

LA CELLULE DE TRAITEMENT DES INFORMATIONS FINANCIÈRES ET LA PRÉVENTION DU BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DU FINANCEMENT DU TERRORISME

INTRODUCTION

Voilà maintenant quinze ans que le Code pénal belge incrimine le blanchiment de capitaux en son article 505. Longtemps méconnue des différents systèmes pénaux, cette activité criminelle fit une apparition subite à partir des années 1980, liée à une prise de conscience simultanée du monde politique, national et international, et des milieux financiers, inquiets devant le risque croissant d'une circulation de capitaux d'origine criminelle au sein de structures financières légitimes. Par ailleurs, l'impuissance des milieux judiciaires à combattre une criminalité toujours plus organisée et sans cesse plus astucieuse amenait à s'interroger sur de nouveaux moyens de lutte visant à priver les criminels de leur principale motivation : la réalisation du profit.

Parallèlement au processus d'incrimination pénale, se développèrent des mécanismes visant à prévenir l'utilisation du secteur financier aux fins du blanchiment de capitaux. En effet, il apparut rapidement qu'une approche axée uniquement sur la répression risquait de n'avoir que valeur de symbole et ce, notamment en raison du caractère particulièrement sophistiqué et occulte des opérations de blanchiment. Le Groupe d'action financière (GAFI), créé à Paris en juillet 1989 par les chefs d'Etat des sept principaux pays industrialisés¹, développa, au sein des 40 Recommandations² destinées à juguler le phénomène du blanchiment, des dispositions définissant le rôle du système financier dans la lutte contre le blanchiment de capitaux. Un an plus tard, l'Union européenne adopta une directive³ établissant les principes de base du dispositif préventif de lutte contre le blanchiment de capitaux applicable au secteur financier : obligation d'identification des clients et de conservation des documents, établissement de procédures de contrôle visant à détecter les opérations de blanchiment, programme de formation des employés et surtout obligation de déclaration des transactions financières suspectes aux autorités responsables de la lutte contre le blanchiment. La Belgique se conforma à ces obligations en adoptant la loi du 11 janvier 1993⁴. Cette loi prévoit les obligations précitées à charge du secteur

¹ Le GAFI regroupe à l'heure actuelle 32 Etats et territoires et deux organisations régionales (la Commission européenne et le Conseil de coopération du Golfe).

² Les 40 recommandations furent présentées aux membres du G7 le 7 février 1990. En 1996 et 2003, elles ont été révisées pour prendre en compte l'expérience des six dernières années et refléter l'évolution du phénomène.

³ Directive 91/308/CEE du 10 juin 1991 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux, *J.O.C.E.*, 28 juin 1991, pp. 166-177.

⁴ Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, *M.B.* du 9 février 1993, p. 2828. Voyez à ce sujet : Cornelis, L., "Voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld", *Rev. Banque*, 1994/2, p. 90; Cornelis, L. et Verstraeten, R., "Mag er nog wit worden gewassen?", *R.D.C.*, 1992, p. 176; De Nauw, A., "La cellule de traitement des informations financières et le blanchiment", *Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise*, Gand, 1994, p. 131; Mommens, B., "Obligations dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de l'argent. La loi belge du 11 janvier 1993", *La nouvelle législation bancaire belge*, Yearbook, 1994, p. 98; Pardon, J., "Blanchiment de l'argent. Extension du champ d'application de la loi du 11 janvier 1993. Opinion", *Revue de la Banque*, 1994/4, p. 221;

financier belge ainsi qu'un devoir de collaboration avec une nouvelle autorité administrative qu'elle crée : la Cellule de traitement des informations financières.

La loi du 7 avril 1995⁵ affinera, par la suite, tant le volet répressif que le dispositif préventif en étendant, d'une part, la liste des comportements visés par l'article 505 du Code pénal⁶, et, d'autre part, la liste des infractions sous-jacentes au blanchiment donnant lieu à une obligation de déclaration de transactions suspectes.

Une nouvelle modification d'importance fut apportée par la loi du 10 août 1998⁷: elle étendait notamment les obligations du secteur financier à des professions non financières, considérées comme vulnérables aux opérations de blanchiment.

La dernière modification en date est celle introduite par la loi du 12 janvier 2004⁸ qui étend le dispositif à la profession d'avocat et à la lutte contre le financement du terrorisme et qui transpose les nouvelles obligations issues des 40 Recommandations du GAFI adoptées à Berlin en juin 2003.

