

BLANCHIMENT ET FRAUDE FISCALE GRAVE ET ORGANISÉE

Jean SPREUTELS

Avocat général près la Cour de cassation
Président de la Cellule de traitement des informations financières
Chargé de cours à l'Université Libre de Bruxelles

Colloque "Face à la criminalité organisée en matière fiscale"
Palais des Congrès, Bruxelles

7 février 2001

Depuis deux décennies, on observe l'adoption, au sein de pays à l'économie développée, de mesures de lutte contre le trafic de drogues et contre le blanchiment de capitaux issus de cette activité. De nombreux états sont aujourd'hui dotés de dispositifs, plus ou moins efficaces, destinés à traquer l'argent sale et à détecter les techniques, des plus simples au plus sophistiquées, permettant de recycler cette masse monétaire au sein des circuits financiers légitimes. A travers ce combat, les acteurs concernés ont pris conscience de l'ampleur du phénomène et de l'intérêt d'élargir le processus à d'autres types d'activités criminelles. Les dispositifs de lutte contre le blanchiment se sont dès lors peu à peu étendus, notamment sous la pression de différentes enceintes internationales comme l'Union européenne et le Groupe d'action financière (GAFI)¹, à d'autres infractions susceptibles de produire des avantages patrimoniaux, tels le trafic des êtres humains, la corruption, le trafic de marchandises, l'escroquerie et la fraude. Pendant plusieurs années, la fraude fiscale est restée à l'abri de ce combat dès lors qu'elle a toujours été considérée comme un champ infractionnel spécifique nécessitant en conséquence des modes de réactions bien déterminés. Depuis quelques temps toutefois, prenant conscience de l'enchevêtrement des activités criminelles et des techniques de plus en plus sophistiquées auxquelles il est recouru pour dissimuler et blanchir leur produit, ainsi que de l'utilisation de "l'excuse fiscale" pour éviter l'application des dispositifs de lutte contre le blanchiment, les instances internationales et les Etats reconsidèrent peu à peu leurs positions.

En effet, selon le rapport des Nations Unies *Paradis financiers, secret bancaire et blanchiment d'argent* de 1999, l'un des principaux facteurs qui continuent à favoriser le développement du blanchiment est l'exemption accordée à l'évasion ou à la fraude fiscales dans la réglementation sur le blanchiment de nombreux pays dans la mesure où il existe une imbrication importante entre ces deux activités². En effet, si dans un cas il s'agit de conférer un aspect légal à des valeurs patrimoniales d'origine délictueuse et dans l'autre de dissimuler aux yeux des autorités fiscales des fonds d'origine licite, les deux font appel aux mêmes réseaux, circuits financiers et intermédiaires. Ces fonds se nichent notamment dans les paradis fiscaux et les banques *offshore* qui offrent l'attrait d'un contrôle moins sévère et des règles strictes de confidentialité. La quantification, quoi qu'approximative, des flux financiers qui transitent par ces territoires est éloquente : entre 1992 et 1997, le montant des actifs extérieurs des centres *offshore* a augmenté de 6% en moyenne et il atteignait 4 500 milliards de dollars en 1998. Si on prend l'exemple des îles Caïmans, celles-ci recueillent plus de 400 milliard de dollars de dépôts bancaires extérieurs alors que leur population est inférieure à 30 000 habitants³.

Or l'ensemble de ces transactions douteuses ne sont pas sans causer de sérieux préjudices tant sur le plan macro-économique (variations inexplicables de la demande de monnaie, effet de contamination des opérations financières légales, instabilité des mouvements internationaux de capitaux) que dans le champ politique et social. Michel Camdessus, alors directeur général du Fonds monétaire international, pointait en février 1998 "les retombées sociales et politiques de la criminalité organisée et du blanchiment d'argent qui en résulte, les souffrances des victimes et l'affaiblissement général du tissu social et de l'éthique collective". Les capitaux recyclés fournissent aux criminels le moyen

¹ Groupe créé en 1989 à l'initiative du G7 et englobant actuellement 29 Etats des différents continents, dont les membres de l'Union européenne. Cette initiative répondait aux inquiétudes nées de la rapidité avec laquelle se développaient le trafic de stupéfiants et les opérations de blanchiment qui en découlent.

² A. BLUM, M. LEVI, R.T. NAYLOR et Ph. WILLIAMS, *Paradis financiers, secret bancaire et blanchiment d'argent*, Nations Unies, Office pour le contrôle des drogues et la prévention du crime, New York, 1999, p. 57.

³ Th. FRANCQ et A. DAMAIS, "Comment fonctionne les centres *offshore*?", *Monnaie et finance*, n° 2674, 19 juillet 2000, p. 1.

d'accéder à des lieux décisionnels stratégiques de nature économique et politique, portant atteinte de ce fait à une redistribution équitable des richesses et à la légitimité des régimes politiques.

Qu'en est-il en Belgique?

A. LA RÉACTION BELGE AU BLANCHIMENT DE CAPITAUX ISSUS DE LA FRAUDE FISCALE

Il importe toujours de distinguer nettement l'approche pénale et l'approche préventive, même si des passerelles entre les deux dispositifs sont inévitables et même indispensables. Si processuellement, la prévention précède la répression, historiquement, le système répressif du blanchiment a été instauré préalablement au dispositif préventif.

