se conforme ainsi aux dernières recommandations du GAFI, approuvées en 2012. L'objectif est de réunir les acteurs de la lutte contre le blanchiment, tant dans ses aspects préventifs et administratifs que judiciaires, dans le respect des compétences légales des uns et des autres, afin de mieux définir, coordonner et mettre régulièrement à jour les politiques adéquates en la matière. Ce travail devra s'appuyer notamment sur une évaluation des risques et des menaces, qui devrait conduire à une affectation efficiente des ressources disponibles. A défaut de disposer d'une augmentation substantielle des moyens, en

¹⁴³ *Paris Match*, édition belge, 17-23 octobre 2013, « Délinquance financière en Belgique : l'état d'urgence est dépassé. », interview de Jean-Claude Delepière, président de la Cellule de traitement des informations financières (« CTIF »).

¹⁴⁴ Arrêté royal du 23 juillet 2013 portant création du Comité ministériel et du Collège de coordination de la lutte contre le blanchiment de capitaux d'origine illicite, *Moniteur belge*, 30 juillet 2013, p. 47660.

particulier de la justice, il faudra cibler les actions pour une plus grande efficacité là où cela se justifie le plus.

La Belgique fera prochainement l'objet d'une évaluation par le GAFI, qui retiendra l'attention au cours des deux années qui viennent. Notre pays peut être fier du rôle qu'il a joué depuis près d'un quart de siècle au plan international et de ce qu'il a mis en œuvre au plan national dès le début de la même période. L'évaluation portera aussi sur l'effectivité du système national, conditionnée par la capacité effective de ses différentes composantes à atteindre les objectifs découlant des 40 recommandations du GAFI.

Ce n'est pas un mystère que, sous l'angle de l'effectivité et de l'efficacité des poursuites pénales en matière de lutte contre le blanchiment et, plus généralement, de répression de la criminalité économique, financière et fiscale, des marges pour progresser existent. Formons le vœu que le regard du GAFI sur notre situation soutiendra une volonté politique de doter la justice de moyens à la hauteur des enjeux.

La lutte contre le blanchiment : un moyen de rétablir quelque peu la balance de la justice ?

Damien VANDERMEERSCH

Avocat général à la Cour de cassation et professeur à l'Université catholique de Louvain et aux Facultés universitaires Saint-Louis

L'argent est un raccourci de la réussite, et les raccourcis - c'est connu - éliminent tous les détails embarrassants. (Philippe Bouvard)

Nombreuses sont les infractions où le mobile principal des auteurs est de réaliser un profit illicite. C'est même la règle en matière de délinquance dite "financière". La recherche d'un gain substantiel constituant souvent le « nerf de la guerre », l'incrimination de blanchiment a le mérite de recentrer l'attention sur cet aspect crucial de la délinquance.

Elle permet d'abord de poursuivre les différents acteurs qui contribuent, à quelque titre que ce soit, à masquer l'infraction et le bénéficiaire qui en a été retiré, et qui permettent ainsi aux délinquants de jouir, en toute quiétude et avec pignon sur rue, du produit de leurs activités illicites.

De plus, par les mécanismes mis en place de dépistage, de repérage et de retraçage des mouvements portant sur les profits tirés des différentes formes de criminalité, le blanchiment offre, par rapport à l'enquête judiciaire dite « classique », une approche originale pour identifier les infractions et les différents maillons de la chaîne délinquante.

Enfin, en raison des amendes fort importantes applicables (entre 26 euros et 100.000 euros multipliés par 6¹⁴⁵) et de la peine de confiscation qui doit être prononcée¹⁴⁶, la répression du blanchiment permet d'attaquer le mal par le mal, en s'en prenant à la fortune de celui qui a, par l'acte délinquant, recherché un profit. La confiscation obligatoire de l'objet du blanchiment constitue en effet une arme répressive redoutable, surtout depuis que la loi du 10 mai 2007 a consacré le caractère personnel et non réel de cette confiscation et a introduit la possibilité de la confiscation par équivalent de l'objet du blanchiment (art. 505, al. 6 et 7 C. pén.). Ainsi, un organisme bancaire reconnu coupable de blanchiment peut se voir condamner à la confiscation par équivalent de la totalité ou d'une partie des sommes

¹⁴⁵ Par application des décimes additionnels.

¹⁴⁶ En matière de blanchiment, la confiscation de l'objet du blanchiment est obligatoire même si l'objet n'appartient pas au condamné.

blanchies même si celles-ci n'ont fait que transiter par les comptes de cette institution.

Ceci étant dit, l'argent symbolise les inégalités sociales : d'une part, il incarne le pouvoir, la réussite, la notoriété tandis que, d'autre part, le manque d'argent entraîne une vulnérabilité accrue, la pauvreté, l'exclusion et/ou le désespoir.

Bien qu'il ne soit pas tellement « sexy », l'argent possède un pouvoir séducteur sans pareil : il peut conduire tant des riches que des moins nantis à franchir la ligne blanche. Toutefois, la violation de la loi n'emporte pas les mêmes conséquences pour les uns et pour les autres. Tant au niveau des poursuites que de la sanction, il n'existe pas d'égalité dans la répression.

Sur le plan de l'enquête, reconnaissons que les dossiers en matière de blanchiment et de criminalité financière et organisée nécessitent des recherches particulièrement lourdes et chronophages, surtout lorsque l'argent a suivi des parcours sinueux à l'étranger : ces dossiers exigent non seulement une débauche de temps et de moyens mais aussi une compétence et une certaine forme d'opiniâtreté.

Or si l'argent a un grand pouvoir de séduction, on ne peut en dire autant des sections financières des parquets qui n'ont pas le même pouvoir attractif. Il faut reconnaître qu'on y travaille souvent comme des forçats, que la complexité du dossier multiplie les embûches et que le combat est de très longue haleine. La bonne volonté des magistrats, même de ceux les plus motivés, ne suffit pas toujours, surtout face à l'ampleur de la tâche, une défense qui dispose de moyens fort importants eu égard aux enjeux financiers gigantesques que charrient certains procès.

L'on sait que le temps joue contre la justice. Lorsque les enquêtes financières s'éternisent, l'érosion du temps y joue un rôle dévastateur : que de fois, une simple déclaration de culpabilité vient ponctuer la procédure en raison du dépassement du délai raisonnable ou, si une peine d'emprisonnement est prononcée, elle l'est avec sursis. Force est de constater qu'en fin de course, la peine, hormis les confiscations, ne pèse pas bien lourd dans les dossiers financiers.

Ainsi, le risque judiciaire des uns et des autres n'est pas le même. La composition de la population carcérale en témoigne : alors que la case « prison » est souvent une réalité pour les plus démunis, elle représente une éventualité assez théorique pour les nantis. Et si de plus, aucune sanction financière significative ne vient toucher durement le délinquant financier, l'inégalité de traitement devient alors flagrante.

A cet égard, la transaction telle qu'elle a été « élargie » récemment par le législateur nous paraît constituer un mauvais signal. Pour rappel, le législateur a estimé que

l'élargissement des possibilités de transaction (notamment à l'infraction de faux et usage de faux) devait apporter une solution à la situation actuelle particulièrement problématique en ce qui concerne les délais déraisonnablement longs des procédures dans les affaires financières et fiscales¹⁴⁷. Ainsi, suivant le Ministre, la transaction serait principalement adaptée aux infractions patrimoniales (infractions financières et fiscales), sans toutefois s'y limiter. En outre, le ministère public a désormais la possibilité de proposer une transaction lorsque l'action publique est engagée, en cours d'instruction mais aussi pendant l'examen devant les juridictions d'instruction et les juridictions de jugement¹⁴⁸. Cette possibilité pour le ministère public de court-circuiter le juge saisi de la cause suscite des interrogations dès lors que la transaction peut être dorénavant conclue entre le ministère public et la personne poursuivie dans le dos du juge et même contre sa volonté.

Les premières applications de la nouvelle forme de transaction dont la presse s'est faite l'écho ont soulevé des critiques légitimes, notamment en raison de l'opacité et du déficit de contrôle qui entourent cette forme de règlement « amiable ». Il faut constater que face à l'emprisonnement qui frappe de plein fouet une population plus vulnérable et défavorisée, la transaction apparaît pour les plus nantis comme un moyen d'échapper à l'étau de la justice et à toute forme de casier judiciaire et ce, moyennant un prix perçu comme bradé. Un proverbe arménien affirme que *la richesse donne des jambes aux boiteux, de la beauté aux laids, et de l'intérêt aux larmes*, mais ici l'argent permet également aux délinquants financiers de se racheter une honorabilité. Comme l'argent destiné à payer la transaction n'est pas nécessairement exempt de tout soupçon, celle-ci peut constituer parfois la forme la plus aboutie de la troisième étape du blanchiment, l'intégration en permettant au délinquant de se payer un brevet de chasteté judiciaire.

Si l'on veut, un tant soit peu, réduire la différence de traitement judiciaire entre nantis et plus démunis, il convient qu'au-delà des discours politiques et des effets d'annonce, une riposte efficace soit opposée à la délinquance financière. La lutte contre le blanchiment s'inscrit résolument dans cette logique en centrant sur l'aspect financier son action et la répression qui doit s'en suivre.

Pour que la justice reste crédible et cohérente en la matière, le défi à relever au quotidien est de pouvoir mener des enquêtes effectives qui débouchent sur des sanctions pécuniaires "significatives", touchant durement des gens qui ont bâti leur fortune ou une partie de celle-ci grâce à des activités illégales. Ce combat nécessite non seulement des moyens mais relève également d'une volonté de politique criminelle sans faille.

¹⁴⁷ *Doc. parl.*, Sénat, S.O. 2010-11, n° 5-869/4, p. 3.

¹⁴⁸ *Voy. Doc. parl.*, Sénat, S.O. 2010-11, n° 5-869/4, p. 2 et 3.

OPERATION C.T.I.F. (Caïman Targuet International Fight)

Michel CLAISE

Juge d'Instruction au parquet de Bruxelles

Dans l'antichambre du bureau ovale, le général J-C Stone attendait patiemment que le président le reçoive. C'était la première fois que la plus haute autorité des Etats-Unis avait exprimé le souhait de le rencontrer, lui, un des grands commandants des forces des Marines, le corps d'élite d'intervention. L'homme était à l'image de son patronyme, une pierre d'abord brute que les épreuves du temps avaient polie au point de la rendre indispensable dans la construction du mur de protection de la Nation. Des entraînements surhumains aux premières interventions comme simple soldat d'abord, il avait connu les deux « tempêtes du désert », l'Ile de la Grenade, l'enlèvement de Ben Laden, gravissant marche par marche l'escalier glorieux qui l'avaient mené au sommet de la hiérarchie. S'il était aujourd'hui convoqué, c'était sans doute que le président avait à lui demander de se tenir prêt à intervenir : mais où ? L'Iran, enfin ? La Syrie ? Qu'importe la cible, ses troupes, les meilleures du monde, rempliraient leur mission. La porte s'ouvrit et Obama lui-même vint le chercher, main tendue.

Général, quel plaisir de faire votre connaissance. Entrez, entrez, on n'attendait plus que vous.

Le bureau était plein de monde. Sur un divan, la vice-présidente, dans une pose alanguie, lui sourit ostensiblement. Le général reconnut pas mal de personne, des hommes politiques, deux conseillers, le porte-parole, et même un républicain : toute la panoplie des grands dirigeants du pays et les gestionnaires des conséquences de leurs décisions. Après une rapide présentation des huiles présentes, le président entra dans le vif du sujet. Et là, Stone n'en crut pas ses oreilles. Jamais, au cours de sa carrière, il n'avait imaginé un plan d'une telle envergure, d'une telle ambition. Il ne manquait à Obama que des ailes pour être définitivement transformé en archange.

+
+ +

Deux mois plus tard, sur le tarmac d'un aéroport militaire près de la Floride, le général s'adressa à ses troupes, composées de 3 000 hommes, aviateurs, parachutistes, et fantassins. Dans quelques instants, ils allaient prendre leur envol vers leur destination, dont le secret avait été gardé jusqu'au bout.

Mes enfants, aujourd'hui, vous êtes tous mes enfants, je vous le proclame : notre destin est lié à celui de notre Nation. Le monde entier, dans 24 heures, connaîtra chacun de vous par son nom et verra en lui le germe d'un monde nouveau. La forteresse que nous prenons d'assaut est une des plus puissantes au monde, quoique dépourvue de canons, de soldats, de chars et d'aviation. Nous partons en terre ennemie récupérer ce qui nous a été volé, ce qui a été dérobé à tant d'autres pays...

A la fin de son discours, il termina par ces mots :

Alors, soldats, êtes-vous prêts pour cette mission ?

Trois mille cordes vocales en une seule voix lui répondirent :

Chef, oui, chef !

Il était temps d'embarquer. Toutefois, il manquait encore le groupe des « tueurs ». Le président avait mentionné leur existence et leur intervention la veille, discret sur l'identité de cette élite qui s'ajoutait en soutien au corps des Marines. Leur arrivée était attendue à la dernière minute avant le décollage du premier avion. Les moteurs s'étaient mis vrombir. Les militaires, qui avaient recouverts leur visage de peintures de guerre, avaient pris place à bord. La première à décoller serait la division des parachutistes, ceux qui prendraient d'assaut l'aéroport, assurant l'atterrissage des forces américaines. Le premier avion se mit en tête de piste, attendant l'ordre du général. A ce moment, le bus amenant ces mystérieux « tueurs » pénétra sur le tarmac. Le général fit un signe du pouce et le premier B-52 prit son envol. Un autre appareil se plaçait déjà derrière et il en serait ainsi jusqu'à ce que tous, recouvrant le ciel, prendraient la direction de leur cible. Le dernier transport était réservé au général et aux « tueurs ». Qui étaient-ils ? Des troupes super entraînées, des ninjas aux étoiles de mort, des clones de Sylvester « Rambo » Stallone, les enfants biologiques du gouverneur de Californie ? Le bus aux vitres teintées se gara à côté du podium d'où Stone avait tenu son discours et les portes s'ouvrirent. Il en descendit une vingtaine de jeunes gens, en jeans et T-shirts à l'effigie de Martin Luther King ou de Che Guevara, écouteurs sur l'oreille et, à l'épaule en bandoulière, leur ordinateur. Le plus âgé qui devait avoir 25 ans se dirigea vers le général et lui tendit la main, non sans avoir ôté d'abord les écouteurs de son I-pod.

Salut J-C, ça boume ?

Un peu surpris, Stone le salua à la militaire et invita la troupe de collégiens à monter dans l'avion. On aurait dit un remake d'American Pie. Mais la présence de ces teenagers n'avait rien d'anormal. Durant le vol, le général se souvint des propos du président. « Général, l'Amérique et le monde libre ont plusieurs ennemis. Un des pires, parce que sournois, est le blanchiment d'argent sale. Il faut faire un exemple et tant que nous y sommes, tenter de récupérer ce qui nous a été volé. Je vous propose d'investir les Iles Caïman, de prendre possession de leurs banques et de laisser faire mes troupes à moi ». Des geeks, tout simplement, des jeunes surdoués en informatique, nés avec des circuits à la place des neurones et dont l'existence était limitée à l'universalité de leur écran. Plus dangereux que tout le corps des Marines. A cinq heures a-m, local time, les parachutistes prenaient le contrôle de l'aéroport. Deux heures plus tard, les Marines avaient investi les banques et les informaticiens s'étaient mis au travail. Il ne leur fallu pas une heure pour percer le coffre-fort des codes et copier les disques durs. Il y eut bien quelques avocats chagrins qui vinrent se plaindre, menaçant l'opération de nullité pour défaut dans la procédure, mais le général resta intraitable et les envoya se faire inscrire au barreau de Guantanamo. L'intervention C.T.I.F. pour Caïman Targuet International Fight fut un des plus grands succès militaires de l'année, saluée par les pays du monde entier, de la Chine à la Russie, en passant par l'Europe. Un mois plus tard, sur le parterre de la Maison Blanche, le président remettait au général Stone la médaille du Congrès. Après l'avoir embrassé par trois fois, il tint ce discours historique.