Cette alternance de modifications législatives entre approche préventive et répressive est le signe de la dépendance, en termes d'efficacité, de l'approche répressive au regard de l'approche préventive. En effet, la grande majorité des condamnations rendues en matière de blanchiment concerne des dossiers initialisés dans le cadre de l'approche préventive. Au coeur de cette approche, on trouve la Cellule de traitement des informations financières, structure originale dotée de missions bien spécifiques.

Duplat, J.L., "Het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld", *Bank. Fin.*, 1993, p. 283.

⁵ Loi du 7 avril 1995 modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, *M.B.* du 10 mai 1995, p. 12378. Sur cette loi, voyez Taymans, J.F., "La loi du 7 avril 1995 modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux", *Not.*, 1995, p. 112; Verstraeten, R. et Dewandeleer, D., "Witwassen na de wet van 7 april 1995: kan het nog witter?", *R.W.*, 1995-1996, p. 689.

⁶ Seront désormais poursuivis pour blanchiment, non seulement ceux qui auront acheté, reçu, possédé, gardé ou géré les avantages patrimoniaux issus d'une infraction mais également ceux qui auront converti ou transféré ces avantages dans le but de dissimuler ou de déguiser leur origine illicite ainsi que ceux qui auront dissimulé ou déguisé la nature, l'origine, l'emplacement, la disposition, le mouvement ou la propriété, alors qu'ils en connaissaient ou devaient en connaître l'origine.

⁷ Loi du 10 août 1998 modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et la loi du 6 avril 1995 relative aux marchés secondaires, au statut des entreprises d'investissement et à leur contrôle, aux intermédiaires et conseillers en placements, *M.B.* du 15 octobre 1998, p. 34267. Concernant ces lois, voyez Spreutels, J. et Scohier, C., "La prévention du blanchiment de capitaux : évolutions récentes", *Rev. Dr. ULB*, 1997-1 (1998), pp. 165-187; Devloo, R., "De meldingsplicht bij fraude na de wet van 10 augustus 1998", *R.W.*, 1998-1999, pp. 1195-1206; Spreutels, J. et Grijseels, C., "Un nouveau pas dans la lutte contre le blanchiment", *Bulletin de droit fiscal et financier*, 1999/4, pp. 9-33; "Weer een stap verder in de strijd tegen het witwassen", *R.D.C.*, 1999, pp. 464-474.

⁸ 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, la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit et la loi du 6 avril 1995 relative au statut des entreprises d'investissement et à leur contrôle, aux intermédiaires financiers et conseillers en placements, *M.B.* du 23 janvier 2004, p. 4352.

I. CRÉATION DE LA CELLULE DE TRAITEMENT DES INFORMATIONS FINANCIÈRES

Comme nous l'avons déjà esquissé, la Cellule de traitement des informations financières trouve ses origines dans deux textes internationaux.

Le premier de ces textes est la recommandation 16 du GAFI, aujourd'hui remplacée par la recommandation 13, dont le texte initial prévoyait que "si les institutions financières suspectent que des fonds proviennent d'une activité criminelle, elles devraient être autorisées ou obligées à déclarer rapidement leurs soupçons aux autorités compétentes". La recommandation du GAFI ne précisait toutefois pas ce qu'il fallait entendre par "autorités compétentes". De même, le deuxième texte, l'article 6 de la directive européenne du 10 juin 1991, prévoit que les Etats membres veillent à ce que les institutions financières coopèrent pleinement avec les autorités responsables de la lutte contre le blanchiment, sans préciser la nature des autorités visées. Or certains pays, dont la France et les Etats-Unis, avaient déjà, à cette époque, introduit dans leur législation nationale un mécanisme de déclaration de transactions suspectes. Ainsi, aux Etats-Unis, une loi du 25 avril 1990 avait créé un centre d'analyse de renseignements financiers, FinCEN, chargé de collecter les déclarations des banques, de les analyser et de conseiller activement les services d'enquête en matière de blanchiment de capitaux. Ce service, de nature administrative, était intégré au Département Fédéral des Finances⁹. En France, une loi du 12 juillet 1990¹⁰ avait également mis sur pied un service administratif, Tracfin, placé sous l'autorité du Ministre des Finances, et chargé "de recevoir les déclarations de soupçons adressées par les organismes financiers, d'expertiser les renseignements ainsi recueillis et de reconstituer les informations nécessairement parcellaires fournies par les banquiers"¹¹.