1. L'approche pénale

En droit belge, c'est la loi du 17 juillet 1990 qui a incriminé le blanchiment de capitaux en complétant l'article 505 du Code pénal relatif au recel. Cette disposition est libellée de façon à viser les avantages patrimoniaux tirés de toute infraction pénale quelle qu'elle soit : contravention, délit ou crime. Les avantages patrimoniaux tirés des infractions pénales fiscales sont donc indubitablement visés. Reste à savoir à partir de quand l'on se trouve bien face à un avantage patrimonial. Pour certains, le terme "avantages patrimoniaux" concerne seulement les "biens" et les "valeurs" reçus d'une infraction. L'article 505 du Code pénal ne pourrait dès lors seulement s'appliquer que lorsqu'il y a remboursement par l'administration fiscale de paiements anticipés, c'est-à-dire lorsqu'un "avoir" est créé pouvant être considéré comme un "bien" ou une "valeur" tirés d'une infraction⁴. Pour d'autres, et c'est la majorité, le simple fait d'éviter le paiement d'un impôt est constitutif d'un avantage patrimonial⁵. L'avantage ne s'interprète pas seulement comme l'accroissement réel du patrimoine mais aussi comme une diminution des charges pécuniaires. C'est vers cette interprétation que l'on s'achemine aujourd'hui. Elle est d'ailleurs conforme aux travaux préparatoires de la loi⁶.

Il est, en tout état de cause certain que les "carrousels TVA" permettant d'obtenir le remboursement indu d'impôt sont constitutifs d'avantages patrimoniaux visés par l'article 505 du Code pénal. Ce type de fraude a d'ailleurs été spécifiquement cité lors des travaux parlementaires de la loi du 17 juillet 1990⁷.

⁴ T. AFSCHRIFT et A. ROMBOUITS, "La loi sur le blanchiment est-elle applicable aux infractions fiscales?", *J.T.*, 1992, p. 609; T. AFSCHRIFT, "Blanchiment et fraude fiscale", *Journal de droit fiscal*, 1997, pp. 202 et 203.

⁵ J. JAKHIAN, "L'infraction de blanchiment et la peine de confiscation en droit belge", *R.D.P.*, 1991, p. 781; L. CORNELIS et R. VERSTRAETEN, "Mag er nog witgewassen worden", *T.B.H.*, 1992, p. 181; M. ROZIE, "De bijzondere verbeurdverklaring van vermogensvoordelen toegepast op fiscale delicten"; A. DE NAUW, "De verschillende luiken van het wettelijk systeem tot bestraffing en tot voorkoming van het witwassen van gelden en de fiscale fraude", in *Fiscaal strafrecht en strafprocesrecht*, Gent, Mys en Breesch, 1996, p. 221; A. VAN ROOSBROECK, *Witwassen. Voorkoming en bestraffing van witwassen van geld en illegale vermogensvoordelen*, Anvers, 1995, p. 265; G. STESSSENS, *De nationale en internationale bestrijding van het witwassen. Onderzoek naar een meer effectieve bestrijding van de profijtgerichte criminaliteit*, Antwerpen, Intersentia, 1997, p. 67; G. STESSSENS, "Over de beperkte fiscale roeping van de witwaswetgeving", *A.F.T.*, 1999, p. 321.

⁶ *Doc. Parl.*, Chambre, n° 987/4-89/90, Rapport, p. 6; voir J. SPREUTELS, "Le délit de blanchiment et la confiscation des avantages patrimoniaux tirés des infractions", *Droit pénal des affaires*, Conférence du Jeune Barreau, Bruxelles, 1991, pp. 9 et 10.

⁷ Chambre des Représentants, Discussion générale, *Doc. Parl.*, SO 1989-1990, 987/4, p. 6.

Ces dernières années, la lutte contre les délits fiscaux s'est intensifiée. Depuis la loi du 4 mars 1997 instituant le Collège des procureurs généraux, il existe un magistrat d'assistance pour la délinquance financière, économique et fiscale. Celui-ci a organisé plusieurs réunions avec l'administrateur général adjoint des impôts en vue de coordonner et d'harmoniser les efforts consentis par les parquets financiers, d'une part, et par le comité permanent de lutte contre la fraude fiscale, d'autre part, afin de lutter conjointement contre la délinquance fiscale organisée et plus particulièrement contre la fraude à la TVA de type carrousel. Une loi du 10 juin 1997 a octroyé la qualité d'officier de police judiciaire aux fonctionnaires des administrations fiscales mis à la disposition du procureur du Roi.

Une loi du 15 mars 1999 a modifié l'article 38*bis* de l'arrêté royal n° 185 du 9 juillet 1935 afin que la Commission bancaire et financière dénonce aux autorités judiciaires les mécanismes particuliers ayant pour but ou pour effet de favoriser la fraude fiscale dans le chef de tiers mis en place par un établissement de crédit ou une entreprise d'investissement dont elle assure le contrôle, lorsqu'elle a connaissance du fait que ces mécanismes particuliers constituent, dans le chef de ces établissements ou entreprises mêmes, en tant qu'auteur, coauteur ou complice, un délit fiscal sanctionné pénalement. Un système analogue a été prévu à l'égard de l'Office de contrôle des assurances par une loi du 28 avril 1999.

Enfin, l'article 31 de la loi du 30 mars 1994 portant exécution du plan global en matière de fiscalité dispose que des fonctionnaires de l'administration fiscale sont mis à la disposition de l'Office central chargé de la lutte contre la délinquance économique et financière (OCDEFO) aux fins d'assister ce service dans l'exercice de sa mission. Cette mesure a enfin été assurée par un arrêté royal du 22 décembre 2000 qui prévoit le détachement de cinq fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises, de quatre fonctionnaires de l'Administration de la TVA et de trois fonctionnaires de l'Administration des contributions directes. Nul doute que la compétences de ceux-ci apportera une valeur ajoutée au travail réalisé par l'OCDEFO notamment dans le cadre des enquêtes relatives au blanchiment de capitaux.

2. L'approche préventive : la fraude fiscale grave et organisée

Le dispositif visant à prévenir et détecter le blanchiment de capitaux a été mis en place par la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux. Cette loi crée la Cellule de traitement des informations financières⁸.