Comme le trésor des pirates des Caraïbes caché quelque part dans l'île de la Tortue, près de 250 milliards de dollars d'argent sale dormaient dans les coffres des Iles Caïman. Aujourd'hui, nous avons récupéré le butin et flanqué à ces corsaires une leçon qu'ils ne sont pas prêts d'oublier. Général, vous êtes formidable, for-mi-dable...

Le visage d'Obama s'était émacié et un drôle de nœud papillon était apparu sous son menton. Jean-Claude Delepière, sorti du sommeil par son radioréveil qui diffusait le standard de Stromae, se maudit d'avoir oublié qu'on était samedi matin et de ne pas l'avoir coupé la veille. Il appuya sur le bouton « stop », se retourna, plongeant dans la douceur du confort de la couette et de l'oreiller, accueillante comme les flots de la mer turquoise des Caraïbes et ferma les yeux, espérant reprendre, où il l'avait laissé, le cours de son rêve merveilleux.

La grande délinquance financière, mirage ou réalité ?

Cédric VISART DE BOCARMÉ

Magistrat fédéral délégué

Notre société se montre de plus en plus sensible à l'insécurité qui menace tout citoyen dans sa vie quotidienne. Qui ne s'est pas révolté par le vol du portefeuille arraché des mains d'une personne âgée ou le home-jacking lâchement perpétré au milieu de la nuit ?

Tous les efforts de répression se concentrent sur ces phénomènes car les citoyens les réclament et les responsables politiques tentent de donner une réponse à la mesure de cette attente. « Plus de bleu dans la rue » est un slogan qui reflète particulièrement bien cette préoccupation sécuritaire qui sollicite sans cesse des moyens supplémentaires.

Et pourtant, d'autres phénomènes criminels nous entourent que nous ne voyons pas ou qui ne semblent pas nous concerner directement. On peut citer le terrorisme qui, pour l'heure, semble épargner notre pays ou le blanchiment d'argent, par nature invisible, qui ne paraît pas concerner directement le citoyen dans son existence quotidienne.

Cette situation est interpellante pour le professionnel de la répression de la délinquance souvent confronté à une grande indifférence de la population et des médias et à un manque de moyen pour réaliser des enquêtes dans un délai raisonnable. La gravité des phénomènes de délinquance financière ne doit pas nous échapper et mérite une réflexion plus approfondie permettant de dépasser les simples apparences d'un danger anodin.

Les attentats du 11 septembre 2001 à New York ont certes marqué l'opinion mais peu s'interrogent sur les moyens considérables qu'il a fallu mettre en œuvre pour les réaliser. Les exactions et les menaces des terroristes d'Al-Qaïda nous révoltent mais qui se pose la question de savoir qui paie les armes et hommes qui les manipulent dans une partie importante du monde ? La situation économique précaire que nous connaissons nous préoccupe mais qui s'interroge sur le déséquilibre financier créé dans nos entreprises par l'afflux de capitaux occultes n'obéissant à aucune contrainte financière ou fiscale ?

Ce ne sont pas les phénomènes criminels les plus visibles qui sont nécessairement les plus dangereux et si nous n'y prenons garde, ils auront tôt fait de nous atteindre tant dans notre sécurité physique quotidienne par la multiplication d'attentats que dans notre sécurité financière par les menaces qu'ils font peser sur la stabilité du secteur financier du pays. En outre, le développement de la criminalité organisée internationale s'intensifie dans tous les domaines tant les profits générés sont importants. Un moyen important de les combattre est de repérer les flux financiers qu'ils génèrent afin de réprimer ces phénomènes et d'en confisquer les profits. Les trafics de drogues, d'armes, d'êtres humains, les escroqueries, la fraude fiscale, la corruption, le terrorisme sont autant de phénomènes qui sont suivis par la Cellule de Traitement des Informations Financières (la CTIF) qui reçoit annuellement près de 21.000 déclarations de soupçon dénoncés aux parquets du pays pour un montant global de 2,25 milliards d'euros.

Aujourd'hui, la communauté internationale a pris conscience du danger et a fait de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, une priorité. Le risque est d'autant plus élevé qu'aujourd'hui, la mondialisation des échanges économiques et la suppression des barrières commerciales permettent une libre circulation des personnes et des biens sans beaucoup de contrôle. Il existe aussi des parties du monde où la réglementation est totalement déficiente et les contrôles inexistantes au point que les pays concernés deviennent de véritables bases permettant des opérations financières occultes de grande envergure servant des desseins criminels.

Les grandes organisations internationales se sont saisies du problème. On peut citer les Nations-Unies, le Fond Monétaire International, le Conseil de l'Europe, l'Union européenne, la Banque Mondiale. Toutes contribuent à définir des normes internationales pertinentes de nature juridique, financière et répressive à faire adopter par tous les pays pour tenter d'endiguer les flux de capitaux occultes.

Il convient aussi de citer le Groupe d'action financière (le GAFI), organe intergouvernemental créé en 1989, composé de 36 membres et auquel participent 180 Etats qui élabore sans cesse de nouvelles normes et encourage une efficace application de mesures législatives, réglementaires et opérationnelles en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les autres menaces liées pour l'intégrité du système financier international. Il opère en outre un contrôle et une évaluation de ses membres et émet des recommandations pour améliorer les dispositifs légaux et opérationnels. La Belgique sera évaluée cette année encore.

Si on peut se féliciter de cette prise de conscience et des efforts déployés au plan des textes et réglementations tant nationales qu'internationales, on ne peut qu'être inquiet au sujet de la situation constatée sur le terrain de la répression en Belgique. Les enquêtes touchant à ce phénomène exigent, pour être efficaces, la réalisation de plusieurs conditions.

D'abord, il faut disposer de bonnes informations d'origine nationale et internationale et de capacités d'analyse de celles-ci. Sur ce plan, les moyens manquent car il faut trouver la bonne information, se constituer des sources crédibles et fiables, entretenir des réseaux d'informateurs, consulter des documents pertinents. Ce travail ne peut être effectué que par des policiers, des fonctionnaires et des magistrats formés et expérimentés. Il faut aussi disposer d'outils d'analyse et de banques de données accessibles afin de pouvoir croiser les informations et les recouper. Ces moyens sont toujours rudimentaires.

Ensuite, il faut disposer de temps pour investiguer, trouver la bonne piste. Que d'informations se perdent ou ne peuvent être exploitées car les priorités se succèdent et il faut faire des choix. Que d'enquêtes s'enlisent car elles sont abandonnées durant de longs mois, au point que leur reprise, parfois par d'autres enquêteurs, ne permet plus d'en retrouver le fil. Combien de dossiers croupissent dans des cabinets surchargés ou ne sont repris qu'après des années d'inertie au point que leur répression devient quasi impossible ou se heurte au principe du dépassement du délai raisonnable empêchant le prononcé de toute peine correspondant à la gravité des faits.

Il ne faut pas se cacher la réalité : l'appareil répressif se livre le plus souvent à du bricolage improvisé plutôt qu'à l'application d'une méthode réfléchie, efficace et pouvant compter sur des moyens en rapport avec l'importance de l'enjeu. Des initiatives doivent être prises d'urgence pour améliorer la qualité de l'arsenal répressif car si la prise de conscience existe, il manque encore le passage aux actions concrètes ayant une répercussion sur le terrain.

Le moniteur belge du 30 juillet 2013 a publié un arrêté royal du 23 juillet 2013 portant création, au sein du gouvernement, du Comité ministériel et du Collège de coordination de la lutte contre le blanchiment de capitaux d'origine illicite. L'objectif affirmé dans le rapport au Roi est de répondre aux deux nouvelles recommandations du GAFI. La première vise à mieux évaluer les risques encourus par la Belgique en matière de blanchiment de capitaux et surtout d'en tirer les conséquences sur le plan de l'allocation efficiente des ressources et de la mise en œuvre des mesures fondées sur les risques. La seconde est de mettre en place au niveau national une autorité et des mécanismes «permettant de définir, de coordonner et de mettre régulièrement à jour des politiques nationales adéquates en

la matière ». La réunion de tous les acteurs concernés est un progrès substantiel mais il conviendra de vérifier qu'il ne s'agit pas d'un nouveau forum purement formel sans conséquences pratiques.

Le ministère public reste incontestablement un maillon faible dans la chaîne de la répression. Le collège des procureurs généraux n'est toujours pas pourvu du service d'appui digne de ce nom et pourtant créé par la loi depuis 2007. Il fait fonctionner ses réseaux d'expertise sans l'infrastructure nécessaire en puisant dans ses réserves opérationnelles. Les parquets et auditorats du travail des grands centres urbains et en particulier celui de Bruxelles, qui sont le plus concernés par la lutte contre la criminalité financière, ne sont nullement équipés de magistrats, membre de personnel et policiers en nombre suffisant et correctement formés. On ne peut que plaider pour une approche spécifique de ce type de criminalité afin de déterminer les moyens appropriés à consacrer à la lutte contre la criminalité financière, et cela malgré la crise budgétaire actuelle.

Twintig jaren CFI - CFI en Politie : gezamenlijke jacht op de portemonnee van de crimineel...

Johan DENOLF

Directeur directie Economische en Financiële Criminaliteit, Federale Gerechtelijke Politie,
Lid CFI,
Voorzitter Toezichtcomité OLAF

Twintig kaarsjes uitblazen, naar aanleiding van twintig jaar werking van de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI), is misschien het moment om even te mijmeren over de jarige. Met twintig jaren is die jarige piepjong, maar de CFI is zeker de kinderschoenen ontgroeid. En eigenlijk volwassen genoeg om zelf een balans op te maken van het leerproces van de eerste voorzichtige pasjes tot de zelfverzekerde tred van vandaag.

Wat rest mij dan als onderwerp van beschouwing? Misschien kunnen we even blijven stilstaan bij de iets oudere broer van de jarige, namelijk de politie gespecialiseerd in de strijd tegen het witwassen van gelden. Want zijn ze immers niet gemaakt om samen, vanuit hun eigenheid, te strijden voor hetzelfde doel? Laten we even teruggaan in de tijd.

Criminaliteit is van alle tijden, maar de verschijningsvormen ervan durven in de loop de jaren wel te veranderen. Hoewel sinds eeuwen de diefstal juridisch een diefstal is gebleven, heeft de opkomst van vervoersmiddelen (en dan vooral eerst de trein en later de auto) de dader van misdrijven veel mobieler gemaakt. Tot na de Eerste Wereldoorlog was er geen echte landelijke opsporingsdienst die daders van misdrijven, die buiten hun woonplaats opereerden goed kon aanpakken. De landelijke Rijkswacht stond toen vooral in voor de handhaving van de openbare. Enkel de gemeentepolitie van de hoofdstad Brussel, die toen al over een stevig uitgebouwde rekerchedienst beschikte, had op dat vlak een reputatie, zelfs buiten de eigen stadsgrenzen. Daarom werd in 1919 de Gerechtelijke Politie bij de Parketten (GPP) opgericht. Deze gerechtelijke politie specialiseerde zich in de loop der jaren bijvoorbeeld in jeugdpolitie, technische en wetenschappelijke politie, economische en financiële delinquentie (door criminologen vaak “witteboordencriminaliteit” genoemd) en ‘zware criminaliteit’.

Na de tweede wereldoorlog kende België de werkloosheidsregeling (1945), dubbel vakantiegeld voor de zes dagen jaarlijkse vakantie (1947), het algemeen stemrecht voor vrouwen (1948), invoering van twaalf dagen betaalde vakantie (1956), de derde vakantieweek (1966), de invoering van het sociaal statuut voor zelfstandigen (1967), kortom de uitbouw van de welvaartstaat. In diezelfde periode beleefde echter ook de

koude oorlog haar hoogdagen. In mei 1968 kleurde Parijs door de studentenopstand (“mei ‘68”), met kritiek op religie en maatschappelijke organisatie (zoals onderwijs, arbeidsmarkt,...). In die jaren werd ook het protest tegen de Vietnamoorlog het krachtigst. Naast nieuwe muziek (flower power), vonden drugs (Hasjiesj, wiet en LSD) hun (bredere) ingang in de samenleving. En diverse landen wilden hier tegen optreden. Zo werd onder auspiciën van de Verenigde Naties het Verdrag van 1961 van New York en het Verdrag van 1971 van Wenen, beiden inzake drugs, afgesloten.

Toch bleken de drugs niet uit de samenleving te bannen. In de jaren '80 werden uitgaansleven (megadisotheken) en drugs vaak in één adem uitgesproken. Razzia's in discotheken waren bijna een wekelijks gebeuren in België waarbij vaak harddrugs (XTC) in beslag werden genomen. De strijd tegen de drugs was nog niet gestreden. Onder Amerikaanse druk werd daarom door de Verenigde Naties op 20 december 1988 nog een derde Verdrag afgesloten: het Verdrag van Wenen tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen. Het zou een nieuw hoofdstuk in de strijd tegen de drugs moeten betekenen. België ondertekende dit Verdrag op 22 mei 1989 (hoewel het tot oktober 1995 duurde eer het effectief werd geratificeerd). Met het verdrag van 1988 wou de Verenigde Naties 'the war on drugs' efficiënter voeren door vooreerst een betere internationale samenwerking te organiseren, maar vooral door de enorme winsten die ermee gepaard gingen te kunnen ontnemen: de strijd tegen het witwassen is geboren. Het ontnemen van drugsgelden bleek tot dan toe in vele landen immers niet zo eenvoudig. België kende bijvoorbeeld wel de bijzondere verbeurdverklaring (de algemene verbeurdverklaring was bij Grondwet verboden), maar de toenmalige rechtspraak van het Hof van Cassatie liet niet toe om de criminele winsten uit drughandel verbeurd te verklaren.

Het Verdrag van 8 november 1990 van de Raad van Europa, dat te Straatsburg werd ondertekend, voorzag de ontneming van vermogensvoordelen voor andere misdrijven dan drugsmisdrijven. En zo legde dit Verdrag de hoeksteen voor het misdrijf witwassen, dat in België als een uitbreiding van de klassieke heling werd uitgewerkt (en vandaar in artikel 505 van het Strafwetboek terecht kwam). Na deze eerste repressieve witwaswet, namelijk de wet van 17 juli 1990 tot wijziging van de artikelen 42, 43 en 505 van het Strafwetboek en tot invoeging van een artikel 43bis in hetzelfde Wetboek, volgde de wet van 11 januari 1993, de zogenaamde 'preventieve witwaswet', waarmee de Belgische wetgever de Europese Richtlijn 91/308/EEG omzette (deze richtlijn behoorde tot de eerste pijler, namelijk de gemeenschappelijke markt, aangezien de bescherming van het financiële stelsel voor ogen werd gehouden). De voornoemde wet van 1993 creëerde de CFI, enkele jaren nadat het witwassen strafbaar was gesteld.

Op het moment van de invoering van het misdrijf “witwassen” (de term wordt in het strafwetboek eigenlijk niet gebruikt, wel de omschrijving “andere verrichtingen met betrekking tot zaken die uit een misdrijf voortkomen”) waren er in België nog drie algemene politiediensten (de Gerechtelijke Politie bij de Parketten, de Rijkswacht en de gemeentepolitie) en drie bijzondere politiekorpsen (de spoorwegpolitie, de luchtvaartpolitie en zeevaartpolitie). De drie algemene diensten hadden elk opdrachten van gerechtelijke politie (en bijgevolg betreffende de strijd tegen het witwassen van gelden) en taakverdelingen bestonden niet. De samenwerking tussen deze diensten was niet altijd optimaal...