La mise sur pied de services de nature administrative, par préférence à des services de nature policière ou judiciaire, se justifiait par divers motifs : le service administratif sert d'intermédiaire entre les institutions financières et les services d'enquête, permettant l'instauration d'une relation de confiance qui tend à favoriser la transmission des déclarations. En effet, ce service opère lui-même le tri entre les déclarations non fondées et celles qui semblent sérieusement liées à une opération de blanchiment et permet d'éviter, dans la plupart des cas, que les informations transmises soient utilisées à d'autres fins, les membres de ces services étant le plus souvent soumis à une stricte obligation de secret professionnel. Enfin ce système permet d'empêcher que les autorités policières et judiciaires se trouvent submergées par des déclarations non pertinentes. Néanmoins, le modèle administratif peut présenter un inconvénient lorsque le service n'a pas accès aux informations policières.

Le législateur belge, convaincu par ces arguments, décida d'opter, lui aussi, pour une autorité de nature administrative, qui permettait d'éviter, en outre, une trop forte réticence des organismes financiers amenés à collaborer avec ce service. Toutefois, dans la mesure où cette autorité était destinée à servir d'interface entre le monde financier et le monde judiciaire, il parut logique au législateur de la faire relever à la

⁹ Thony, J.Fr., "Les mécanismes de traitement de l'information financière en matière de blanchiment de l'argent", *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1996, n° 11, p. 1031.

¹⁰ Loi n° 90-614 du 12 juillet 1990 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic de stupéfiants, *J.O.*, 14 juillet 1990.

¹¹ Jerez, O., *Le blanchiment de l'argent*, Paris, Banque éditeur, 1998, p. 197.

fois du Ministre des Finances et du Ministre de la Justice. Par ailleurs, afin de résoudre la question de l'accès aux informations policières, le législateur permit à cette autorité de demander aux services de police toutes les informations utiles à l'exécution de sa mission.

Le projet de loi relatif à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux souleva, en définitive, peu de discussions de principe de la part des parlementaires, conscients de la nécessité de s'attaquer aux opérations de blanchiment qui risquaient de porter atteinte à l'économie nationale. A cette époque, une importante opération de blanchiment portant sur un montant de 500 millions de francs venait d'être empêchée grâce à la collaboration entre les autorités belges et américaines¹². L'article 11 du projet devenu la loi du 11 janvier 1993, qui instaura la Cellule de traitement des informations financières, entra en vigueur le 10 mars 1993¹³. Dans la mesure où le législateur avait confié au Roi la tâche de déterminer les modalités relatives à la composition, à l'organisation, au fonctionnement et à l'indépendance de la Cellule, il fallut attendre l'arrêté royal du 11 juin 1993¹⁴, qui entra en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*, soit le 22 juin 1993. A la même date, les six premiers membres de la Cellule furent nommés par arrêté royal¹⁵. Deux semaines plus tard, le 6 juillet 1993, la Cellule tenait sa première réunion, à l'occasion de laquelle fut adopté son règlement d'ordre intérieur¹⁶. Ne restait plus qu'à régler la question du budget. Afin de doter la Cellule d'une pleine autonomie, l'arrêté organique a prévu que celle-ci établissait elle-même son budget, dont le montant maximum est fixé par les Ministres de la Justice et des Finances. Le 17 juin 1993 était adopté l'arrêté ministériel fixant le montant maximum du budget de la Cellule et le 20 juillet, ses membres déterminèrent le budget pour l'année 1993. A partir du mois de septembre, le bureau de la Cellule put recruter du personnel afin de mettre en place le secrétariat composé, à l'époque, d'un secrétaire général, de quatre inspecteurs, d'un documentaliste et de deux secrétaires. Au 1er décembre 1993, la Cellule était prête à recevoir sa première déclaration de transaction suspecte, l'arrêté royal du 29 novembre 1993¹⁷ ayant fait entrer en vigueur à cette date les dispositions de la loi du 11 janvier 1993 relative à la transmission d'informations.

Ce type d'unité de traitement des transactions suspectes connut un essor important dans les années qui suivirent¹⁸. Différents textes internationaux soutinrent la création de ce genre de structure. Nous pouvons notamment citer la décision du Conseil

¹² Chambre des représentants, *Doc. Parl.*, S.O. 1992-1993, n° 689/2, p. 3.

¹³ Arrêté royal du 28 février 1993 fixant l'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, *M.B.* du 10 mars 1993, p. 5080.

¹⁴ Arrêté royal du 11 juin 1993 relatif à la composition, à l'organisation, au fonctionnement et à l'indépendance de la cellule de traitement des informations financières, *M.B.* du 22 juin 1993, p. 15118.