La Cellule constitue en quelque sorte le centre de gravité du dispositif antiblanchiment belge, destiné à compléter l'approche répressive de l'article 505 du Code pénal. La Cellule constitue à la fois le lien et le filtre entre le monde financier et le monde judiciaire, raison pour laquelle elle est placée sous le contrôle conjoint des Ministres de la Justice et des Finances. Nonobstant ce contrôle, la Cellule, qui dispose de la personnalité juridique, prend ses décisions en toute indépendance.

⁸ Voir J. SPREUTELS et C. SCOHIER, "La Cellule de traitement des informations financières et la prévention du blanchiment de capitaux en Belgique", *Revue pénitentiaire et droit pénal*, 2000; G. STESENS, "Meldingsplicht inzake witwassen", *Comm. Strafr. en Strafv.*, Divers, 2000; on trouvera de plus amples informations sur le site Internet <http://www.ctif-cfi.be>.

La Cellule est chargée de recevoir des organismes et professions énumérés par la loi toutes les déclarations de transactions suspectes liées au blanchiment. Elle procède ensuite à l'analyse de ses 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 certaines activités criminelles limitativement énumérées par la loi visant principalement la criminalité organisée, le terrorisme et la grande délinquance économique et financière. N'ont, en effet, été retenues que les infractions considérées comme suffisamment graves pour justifier la coopération du monde financier.

En ce qui concerne la question sensible de la fraude fiscale, un équilibre fut trouvé par une loi du 7 avril 1995 modifiant la loi préventive du 11 janvier 1993 en demandant aux organismes et professions chargés de faire des déclarations de soupçon de n'avoir égard qu'à "la fraude fiscale grave et organisée qui met en oeuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale".

La Commission des Finances du Sénat avait, en effet, insisté pour que les fraudes de type carrousel TVA soient prises en considération dans la mesure où elles relevaient de la criminalité organisée et étaient certainement passibles des articles 322 et 326 du Code pénal, relatifs à l'association de malfaiteurs.

L'exposé des motifs de la loi du 7 avril 1995 fournit des indications sur les critères de gravité et d'organisation :

" La gravité de la fraude peut résulter notamment non seulement de la confection et de l'usage de faux documents ou du recours à la corruption de fonctionnaires publics, mais surtout de l'importance du préjudice causé au Trésor public et de l'atteinte portée à l'ordre socio-économique. Le critère d'organisation de la fraude peut, quant à lui, se définir notamment par rapport à l'utilisation de sociétés-écrans, d'hommes de paille, de constructions juridiques complexes, de comptes bancaires multiples utilisés pour des transferts internationaux de capitaux. Ces éléments précisent également la dimension internationale de la fraude"⁹.

Selon le Ministre, "ce sera la Cellule de traitement des informations financières qui décidera s'il s'agit d'une fraude fiscale grave et organisée".¹⁰ Si l'analyse révèle des indices sérieux de blanchiment en ce sens, la Cellule transmet le dossier au parquet aux fins de poursuites pénales éventuelles. Ce système évite que les services de police ou les parquets se trouvent submergés de déclarations peu pertinentes mais leur permet de bénéficier de l'expertise spécifique et de la position centrale de cette institution. On peut affirmer que le système belge a trouvé un compromis sur la question sensible de la fraude fiscale tout en préservant une relation de confiance avec les organismes et professions qui collaborent au système, garante de l'efficacité de celui-ci.

Ce rôle d'interface joué par la Cellule est garanti par le secret professionnel renforcé auquel sont tenus tant ses membres que son personnel. En effet, la collaboration qui est ainsi demandée aux organismes et professions 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

⁹ Sénat, *Doc. Parl.*, n° 1323-1/1994-1995, p. 3.

¹⁰ Sénat, *Doc. Parl.*, n° 1323-2/1994-1995, p. 9.

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 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 criminelle.

Si la Cellule peut demander aux services de police et aux services administratifs de l'Etat (par exemple l'administration fiscale) toutes les informations qu'elle juge utile à l'exercice de sa mission, la circulation de l'information se fait 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 communiquer des informations que dans des situations limitativement énumérées par la loi, comme la transmission au parquet en cas d'indices sérieux de blanchiment ou, dans le cadre de la collaboration mutuelle, à des organismes étrangers remplissant des fonctions similaires et soumis à des obligations de secret analogue.

Une fois l'information transmise par la Cellule au parquet, la Cellule n'est plus maître de celle-ci. Nous quittons alors le stade préventif pour rejoindre le volet répressif. Il relève ici de la responsabilité du parquet de transmettre des informations à l'Administration fiscale. Il s'agit d'une obligation renforcée par la loi précitée du 28 avril 1999, qui dispose que "les officiers du ministère public près les cours et tribunaux qui sont saisis d'une information, dont l'examen fait apparaître des indices de fraude en matière d'impôts directs ou indirects, en informent immédiatement le Ministre des Finances".

En vertu des articles 327, §1er, du Code des impôts sur les revenus et 93^{quaterdecies} du Code de la TVA, les services administratifs de l'Etat, y compris les parquets et les greffes des cours et de toutes les juridictions, sont tenus de fournir tous les renseignements en leur possession à la demande de l'Administration fiscale si cette dernière juge ces renseignements nécessaires à assurer l'établissement ou la perception des impôts perçus par l'Etat. Toutefois les documents et renseignements relatifs à des procédures judiciaires ne peuvent être communiqués sans l'autorisation expresse du procureur général ou de l'auditeur général.

3. Les résultats de l'approche préventive

Les statistiques publiées par la Cellule dans ses rapports d'activités annuels attestent de l'effectivité et de l'efficacité du dispositif instauré notamment en matière de lutte contre la fraude fiscale grave et organisée. Du 1er décembre 1993 au 30 juin 2000, la Cellule a reçu 42.302 déclarations de soupçons de blanchiment qu'elle a rassemblées en 8.094 dossiers distincts. Après analyse et découverte d'indices sérieux de blanchiment, la Cellule a transmis au parquet 2.580 de ces dossiers, ce qui représente 32 % des dossiers qu'elle a ouvert et 62 % des déclarations qui sont à la base de ces dossiers. Les montants en cause portent sur un total de 238 milliards de francs belges. Les cours et tribunaux ont prononcé des condamnations dans au moins 263 de ces dossiers. Le montant connu des confiscations prononcées s'élève à 8,741 milliards de francs belges.