De politieke overheden probeerden wel te sleutelen aan wat vaak de ‘politieoorlog’ werd genoemd. Begin jaren ’90 werden de eerste voorzichtige stappen richting een grotere uniforme politieregelgeving gezet, bijvoorbeeld door in 1992 de wet op het politieambt af te kondigen. Enkele maanden later richtte de toenmalige minister van Justitie Melchior Wathelet, tevens bevoegd voor de Gerechtelijke Politie bij de Parketten, met de algemene richtlijn 93/1 de ‘Centrale Dienst voor de bestrijding van de Georganiseerde Economische en Financiële Delinquentie’ (CDGEFID) op. Hij wilde namelijk voor de strijd tegen het witwassen toch wel wat extra aandacht. In een embryonaal stadium van samenwerking tussen politiediensten zou deze dienst zelfs bestaan uit personeelsleden van meerdere korpsen, om in 1994 bij de Algemene PolitieSteunDienst (APSD) te worden geïntegreerd. Maar deze jaren waren misschien niet de meest eenvoudige: de APSD was niet bedoeld als operationele eenheid (CDGEFID wel) en bovendien bleek de zee vaak te diep tussen de algemene politiediensten.

De zogenaamde “kleine politiehervorming” (1998) was voor de politieke overheden het moment om meer duidelijkheid te scheppen: de drie bijzondere politiediensten werden opgeslorpt door de Rijkswacht, de Gerechtelijke Politie bij de Parketten kreeg CDGEFID en de “opsporingspoot” van het vroegere Hoog Comité van Toezicht (dat voorheen een administratieve en gerechtelijke finaliteit had). Het koninklijk besluit van 17 februari 1998 voorzag dat CDGEFID, net als de corruptiedienst en de Nationale Brigade (ook wel de 23^{ste} genoemd of de BNB) als operationele diensten in de operationele directie van het Commissariaat-generaal van de Gerechtelijke Politie bij de Parketten werd ondergebracht.

Het was pas in die periode dat CDGEFID een gevoelige kaderuitbreiding kreeg: meer politiespeurders vanuit de brigades van de Gerechtelijke Politie bij de Parketten en een 20-tal burgerpersoneelsleden (waaronder een jurist, een economist, criminologen, boekhouders,...) allen ingezet om van de strijd tegen het witwassen een prioriteit te maken. Er werd toen tevens een groot bedrag voor een bijzondere expertendatabank uitgetrokken. Al deze middelen waren zeker mede de verdienste van de eerste directeur van CDGEFID, de heer Jean-Pierre Doraene, die als

politie van het terrein (en mede dankzij zijn financiële opleiding) al heel vroeg het belang van het witwassen van criminele vermogensvoordelen wist in te schatten. In die periode verhuisde de dienst ook naar het Atriumgebouw in de Notelaarsstraat te Brussel, waar hij momenteel nog steeds is gehuisvest. Net als de andere diensten van de ‘directie van de strijd van de financiële en economische criminaliteit’ (DJF), waarvan de CDGEFID tot op vandaag deel uitmaakt.

Niet alleen de personeelsmiddelen (en materiële middelen) werden gewijzigd: enkele jaren ervoor, in 1995 om precies te zijn, werd de ‘repressieve witwaswet’ een eerste keer aangepast om beter te stroken met de preventieve witwaswet. Het naar elkaar groeien van preventief en repressief model tussen CFI en CDGEFID werd een feit: telkens wanneer de CFI informatie opvroeg over gerechtelijke antecedenten van personen of bedrijven, deed het personeel van de CDGEFID – onder leiding van een politieofficier – opzoeken in de diverse systemen (van zowel Gerechtelijke Politie bij de Parketten, de Rijkswacht, Justitie) waardoor sneller de link kon worden gelegd tussen enerzijds criminele antecedenten of vermoedens van misdrijven (de zogenaamde “basismisdrijven”) en anderzijds de financiële transacties (waarvan werd vermoed dat ze in een witwasschema pasten).

Eén van deze basismisdrijven was uiteraard de drughandel. De Belgische “witwaswet” van 1990 werd voor de Belgische rechtbanken het eerst toegepast voor een zaak van het witwassen van gelden (in België) door een Nederlandse drugsbende. Eind jaren ’90 kon een pak van die (buitenlandse) druggelden nog steeds ontdekt worden omwille van de omwisselingen van kleine coupures van diverse nationale munten (Belgische Franken, Duitse Marken, Nederlandse Gulden, Britse Ponden, Franse Franken) in grote coupures van bijvoorbeeld de Nederlandse Gulden in de diverse wisselkantoren. De verdachte wisselverrichtingen werden door de aan de meldingsplicht onderworpen wisselkantoren aan de CFI gemeld, die op haar beurt doormelde aan de parketten. Met het project “Hit and Run Money Laundering” wisten CDGEFID en een aantal brigades van de Gerechtelijke Politie bij de Parketten een pak druggelden af te nemen via een “korte klap”: gelden en voertuigen werden in beslag genomen en na ondervraging mochten de vaak Nederlandse geldkoeriers, zogenaamde ‘katvangers’ die meestal geen uitleg konden, soms ook wilden, verstrekken vrij beschikken. De vonnissen spraken een verbeurdverklaring van de gelden uit, alsook van de gebruikte voertuigen en bevatten een gevangenisstraf voor de daders. Nederland leverde wel geen eigen onderdanen uit, maar de Nederlandse autoriteiten beloofden wel de straffen uit te voeren, waardoor de daders vaak op basis van het Belgische vonnis effectief achter Nederlandse tralies vlogen. Dit project was zo succesvol dat de Nederlandse criminele organisaties al heel snel voor hun koeriers wagens gingen huren want het in beslag nemen van goederen, die eigendom waren van een derde (het verhuurbedrijf), was toen wettelijk nog niet mogelijk. Dit is trouwens een constante

in de witwasbestrijding: net zoals de politie een “lerende organisatie” is, leren ook daders uit hun fouten en passen ze hun gedrag aan.

Bij de Gerechtelijke Politie bij de Parketten, werd het krachtig wapen van het “witwassen” echter niet alleen in de strijd tegen drugs ingezet, maar ook voor het bekampen van alle misdrijven die tot haar bevoegdheidsdomein behoorden, zeker ook in de financieel-economische materies. Door de “consensusnota” (de nota “verdergaande specialisering, betere taakverdeling en samenwerking tussen politiediensten”, dd. 3 juli 1996) en de richtlijn van de minister van Justitie van 21 februari 1997 tot regeling van de samenwerking en coördinatie inzake opdrachten van gerechtelijke politie tussen de politiediensten, werden zeker deze financiële onderzoeken bijna uitsluitend aan de GPP toegewezen.

Met de zaak “Dutroux” was de schroom van politici om een eind te maken aan de gebrekkige politiesamenwerking voorbij. Bijna alle grote politieke families van het land zetten hun handtekening onder het Octopusakkoord (mei 1998). Hierdoor werd de grote politiehervorming een feit: een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus zag het levenslicht. Met deze hervorming, die op 1 januari 2001 in werking trad (het eenheidsstatuut volgde op 1 april 2001), werden Gerechtelijke Politie bij de Parketten en bepaalde diensten van de Rijkswacht (voornamelijk CBO en BOB) opgenomen in de algemene directie gerechtelijke politie van de Federale politie, later omgevormd tot de Federale gerechtelijke politie. In het KB dat de Federale politieorganisatie regelde en de bevoegdheden vastlegde, stond de strijd tegen het witwassen van gelden expliciet als gespecialiseerde opdracht ingeschreven. En hoewel er in 2001 kort enige twijfel bestond, kreeg CDGEFID (net als de Centrale Dienst voor de Bestrijding van de Corruptie, CDDBC) van de politieke overheid een operationele werking toegewezen, binnen een centrale directie, namelijk de directie DJF of EcoFin, waarvan ik sinds 2001 het voorrecht heb om directeur te zijn. In deze directie werden toen ook de diensten Federal Computer Crime Unit en de Centrale Dienst voor de Bestrijding van de Valsheden ondergebracht.

De personen, die knowhow en ervaring hadden in de strijd tegen het witwassen van gelden binnen de nieuwe geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, waren om voornoemde historische redenen voornamelijk afkomstig van de Gerechtelijke Politie bij de Parketten. Bij de toenmalige Rijkswacht was wel binnen het Centraal Bureau voor Opsporingen het team Criminele Organisaties en Vermogens (COV) opgericht, maar het CBO was, in tegenstelling tot de CDGEFID, niet operationeel. Uit een strategische analyse over de periode 1 januari 2001 tot 30 juni 2001, gemaakt op basis van de NCDB (de voorloper van de Algemene Nationale Gegevensbank, ANG), bleek dat er slechts 9 (negen!) processen-verbaal over witwassen waren geregistreerd. Voor de periode 1 januari 2000 tot 30 juni 2000 waren er 23 PV's (in Polis). Die databanken werden indertijd vooral door

Rijkswacht en gemeentepolitie gevoed. De aanpak van het witwassen van gelden gebeurde na de politiehervorming in de arrondissementale diensten bijna uitsluitend bij de EcoFin-secties, waar grote groepen van oud GPP-ers werden ingedeeld. Ook bij de parketten werden (worden) de witwasonderzoeken quasi uitsluitend door de financiële secties behandeld.

Het moet trouwens worden gezegd dat de zeer ruime Belgische witwaswetgeving (die ‘witwassen’ als autonoom misdrijf instelt), het perfect mogelijk maakt om een witwasonderzoek los van elk basismisdrijf te voeren. Het is enkel noodzakelijk dat de illegale oorsprong van gelden wordt bewezen of aannemelijk wordt gemaakt; niet dat wordt bewezen dat de oorsprong afkomstig is van bijvoorbeeld een drugsmisdrijf, een mensenhandel of een georganiseerde btw-fraude. Bovendien zorgde de gestage stroom van informatie of inlichtingen die de CFI aan de parketten had doorgemeld, voor veel dossiers, die los van het basismisdrijf konden worden behandeld.

Met de gelijktijdige invoering van de Eurobiljetten en muntstukken op 1 januari 2002 in 12 EU-landen (België, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal en Spanje) en 3 niet-EU-staten (Monaco, San Marino en Vaticaanstad), verdween een belangrijke indicator van het witwassen van druggelden: de voornoemde typische valutaomwisselingen. Mede hierdoor steeg het belang van de verdachte ‘girale’ bankbewegingen in de CFI-doormeldingen, waardoor het voor veel politiemensen logisch leek dat deze witwaszaken enkel door de EcoFin-secties werden behandeld. Nochtans hebben de directie DJF en CDGEFID steeds gehamerd op het tweesporenbeleid inzake witwassen: enerzijds vanuit het klassieke misdrijf zoeken naar de geldstromen (de “deductieve” recherche) en anderzijds vanuit de verdachte geldstromen zoeken naar het misdrijf (de “inductieve” recherche). De deductieve methode werd toegepast bij de basismisdrijven die CDGEFID behandelde, zoals de ernstige en georganiseerde btw-fraude en de inkomstenbelastingfraude. De inductieve methode vooral bij de dossiers in de sectie witwassen.

Ondanks de vele opleidingen gegeven aan politieambtenaren, blijkt de deductieve recherche in de jaren na de politiehervorming nog voor weinig fenomenen voldoende intensief te worden gebruikt. Het kan voor de lezer toch wel verwondering wekken dat, gelet op de vroege band tussen drugshandel en witwassen, voor een dergelijk fenomeen de integrale en geïntegreerde aanpak zich niet uitstreckte over de voordeelontneming. Een deel van de verantwoordelijkheid moet wellicht bij de politie zelf worden gezocht. Een witwasonderzoek wordt nog steeds te veel als een EcoFin-onderzoek, een onderzoek voor uitsluitend gespecialiseerde financiële speurders, gezien. En hoewel in de tijdsbesteding van onderzoekers vermogensonderzoek afzonderlijk kon worden aangevinkt, zijn er lang

onvoldoende lessen getrokken uit het feit dat deze amper werden aangevinkt. Een ander deel van de verantwoordelijkheid voor de nog onvoldoende aandacht voor de ‘deductieve recherche’ wordt gedragen door de parketten, die witwasonderzoeken vaak als een zaak voor uitsluitend de financiële sectie gezien. Voor een drugsdossier met een aangehouden dader die maandelijks voor de raadkamer verschijnt, wilde de magistraat het dossier liefst zo snel mogelijk rond hebben. En een witwasonderzoek kan tijd in beslag nemen, dus werd het te vaak niet altijd opgestart.

CDGEFID en diverse partners (o.m. GAFI, CFI) hadden ondertussen vastgesteld dat na de wisselverrichtingen en de bankverrichtingen een nieuwe trend opdook: de cashtransporten, die zowel te maken had met het ondergronds bankieren (dat in bepaalde werelddelen populair is en met de globalisering ook bij ons intrede deed), maar ook met de stijgende casheconomie. In bepaalde sectoren en grootstedelijke gebieden vonden grote betalingen plaats in contanten (de sector van horeca, snackbars, phone-shops, nachtwinkels,...). De Europese Unie had de Verordening (Verordening (EG) nr. 1889/2005 van het Europese Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 betreffende de ‘controle van liquide middelen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten) uitgevaardigd, die in het Belgisch recht werd omgezet door het koninklijk besluit van 5 oktober 2006. Door CDGEFID werden in het kader van het NVP 2004-2007 onder andere opleidingsprojecten opgezet met diensten van de ‘algemene directie van de Administratie politie’ (DGA), namelijk de autowegenpolitie, spoorwegpolitie en luchtvaartpolitie. Ook werd meegewerkt aan contoles op de luchthavens (van Zaventem en Charleroi) en het spoorwegstation “Brussel-Zuid”. DGA zet de inspanningen inzake geïntegreerde grenscontrole thans verder. Inderdaad, gelden afkomstig van misdrijven die bijvoorbeeld in Turkije of Marokko worden geïnvesteerd, kunnen, omdat deze landen geen deel uitmaken van de EU en de daarover binnen de EU afgesloten kaderbesluiten uiteraard niet gelden, immers moeilijk daar worden ontnomen.

Voor het NVP 2008-2011 bleef de aandacht voor cash belangrijk. Een belangrijke partner in het cashverhaal zijn de diensten van de Algemene Administratie Douane & Accijnzen. Daar waar in het begin de samenwerking stroef verliep, is mede dankzij de druk vanuit het toenmalig kabinet van staatssecretaris Devlies, belast met de “coördinatie van de fraudebestrijding” en het huidig kabinet van staatssecretaris Crombez, de samenwerking verbeterd. Eén van de struikelblokken bleek lang het ontbreken van enig samenwerkingsprotocol tussen Federale politie en Douane & Accijnzen. Maar sinds de ondertekening van het protocol in 2012 is ook dit euvel van de baan. Het aantal cashdetecties door de diensten van Douane & Accijnzen stijgt ondertussen voortdurend. Bovendien gaat het tegenwoordig vaak om enorme bedragen die in beslag worden genomen.

De evaluatie van het NVP 2008-2011 is niet eenvoudig te maken. Het witwassen van gelden was prioritair. Maar een centraal en automatisch opvolgingsinstrument was nog niet voorhanden. Er zijn zeker arrondissementen, waar de projectwerking van de arrondissementele diensten van de FGP in het kader van het voornoemde NVP mooie resultaten kon voorleggen. Wat de lokale korpsen betrof (en dan vooral de lokale recherche-eenheden) diende de Federale politieraad in haar evaluatie van het NVP 2008-2011 vast te stellen, dat het NVP vaak gewoon in de kast belandde. Geen enkel lokaal korps schreef zich trouwens expliciet in voor de prioriteit witwassen uit het NVP 2008-2011.