¹⁵ Arrêté royal du 11 juin 1993 portant nomination des membres de la Cellule de traitement des informations financières, *M.B.* du 22 juin 1993, p. 15136.

¹⁶ Ce règlement fut approuvé par arrêté ministériel du 4 août 1993, *M.B.* du 2 septembre 1993, p. 19292. Sa modification a été approuvée par arrêté ministériel du 12 avril 1999, *M.B.* du 3 juin 1999, p. 20719.

¹⁷ Arrêté royal du 29 novembre 1993 fixant l'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, *M.B.* du 1er décembre 1993, p. 25740.

¹⁸ V. MITSILEGAS, "New forms of transnational policing : the emergence of financial intelligence units in the European Union and the challenges for human rights", *Journal of money laundering control*, 1999, vol. 3, n° 2, p. 147.

européen du 17 octobre 2000 relative aux modalités de coopération entre les cellules de renseignement financier des Etats membres de l'Union européenne en ce qui concerne l'échange d'informations, l'article 7 de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée du 12 décembre 2000, la Recommandation 26 du GAFI adoptée en juin 2003 et l'article 21 de la Directive du 20 septembre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

On ne peut, par ailleurs, manquer de mentionner les travaux du Groupe Egmont créé en 1995 à l'initiative de la Cellule de traitement des informations financières et de la Cellule américaine, FinCEN. Ce groupe réunit, au niveau mondial, tous les services chargés de recevoir et de traiter des déclarations de soupçon de blanchiment émanant des organismes financiers. Son objectif principal est d'encourager et de faciliter la coopération internationale et l'échange d'informations entre les divers services de réception des déclarations de soupçon. En 1996, ce groupe s'attacha à fournir une définition de la *Financial Intelligence Unit (FIU)*. Il s'agit "d'une institution centrale, nationale, responsable de l'enregistrement (et, le cas échéant, de la demande), l'analyse et la transmission à l'autorité compétente des notifications d'informations financières (i) concernant des actifs dont il est présumé qu'ils proviennent de délits, ou (ii) imposées par une législation ou une réglementation nationale, ayant pour but de combattre le blanchiment de capitaux". Cette définition laisse toujours le libre choix quant à la nature organique du service. De fait, existe aujourd'hui dans le monde une multitude de ces services qui, s'ils poursuivent les mêmes finalités, ont une nature tantôt administrative, tantôt judiciaire ou encore policière, voire mixte. Si cette diversité ne pose guère de problème sur un plan interne, elle n'est pas sans conséquence sur la coopération internationale, les services de nature policière et judiciaire ne pouvant parfois pas collaborer, en raison de leur statut, avec des services d'une autre nature.

II. STATUT, MISSIONS, ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA CELLULE DE TRAITEMENT DES INFORMATIONS FINANCIÈRES

1. Une autorité administrative indépendante dotée d'une personnalité juridique

Dans un souci d'efficacité, la loi du 11 janvier 1993 a veillé, en créant cette nouvelle autorité administrative, à ce qu'elle soit indépendante et dotée de pouvoirs étendus. Si elle est placée sous le contrôle conjoint des Ministres de la Justice et des Finances, elle dispose toutefois d'une gestion pleinement autonome et prend ses décisions en toute indépendance.

En effet, le contrôle de tutelle exercé par les Ministres de la Justice et des Finances ne leur confère pas un droit de regard sur les décisions prises par la Cellule. Leur contrôle se limite à l'approbation du règlement d'ordre intérieur et à la détermination du montant maximum du budget de la Cellule. La Cellule doit par ailleurs leur fournir chaque année un rapport sur ses activités ainsi qu'un autre sur ses frais de fonctionnement.

La Cellule est dotée de la personnalité morale, ce qui implique qu'elle dispose d'un patrimoine propre, qu'elle a le droit d'accomplir tous les actes nécessaires à la réalisation de son objet social et qu'elle a la capacité juridique pour agir.

L'octroi de cette personnalité a pour conséquence que la Cellule établit elle-même son budget, dont le montant maximum est fixé par les deux Ministres de tutelle et qui est alimenté par des contributions dues par les organismes financiers et personnes concernés par la loi¹⁹. Ce mode de financement particulier, déjà usité, notamment pour la Commission bancaire et financière, se justifie essentiellement par le fait que la Cellule, par son rôle de filtre entre les mondes financier et judiciaire et par son travail d'analyse des opérations financières suspectes, joue un rôle grandement profitable aux organismes financiers et professions soumis au dispositif²⁰.