Les dossiers liés à la fraude fiscale grave et organisée représentent 8,1% (209) de l'ensemble des dossiers transmis au parquet. Ce type de criminalité se range juste à la suite du trafic de stupéfiants, du trafic de biens et de la criminalité organisée appréhendée de façon générale. Si la fraude fiscale vient en quatrième position en termes de nombre de dossiers transmis, elle constitue par contre le

créneau générant les montants les plus importants. En effet, les dossiers transmis au parquet pour ce type de criminalité représentent 86,6 milliards de francs belges soit 36% de l'ensemble des montants transmis. On constate que le système de transmission d'information à sens unique ne nuit nullement à la bonne collaboration entre la Cellule et l'administration fiscale. En 1998, la Cellule a réalisé 164 demandes de renseignements auprès de l'Inspection spéciale des impôts et 128 en 1999¹¹. Le pouvoir de la Cellule d'interroger les services administratifs de l'Etat, en ce comprises les administrations fiscales, dont les douanes, constitue un élément essentiel qui contribue à l'efficacité du système préventif antiblanchiment en Belgique. En outre, la Cellule dispose actuellement d'un fonctionnaire de liaison, détaché de l'administration des douanes, aux fins de faciliter les contacts avec celle-ci.

Par ailleurs, un échange indirect d'informations de la Cellule vers l'administration fiscale est possible via les autorités judiciaires. L'administration fiscale obtient, par l'intermédiaire des autorités judiciaires, une copie de toutes les dénonciations que la Cellule transmet aux parquets en matière de blanchiment de capitaux provenant de la fraude fiscale grave et organisée, en particulier des carrousels TVA. Les autorités fiscales trouvent particulièrement utiles les informations reçues. L'administration fiscale a d'ailleurs demandé aux autorités judiciaires d'accélérer le flux d'informations en provenance de la Cellule.

Il faut ajouter que la plupart des dossiers de blanchiment relatif au trafic de biens et de marchandises, traités par la Cellule, comportent aussi des aspects fiscaux, notamment douaniers. Ils représentent 13,5 % des dossiers transmis par la Cellule aux parquets depuis 1993 et portent sur 24,5 milliard de BEF. Il s'agit de trafics de voitures, volées ou non (45%), de tabac, cigarettes et alcool (12%), de matériel électronique (5%) ou d'armes (5%). Il en est de même des dossiers liés à la fraude au préjudice des intérêts financiers de l'Union européenne (0,5% des dossiers transmis, mais représentant plus d'un milliard de BEF)¹².

4. La détection et la typologie de la fraude grave et organisée

D'année en année, les dossiers transmis par la Cellule au parquet concernant la fraude fiscale grave et organisée n'ont cessé de croître. Il s'agit essentiellement de dossiers portant sur des carrousels TVA (89% des dossiers)¹³. De 13 dossiers en 1994/1995 on est passé à 73 dossiers en 1999/2000.

“L'organisation de carrousels est jugée par les fonctionnaires des différents pays de l'Union en charge de la lutte contre la fraude fiscale comme le principal facteur auquel il convient de s'attaquer, avant tout autre type de fraude fiscale, et est considérée comme plus préjudiciable que tout autre type de fraude à la TVA”¹⁴. En effet, ce type de fraude offre à ses organisateurs un rendement fort important qui fait qu'elle est investie par la grande criminalité organisée.

¹¹ Administration générale des impôts, *Rapport annuel 1999*, p. 35.

¹² La loi du 11 janvier 1993 prévoit expressément la collaboration, dans certaines limites, entre la Cellule et l'OLAF (Office européen de lutte anti-fraude).

¹³ Les autres cas de fraude fiscale grave et organisée concernent des dossiers à dimension internationale qui présentent des constructions complexes mettant en place des structures sociétaires écrans et portant sur des montants importants.

¹⁴ J.P. Brard, *La lutte contre la fraude et l'évasion fiscales : retrouver l'égalité devant l'impôt*, Assemblée nationale, Les Documents d'information, n°1802, septembre 1999, p. 245.

Certains secteurs de l'économie sont particulièrement touchés par les carrousels: le matériel informatique (43% des dossiers carrousel transmis par la Cellule), les voitures (20% des dossiers), la téléphonie mobile (17% des dossiers), les produits pétroliers (8%) et le textile (5%). On retrouve les mêmes secteurs au niveau des informations récoltées sur le plan européen.

Les typologies mises au jour par la Cellule dans ces dossiers font état des éléments suivants¹⁵ : la disproportion excessive entre les chiffres d'affaires déclarés par les entreprises concernées et l'importance des opérations financières, le non-dépôt des comptes annuels, l'absence totale de correspondance entre l'objet social et l'activité générant les fonds, l'explosion brusque des montants crédités sur le compte nouvellement ouvert d'une société à peine constituée, l'absence de revenus officiels déclarés pour les personnes physiques.

Dans les circuits en relation avec ces fraudes fiscales graves et organisées, la présence d'intervenants et de sociétés déjà connus dans ce domaine, ou dans des dossiers de blanchiment déjà transmis par la Cellule en liaison avec cette forme de criminalité, renforce l'établissement d'un lien entre les opérations financières et l'activité illicite.

Pour mettre ces indices en évidence, la Cellule fait appel à la possibilité que lui confère la loi de demander à d'autres établissements financiers de lui communiquer des renseignements. L'obtention par cette voie notamment des historiques de comptes de personnes ou de sociétés renseignées comme expéditeurs ou destinataires des fonds concernés par les opérations de passage permettent ainsi, par l'analyse, non seulement de retracer ou de suivre le plus loin possible le trajet de l'argent, mais aussi et surtout d'identifier d'autres intervenants éventuellement connus des services de police, de l'Administration fiscale ou de la Cellule.