Met het nieuwe NVP 2012-2015 werd “witwassen” als horizontaal fenomeen prioritair gesteld. Vanuit de politie werd gevraagd in alle programmadosiers van de andere prioritaire fenomenen een ontnemingsluit in te lassen. Op centraal niveau is dit ondertussen gebeurd. Diverse arrondissementen hebben witwassen ook als prioriteit opgenomen. Dit is een goede zaak. Naar voorbeeld van de FGP's van Antwerpen en Brussel wordt stilaan ook in de rest van het land in plukteams geïnvesteerd: een team dat de diverse secties (drugs, mensenhandel, diefstallen,...) kan bijstaan in het onderzoek naar de witgewassen vermogensvoordelen met het oog op de ontneming ervan. Dit is bemoedigend omdat het hopelijk een kentering kan brengen om het ontnemen in andere fenomenen definitief in de goede richting te duwen. Bij het parket van Antwerpen is zelfs een ontnemingmagistraat (die naast de ondersteuning van de magistraten van het COIV) zijn collega's magistraten in het arrondissement Antwerpen kan bijstaan. Er beweegt dus zeker een en ander in de goede richting.

En last, but not least, kon in de laatste strategische analyse over de periode 2008-2012 (door CDGEFID opgemaakt) worden vastgesteld dat de stijging van het aantal in de ANG geregistreerde aanvankelijk PV's inzake witwassen afkomstig zou zijn van lokale politiediensten. Het is wellicht nog te vroeg om te stellen dat zich een definitieve trend heeft ingezet, maar het is toch bemoedigend vast te kunnen stellen dat ook bij de lokale politie het besef groeit dat de aanpak van criminele vermogensoordelen kan bijdragen in de betere bestrijding van de hun toegewezen fenomenen.

De weg die de Belgische politie heeft afgelegd in de strijd tegen het witwassen van illegale vermogensvoordelen geeft een mooi parcours weer. Het is een weg van vallen en opstaan. Het is ook een weg gebouwd dankzij de operationele inzet van vele speurders die er stevast in gelooven en geloofden dat één van de meest effectieve en efficiënte wijzen om de daders daar te treffen waar het meest pijn doet: in de portemonnee. En daar zullen CDGEFID, de arrondissementele eenheden van de FGP's en de lokale rechediensten zich, samen met de jarige CFI, voor blijven inzetten. En hiermee is de cirkel rond. Proficiat jarige! Proficiat CFI!

La police locale face à la fraude sociale

Christian PERREMANS

Commissaire divisionnaire de police. – Zone de police de Bruxelles-Ouest.

En 2006, la zone de police de Bruxelles-Ouest eut son attention attirée par les interventions intempestives d'un propriétaire d'immeubles en faveur de ses locataires. Celui-ci intervenait tant auprès des services communaux de Molenbeek-Saint-Jean que du service de proximité de la police dans le but de réaliser rapidement l'inscription de locataires provenant de l'étranger.

Pour que ces inscriptions deviennent effectives, les locataires devaient produire des documents prouvant qu'ils disposaient de ressources en Belgique. Ceux-ci furent inscrits dans une ou plusieurs société(s) fictive(s). Ils reçurent – contre paiement - un ou des faux contrat(s) de travail ainsi que divers autres documents établis par des secrétariats sociaux (fiches de paie, certificats de chômage C4...). La fiche de paie était vendue, selon le cas, entre 150,00 EUR et 350,00 EUR la pièce.

Le dossier – rapidement mis à l'instruction – est connu sous le nom de « Cachalot ».

A supposer les faits établis, la fraude est l'une des plus graves jamais commises en Belgique : elle est à l'origine de 2996 assujettissements frauduleux à la sécurité sociale. De très nombreuses personnes ont ainsi obtenu une couverture sociale sans jamais avoir travaillé. Rien qu'à l'Onem, le préjudice dépasse 10.000.000,00 EUR. De nombreux secteurs de la sécurité sociale sont concernés : assurance-maladie invalidité, allocations familiales, vacances annuelles...

En outre, ces manœuvres favorisèrent le regroupement familial.

L'enquête a pu mettre en évidence l'existence d'une organisation structurée.

Elle a aussi et surtout mis en évidence le fait que divers acteurs institutionnels (administration communale, police, office des étrangers, ONSS, Onem...) avaient une connaissance imparfaite des méthodes employées par les organisateurs de ce type de fraudes et ne se parlaient pas assez.

Alertée par la problématique, la CTIF eut le mérite de réagir : elle prit l'initiative de proposer à plusieurs services de se réunir afin de se concerter davantage et attira leur attention sur le volet blanchiment de ce type de fraudes.

Il est exact que, dans des dossiers de cette nature, il est important d'enquêter sur le patrimoine des inculpés.

Le Juge d'instruction en charge du dossier « Cachalot » avait ordonné des enquêtes de patrimoine. Il est apparu que l'un des inculpés possédait plusieurs biens immobiliers, qui furent saisis à titre conservatoire. Dans un second temps, les loyers générés par ces biens immobiliers firent également l'objet de saisies.

Les fraudes aux dépens de la sécurité sociale ne relèvent malheureusement pas du passé. Ces fraudes – qui mettent en danger le système de sécurité sociale lui-même – sont encore commises de nos jours.

Elles ne peuvent être combattues efficacement que par une coopération entre toutes les institutions concernées, CTIF comprise.

La lutte contre le financement de terrorisme et le blanchiment : un fameux défi pour la Belgique !

Alain WINANTS

Administrateur-général de la Sûreté de l'Etat

Personne ne pourra le contester, la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement de terrorisme est une tâche particulièrement ardue nécessitant des compétences pointues et variées ainsi qu'une réelle collaboration entre les services concernés.

Ces deux problématiques, qui fondent les compétences principales mais non uniques de la CTIF, recouvrent en réalité des faits difficiles à appréhender, et plus encore à établir.

Financement de terrorisme et blanchiment de capitaux présentent en effet des formes multiples, des contours flous et une palette de procédés allant des plus simplistes aux plus alambiqués : fraudes, vols, trafics de drogues, d'or ou de pierres précieuses, quêtes au profit d'œuvres 'sociales', racket pur et simple, transports physiques d'argent (*money mules*), *hawala* ou transferts financiers vers des centres offshore, faux papiers ou vols d'identité, cybercriminalité ...

La commission de ces infractions repose également sur une longue chaîne d'acteurs aux profils très divers, allant du transporteur lambda au fiscaliste pointilleux en passant par le délinquant classique, le prêcheur charismatique, l'administrateur de sociétés complaisant, le faussaire habile ou encore l'agent immobilier véreux. Si ces acteurs ne savent pas nécessairement avec qui ni pour quoi ils travaillent, aucun ne doute qu'il faut impérativement agir en toute discrétion pour échapper aux griffes du système répressif.

En outre, les montants en jeu, pris séparément, peuvent sembler a priori dérisoires mais, mis bout à bout, constituent finalement une manne financière plus que confortable, a fortiori dans les cas de soutien aux groupements terroristes. Par expérience, l'on sait en effet que la commission d'attentats ne requiert pas nécessairement de lourds moyens financiers ou logistiques, l'important étant plutôt le retentissement médiatique qui s'ensuit.

D'autre part, s'il est vrai qu'elles affichent certains points communs, ces deux infractions ne peuvent cependant être abordées uniformément. Leur finalité, leurs auteurs, mais aussi souvent les sommes en jeu sont autant de variables très distinctes.

Des compétences variées

Nombreux sont les services, tant en Belgique qu'à l'étranger, qui cherchent, sinon à en venir à bout, à tout le moins à en entraver le développement. La Sûreté de l'Etat, d'ailleurs, ne fuit pas ses responsabilités en ces matières qu'elle considère comme prioritaires. En outre, les échanges d'informations sont réguliers entre le parquet et les services de renseignement. Et le renseignement, qu'il soit civil ou financier, est un élément clé pour empêcher le développement de ces pratiques au sein de nos frontières, car il permet souvent d'alimenter les enquêtes judiciaires à venir. De fait, si les criminels ont souvent un coup d'avance sur les instances répressives, il est de l'essence-même d'un service de renseignement d'essayer de prévenir toute menace, et donc d'anticiper les actions de ces groupements.

Faut-il encore que l'on s'entende sur la notion de menace car, s'il existe un consensus pour admettre et encourager la lutte contre les organisations terroristes et criminelles classiques (vols, trafics de drogues, trafics d'armes...), l'idée de mettre en cause des hommes d'affaires véreux mais désireux d'investir dans notre économie, est plus difficile à faire accepter. La menace, provenant des activités de ces affairistes-blanchisseurs, est souvent mal perçue, voire ignorée.

On peut le comprendre, les enjeux economico-politiques de ces deux réalités sont très différents : lutte contre l'économie souterraine et l'insécurité pour les uns ; développement économique, voire création d'emplois pour les autres. Néanmoins, n'oublions pas que ces deux types d'acteurs sont les maillons d'une même chaîne criminelle. En effet, le blanchiment de capitaux est la phase ultime et inévitable de toute activité criminelle. Les gains illicites, pour profiter à leur auteur, doivent pouvoir être réinjectés dans l'économie légale, par exemple via l'achat de biens immobiliers, de sociétés, de main d'œuvre, de biens de luxe, etc.

Une collaboration parfois difficile

Que ce soit en matière de lutte contre le terrorisme ou le blanchiment, une bonne entente entre les différents acteurs est une donnée essentielle mais néanmoins insuffisante. Ceux qui, d'ailleurs, s'évertuent à prévenir ou poursuivre ces phénomènes sont quotidiennement confrontés aux difficultés pratiques qui entravent la fluidité des communications interservices.

Chacun évolue dans un cadre législatif bien précis, selon des normes internes, nationales et internationales spécifiques, et la synchronisation de ces méthodes de travail, de ces « cultures d'entreprises » peut poser problème. Lois organiques, circulaires ministérielles ou autres protocoles d'accord tentent bien de fournir des réponses aux difficultés de communication rencontrées, mais la matière qui nous occupe est vivante et évolue sans cesse.

Ainsi, pour parvenir à naviguer entre le respect des procédures et le souci d'échanger des renseignements pertinents, il faut pouvoir se montrer ouvert d'esprit, voire carrément créatif. Le détenteur d'une information doit continuellement se poser la question de l'opportunité de la partager et, dès lors, de la manière dont il peut la transmettre pour qu'elle puisse être utile et utilisable par le destinataire.

A ce sujet, la culture du secret (certains diront le « culte du secret »), bien que parfois décriée, est inhérente aux services de renseignement et demeure indispensable à leur bon fonctionnement. Classification de l'information, règle du tiers service, *need-to-know*... sont autant de principes incontournables avec lesquels un service comme la Sûreté de l'Etat doit composer. En conséquence, une erreur de jugement peut avoir de lourdes conséquences : impossibilité d'utiliser l'information, faute de procédure, perte de confiance entre services ou encore mise en danger d'une source.

La coopération entre la Sûreté de l'Etat et la CTIF existe de longue date et n'a cessé de se développer. Si, à l'origine, les échanges d'informations étaient sporadiques, ils ont pris au fil du temps une ampleur telle qu'il s'est avéré nécessaire de rédiger un protocole d'accord et de désigner des personnes de contact afin de faciliter les relations entre les deux services. A ce propos, la connaissance réciproque des méthodes et des objectifs de travail respectifs a indéniablement permis l'instauration d'un climat de confiance et d'une collaboration qui ne soit pas que formelle. A titre indicatif, en 2013, la Sûreté de l'Etat et la CTIF auront coopéré sur près de 150 dossiers, dont un bon nombre concerne le financement de terrorisme et le blanchiment d'argent.

Il n'empêche, les deux services ont dû à la fois s'approprier et s'adapter aux importants changements législatifs qui les ont affectés. Ainsi, par exemple, la loi-programme du 29/03/2012 et la loi du 04/02/2010 relatives aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité ont logiquement contraint les deux services à revoir certains modes de communication.

Aujourd'hui, chacun reconnaît cependant la valeur ajoutée d'une telle coopération fondée sur l'enrichissement mutuel de dossiers communs par deux approches distinctes et complémentaires. Le renseignement civil et le renseignement financier sont intimement liés.

En guise de conclusion, on peut se demander si la lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent n'est pas inégale, si même le jeu en vaut vraiment la chandelle. Les moyens dégagés sont importants, certes, mais le défi à relever est énorme. C'est pourquoi je plaide pour une vraie collaboration entre services, qui se base à la fois sur les spécificités de chaque acteur et la volonté commune de parvenir à un résultat qui serait, finalement, la victoire de l'Etat de droit.

Les sources de financement : une variable des modes opératoires, importante dans l'étude globale des terrorismes ?

Service Général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS/ADIV)

Les services de renseignement belges participent, concomitamment à d'autres services et administrations, à la lutte contre les terrorismes. Gardant sa spécificité dans l'approche multidisciplinaire de cette lutte, tant le département « contre-ingérence » (CI) d'un service de renseignement comme le SGRS que sa Division « Renseignement » opérant sur les théâtres opérationnels, appréhendent l'étude des sources du financement des terrorismes comme une variable importante pour la compréhension du phénomène. Les groupes terroristes confèrent à leurs opérations bien souvent une marque indélébile comme leurs modes de financement, malgré une évolution certaine des pratiques.

Si la lutte contre les terrorismes trouve certes son efficacité¹⁴⁹ dans la détection et le dépistage de leurs sources de financements — certains experts la jugent plutôt inefficace¹⁵⁰ — le renseignement analyse les sources de financement surtout dans le cadre d'une étude que l'on pourrait qualifier d'environnementale des groupes terroristes. Les modes opératoires ont, à côté des motivations ou des finalités de ces groupes, une haute valeur ajoutée dans la compréhension de leur naissance et de leur évolution.

Plusieurs facteurs influencent la structure et les sources du financement des terrorismes : (1) **l'ancrage politique ou religieux** du groupe dans la population qui détermine les contributions volontaires et assure un financement légal difficile à détecter. C'est le cas par exemple du PKK dont l'ancrage dans la population kurde est important tant en Turquie qu'au sein de la diaspora. Les « *Kampania* » ou collectes de fonds au profit du parti rapportent en moyenne plusieurs millions d'euros par an de façon relativement légale. Certaines « pressions » sont parfois exercées auprès des contributeurs réticents. L'aide aux personnes démunies est un concept que l'Islam valorise. L'aumône (*zakaāt*) constitue d'ailleurs un des cinq piliers de l'Islam. En conséquence, des collectes d'argent sont organisées au profit des pauvres, des veuves et des orphelins dans de nombreuses mosquées et autres organisations islamiques. Il est présumé qu'effectivement, la plus grande partie de cet argent collecté est utilisée à des fins philanthropiques. Évoquons, en guise d'illustration, une organisation établie à Bruxelles, dont les membres de nationalité

¹⁴⁹ Lire à ce propos *La lutte contre le terrorisme : les normes du Conseil de l'Europe*, Editions du Conseil de l'Europe, 2004, 430p

¹⁵⁰ BAUD, Jacques, *Encyclopédie des terrorismes et des violences organisées*, Editions Lavauzelle, 2009, p397

afghane mettent sur pied des collectes d'argent au sein de plusieurs mosquées et centres d'affaires commerciales au profit des veuves et des orphelins en Afghanistan. Deux pistes permettent de suggérer qu'une partie des fonds récoltés profite directement à un groupement extrémiste situé en Afghanistan et, dès lors, est utilisée pour financer des actions de violence : d'une part, de sérieuses indications montrent des liens entre ces personnes qui organisent des collectes et ce groupement extrémiste afghan et, d'autre part, ces mêmes personnes expriment une interprétation radicale de l'Islam ; (2) la **violence** des groupes à l'ancrage politique faible, qui assure plutôt un financement illégal (« *given that fear of harm is also the essential ingredient of extortion ...* »¹⁵¹). C'est le cas des FARC colombiennes qui ont pratiqué des kidnappings d'hommes et de femmes politiques ou de l'ETA basque passée experte il y a plusieurs années dans les hold-up de banques ou de fourgons blindés.