Par ailleurs, la personnalité juridique de la Cellule implique également qu'elle est civilement responsable de ses actes sur la base de l'article 1382 du Code civil.

La Cellule est une autorité administrative au sens où son activité consiste essentiellement à centraliser des informations et à les analyser. Elle n'a aucun pouvoir de poursuite, ni d'accomplir des actes de nature policière ou judiciaire. Si son activité est préventive de l'utilisation du secteur financier ou de certaines professions à des fins de blanchiment, il faut toutefois reconnaître qu'elle poursuit également une finalité judiciaire par la transmission d'indices sérieux de blanchiment de capitaux aux autorités judiciaires. Cette transmission se fait sans préjudice des compétences des services de police et des autorités judiciaires en matière de blanchiment. Le parquet peut toujours poursuivre même si la Cellule ne transmet pas d'informations²¹.

Les décisions de la Cellule en ce qu'elles émanent d'une autorité administrative sont donc susceptibles d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat²². Dans la pratique, un tel recours contre une décision de la Cellule n'a encore jamais été introduit.

2. Les missions de la Cellule

La Cellule, centre de gravité du dispositif préventif de lutte contre le blanchiment, ne peut agir d'office. Sa saisine est limitée à trois hypothèses : la déclaration de soupçon de blanchiment par les organismes et personnes visés par la loi, la transmission d'informations par les autorités de contrôle, de tutelle ou disciplinaires concernées et la demande de renseignements adressée par un organisme étranger similaire, dans le cadre d'une collaboration mutuelle. Elle ne peut être saisie par une autorité judiciaire, un service de police ou un particulier.

La Cellule est principalement chargée de recevoir des organismes et personnes énumérés par la loi²³ toutes les déclarations de transactions suspectes liées au

¹⁹ Le montant des contributions obligatoires aux frais de fonctionnement de la Cellule est fixé par arrêté royal, délibéré en Conseil des Ministres. (Art. 11, §7, de la loi du 11 janvier 1993). La Cellule peut charger l'administration de la T.V.A., de l'Enregistrement et des Domaines de la perception des contributions en souffrance. (Art. 12, §5, de l'arrêté royal du 11 juin 1993).

²⁰ Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, SO 1997-1998, 1335/1 et 1336/1, pp. 16 et 17.

²¹ Sénat, *Doc. Parl.*, 1991-1992, n° 468-2, p. 22.

²² *Ibidem*, p. 21.

²³ Il s'agit de la Banque nationale de Belgique, de la Poste, de la Caisse de dépôts et de consignations, des établissements de crédit, des entreprises d'investissement (sociétés de bourse, sociétés de courtage en instruments financiers, sociétés de gestion de fortune, conseillers en placements), des entreprises de

blanchiment²⁴. Elle procède ensuite à l'analyse de ces déclarations par le recoupement de diverses informations qu'elle est susceptible d'obtenir. Cette analyse est destinée à faire apparaître un lien entre les capitaux faisant l'objet des opérations financières déclarées et les activités criminelles limitativement énumérées par la loi. Si l'analyse révèle des indices sérieux de blanchiment en ce sens, la Cellule transmet le dossier au parquet territorialement compétent aux fins de poursuites pénales éventuelles²⁵. Ce système évite que les services de police ou les parquets ne se trouvent submergés de déclarations peu pertinentes. Il permet aussi aux autorités judiciaires de disposer de dossiers constitués par un organisme hautement spécialisé.

Les organismes financiers doivent faire leur déclaration avant d'exécuter l'opération afin de permettre à la Cellule, si celle-ci le juge nécessaire en raison de l'urgence ou de la gravité de l'affaire, de faire opposition à l'exécution de l'opération pendant une durée maximale de 2 jours ouvrables à compter de la déclaration²⁶. Si la Cellule estime que la mesure d'opposition doit être prolongée, elle en réfère sans délai au procureur du Roi ou au procureur fédéral qui prend les décisions nécessaires²⁷.

Ce rôle d'interface joué par la Cellule entre les secteurs concernés et le monde judiciaire est garanti par le secret professionnel renforcé auquel sont tenus tant ses membres que son personnel²⁸. En effet, la collaboration qui est ainsi demandée aux organismes et personnes visés ne peut se réaliser que dans le cadre d'une relation de confiance issue de la certitude que les dossiers ne seront pas transmis au parquet en l'absence d'indices sérieux de blanchiment au sens de la loi du 11 janvier 1993 qui ne vise que les formes les plus graves de la criminalité. Ainsi les membres et le personnel de la Cellule ne peuvent divulguer les informations recueillies dans l'exercice de leurs fonctions, même dans les cas visés par l'article 29 du Code d'instruction criminelle²⁹.