Les dossiers concernant ces circuits de blanchiment sont parfois rendus encore plus complexes sur le plan financier lorsque les mouvements de fonds recyclés sont combinés avec des flux de capitaux en relation avec des opérations commerciales licites. Dans certains cas, s'ajoutent encore des opérations de crédit et de débit liées au trafic illicite des biens issus des circuits de carrousels. Ce mélange de fonds d'origines licites et illicites diverses se révèle également à l'analyse des comptes, notamment par l'identification des contreparties qui peuvent être selon le cas des sociétés écrans, des sociétés actives dans la fraude ou des fournisseurs et acheteurs ayant pignon sur rue dans le secteur considéré.

Les montants qui ne font que transiter par des comptes de passage ouverts dans des institutions bancaires sont considérables (plusieurs centaines de millions). Les circuits financiers se développent ou se succèdent, sans véritable raison économique légitime. De nouvelles sociétés titulaires de nouveaux comptes bancaires remplacent éventuellement celles faisant déjà l'objet d'une enquête fiscale ou judiciaire. Les nouvelles sociétés intervenantes sont soit des sociétés constituées récemment, soit des sociétés peu rentables, voire en perte, ayant parfois des activités initiales sans rapport avec le secteur concerné dont elles semblent tirer tout à coup des revenus considérables.

¹⁵ Cellule de traitement des informations financières, *6e Rapport d'activités 1998/1999*, pp. 62 et suivantes et *7e Rapport d'activités 1999/2000*, pp. 49 et suivantes.

Le cas échéant, des sociétés présentant le même profil, situées dans d'autres Etats membres de l'Union européenne, ou des sociétés sises dans des paradis fiscaux, sont également utilisées pour l'ouverture de comptes de passage. Dès qu'elles sont opérationnelles, ces sociétés enregistrent sur leurs comptes bancaires des crédits et des débits d'une importance anormale. Ces "explosions" de comptes (par exemple: des "chiffres d'affaires" qui, en peu de mois, passent de 0 à quelques centaines de millions de BEF) sont de manière générale révélatrices d'opérations suspectes d'être liées au blanchiment de capitaux d'origine criminelle.

La demande par les institutions financières concernées de justificatifs de nature commerciale ou d'explications complémentaires sur la nature des opérations entraînent bien souvent l'arrêt des relations par le client. A partir du moment où la banque soupçonne que son client intervient dans un système de fraude et que ses services sont utilisés pour le blanchiment de fonds en provenance de cette fraude, elle refuse toute collaboration pour de telles opérations. Dès lors, les déclarations de soupçon relatives aux mêmes intervenants et portant sur des opérations similaires mais émanant d'institutions financières différentes se suivent souvent très rapidement.

Si ces stratégies de complexification des circuits, à tous niveaux, et parfois sans justification économique, révèlent d'une part des indices financiers évidents de blanchiment, elles n'en constituent pas moins, d'autre part, des obstacles de plus en plus infranchissables pour les poursuites pénales et surtout au niveau de la saisie et de la confiscation des fonds criminels.

5. Exemple d'un blanchiment de capitaux provenant d'un carrousel TVA traité par la Cellule

En 1996, une société de bourse a transmis plusieurs déclarations de soupçon concernant une personne changeant régulièrement des sommes importantes de NLG et de DEM en BEF.

Les opérations se poursuivant sans être économiquement justifiées, la Cellule demanda des renseignements aux services de police, ainsi qu'à certains services administratifs de l'Etat. Ces recherches firent apparaître que l'intéressé intervenait pour le compte d'une entreprise active dans le secteur informatique, dirigée par son père.

Une nouvelle déclaration concernant l'entreprise en question et émanant d'un établissement de crédit fit apparaître que les opérations bancaires s'étaient, au cours des derniers mois, anormalement accrues, tant en nombre qu'en importance. Il s'agissait d'ailleurs d'opérations qui étaient auparavant effectuées sporadiquement.

L'examen des comptes bancaires permit de constater l'existence de relations financières avec des sociétés et des personnes déjà citées dans des dossiers transmis par la Cellule au procureur du Roi concernant des fraudes à la TVA de type "carrousel". De plus, suite à une demande complémentaire de renseignements adressée à l'administration fiscale, il apparut que l'entreprise en question était bien suspectée d'être impliquée dans un circuit de fraude à la TVA dans le secteur du matériel informatique.

Les montants concernés par ces circuits de blanchiment atteignaient plusieurs centaines de millions.

La Cellule décida de transmettre le dossier aux autorités judiciaires, en raison d'indices sérieux de blanchiment d'argent provenant de la fraude fiscale grave et organisée mettant en œuvre des mécanismes complexes ou usant de procédés à dimension internationale.

Ce cas montre le rôle primordial joué par le système préventif dans la détection des circuits financiers mis en œuvre par les fraudeurs, ainsi que les liens qui peuvent exister entre ces divers circuits dans lesquels le blanchiment et la fraude se mêlent parfois. Ce dossier souligne également la rapidité et les moyens que de telles organisations criminelles mettent en œuvre pour entraver les enquêtes en cours, tout en poursuivant la réalisation de leurs activités illicites.

La mise en évidence de ces éléments devrait permettre de développer une stratégie de poursuites adaptée, afin de mettre en place des moyens efficaces pour lutter contre cette forme de criminalité financière grave et transnationale.