Citons également l'idéologie *takfir*. Les *Takfiristes* considèrent les Musulmans qui n'adhèrent pas à leur interprétation extrémiste de l'Islam, comme des mécréants, et agissent à leur encontre de façon violente. Le *takfirisme* autorise la criminalité pour autant qu'elle justifie les intérêts de l'Islam dans le respect de leur propre philosophie interprétative de l'Islam ; (3) **l'aide extérieure** qui a assuré le financement des organisations terroristes des années soixante et septante (par la Chine et l'URSS, par exemple) et aujourd'hui le financement du Hezb'Allah par l'IRAN¹⁵² qui reçoit entre 80 et 200 millions de dollars pour ses activités soit 30 % de l'ensemble de l'aide accordée par ce pays aux mouvements chiites dans le monde. Les réseaux bancaires occidentaux sont utilisés pour approvisionner les organisations. Notons que l'aide de l'IRAN permet au Hezb'Allah d'assurer une assise politique importante (reconstruction des destructions commises par ISRAËL, par exemple), ce qui fait de cette organisation un cas particulier dans l'étude menée par les services de renseignement. D'autres pays arabes deviennent *de facto* les financiers de ces organisations afin de conserver une certaine légitimité face aux extrémistes.¹⁵³

Il semble également important d'apporter une nuance entre les pratiques du crime organisé et des organisations terroristes, ce qui apporte de l'eau au moulin de Jacques Baud qui exprime la difficulté de lutter contre les sources de financement du terrorisme. En effet, pour les terrorismes, les sources sont souvent légales, donc difficiles à détecter (les sources de financement de l'IRA dans les années nonante provenaient à plus de 50 % de moyens légaux) et servent à financer des activités

¹⁵¹ VENESS, David, "Low intensity and high impact conflict", in, TAYLOR, Max and HORGAN, John, eds., *the future of terrorism*, Frank Cass Publisher, 2000, p11

¹⁵² BAUD, Jacques, *op. cit.*, p394

¹⁵³ *Id.*, p394

illégales. Le crime organisé à l'inverse, est financé par des sources illégales et injecte cet argent dans des activités légales, pratique communément appelée « **blanchiment** » d'argent. Notons que l'appellation « **noircissement** » de l'argent par les groupes terroristes a été utilisée par Raphaël Mathieu¹⁵⁴ pour qualifier leur financement. Aujourd'hui, l'hybridation et la mutation des organisations semblent la règle. L'apparition d'organisations mi-terroristes, mi-mafieuses comme les « Jihadistes-pirates de mer » ou les « mouvements indépendantistes-trafiquants de drogues », par exemple, ne date pas d'aujourd'hui et l'exception est devenue la nouvelle menace à laquelle la communauté du renseignement doit faire face. Xavier Raufier parle de « gangterrorisme »¹⁵⁵.

Comment lutter efficacement contre ces nouvelles entités hybrides, dont certaines ont non seulement un ancrage politico-religieux important, mais usent de violence et reçoivent des soutiens financiers extérieurs (le cas du Hezb'Allah est éloquent à ce sujet¹⁵⁶) et quelle est la part des services de renseignement et notamment du SGRS dans l'appréhension de cette variable des modes opératoires des terrorismes hybrides ? Tout d'abord, un constat : la complémentarité de nos actions reste la clé de résolution de la problématique terroriste. Le « *duty to share* » est LA règle fondamentale pour aborder le problème « terrorismes » de quelque essence qu'ils soient.

Ensuite, les services de renseignement doivent être utilisés, dans cette lutte contre le financement des terrorismes, pour leurs spécificités. Le choix de l'« option renseignement » correspond à une anthropologie particulière des relations sociales, par la discrétion et la révélation ou non-révélation des actions et du temps par l'anticipation et la durée des actions¹⁵⁷ : (1) ils doivent recevoir les moyens nécessaires à l'**anticipation** par la détection, l'étude et la compréhension *ex ante* des réseaux terroristes, sur base d'informations recueillies notamment par les méthodes

¹⁵⁴ MATHIEU, Raphaël, "La lutte contre les terrorismes, domaine de coopération au sein et entre les organisations sécuritaires en Europe", in *Sécurité et Stratégie n°89*, Centre d'Etudes de Défense (Institut Royal Supérieur de Défense), p65

¹⁵⁵ RAUFER, Xavier, "*Terrorisme, crime organisé : à l'horizon de 2010, quels dangers, quelles menaces ?*" Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale, p3 in, http://www.ihedn-rl-ar14.org/images_temporaires/XRMenaces.pdf, consulté le 26 octobre 2013

¹⁵⁶ BAUER Alain et RAUFER, Xavier, *La face noire de la mondialisation*, in CNRS Editions, 2009, p64

¹⁵⁷ GAYRAUD, Jean-François, "Renseignement d'intérêt criminel, une priorité oubliée ?" in, *Le défi du Renseignement, Cahiers de la Sécurité n°13*, Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice, Juillet-Septembre 2010, p59

MPR/BIM¹⁵⁸, et par l'appréhension des réseaux virtuels sur le « web ». La naissance du concept « *SocMInt* »¹⁵⁹ est révélatrice des besoins exprimés par les services de renseignement en cette matière. La lutte contre le financement du terrorisme via l'Internet apparaît pour les Services concernés comme un défi à relever à brève échéance. L'étude environnementale des organisations terroristes, pour le SGRS dans les zones opérationnelles à l'étranger, représente la « préconnaissance » nécessaire de l'adversaire et de son champ de bataille afin de le vaincre ; (2) Ces actions nécessitent une **discrétion** opérationnelle. Une partie du travail doit rester insoupçonnée. Une lecture de ces mêmes indicateurs de financement par les instances policières et judiciaires en est tout autre puisque celles-ci sont tenues de disposer des éléments concrets pour mettre en place des instruments d'investigation ou répressifs dans la lutte contre le financement des terrorismes. Comme l'illustrent nos exemples décrits ci-devant, il apparaît très difficile d'atteindre certaines personnes ou organisations et de prouver que des transferts d'argent financent réellement des groupements terroristes à l'étranger, par des méthodes uniquement policières ; (3) Les actions des services de renseignement s'inscrivent dans la durée. Le facteur « **temps** » est important parce que les groupes terroristes s'installent aussi dans la durée et sont souvent résilients. De plus, les réseaux sociaux accélèrent la communication entre les réseaux terroristes plus flexibles aujourd'hui qu'il y a 20 ans ; (4) Les systèmes bancaires ne sont pas ou plus les moyens les plus sûrs utilisés par les organisations terroristes pour faire circuler l'argent. De plus en plus, ils recourent à des courriers humains pour faire transiter les montants issus des diverses collectes (*zakat, Kampania...*) organisées en Europe occidentale, mais aussi, dans le cas des groupes terroristes d'essence islamiste, au système *Hawala*. Une part de **clandestinité** dans la lutte contre le financement des groupes terroristes semble de rigueur. À nouveau, la connaissance des réseaux est indispensable. L'hybridité « blanchiment/noircissement » des groupes terroristes aujourd'hui représenterait à ce

¹⁵⁸ MPR : Méthodes Particulières de Renseignement / BIM : Bijzondere inlichtingenmethode : modification de la loi organique dite des service de renseignement, méthodes entrées en vigueur le 1er Septembre 2010 (méthodes ordinaires, spécifiques et exceptionnelles) : http://www.comiteri.be/index.php?option=com_content&view=article&id=102&Itemid=53&lang=FR

¹⁵⁹ Social Media Intelligence (<http://www.professionalsecurity.co.uk/news/government/social-media-monitoring/>) : Intrusive or surveillance SOCMINT' which is the exercise of state-specific powers of access intended to result in the identification of individuals and access to private information. This could range from collecting publicly available data about specific individuals to intercepting and reading personal communications. This access needs to be governed by an ethical and legal framework, which maintains an association between harm, privacy, authorisation, agency and cause, such as limits on the number of agencies permitted to undertake it depending on the degree of intrusion.

titre un avantage à l'actif des acteurs étatiques luttant contre le financement des réseaux terroristes. Comme nous l'avons exprimé, il est vraisemblablement plus aisé, pour l'administration, de lutter contre le « blanchiment » d'argent que contre son « noircissement ». Grâce aux systèmes informatisés, par exemple, un tournant évolutif tend à être emprunté tant par les filières criminelles que par les filières terroristes en faisant usage de la monnaie virtuelle (comme *Bitcoins*) pour lancer des transactions financières.

L'apport du Service Général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS) peut donc être multiple dans le cadre de la lutte contre le financement des terrorismes. Non seulement il contribue à l'étude des modes opératoires par ses spécificités de service de renseignement, telles que décrites dans cet article en complémentarité des compétences de la Sûreté de l'État. La méthode de financement des réseaux terroristes est une variable importante tant qu'elle reste une de leurs marques indélébiles. Il est aussi un acteur sécuritaire unique en Belgique sur ou à proximité de certains théâtres opérationnels à l'étranger où les réseaux terroristes internationaux opèrent, en contribuant à l'étude environnementale et à la compréhension prédictive desdits réseaux et en partageant son savoir et ses connaissances avec la communauté du renseignement militaire.

Le SGRS est aussi et surtout un partenaire de la Cellule de Traitement des Informations Financières (CTIF) avec laquelle il a un protocole d'accord de coopération.

Du Comité Anti-Fraude (CAF) à la Coordination Anti-Fraude (CAF)

Et la lutte contre le blanchiment de capitaux dans tout ça ? Quelques jalons sur les nouveaux chemins croisés de la lutte contre le blanchiment de capitaux et de la fraude fiscale

Frank PHILIPSEN, Administrateur général de l'ISI
Marc SIMON et **Patrick SERE**, Directeurs CAF

Vingt ans. Voilà déjà vingt ans que la Cellule de Traitement des Informations Financières (CTIF) a été créée afin de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en Belgique. A ce titre, on ne peut que s'en réjouir, avec fierté, espoir et parfois en ayant un sentiment d'impuissance face à ce fléau qui ne cesse de se développer. Partant de ce constat, la raison d'être de la CTIF qui, il faut le préciser, constitue la pierre angulaire du système préventif anti-blanchiment belge, est pour l'heure, plus nécessaire que jamais.

Nul ne peut le nier, le phénomène de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme fait l'objet et, le fera aussi dans le futur, d'une actualité brûlante. La situation économique actuelle (mondialisation, crise économique, ...), ne fait que rappeler l'importance de ce phénomène. A ce titre, rendre dès lors hommage à la CTIF, à son Président ainsi qu'à ses collaborateurs, qui inlassablement luttent avec force et vigueur contre l'argent sale, est un immense honneur et une grande joie.

La présente contribution aura pour objet de mettre en exergue les synergies qui existent à ce jour entre le service de Coordination anti-fraude (CAF) et la CTIF et d'apporter des pistes de réflexion notamment par un vibrant plaidoyer pour une coopération plus efficace.

En guise d'introduction, il est patent de constater, que depuis ces dernières années les autorités politiques et administratives sont de plus en plus impliquées dans la lutte contre la criminalité financière organisée et plus particulièrement contre la fraude fiscale grave et le blanchiment de capitaux. Indubitablement, la fraude fiscale porte gravement atteinte au principe fondamental de l'égalité des citoyens devant l'impôt et induit des distorsions de concurrence au détriment des individus et des entreprises qui respectent les lois. La criminalité organisée génère des montants considérables qui sont blanchis par le biais d'entreprises légales ou transférés dans des juridictions offshores. Le blanchiment de capitaux, qui consiste à réintroduire dans le circuit économique des produits d'origine criminelle pour en masquer l'origine illégale, a des répercussions très importantes sur les marchés financiers.

Bien que l'ampleur exacte des différentes fraudes soit pratiquement impossible à déterminer avec précision, la position centrale de la Belgique rend notre pays extrêmement sensible aux différentes formes de criminalité organisée. Cela constitue une menace réelle pour le tissu social et économique, qui évolue rapidement et de manière permanente. Raison pour laquelle, une *approche coordonnée* est la condition *sine qua non* si l'on veut pouvoir lutter efficacement contre la fraude fiscale grave et le blanchiment de capitaux.

En conséquence, **COORDINATION, COOPERATION et CREATIVITE** sont les maîtres mots afin que notamment le CAF, l'ISI et la CTIF puissent lutter avec efficacité contre la problématique du blanchiment de capitaux. A ce jour, les synergies suivantes entre ces deux services peuvent se résumer de la manière suivante:

In limine, force est de constater que la fraude fiscale n'était pas explicitement visée par la loi préventive anti-blanchiment initiale de 1993. La notion de « fraude fiscale grave et organisée, qui met en œuvre des mécanismes particulièrement complexes ou qui use de procédés à dimension internationale » a été introduite dans la loi du 11 janvier 1993 par la loi du 7 avril 1995.

Pour ce qui concerne feu le Comité anti-fraude, un de ses représentants participe activement aux réunions plénières du GAFI depuis octobre 2003. Cette participation aux réunions du GAFI a renforcé les liens entre le CAF et la CTIF en termes de suivi des informations CTIF transmises au CAF et de feedback que le CAF apporte à ces informations à la CTIF. Par ailleurs, cette participation a permis au CAF de mieux appréhender les mécanismes de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme par les multiples points mis à l'ordre du jour en réunion plénière dont notamment :

- les exercices de typologie : les zones franches, les carrousels TVA et le blanchiment de capitaux, le trafic illicite de marchandises, la problématique des banques parallèles, ... ;
- les guides des meilleures pratiques en matière de recommandations du GAFI, dont les 40 nouvelles recommandations révisées en février 2012 ;
- la liste et les problématiques propres aux juridictions non coopératives ;
- le suivi des évaluations mutuelles par le GAFI dont l'évaluation de la Belgique en 2005, qui a permis au CAF de mieux comprendre certains mécanismes financiers (vigilance des institutions financières à l'égard des clients, ...).

En matière de collaboration, un pas important a été franchi avec la loi du 12 janvier 2004 qui stipule que la CTIF doit informer le CAF qu'un dossier relatif à une infraction liée à la fraude fiscale grave et organisée, qui met en œuvre des

mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale, a été transmis au parquet.

Comme suite au protocole de coopération conclu entre le SPF Finances et la CTIF en décembre 2009, le CAF délègue un de ses représentants à la CTIF afin d'optimiser l'échange de renseignements –feedback des informations-.

Le pourquoi « Du Comité anti-fraude (CAF) à la Coordination anti-fraude (CAF) ? ».

En la matière, il importe de préciser qu'au terme de ses travaux, la Commission spéciale d'enquête parlementaire consacrée aux « Grands dossiers de fraude fiscale » a émis dans son rapport de mai 2009, 108 recommandations visant à améliorer la lutte contre la fraude fiscale grave. Parmi celles-ci, figure la recommandation 62 qui préconise de maintenir et de renforcer le CAF dans la coordination et le suivi des dossiers. Ainsi, l'ancien Comité anti-fraude est devenu le service de **Coordination anti-fraude**, par arrêté royal du 10 octobre 2013 (MB, 18 octobre 2013). Le nouveau service CAF, est un service **AUTONOME**, qui dépend directement de l'Administrateur général de l'ISI, et qui a pour mission de coordonner la coopération entre d'une part, les services du SPF Finances et d'autre part, les entités extérieures chargées de la lutte contre la fraude fiscale. Pour le surplus, le nouveau CAF, comprend en son sein une « **Cellule de lutte contre les paradis fiscaux** », eu égard aux recommandations 100 et 101 de la Commission d'enquête parlementaire précitée. Le nouveau service CAF est opérationnel depuis début 2013, y compris la Cellule de lutte contre les paradis fiscaux, principalement dans le cadre de l'affaire Offshore leaks.