La circulation de l'information se fait pratiquement toujours à sens unique, à savoir des différents services susceptibles de disposer d'informations liées au blanchiment de capitaux vers la Cellule. Celle-ci ne peut par contre transmettre des informations que dans les cas suivants :

- la transmission au parquet et au magistrat national d'informations relatives aux dossiers présentant un indice sérieux de blanchiment au sens de la loi;
- la communication faite dans le cadre de la collaboration mutuelle à des organismes étrangers remplissant des fonctions similaires et soumis à des obligations de secret analogue;

marché, des spécialistes en dérivés, des entreprises d'assurance-vie, des intermédiaires en assurance, des bureaux de change, des entreprises hypothécaires, des entreprises de crédit à la consommation, des entreprises émettrices de cartes de crédit, des entreprises de location-financement, des agents immobiliers, des transporteurs de fonds, des commerçants en diamants, des avocats, des notaires, des huissiers de justice, des réviseurs d'entreprises, des experts-comptables externes, comptables et conseils fiscaux indépendants et des exploitants de casinos.

²⁴ Article 11, §2, de la loi du 11 janvier 1993.

²⁵ Article 16 de la loi du 11 janvier 1993.

²⁶ Depuis sa création, la Cellule s'est opposée 72 fois à l'exécution d'une opération.

²⁷ Article 12, §2, de la loi du 11 janvier 1993.

²⁸ Article 17 de la loi du 11 janvier 1993.

²⁹ Cet article prévoit notamment que "toute autorité constituée, tout fonctionnaire ou officier public, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquerra la connaissance d'un crime ou d'un délit, sera tenu d'en donner avis sur-le-champ au procureur du Roi (...)".

- le témoignage en justice;
- la transmission aux autorités de contrôle, de tutelle ou disciplinaires des organismes et professions soumis à la loi du 11 janvier 1993, des données utiles pour sanctionner, s'il échet, le non-respect des dispositions de cette loi³⁰ ou l'avis, à ces mêmes autorités, de transmission au parquet d'un dossier lié au blanchiment de capitaux issus d'une infraction pour laquelle ces autorités ont une compétence d'enquête³¹;
- l'avis à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) de transmission au parquet d'un dossier relatif au blanchiment de capitaux provenant de la réalisation d'une infraction liée à la fraude au préjudice des intérêts financiers de l'Union européenne ;
- à la Sûreté de l'Etat ou au Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées.

Outre ce rôle de filtre, la Cellule est en mesure d'effectuer la centralisation et la coordination d'informations³². En effet, la loi lui permet de s'adresser non seulement aux organismes financiers et personnes visés par la loi afin d'obtenir toute information utile à l'exercice de sa mission, mais également aux services de police (gendarmerie, police judiciaire, polices locales), aux services administratifs de l'Etat, dont l'administration fiscale³³, aux autorités judiciaires, aux curateurs de faillite et aux organismes étrangers remplissant des fonctions similaires aux siennes. Quant au juge d'instruction, il ne transmettra les renseignements qu'avec l'autorisation expresse du procureur général ou du procureur fédéral. La Cellule reçoit aussi des informations des autorités de contrôle, de tutelle et des autorités disciplinaires des organismes et personnes visés par la loi³⁴. C'est sur la base de cet ensemble d'informations que la Cellule va pouvoir procéder à son analyse.

En principe, ce sont les autorités de contrôle prudentiel qui sont garantes du respect par les organismes qu'elles surveillent des dispositions de la loi du 11 janvier 1993 relatives à l'identification des clients, à la conservation des documents, à la désignation d'un responsable antiblanchiment, à l'établissement d'un rapport écrit concernant les transactions suspectes et à la formation du personnel. Toutefois, pour les organismes ne disposant pas de telles autorités, comme la Poste, les sociétés de

³⁰ Il s'agit de sanctions administratives : amende de 250 à 1.250.000 EUR et publication éventuelle des décisions et mesures prises, sans préjudice des sanctions administratives ou disciplinaires prévues par les législations de contrôle. La Cellule a fait usage de cette faculté . Les communications portaient le plus fréquemment sur des questions liées à l'application de l'obligation d'identification des clients ou à des déclarations de soupçon opérées tardivement. Suite à des missions d'inspection auprès d'établissements de crédits, de sociétés de bourse et de bureaux de change, la Commission bancaire et financière a invité certains établissements à améliorer leurs dispositifs de prévention du blanchiment et certains bureaux de change à cesser leurs activités. Ces dernières années, la Commission a infligé des amendes à l'égard de plusieurs succursales belge d'établissements de crédit de droit étranger, d'entreprises d'investissement et de deux bureaux de change qui ne respectaient pas leurs obligations en matière de blanchiment. Dans certains cas, la Commission a rendu publique cette décision.