B. LA MOBILISATION RÉCENTE AU NIVEAU INTERNATIONAL

1. Les prémisses d'une lutte intégrée contre la fraude fiscale et le blanchiment de capitaux

Il semble que dès l'origine, les premiers textes internationaux relatifs au blanchiment aient reflété l'imbrication possible entre blanchiment de capitaux et fraude fiscale et le risque d'invoquer l'existence d'une infraction fiscale pour refuser la mise en œuvre des mesures prévues. Ainsi la Convention des Nations Unies contre le trafic de stupéfiants et de substances psychotropes, adoptée à Vienne le 20 décembre 1988, stipule que les infractions établies par la Convention ne peuvent être considérées comme des infractions fiscales aux fins de refuser la coopération. Il faut rappeler que la convention se limite au blanchiment de capitaux issus du trafic de stupéfiants et ne saurait viser en tant que tel le blanchiment lié à la fraude fiscale. Ses auteurs ont toutefois voulu éviter que les Etats membres se fondent sur le fait que l'opération suspecte serait de nature fiscale pour refuser d'appliquer les dispositions de la Convention.

Peu à peu les Etats ont étendu le champ d'application de la lutte contre le blanchiment, tant sur le plan préventif, que sur le plan répressif, à une multiplicité d'infractions allant de la criminalité organisée à la traite des êtres humains en passant par les délits financiers. Les instruments internationaux, tout particulièrement les recommandations du GAFI¹⁶, furent adaptés en vue d'inciter les Etats membres à viser dans leur législation interne tout ce qui relevait de la criminalité grave. Toutefois, les Etats se montrèrent particulièrement frileux concernant l'infraction de fraude fiscale et ce conformément à une longue tradition des textes internationaux prévoyant des réserves pour cette matière. La question est d'autant plus aiguë lorsque l'on se situe sur le plan préventif et qu'il est demandé à divers organismes financiers tels les établissements de crédit, ou d'autres professions sensibles, tels les notaires ou les comptables, de faire des déclarations de soupçon de blanchiment aux autorités compétentes aux fins de poursuites judiciaires éventuelles.

Fin des années 90, la question fiscale et des places *offshore* connaît certains rebondissements liés à la multiplication de ces centres, à la globalisation des marchés et au développement des technologies

¹⁶ En effet, en 1990, le GAFI a élaboré 40 Recommandations (modifiées en 1996) qui constituent la référence de base des mesures de lutte antiblanchiment dans le monde.

de l'information. Les paradis fiscaux sont considérés comme un risque pour les politiques économiques nationales. Certains de ces centres facilitent la création de caisses noires, le blanchiment de capitaux et la création de sociétés écrans. La lutte contre le blanchiment et la criminalité organisée est rapidement apparue comme un outil constructif de dialogue avec les centres offshore, plus maniable que celui de l'harmonisation fiscale. C'est pourquoi cette question fut mise à l'ordre du jour des réunions de différentes enceintes internationales.

2. Les travaux du Groupe d'action financière (GAFI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

En mai 1998, les ministres des Finances du G7 ont encouragé une action internationale visant à renforcer la capacité des dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux et la fraude fiscale. Ils ont notamment demandé au GAFI de veiller à ce que l'obligation de déclarer les transactions suspectes subsistent même lorsque les institutions financières estiment que l'activité criminelle en cause est relative à la fraude fiscale. Ils ont justifié cette attitude par le fait que les criminels parvenaient à échapper au dispositif antiblanchiment en déclarant à leurs banquiers que les fonds présentaient un lien avec la fraude fiscale. En juin 1998, le Comité des affaires fiscales (CFA) de l'OCDE a repris à son compte l'initiative du G7. Une réunion a été organisée le 18 janvier 1999 entre le CFA et le GAFI. En conséquence, le GAFI a précisé la portée de ses Recommandations en 1999 afin de juguler les effets de l'excuse fiscale et d'éviter que les institutions financières refusent de communiquer des transactions suspectes lorsque celles-ci sont liées à des affaires fiscales¹⁷.

Les Ministres des Finances du G7 ont également demandé au GAFI que les informations reçues par les autorités de poursuite grâce aux déclarations des institutions financières soient accessibles aux autorités fiscales. Cette tâche a également été reprise par le Comité des affaires fiscales et a donné lieu à plusieurs réunions entre le CFA et le GAFI. Toutefois au stade actuel, il ressort des travaux déjà menés en collaboration avec les Etats membres du GAFI que la transmission directe des informations des autorités antiblanchiment vers les autorités fiscales risque de causer un préjudice important au dispositif antiblanchiment notamment en minant la relation de confiance qui existe avec le monde financier. Par contre, la transmission indirecte via les autorités judiciaires présentent de multiples avantages. Le 12 avril 2000, le CFA a publié son rapport *“Améliorer l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales”* qui invite tous les Etats membres à permettre l'accès aux renseignements bancaires, directement ou indirectement, à toutes fins fiscales, de façon à ce que les autorités fiscales puissent s'acquitter pleinement de leur mission.

C'est également en 1998 que l'OCDE a mis en place un cadre international destiné à lutter contre la prolifération des paradis fiscaux et de la concurrence dommageable en adoptant son rapport *“Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial”* lors de la réunion des 27 et 28 avril 1998 à Paris. L'objectif était d'assurer l'intégrité des systèmes fiscaux en traitant du problème de la mobilité des capitaux générant des effets inéquitables par l'érosion de la base d'imposition de certains pays par une délocalisation du capital, délocalisation susceptible en outre de provoquer un

¹⁷ “Lors de la mise en oeuvre de la Recommandation 15, les transactions suspectes devraient être déclarées par les institutions financières, qu'elles apparaissent ou non être aussi liées à des affaires fiscales. Les pays devraient tenir compte du fait que, pour dissuader les institutions financières de déclarer une transaction suspecte, les blanchisseurs de capitaux peuvent vouloir déclarer, entre autres, que leurs opérations sont liées à des affaires fiscales”.

déplacement de la charge fiscale sur le capital moins mobile, à savoir la main-d'oeuvre et les biens de consommation. A cette fin, le rapport établit une liste de critères permettant d'identifier les régimes fiscaux dommageables. A la suite de ce rapport, l'OCDE a dressé une liste des juridictions remplissant les critères pour la détermination des paradis fiscaux, liste publiée dans le rapport du 26 juin 2000 "*Vers une coopération fiscale globale - Progrès dans l'identification et l'élimination des pratiques fiscales dommageables*". Le rapport identifie une liste de 35 juridictions remplissant les critères des paradis fiscaux. L'OCDE invite tous ces paradis fiscaux à prendre, avant le 31 juillet 2001, l'engagement nécessaire pour éviter de figurer sur la liste des pays qu'elle considérera comme non coopératif et qu'elle établira à cette date. Il s'agit d'un engagement politique public d'adopter un calendrier de réformes progressives visant à mettre fin à ses pratiques fiscales dommageables avant le 31 décembre 2005.