En tout état de cause, il convient de mettre particulièrement en exergue un point majeur de la collaboration entre le CAF nouveau et la CTIF dans le cadre du nouvel article 33, alinéa 3, de la loi du 11 janvier 1993, introduit par la loi programme du 29 mars 2012.

Dans le cadre d'une collaboration plus efficace entre les services administratifs de l'Etat qui sont directement ou indirectement impliqués dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, le législateur a estimé qu'il était indiqué que les fonctionnaires des services administratifs de l'Etat qui constatent des faits qu'ils savent ou soupçonnent être en relation avec du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, en informent la CTIF. A ce titre, le CAF a été désigné comme point de contact central du SPF Finances avec la CTIF, pour assurer le rôle de « **Compliance Officer** ». Le CAF assure dès lors en tant que filtre protecteur, la transmission des informations de soupçon reçues des fonctionnaires et agents du département des Finances, et en outre organise et

coordonne les relations avec la CTIF en la matière. Une instruction destinée à tous les fonctionnaires du SPF Finances a été rédigée à cet effet et a été signée par le Président du Comité de direction le 9 octobre 2013. Cette instruction, prévoit outre la déclaration de soupçon visée supra, d'autres formes de collaboration avec la CTIF (réponse à une demande de renseignements et transmission spontanée d'informations). Au demeurant, pour bien expliciter ces possibilités de déclaration, des réunions ont été organisées avec la CTIF. Dans ce contexte, il a été convenu de développer une étude commune portant sur l'utilisation de structures sociétaires étrangères UK Limited. Cette collaboration relativement à cette problématique a démontré que le blanchiment de capitaux et la fraude fiscale vont souvent de pair en pratique. Non seulement les enquêtes fiscales vont révéler des constructions de blanchiment, mais les dossiers CTIF contiennent aussi des aspects fiscaux pas toujours pleinement exploités. Cette analyse a fait l'objet d'une communication et d'une présentation au Collège pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale, afin de prendre des mesures législatives correctrices en la matière.

Il est à remarquer, que par la loi du 17 juin 2013, le législateur a introduit le délit de « **fraude fiscale grave, organisée ou non** » dans la législation fiscale belge (notamment l'article 449 CIR92). En outre, la loi du 15 juillet 2013 modifie le code pénal, le code des sociétés et la loi préventive anti-blanchiment du 11 janvier 1993 par la substitution de la notion de « fraude fiscale grave et organisée, qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale » par la notion de « **fraude fiscale grave, organisée ou non** ». La législation relative à la loi préventive anti-blanchiment est ainsi mise en conformité avec les nouvelles recommandations du GAFI de février 2012, notamment par la notion de « serious tax crime/infractions fiscales graves ». Par ailleurs, il faut relever que cette loi prévoit également un meilleur échange d'informations avec la CTIF. En effet, l'efficacité de l'échange de données entre la CTIF d'une part, et les auditorats du travail, le SIRS et le CAF sera renforcée. *In concreto*, si la CTIF estime que la transmission d'informations, au procureur du Roi ou au procureur fédéral, concernant le blanchiment de capitaux provenant de la commission d'une infraction liée à la fraude fiscale grave, organisée ou non, contient des éléments pouvant être utiles notamment au CAF, la CTIF pourra désormais également transmettre au CAF, à titre de renseignements, les informations pertinentes en l'espèce.

In fine, il n'est pas dénué d'intérêt de rappeler que la 3^e évaluation de la Belgique par le GAFI s'est conclue sur une note particulièrement positive en 2005. La 4^e évaluation qui débute cette année, constitue un défi important et crucial à relever pour notre pays. Cette 4^e évaluation met plus spécifiquement l'accent, contrairement à la précédente, sur la mesure de l'effectivité du système préventif et répressif de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive. Les différentes instances belges

concernées en la matière, dont le CAF, devront en l'occurrence apporter non seulement la preuve de la conformité technique du cadre légal et réglementaire de leur action dans le domaine, mais aussi que leur action leur permet d'atteindre effectivement les objectifs. Aussi, en prévision de cette 4^e évaluation, le gouvernement a créé il y a peu (AR du 23 juillet 2013), un Comité ministériel et un Collège de coordination de la lutte contre le blanchiment de capitaux d'origine illicite. Le CAF est membre de « *l'assemblée des partenaires* » du Collège de coordination susvisé.

En ce qui concerne les synergies futures, il n'est pas utopique de penser à :

- la conclusion d'un nouveau protocole de coopération entre le CAF et la CTIF, en prévoyant, dans le cadre d'un partenariat stratégique, la fonction d'« officier de liaison » du CAF à la CTIF et vice-versa, pour un gain de temps et d'efficacité et pour autant que ces personnes détiennent une habilitation de sécurité ;
- la continuation, conjointement avec la cellule de lutte contre les paradis fiscaux du CAF, de l'ancien projet de la CTIF relatif à l'utilisation abusive et à des fins frauduleuses de paradis fiscaux notamment dans le cadre des révélations de l'affaire Offshore leaks, et de la sorte permettre de mettre en œuvre en Belgique les recommandations de la Commission européenne sur les paradis fiscaux et la planification fiscale agressive;
- la mise en place et en partenariat (CTIF, Justice, Police, Finances, ...) de formations de sensibilisation au blanchiment de capitaux, à la fraude fiscale grave, à la problématique des prix de transfert dans un contexte international, à l'utilisation des paradis fiscaux, à la corruption, ... ;
- tisser des partenariats secteur privé/public par la mise en place de rencontres, séminaires, colloques, publications communes, ... ;
- en tenant compte des défis à relever, il serait souhaitable de renforcer les ressources humaines des différents acteurs concernés par cette lutte et obtenir une meilleure analyse des profils des candidats recherchés afin qu'ils soient réellement valorisés eu égard à leurs compétences spécifiques, ce qui n'est pas toujours le cas actuellement ;
- avoir un recours accru aux informations provenant de « tiers » (internes et externes) avec la mise en place d'un système qui protège ces « whistleblowers/ donneurs d'alerte » ;
- ...

Comme il est permis de le constater, la lutte contre le blanchiment de capitaux et la fraude fiscale grave, pour qu'elle soit efficace requiert une grande collaboration et sans conteste l'implication des différents acteurs concernés par cette lutte. La tâche est monumentale. Il est patent, que la Belgique à elle seule ne peut prévenir et

combattre ce fléau et en conséquence, l'efficacité de la lutte passe incontestablement par un renforcement de la **coopération internationale**.

A ce titre, au niveau européen, il faut signaler que le 5 février 2013, la Commission a présenté une directive visant à modifier la 3^e directive anti-blanchiment. L'objectif de ce projet de 4^e directive anti-blanchiment est d'adapter le dispositif juridique de l'Union européenne à l'évolution du phénomène du blanchiment d'argent, ainsi qu'à l'évolution des normes internationales applicables, notamment aux 40 recommandations révisées du GAFI en février 2012 (approche fondée sur les risques, personnes politiquement exposées, infractions pénales fiscales, coopération internationale, ...). Cette proposition de 4^e directive devrait être adoptée fin 2013 ou début 2014.

Au niveau international, étant donné qu'il existe d'importantes similitudes entre les techniques utilisées pour le blanchiment de capitaux et pour commettre des infractions fiscales, le Comité des Affaires Fiscales de l'OCDE a engagé un dialogue avec le GAFI et étudie les moyens d'améliorer la coopération entre les autorités fiscales et celles en charge de la lutte contre le blanchiment. En octobre 2010, l'OCDE a adopté une nouvelle Recommandation en vue de faciliter la coopération entre les autorités fiscales et les autorités répressives pour lutter contre les délits graves. Il y a lieu de signaler qu'un membre du CAF participe aux réunions du groupe de travail OCDE : «**TASK FORCE TAX CRIME**» (anciennement dénommé TASK FORCE MONEY LAUNDERING). Au sein de ce groupe de travail, différents manuels et rapports ont été publiés sur le sujet :

- Manuel de sensibilisation à la corruption à l'intention des contrôleurs des impôts ;
- Manuel de sensibilisation au blanchiment de capitaux à l'intention des vérificateurs fiscaux ;
- Rapport : « *Effective Inter-Agency Co-operation in Fighting Tax Crimes and Other Financial Crimes* » (Une coopération interinstitutionnelle efficace pour lutter contre les délits à caractère fiscal et autres délits financiers), qui recense les difficultés du moment et préconise différents moyens d'action pour renforcer ce type de coopération ;
- Rapport : « *Catalogue of Instruments for International Co-operation Against Tax Crimes and other Financial Crimes* » (Catalogue des instruments de coopération internationale contre les délits à caractère fiscal et autres délits financiers), qui présente une vue d'ensemble des instruments de coopération en matière fiscale, lutte contre le blanchiment de capitaux et la corruption, ainsi que d'autres domaines de l'entraide judiciaire.

En guise de conclusion, il est patent de constater qu'au fil du temps un climat de confiance réciproque s'est instauré entre le CAF et la CTIF et constitue en l'occurrence le moteur de la collaboration dans la lutte contre le blanchiment avec comme devise « *Plus qu'hier moins que demain* ». On ne peut qu'espérer la perpétuation et le renforcement d'une telle coopération. Force est aussi de constater que dans « l'extension du domaine de la lutte », il faut faire preuve de **COORDINATION** au niveau interne en « rassemblant ce qui est épars », de **COOPERATION** au niveau international en faisant preuve de volonté et finalement, de **CREATIVITE**, en se montrant aussi audacieux que les criminels organisés car « At the very end, creativity always wins ».

Foi dans l'avenir, espérance et détermination permettront de vaincre ce péril et de rendre le monde actuel un peu plus juste et équitable. Bien des efforts restent néanmoins à accomplir, mais il faut rester optimiste et souhaiter bonne chance à la CTIF dans la poursuite de ses activités salvatrices et, en tout état de cause, entre le désespérant probable et l'improbable porteur d'espoir, faire preuve de sagacité et garder à l'esprit la citation suivante : « *Là où croît le péril, croît aussi ce qui sauve !* » (Friedrich Hölderlin).

Wie in de aanval is, is niet in de verdediging!

Harald KOPPE

Directeur FIU.NET

FIUs spelen al enkele decennia een vooraanstaande rol in het verzamelen en analyseren van informatie over witwassen en terreurfinanciering. Door hun internationale oriëntatie en netwerk zijn zij de aangewezen partij om die rol te spelen. De Belgische FIU speelt die rol wereldwijd met verve en behoort mede daardoor tot de meest toonaangevende FIUs.

Met dit jubileum feliciteer ik haar van harte.

Toch markeert deze bijzondere gebeurtenis ook - als een soort symbool - het kruispunt, waar FIUs voor staan. Blijven FIUs voornamelijk reactief of schuiven zij, nu de techniek dit mogelijk maakt, op naar een actieve, leidende en meer real time opererende organisatie. Ik acht dat onvermijdelijk, willen FIUs de komende decennia een prominente rol blijven vervullen en voorop gaan in de strijd tegen de corrumperende invloed van het criminele geld.

Vraag een burger wat hij zo belangrijk vindt aan de bestrijding van witwassen van crimineel geld en tien tegen één dat zijn antwoord zal getuigen van gezond verstand: "misdaad mag niet lonen" en "pak de boeven hun geld af, want daar doen ze het voor"!

Een logisch en eenvoudig antwoord en toch vertaalt die wens zich niet altijd in een efficiënte aanpak. Dat heeft een aantal redenen, waarvan ik de belangrijkste noem.

De meldende instellingen leveren vaak verouderde informatie aan. Zij werken aan de hand van interne en externe regels, die tijd vergen. Interne beoordeling - wel of niet melden - bespoedigt het meldproces bepaald niet.

Het risk based concept levert wellicht kwalitatief betere meldingen op, maar werkt uit zijn aard vertragend. Door de beoordeling bij de melder te leggen, geef je de regie uit handen. Zeker waar het gaat om de snelheid van melden.

De FIUs gaan aan de slag met die vaak gedateerde informatie en voegen doorlooptijd toe door verrijking van deze dossiers met informatie uit binnen- en buitenland.

Gaat de politie aan de gang met het aangeleverde witwasdossier, dan wordt dat werk bemoeilijkt doordat men in feite slechts een reconstructie kan maken van de financiële handelingen in het verleden. Nuttig maar vaak niet vruchtbaar.

Leidt het proces-verbaal uiteindelijk tot een strafrechtelijk witwasproces, dan blijft de gang van zaken vaak beperkt tot een formeel juridische afhandeling. De persoon in kwestie krijgt dan weliswaar een veroordeling aan z'n broek, maar de straffen zijn relatief laag, omdat het misdrijf helaas te vaak nog wordt gezien als een delict zonder slachtoffers. Aan het daadwerkelijk afpakken van het geld komt men niet toe, zodat de veroordeling als een bedrijfsrisico wordt beschouwd.

Het zo vurig door de burger gewenste kaalplukken blijft achterwege, omdat er niets (meer) te halen valt of omdat de optie van een langdurig, tijdrovend en kostbaar vervolgonderzoek geen haalbare kaart blijkt. Er is simpelweg te weinig uitzicht op resultaat.

Van reactief naar actief!

Welke is dan die andere weg, die de rol van een FIU kan veranderen van een schakel in de keten naar (mede)regisseur van witwasbestrijding en ontneming?

Het antwoord ligt in de toepassing van de moderne technieken, zoals deze in FIU.NET reeds gebruikt worden, maar dan in de relatie tussen melder en FIU. Om dat antwoord op waarde te kunnen schatten, leg ik eerst kort uit wat FIU.NET is.

FIU.NET is een decentraal en stabiel platform binnen de Europese Unie, waar FIUs snel, veilig en gestructureerd informatie met elkaar kunnen delen. FIUs kunnen met één of verschillende FIUs tegelijk dossiers opbouwen. Dit systeem - dat ik zie als de eerste generatie FIU.NET - bestaat al jaren, verwerkt zo'n tienduizend verzoeken per jaar en ondersteunt de lidstaten naar volle tevredenheid in hun dagelijkse gegevensuitwisseling.

Ik noem dit bewust eerste generatie, omdat in 2013 de tweede generatie actief is geworden. Deze versie van FIU.NET is uitgerust met de Ma³tch functionaliteit. Deze zeer geavanceerde techniek maakt het FIUs mogelijk om verbazingwekkend snel en doeltreffend grote aantallen subjecten met andere FIUs te matchen. Waar men voorheen exceptioneel veel mensen en uren had moeten inzetten om deze aantallen (vaak miljoenen) te matchen en om die reden er dus vanaf zag, zorgt de Ma³tch er voor, dat dit in een vloek en een zucht gebeurt; veilig en volledig geanonimiseerd.

Alleen bij een hit krijgen de FIUs die het aangaat een signaal! Zo voorkom je niet alleen veel werk en bureaucratische rompslomp, maar kun je ook namen matchen zonder die te noemen: on a need to know basis! Dit laatste voordeel kan diensten over de streep trekken om (extra) gevoelige informatie toch via zo'n matchfilter te delen. Er bestaat immers geen risico, dat de nagevraagde naam bij een andere FIU bekend wordt, wanneer daar geen hit heeft plaatsgevonden.