³¹ En ce qui concerne les délits d'initiés, des informations peuvent être demandées, dans certaines conditions, à la Cellule par la Commission bancaire et financière et les autorités de marchés boursiers.

³² Article 15, §1er, de la loi du 11 janvier 1993.

³³ Les services de police et les services administratifs de l'Etat sont légalement tenus de fournir des informations à la Cellule.

³⁴ Lorsque ces autorités constatent des faits de nature à constituer la preuve d'un blanchiment de capitaux, elles sont tenues d'en aviser la Cellule. Il en est de même des autorités de marchés réglementés (Bourse de Bruxelles, EASDAQ et Fonds des rentes).

crédit à la consommation ou qui émettent des cartes de crédit, c'est la Cellule qui exerce ce rôle de surveillance³⁵.

La Cellule dispose également d'une compétence de nature réglementaire, la loi exigeant que son avis soit recueilli avant l'adoption de certains arrêtés royaux d'exécution.

En outre, elle joue, par la force des choses, un rôle de sensibilisation et de diffusion du message antiblanchiment, et aujourd'hui de lutte contre le financement du terrorisme, par sa participation à de nombreuses réunions et conférences sur les plans tant national qu'international (GAFI, Groupe Egmont, Comité de contact de l'Union européenne³⁶, Groupe multidisciplinaire sur la criminalité organisée de l'Union européenne, Conseil de l'Europe, ONU, Interpol, Europol...). Cette mission de sensibilisation s'exerce aussi à travers le rapport annuel de la Cellule qui permet un suivi auprès des organismes financiers, notamment sous forme de typologies et de statistiques, ainsi que les multiples contacts avec les organismes et professions visés par la loi et leurs représentants.

Enfin, la Cellule occupe une position centrale dans la coopération internationale en matière de blanchiment. En effet, elle a très rapidement pris conscience de l'importance de pouvoir échanger des informations avec ses homologues étrangers, ce qui lui est permis par l'article 17, §2, de la loi du 11 janvier 1993.

3. L'organisation et le fonctionnement de la Cellule

La Cellule est placée sous la présidence d'un magistrat détaché du parquet. Celui représente la Cellule dans tous ses actes judiciaires et extrajudiciaires. Les huit membres de la Cellule, trois magistrats et quatre experts financiers et un officier supérieur de la police fédérale, sont désignés par le Roi, sur la proposition des Ministres des Finances, de la Justice, des Affaires intérieures et des Affaires économiques et des Classes Moyennes, pour une période de six ans renouvelable. La moitié des membres est sujette à renouvellement tous les trois ans. Parmi ces membres sont désignés le vice-président³⁷ et les deux présidents suppléants, ces derniers étant magistrats. Les membres sont soumis à des conditions de nomination très strictes³⁸ et doivent notamment avoir une expérience d'au moins dix ans dans des fonctions judiciaires, administratives ou scientifiques en rapport avec le fonctionnement des personnes et organismes visés par la loi. Ils ne peuvent exercer aucun mandat public conféré par élection, ni aucun emploi ou activité publique ou privée qui pourrait compromettre l'indépendance ou la dignité de la fonction. Ils ne peuvent soit exercer concomitamment, soit avoir exercé pendant l'année qui précède leur désignation, une fonction d'administrateur, de directeur, de gérant ou de préposé dans les organismes financiers, chez les agents immobiliers, les transporteurs de fonds, les commerçants en diamants et auprès des casinos.

³⁵ Article 15, §2, de la loi du 11 janvier 1993. Les professions soumises au secret professionnel sont contrôlées par leurs autorités disciplinaires.

³⁶ Le Comité de contact sur le blanchiment de capitaux a été mis sur pied par la directive européenne du 10 juin 1991 afin de faciliter la mise en oeuvre harmonisée de la directive dans les Etats membres.

³⁷ Le président et le vice-président forment le bureau, chargé d'organiser les activités de la Cellule et notamment de recruter le personnel.

³⁸ Article 11, §§ 3 et 5, de la loi du 11 janvier 1993.