De son côté, le GAFI a mis sur pied, lors de sa réunion plénière des 22-24 septembre 1998, un groupe ad hoc sur les Etats et les territoires ne coopérant pas à la lutte antiblanchiment dont la Belgique assume la présidence¹⁸. Les travaux du Groupe ad hoc ont été concrétisés dans un premier rapport du 14 février 2000 mettant en évidence les règles et pratiques préjudiciables qui nuisent à l'efficacité du système de prévention et de détection du blanchiment sous la forme de 25 critères qui s'articulent autour de quatre axes : lacunes dans les réglementations financières, obstacles soulevés par d'autres secteurs de réglementation (notamment le droit des sociétés), obstacles à la coopération internationale à tous niveaux et inadéquation des ressources consacrées à la prévention et à la détection des activités de blanchiment de capitaux (en ce compris les problèmes d'incompétence ou de corruption des responsables de la mise en oeuvre des mesures dans les secteurs tant public que privé, mais surtout l'absence d'une unité centralisée - "unité de renseignements financiers"- ou d'un mécanisme équivalent pour la collecte, l'analyse et la diffusion d'informations sur des transactions suspectes aux autorités compétentes).

Au cours d'une procédure contradictoire, 31 états ou territoires considérés comme prioritaires ont été examinés. En juin 2000, la réunion plénière du GAFI a identifié 15¹⁹ de ceux-ci dont 10 ont également été retenus dans le rapport de l'OCDE comme paradis fiscaux. Les 16 autres, dont certaines règles ou pratiques ont été critiquées, ont été mis sous haute surveillance. Enfin, 15 autres pays et territoires font actuellement l'objet d'un examen dont les résultats seront, en principe, connus en juin 2001. Depuis la publication de la première "liste noire", 12 des 15 états visés ont réagi positivement, soit en adaptant leur législation, soit en émettant l'engagement politique de le faire prochainement. En juin prochain, d'autres mesures devraient être arrêtées pour convaincre les plus irréductibles : interdiction d'ouvrir des comptes à défaut d'identification complète de l'ayant droit économique, déclaration de soupçon obligatoire des transactions dépassant un certain montant, voir même restriction ou interdiction des transactions financières en relation avec ces territoires. En France, l'Assemblée nationale a déjà adopté un projet de loi en ce sens et, en Belgique, un tel projet est en cours d'élaboration.

¹⁸ Voir J. SPREUTELS, "La lutte contre le blanchiment de capitaux ou le refus d'une mondialisation sans lois", *Journal des Procès*, n° 406, 12 janvier 2001, p. 7.

¹⁹ Bahamas, Dominique, Iles Caïman, Iles Cook, Iles Marshall, Israël, Liban, Liechtenstein, Nauru, Niue, Panama, Philippines, Russie, Saint Kitts et Nevis, Saint Vincent et les Grenadines.

La pression augmente donc sans cesse et des progrès sans précédent ont été réalisés. Encore faudrait-il vérifier la sincérité des engagements, la mise en vigueur effective des législations et l'efficacité des systèmes mis en place dans ces pays et territoires.

3. Les mesures adoptées par l'Union européenne

Le 17 juin 1997, le Conseil européen approuvait le programme d'action de lutte contre la criminalité organisée établi par le Groupe de Haut niveau. La recommandation 29 du plan d'action faisait référence au lien existant entre la fraude fiscale et la lutte contre la criminalité organisée. Le Groupe de haut niveau partant du constat que la recherche du profit financier est le moteur principal de la criminalité organisée, en conclut que ce type de criminalité risque d'investir un nombre croissant de domaines d'activités où les criminels peuvent voir des perspectives d'infractions économiques (corruption, contrefaçon, fraude à la TVA et autres fraudes fiscales, piratage, fraude au détriment des intérêts financiers des Communautés). Ces criminels vont ensuite se trouver confrontés à la nécessité de blanchir les profits résultant de ces infractions. En conséquence, le Groupe de haut niveau invite les Etats membres à se montrer particulièrement attentifs à cette question en liant notamment la fraude fiscale aux législations visant à lutter contre la criminalité organisée.

Lors du sommet de Tampere²⁰ sur la création d'un espace de justice, de sécurité et de liberté, les conclusions de la présidence insistent sur la nécessité de réduire les motifs de refus en matière de procédures d'entraide judiciaire lorsqu'on se trouve face à des infractions fiscales.

Cette demande a été relayée sous la présidence française, celle-ci ayant accordé dans son programme une priorité aux actions de lutte contre la délinquance financière. C'est ainsi qu'a été élaboré un projet de Convention relative à l'amélioration de l'entraide judiciaire en matière pénale, notamment dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée, le blanchiment du produit d'infractions et la criminalité en matière financière. L'article 3 du projet prévoit que les Etats membres ne peuvent invoquer les dispositions en matière de confidentialité applicables aux activités bancaires et aux autres activités commerciales pour refuser d'exécuter une demande d'entraide judiciaire d'un autre Etat membre. L'article 7 stipule que l'entraide judiciaire ne peut être refusée au seul motif que la demande se rapporte à des infractions en matière d'impôts et accises, de douane ou de change. Il semble au vu de ce texte et des avancées mentionnées plus haut que le paravent fiscal soit de plus en plus amené à disparaître.