Richt een FIU haar internationale gegevensuitwisseling in volgens het Ma³tch principe, dan beschikt zij zonder al te veel moeite over een hitlijst, die exact aangeeft in welke andere lidstaat informatie ligt te wachten. De Ma³tch gids heeft zijn werk snel, veilig en praktisch kosteloos gedaan. Het is nu aan de FIU om te bepalen, welke hits de hoogste prioriteit krijgen en welke kunnen wachten. Feit is, dat men de keuze heeft, omdat de kennis er is. Niet langer sturen in de mist! FIUs kunnen nu tijd en menskracht vrijmaken voor hun kerntaak: de analyse van de hits. De verschuiving van reactief naar meer actief is ingezet! Als FIU hoef je niet meer te wachten totdat een andere FIU een verzoek doet en aldus min of meer toevallig een gemeenschappelijk subject blootlegt. Neen, door de Ma³tch filters zie je die link real time, namelijk op het moment dat de andere FIU het subject in de database invoert. Dit is overigens al staande praktijk voor diverse FIUs, waaronder FIU België.

Naast actief ook proactief!

Een FIU die haar internationale processen op deze moderne wijze heeft ingericht, kan besluiten deze instrumenten ook nationaal in te zetten, namelijk in het proces tussen melder en FIU. Een FIU kan zelfstandig of samen met nationale opsporingsdiensten een Ma³tch filter creëren met subjecten, die hoog op de attentielijst staan. Bij een (voorgenomen) transactie door een Ma³tch subject gaan direct de alarmbellen af. De FIU is real time op de hoogte van de hit en kan aan de hand van de transactiegegevens direct in actie komen. Bevoegdheden als het ophouden of bevriezen van de transactie kunnen worden ingezet.

Door het geavanceerde en geanonimiseerde karakter van de Ma³tch filter is het bij alle typen melders te plaatsen, dus breder dan alleen bij banken. Voor een melder is het namelijk onmogelijk de code terug te leiden naar een naam. Uitsluitend bij een hit weet de melder om wie het gaat. Maar in dat geval is die kennis ook noodzakelijk. De FIU wil immers per ommekeer nader geïnformeerd worden.

TOP 500

Een dergelijke attentielijst met subjecten is natuurlijk ook op EU niveau te maken. FIUs laten hiermee aan de buitenwacht zien dat zij virtueel als één organisatie kunnen optreden. Gezamenlijk maakt men analyses en keuzes en stelt men prioriteiten. Wanneer alle FIUs in samenwerking met Europol een TOP 500 hitlijst maken, dan is een EU brede aanpak gegarandeerd. Bovendien geeft het nadere invulling aan artikel 54 van (het voorstel van de Europese Commissie tot) de vierde richtlijn witwassen, dat informatievoorziening van FIUs naar Europol bepleit.

Ontnemen.

Met gebruikmaking van de nieuwste technieken en door veel intensievere samenwerking hebben de FIUs in de Europese Unie straks het initiatief aan zich getrokken. Zij zijn als het ware in de aanval, real time met gezamenlijke analyses en keuzes. Het wordt dan ook mogelijk om individueel en collectief afspraken te maken met politie en openbaar ministerie over de opvolging van de hitlijst. De officieren van justitie geven aan welke informatie FIUs (samen met hun politieke tegenhangers) exact moeten aanleveren om de delictsomschrijving van witwassen te dekken. Analyses van deze sjablonen (templates) tussen FIUs zorgen voor leermomenten en harmonisatie. Zo ontstaat als het ware vanzelf een eenduidige, effectieve en hanteerbare witwas aanpak. Ik ben ervan overtuigd, dat officieren van justitie hieraan meewerken omdat zij weten dat FIUs boter bij de vis leveren. Door hun gezamenlijk optreden, hun real time matches en opschortende bevoegdheden zorgen de FIUs er voor, dat conservatoir beslag in afwachting van definitieve ontneming mogelijk wordt en inhoud krijgt.

Er is wat te halen!

Kruispunt

Aan het begin van mijn bijdrage heb ik aangegeven, dat de FIUs voor een kruispunt staan. Dat betekent een keuze. Vijftien tot twintig jaar lang hebben FIUs zich geconcentreerd op het ontvangen, onderzoeken en doormelden van transacties. Dat was hun hoofdtaak en laten we eerlijk zijn: het stroperige, vaak papieren traject liet hun ook geen echt andere keuze. De huidige en toekomstige technieken, die FIUs tot hun beschikking (kunnen) hebben, zorgen voor ongekende mogelijkheden van real time selecteren en acteren, kennis en patronen delen en waar mogelijk de regie voeren. Een kruispunt geeft keuzes, maar wanneer je naar de toekomst van FIUs kijkt en wat de maatschappij van FIUs en de witwasbestrijding verwacht, dan is de te nemen afslag duidelijk. In de aanval !!!

Du renseignement financier au suivi de l'économie souterraine

Jean-Baptiste CARPENTIER

Directeur de TRACFIN (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins)

Focus sur la chaîne de valeur du processus d'analyse mis en place par Tracfin

La cellule administrative de renseignement financier française, Tracfin (traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins), réceptionne et analyse chaque année un nombre croissant d'informations, soit plus de 27 000 informations en 2012. Cette intensification des échanges est également marquée avec les cellules étrangères de renseignement financier (CRF), les demandes entrantes ayant augmenté d'un tiers depuis 2009. Parmi les CRF étrangères, la Cellule de traitement des informations financières (CTIF) est le principal interlocuteur de Tracfin, avec plus de 1 000 demandes entrantes et plus de 600 demandes sortantes sur la période 2009-mi 2013. A ce titre, les échanges avec la CTIF constituent un axe structurant de la coopération internationale pour Tracfin.

Compte tenu du rôle primordial que jouent, pour le maintien de la stabilité économique et financière, les dispositifs de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, les cellules de renseignement financier disposent de nombreuses informations utiles à la connaissance de l'économie souterraine et des flux financiers, susceptibles d'être blanchis, qui en sont issus. A partir de l'exemple français, cet article analysera la contribution potentielle d'une cellule de renseignement financier à la connaissance et à la mesure de l'économie souterraine, qui représentent des véritables défis pour les statisticiens et les économistes.

Une cellule de renseignement financier est un observatoire des flux financiers en lien avec l'économie souterraine

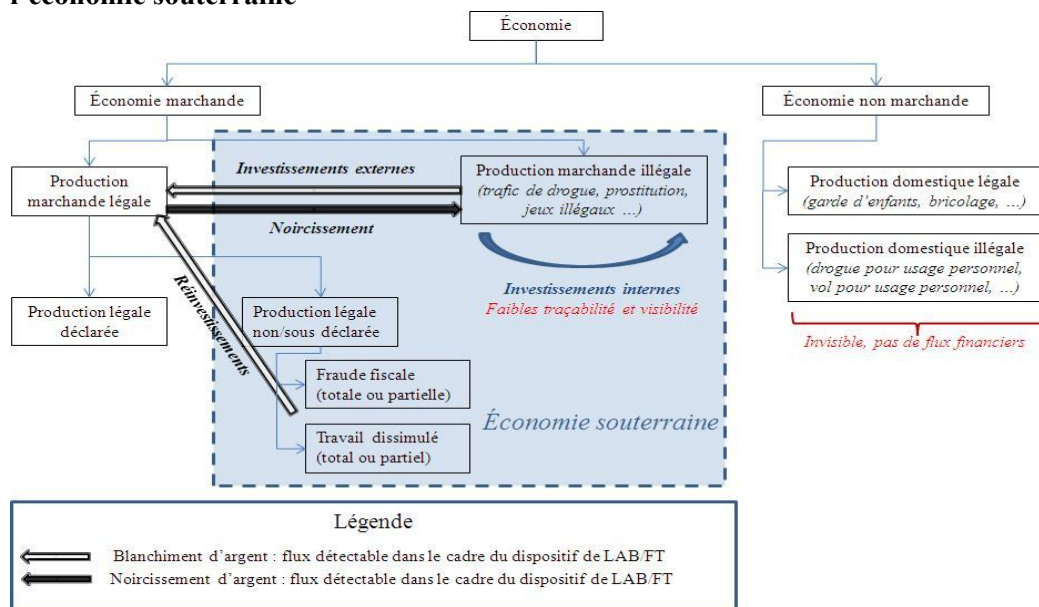
L'économie souterraine, aussi appelée économie non officielle, non enregistrée, non mesurée, englobe d'une part les activités licites productrices non-déclarées et d'autre part les activités illicites productrices de biens et de services.

Le schéma 1 ci-après rappelle les frontières de l'économie souterraine tout en mettant en évidence les flux financiers détectables par le dispositif français de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

On relèvera que les flux représentés peuvent exister à différentes échelles, aussi bien locale qu'internationale (mouvement de capitaux issus de l'économie illégale d'un

pays vers l'économie officielle d'un autre pays), ce qui souligne l'intérêt d'une coopération internationale soutenue.

Schéma 1 : Les possibilités de détection des flux financiers en lien avec l'économie souterraine



Les investissements internes au sein de la production marchande illégale sont en général le fait de groupes criminels organisés qui diversifient leurs activités. Ces flux financiers sont principalement effectués en monnaie fiduciaire et donc peu traçables. Les investissements à destination de la production marchande légale et en provenance de l'économie souterraine correspondent à des tentatives d'intégration de l'argent sale. A ce titre, Tracfin met à jour régulièrement des tentatives d'utilisation détournée ou de prise de contrôle, par la criminalité organisée, de sociétés de l'économie légale.

L'activité déclarative est un signal qui renseigne sur la structure de l'économie souterraine

De nombreuses méthodes ont été développées afin d'estimer la part de l'économie souterraine dans le PIB. Celles-ci peuvent être directes lorsqu'elles s'appuient sur des sondages ou sur des audits fiscaux ou à l'inverse, indirectes lorsqu'elles utilisent de manière détournée divers agrégats macroéconomiques. Toutefois, force est de

constater que les résultats obtenus sont très hétérogènes¹⁶⁰ et que si l'économie souterraine semble avoir un poids important dans le PIB, celui-ci n'en est pas moins controversé.

La question se pose alors de savoir si les informations réceptionnées par une cellule de renseignement financier, et notamment les déclarations de soupçon qui représentent 95 % des informations reçues par Tracfin, peuvent constituer une base permettant d'évaluer l'ampleur de l'économie souterraine. L'intérêt des déclarations de soupçon est qu'*a contrario* des enquêtes par sondage, la précision des résultats ne dépend pas de la volonté des participants à coopérer, puisque celles-ci sont effectuées par un tiers qui est dans l'obligation de communiquer les opérations jugées atypiques.

En comparaison des audits et des études, le champ couvert par les données reçues par Tracfin est bien plus large. Néanmoins, compte tenu de la diversité des pratiques déclaratives et de la vigilance des professionnels, il nous est difficile d'avoir une vue d'ensemble et une estimation quantitative de l'économie souterraine dans tous les secteurs d'activités. Les déclarations de soupçon portent en effet sur une partie des transactions en lien avec l'économie souterraine, sans que l'on parvienne à quantifier la part des flux ainsi rendue visible. En outre, l'analyse des déclarations de soupçon doit prendre en considération l'éventualité de biais déclaratifs susceptibles de fausser la représentativité des transactions réceptionnées. L'intérêt principal des déclarations de soupçon n'est pas en ce qu'elles donnent une bonne estimation de l'économie souterraine mais plutôt, en ce que cette somme d'informations ciblées renseigne sur sa structure et son évolution, sous réserve d'être à périmètre et pratique déclaratifs constants.

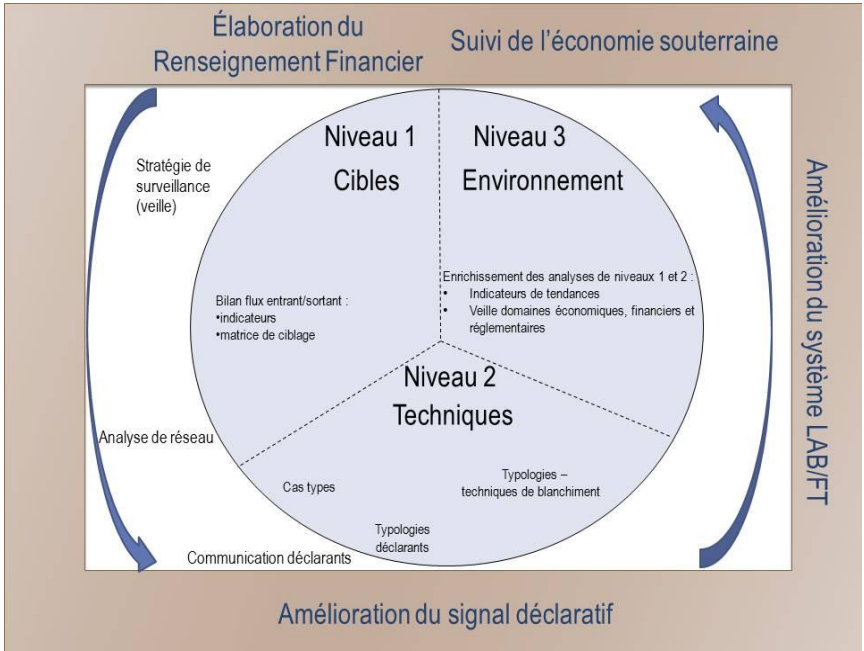
L'analyse des informations réceptionnées contribue à la connaissance de l'économie souterraine

L'exploitation, à des fins d'analyse statistique, des informations réceptionnées par Tracfin, et notamment les déclarations de soupçon, présente des limites. En revanche, l'analyse de ces informations renseigne sur la structure et les mécanismes de fonctionnement de l'économie souterraine et offre la possibilité de détecter des tendances tant sectorielles que géographiques. La note interprétative de la recommandation 29 des normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération du GAFI distingue l'analyse opérationnelle de l'analyse stratégique. Tracfin a traduit cette distinction

¹⁶⁰ Consulter *Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences*, Journal of Economic Literature, 38, p. 77-114. Schneider et Enste (2000).

en trois niveaux d'analyse qui interagissent entre eux comme représenté sur le schéma circulaire ci-après (schéma 2).

Schéma 2 : Les apports du renseignement financier à la connaissance de l'économie souterraine



Le processus d'élaboration du renseignement financier s'appuie sur le recoupement de plusieurs informations qui permettent, d'une part de cerner l'écosystème des acteurs (niveau 1 d'analyse) et d'autre part de détecter des schémas particuliers de fraude et de blanchiment formalisables au travers d'un cas type ou d'une typologie (niveau 2). L'analyse, à la lueur d'éléments de contexte, notamment, économiques, financiers et juridiques (niveau 3), des renseignements financiers et des typologies ainsi mis à jour permet de cerner les évolutions de la structure de l'économie souterraine en vue de proposer de possibles pistes d'amélioration du système LAB.

Les informations réceptionnées par Tracfin apportent, à travers l'analyse des circuits financiers mis en œuvre, des éléments de compréhension sur la structure de l'économie souterraine. Dans cette optique, il est important de souligner les apports décisifs des prescriptions du Code monétaire et financier qui donnent à Tracfin la possibilité d'échanger directement des informations avec ses homologues étrangers, sous réserve de réciprocité et du respect de la confidentialité.

Quelques réflexions sur la coopération internationale entre cellules de renseignement financier dans la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme

Doris WOLTZ, Procureur d'Etat Adjoint

Jean-François BOULOT, Substitut principal

Marc SCHILTZ, Premier substitut

Cellule de renseignement financier du Grand-Duché de Luxembourg

La Cellule de renseignement financier du Grand-Duché de Luxembourg (ci-après : « la CRF ») tient à féliciter la CTIF pour ses 20 ans d'existence.