Les membres de la Cellule sont assistés par un secrétariat composé, à l'heure actuelle de deux secrétaires, d'un chef du service des enquêtes, de deux inspecteurs principaux, de dix inspecteurs, économistes ou juristes, d'un chef du service de documentation, de dix documentalistes, de quatre collaborateurs juridiques et d'une criminologue. Ce sont les inspecteurs qui effectuent l'analyse des informations financières recueillies par la Cellule. En outre, la Cellule s'est adjoint le concours de trois officiers de liaison, appartenant à la police judiciaire et à la gendarmerie, détachés à temps plein afin, principalement, de relayer l'information entre ces services et la Cellule. Ces officiers de liaison sont tenus au secret professionnel renforcé qui s'impose à la Cellule et à son personnel. Elle dispose également de liens avec un officier des douanes et de la Sûreté de l'Etat

Lorsqu'elle reçoit une déclaration de soupçon de la part d'un organisme ou d'une personne visés par la loi, cette déclaration est transmise aux inspecteurs afin qu'ils procèdent à son analyse et qu'ils la complètent par d'autres informations. A cette fin, ils peuvent se faire communiquer, en original ou en copie, tous les renseignements complémentaires qu'ils jugent utiles. Ils peuvent également prendre connaissance sur place des documents utiles à l'accomplissement de leur mission légale et qui appartiennent aux organismes et personnes visés par la loi³⁹. S'il faut recueillir des informations auprès des services de police, la Cellule fera, en règle, appel à ses officiers de liaison.

La Cellule bénéficie, aux fins de pouvoir assurer sa mission, de dérogations à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard du traitement de données à caractère personnel⁴⁰. Elle ne doit donc pas avertir la personne, à l'égard de laquelle une déclaration aurait été faite, qu'un traitement de données est réalisé à son égard, ni lui donner accès à ce traitement aux fins de vérifier les données traitées.

La Cellule se réunit au moins une fois par semaine afin de décider notamment de la transmission d'informations aux autorités judiciaires. Deux tiers des membres au moins doivent être présents, dont le président ou un président suppléant. Les décisions de la Cellule sont prises collégalement, à la majorité simple des voix des membres présents. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante ou, en son absence, celle du président suppléant. En cas d'urgence, par exemple, en vue de faire opposition à l'exécution d'une opération, les décisions sont prises par deux membres au moins, dont le président ou un président suppléant⁴¹. En cas de contrariété d'intérêts, le membre concerné est tenu d'en prévenir la Cellule et de faire mentionner cette déclaration au procès-verbal de la séance. Il ne peut prendre part à la délibération ni au vote⁴².

La Cellule ne communique en règle aux organismes et personnes visé par la loi aucune information de nature policière ou judiciaire relative à leurs clients. Dans

³⁹ Article 9 de l'arrêté royal du 11 juin 1993.

⁴⁰ Telle que modifiée par la loi du 11 décembre 1998 transposant la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, *M.B.* du 3 février 1999, p. 3049.

⁴¹ Article 5 de l'arrêté royal du 11 juin 1993.

⁴² Article 7 du Règlement d'ordre intérieur de la Cellule de traitement des informations financières.

l'hypothèse où un dossier a été dénoncé au procureur du Roi, c'est à celui-ci qu'il appartient de contacter les organismes concernés s'il l'estime opportun. Par contre, la Cellule informe systématiquement les organismes concernés au sujet des dossiers qu'elle a classés durant les trois derniers mois. Elle les avise aussi chaque année des condamnations pénales intervenues⁴³.

CONCLUSION

Il apparaît clairement que l'efficacité du système antiblanchiment mis en place en Belgique repose, en majeure partie, sur la relation de confiance instaurée entre la Cellule et les secteurs financier et autres visés par la loi. Cette relation a été rendue possible grâce au statut légal de cette autorité, qui garantit son indépendance, son autonomie de décision et sa confidentialité. Dans le cadre de ses missions et dans les limites fixées par la loi, la Cellule a veillé à instaurer des contacts étroits avec l'ensemble des intervenants concernés.

L'efficacité de cette structure, mise en place il y a plus de dix ans, a encore été récemment démontrée lors de l'évaluation de la Belgique par le GAFI à Singapour en juin 2005. Toutefois, il serait regrettable de se reposer sur ses lauriers. L'effort doit se poursuivre et exige la vigilance de tous les acteurs qui contribuent au fonctionnement de cette entité.

* *
*

⁴³ Cellule de traitement des informations financières, *4e Rapport d'activités 1996/1997*, p. 15 et *5e Rapport d'activités 1997/1998*, p. 29.