La CTIF a depuis sa création eu un rôle moteur pour développer la lutte contre le blanchiment, s'étendant par la suite à la lutte contre le financement du terrorisme, non seulement dans le Royaume de Belgique, mais aussi au sein de l'Union Européenne et dans le reste du monde.

La CTIF a toujours porté avec ambition et pragmatisme les valeurs des cellules de renseignement financier, dans le sens d'une efficacité accrue, au sein des enceintes internationales spécialisées. Un exemple frappant est l'initiative menée dès 1995 avec la création du Groupe Egmont, groupe qui comporte actuellement plus de 139 membres.

Le fait que notre cellule soit née à la même période que la CTIF permet d'affirmer que c'est depuis le départ que la CTIF fait partie de nos partenaires privilégiés.

Au-delà de la proximité géographique, des liens économiques et politiques étroits qu'entretiennent nos deux pays tant au sein de l'Union Européenne qu'au sein du BENELUX voire en remontant quelque peu dans l'histoire de l'UEBL, la similarité des systèmes juridiques et le fait que nos deux cellules sont dirigées, pour le moins en partie, par des personnes issues de la magistrature debout, permettent d'expliquer ce lien particulier.

Une autre explication réside dans un élément humain important consistant dans la grande stabilité des effectifs des deux CRF. Cette stabilité a permis, au fil des échanges opérationnels et stratégiques très fréquents, l'installation d'un climat de respect et de confiance réciproques.

C'est donc avec une joie particulière que la CRF souhaite

FORTUNA DIES NATALIS

Bon anniversaire à la CTIF !

En 20 ans, la lutte contre le blanchiment a fondamentalement changé de visage.

Elle se concentrait au départ sur les avoirs en lien avec le trafic de stupéfiants ou la criminalité organisée, puis s'est étendue peu à peu à tous les types de criminalité. Est venue ensuite s'ajouter la lutte contre le financement du terrorisme et la lutte contre la prolifération qui présentent des aspects très spécifiques par rapport à la lutte contre le blanchiment.

Une partie de plus en plus large du secteur privé s'est vue associée dans les efforts de détection, de prévention et de répression de ces phénomènes criminels internationaux, englobant tant des professions financières que des professions non financières.

Les Cellules de renseignement financier se sont affirmées dans leur rôle spécifique et ont renforcé leur pluridisciplinarité.

Leur mission d'analyse opérationnelle et d'analyse stratégique a été précisée et réaffirmée avec force ces dernières années, confirmant le rôle central des CRF dans les dispositifs nationaux de lutte contre le blanchiment, le financement du terrorisme et également la lutte contre la prolifération.

A 20 ans, on a l'avenir devant soi. Cela étant, en regardant le chemin parcouru, on peut juger que la croissance du bébé fut fulgurante et solide.

A l'occasion de cet anniversaire, la CRF, après une brève présentation, entend aborder deux enjeux particuliers de la coopération internationale entre CRF.

La CRF du Luxembourg, de nature judiciaire, bien qu'ayant été officiellement créée par une loi du 12 novembre 2004 (ci-après : « la loi »), existait au sein du Parquet de Luxembourg, avant même que son nom (CRF) ne soit ancré dans la loi, et ce dès l'entrée en vigueur de la loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier.

Dirigée par un procureur d'Etat adjoint, elle est composée de magistrats du parquet de Luxembourg spécialisés en matière de criminalité économique et financière. Ces magistrats sont assistés dans leurs missions par des analystes financiers, un officier de police judiciaire de liaison ainsi qu'un expert en nouvelles technologies de l'information. La CRF a été dotée par le législateur de prérogatives spécifiques pour lui permettre d'assurer adéquatement ses fonctions.

La taille modeste du territoire national luxembourgeois a pour conséquence qu'un fort pourcentage de personnes qui sont suspectées de blanchiment ou de financement du terrorisme est constitué de non-résidents. En outre, les opérations financières analysées s'étendent dans la plupart des cas au-delà des frontières nationales.

Le cadre légal donné à la CRF pour la coopération internationale permet une coopération étendue avec ses homologues étrangers.

Celle-ci n'est pas conditionnée par la conclusion préalable d'un accord de coopération. Ainsi, la CRF peut coopérer avec ses homologues sous condition de réciprocité, de confidentialité et de spécialité.

En outre, la CRF peut, en analysant ensemble avec son homologue un soupçon de blanchiment ou de financement du terrorisme, mettre en œuvre les moyens d'analyse qui lui sont donnés au niveau national.

La prédominance d'éléments d'extranéité implique que l'efficacité de l'analyse menée par la CRF en termes de valeur ajoutée est souvent fortement conditionnée par la qualité de la coopération internationale entre cellules de renseignement financier. En particulier, la capacité des CRF partenaires de recueillir au niveau national et de partager les informations pertinentes nécessaires à cette analyse constitue un enjeu majeur.

Les développements intervenus ces dernières années, notamment au sein du GAFI et du Groupe Egmont, vont dans le sens d'un renforcement et d'un alignement des capacités d'analyse et de coopération opérationnelles efficaces entre cellules de renseignement financier. Cette tendance peut être saluée.

L'intensité de la coopération internationale au sein de l'espace de sécurité, de liberté et de justice que constitue l'Union Européenne revêt un aspect particulier puisqu'elle peut se fonder sur des normes, des principes généraux de droit et des valeurs communes.

La coopération internationale entre cellules de renseignement financier se doit donc d'être efficace tant au sein de l'Union Européenne, qu'avec les pays tiers.

Sans prétendre être exhaustif, et au-delà de la coopération stratégique, deux éléments essentiels de la coopération internationale entre cellules de renseignement financier peuvent être soulignés.

D'une part, dans le cadre de leur coopération opérationnelle, les cellules de renseignement financier ne doivent pas perdre de vue le résultat escompté que sont la confiscation des avoirs criminels, mais aussi la poursuite et la mise en jugement des auteurs des fléaux internationaux que constituent le blanchiment, la criminalité sous-jacente liée et le financement du terrorisme.

Ainsi, il importe pour les cellules de renseignement financier de s'entendre sur les conséquences que leur décision peut avoir sur la suite de la procédure, ou sur régularité de celle-ci, en cas de transmission ultérieure de l'analyse du dossier aux autorités policières ou judiciaires compétentes.

Par exemple, l'utilisation inappropriée de pouvoirs d'injonction de production d'informations ou d'opposition à des opérations suspectes peut avoir pour effet d'anéantir des efforts que des autorités d'enquête et de poursuite pourraient avoir mis en œuvre. Seule une coordination étroite au niveau national, puis entre CRF permet d'éviter ce type d'écueil.

D'autre part, les cellules de renseignement financier, appelées à coopérer étroitement et notamment à utiliser l'ensemble de leur pouvoir d'analyse en réponse à une demande de renseignement étrangère, doivent être en mesure de mesurer leur efficacité collective pour mettre en valeur le travail commun en termes de plus-value.

Pour cela, le retour d'information sur la pertinence et la qualité des informations échangées, y compris un retour critique et constructif sur les éventuelles failles détectées, ainsi que sur les suites réservées, est essentiel.

La CRF peut assurer qu'elle demeurera aux côtés de la CTIF pour contribuer à relever les défis auxquels sont confrontés les CRF dans une coopération internationale étroite et efficace.

Bijdrage van de Heer Lars BOVÉ ter gelegenheid van de 20 jaar CFI

Journalist “De Tijd”

Als onderzoeksjournalist, met een bijzondere interesse in witteboordencriminaliteit en het geld van de onderwereld, ligt het werk van de Cel voor Financiële Informatieverwerking mij nauw aan het hart. We delen hetzelfde objectief: het blootleggen van zwarte en criminele geldstromen in België. En al twintig jaar roeit de antiwitwascel met de riemen die ze krijgt. En jaar na jaar worden bakens verzet, met het laatste recordbedrag van 2,25 miljard euro in 2012 als hoogtepunt. Toch wil ik even terugblikken zonder blad voor de mond te nemen. Want het is wraakroepend hoe ons land al jarenlang tekortschiet in het zoeken en in beslag nemen van illegale vermogens. Nochtans is het een open deur dat geld machtig maakt. Het is een kanker voor elke samenleving als criminele organisaties of fraudeurs hun greep op onze samenleving onverstoord kunnen vergroten. Het vertekent vastgoedprijzen, stimuleert illegale tewerkstelling, internationale fraudeconstructies, veroorzaakt miljoenen euro's schade door professionele oplichtingen op het internet, enzovoort. Het is een gevaar dat het volledige politieke spectrum zou moeten bekommeren. Want het veroorzaakt evenveel illegale concurrentie in de Belgische economie als het onze sociale welvaartstaat op de helling zet. En toch hebben we jarenlang ondergeïnvesteerd in deze zoektocht naar het geld van de onderwereld, dat nochtans een veelvoud kan opbrengen voor de Belgische schatkist.

In de herfst van 2011 heb ik deze wantoestand aan de kaak gesteld samen met mijn collega-journalist Bart Haeck. Met onze artikelenreeks ‘Het Geld van de Onderwereld’ in De Tijd deden we uit de doeken hoe veel geld de schaduwzijde van deze samenleving verdient en hoe weinig geld justitie kan laten terugvloeien naar de staatskas. We berekenden dat als de onderwereld – van belastingfraudeurs tot drugsbarons – elk jaar 7 à 12 miljard euro opstrijken, justitie daarvan in het beste geval één magere procent kan vatten.

Tekenend was zeker het voorbeeld van een internationale drugsbaron die het Belgische en Nederlandse gerecht samen ontmaskerden en lieten veroordelen tot tien jaar effectieve celstraf. Maar de keerzijde van dat succesverhaal was tot dan nooit belicht. Van de opbrengsten van zijn wereldwijde drugshandel was op dat moment slechts een peulschil in kaart gebracht. En tot overmaat van ramp dreigde de drugsbaron drie miljoen euro aan waardepapieren waar justitie wel de hand op het gelegd, te mogen houden. Omdat de verjaringstermijn voor inbeslagnames overschrijden was. Ondanks de zware gevangenisstraf bekruipt iedereen het akelige gevoel dat criminaliteit wel loont in België.

We wonnen met deze zesdelige artikelenreeks de Citi Journalistic Excellence Award. En ook op beleidsniveau zijn de geesten sindsdien gerijpt. Spijtig genoeg dringt het nog altijd niet tot iedereen door op welke samenleving we afsterven als we deze oorlog tegen de criminele economie niet snel op een hoger niveau tillen. Het is een samenleving waarin criminele organisaties zoveel werkkapitaal vergaren dat ze tot op het hoogste niveau kunnen toeslagen.

Dat laatste kan ik overduidelijk illustreren met een grootschalige fraude en oplichting bij de grootste bank van België. Twee moorden in de straten van Parijs, een monsterfraude op het hoogste echelon van onze financiële sector en een klopjacht op het meesterbrein achter de fraude: een rijke zakenman die ondergedoken leeft in Tel Aviv. Dat is niet het scenario van een roman, wel van een lopend gerechtelijk onderzoek in. In het najaar van 2009 liet de grootste bank van België zich oplichten voor meer dan 70 miljoen euro. De bank kocht voor een spotprijs grote pakketten CO2-rechten van een Brusselse firma. Het was de bank niet opgevallen dat ze in zee ging met een postbusbedrijfje, dat nog maar net was overgekocht en snel een nieuwe naam had gekregen. De zaakvoerders gebruikten aliassen en waren in werkelijkheid gewiekste criminelen uit de Parijse onderwereld. Met veel lef en een miljoenenkapitaal konden ze de grootbank laten meedraaien in een btw-carrousel op het hoogste niveau. De zoektocht naar de ontvreemde kapitalen, verspreid over alle uithoeken van de aardbol, is een titanenwerk. Terwijl de schade gigantisch is, zowel voor de bank als voor de Belgische schatkist. Gelukkig voor de staatskas slikte de bank het verlies van 70 miljoen euro en sloeg de btw-schuld geen gat in de Belgische staatskas. Maar intussen weten we allemaal dat de gezondheid van onze banken wel degelijk ook een impact kan hebben op onze staatsfinanciën. Een samenleving die de strijd tegen de criminele economie niet serieus neemt, mag zich aan een veelvoud van zulke monsterdossiers verwachten. Met alle gevolgen van dien.

Natuurlijk kunnen lang niet alle criminele organisaties buigen op een werkkapitaal van honderden miljoenen euro's. Maar de kapitalen waarmee criminele bendes in ons land schuiven, zijn duizelingwekkend. Dat bewijzen de circuits die het Belgische gerecht wel kon blootleggen. Bijna een op de vijf bendes bleek in die dossiers meer dan 2,5 miljoen euro winst te maken. Ruim een op de twintig boekte zelfs meer dan 10 miljoen euro winst. Het merendeel (65%) verdient tussen 25.000 euro en 2,5 miljoen euro. Men heeft soms 20 miljoen euro voor criminele investeringen, met een zakencijfer van 33 miljoen euro tot 100 miljoen euro. Een miljoen euro als crimineel investeringspotentieel is geen uitzondering. En laten we realistisch blijven: in verschillende dossiers waarin het vermogen van de organisatie beperkt was tot enkele honderdduizenden euro's is dat meer dan waarschijnlijk vooral te wijten aan de beperkte middelen van justitie om de criminele winsten te achterhalen.

Mijn excuses als ik deze mooie verjaardag van de antiwitwascel wat overschaduw met deze minder hoopgevende vaststellingen. Maar ik denk dat Jean-Claude Delepière en zijn team dezelfde bekommernis (en soms frustratie) met mij delen.

De enige oplossing is de krachten bundelen en eindelijk een gezamenlijke, doordachte strijd aanbinden met alle bevoegde diensten in ons land. Geen enkele dienst kan nog alleen op zijn eigen eiland blijven werken. We hebben nood aan een globaal overzicht, verregaande inzichten in financiële constructies en acties op alle terreinen. Want criminele organisaties zijn in België op alle terreinen actief. Van het smokkelen en verhandelen van drugs tot oplichting, btw-fraude, georganiseerde diefstal, handel in gestolen wagens, mensenhandel, internetcriminaliteit en illegale wapenhandel. Vaak combineren organisaties die activiteiten. En wie denkt dat de georganiseerde misdaad en het bedrijfsleven twee verschillende werelden zijn, heeft het verkeerd voor. Liefst 68 procent van de criminele organisaties gebruikt bvba's, nv's of buitenlandse bedrijfsstructuren om de criminele activiteiten te vergemakkelijken, te verbergen of om kapitaal wit te wassen. Slechts 10 procent van de bedrijven die ze gebruiken, zijn nepbedrijven, zonder economische activiteit. De bendes gebruiken dus vooral bedrijven die ook legale goederen of diensten leveren. Het gaat dan bijvoorbeeld om een firma die gespecialiseerd is in het laden en vastmaken van voertuigen in containers, en ook wordt gebruikt om gestolen wagens te exporteren. Of om een transportbedrijf dat aan mensensmokkel doet. Of om pleziervaartbedrijven die misbruikt worden door drugssmokkelaars. Het mag duidelijk zijn dat we de komende twintig jaar moeten gebruiken om de speurtocht naar criminele gelden naar een veel hoger niveau te tillen. En ik ben er rotsvast van overtuigd dat de Cel voor Financiële Informatieverwerking daarin de hoofdrol zal spelen.



CELLULE DE TRAITEMENT DES INFORMATIONS FINANCIÈRES

Avenue de la Toison d'Or 55, boîte 1 - 1060 Bruxelles

Téléphone : 02/533.72.11 - Fax: 02/533.72.00

E-mail : info@ctif-cfi.be - www.ctif-cfi.be

Editeur responsable :

Jean-Claude DELEPIÈRE Avenue de la Toison d'Or 55, boîte 1 - 1060 Bruxelles