D'autres travaux d'importance en ce domaine ont été menés au cours de cette présidence française.

Citons parmi ceux-ci l'accord politique obtenu lors du Conseil JAI/ECOFIN du 17 octobre 2000 sur le projet modifiant la directive du 10 juin 1991 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux. Ce projet élargit notamment l'interdiction du blanchiment de capitaux à la criminalité organisée, à la corruption et à la fraude grave au budget de l'Union européenne. Dans cette mesure, la fraude fiscale se retrouve dans le champ d'application de la directive lorsqu'elle présente les caractéristiques du crime organisé.

²⁰ Conseil européen de Tampere, 15 et 16 octobre 1999, Conclusions de la présidence, SI (1999) 800, n° 49 : "Les formes graves de criminalité ont de plus en plus d'incidences en matière de taxes et de droits. Le Conseil européen engage donc les Etats membres à fournir sans réserve l'entraide judiciaire pour les enquêtes et les poursuites concernant ce type de criminalité".

Lors du Conseil JAI/ECOFIN les Etats membres se sont aussi engagés à mettre en oeuvre de concert, concomitamment et sans délai les contre-mesures qui auront été décidées par le GAFI à l'égard des pays non coopératifs et à l'adoption desquelles l'Union européenne contribuera de manière active.

4. Les travaux des Nations Unies à l'égard des centres financiers *offshore* et contre la criminalité transnationale organisée

L'ONU a également apporté sa pierre à l'édifice. En juin 1998, elle a présenté les conclusions d'une étude intitulée *Paradis financiers, secret bancaire et blanchiment d'argent* qui met en évidence comment les organisations criminelles utilisent largement les systèmes financiers *offshore* pour blanchir de l'argent. Parmi les exemples cités par cette étude, on trouve d'importantes affaires de fraude fiscale qui ont défrayé la chronique, notamment des affaires de fraude sur le carburant automobile qui s'étaient révélées fort lucratives pour les organisations criminelles russes à New York, au New Jersey et en Floride dans les années 80. Se fondant sur les conclusions de ce rapport, le Programme mondial contre le blanchiment de l'argent de l'ONU a entrepris diverses actions visant à élaborer des normes internationales pour empêcher l'utilisation du secteur financier *offshore* à des fins de blanchiment et à entamer un dialogue constructif avec le monde international des affaires *offshore*. Ainsi, l'Office des Nations Unies pour le Contrôle des Drogues et la Prévention du Crime a organisé les 30 et 31 mars 2000 un important *Forum Offshore* aux Iles Caïmans rassemblant les délégations de 45 centres financiers *offshore*. A cette occasion, les Nations Unies ont invité ces centres à prendre l'engagement politique ferme de mettre en place les normes internationales de réglementation et de supervision financières, et de lutte contre le blanchiment. Parmi eux, 31 ont déjà répondu positivement à cet appel.

Par ailleurs, afin de lutter contre la prolifération du crime organisé, les Nations Unies ont adopté le 15 novembre 2000 une convention²¹ qui vise à accroître la coopération entre les 189 Etats membres pour s'attaquer aux groupes criminels qui profitent de plus en plus de l'ouverture des frontières et des nouvelles technologies. La Convention prévoit des mesures à l'égard de la participation à un groupe criminel organisé, du blanchiment et de la corruption. La Convention demande notamment la levée du secret bancaire dans le cadre des mesures liées au gel, à la saisie et à la confiscation et des mesures de coopération judiciaire et précise que les infractions qu'elle vise ne peuvent être considérées comme des infractions fiscales en vue de refuser la coopération judiciaire.

²¹ Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée.

CONCLUSION

Les différents points développés mettent en lumière qu'il n'est pas possible de conserver aux infractions fiscales leur régime d'exception dans un contexte de mondialisation, d'expansion des places *offshore* et d'accroissement des flux financiers.

Dans son rapport de 1999 sur les paradis financiers, les Nations-Unies concluaient par la mise en garde suivante²²: "Le dénominateur commun des opérations de blanchiment de l'argent sale et de divers délits financiers est l'appareil mis en place dans les paradis financiers et les centres offshore, qui les facilite. L'efficacité avec laquelle ces centres aident des particuliers et des entreprises à dissimuler leurs avoirs ne résulte pas d'un dispositif unique. Il ne suffira pas de changer les règles du secret bancaire. Ces centres ont en effet mis au point tout un ensemble d'instruments (fondations, trusts, sociétés fiduciaires, banques et comptes bancaires) parfaitement intégrés à des pays et territoires qui se sont fait un devoir de ne pas coopérer avec le reste de la communauté internationale dans les enquêtes criminelles et fiscales. Ce qui a commencé comme une activité visant à satisfaire les besoins de quelques privilégiés est devenu une énorme faille dans le système juridique et fiscal international".

On peut constater avec un certain bonheur que depuis ces conclusions du chemin a été accompli. Les mesures adoptées aux différents niveaux d'intervention ne se contentent pas de la simple levée du secret bancaire mais exercent au contraire une véritable pression sur les pays non coopératifs afin que ceux-ci adoptent des législations permettant une lutte effective contre le blanchiment et la fraude fiscale grave et organisée. Loin de se disperser, les initiatives prises sont le signe d'une convergence des volontés au niveau international pour résoudre ces problèmes cruciaux pour l'économie mondiale. Toutefois, face à l'ampleur et à la nature du phénomène, bien des efforts restent à accomplir.

* *
 *

²² A. BLUM, M. LEVI, R.T. NAYLOR et Ph. WILLIAMS, *Paradis financiers, secret bancaire et blanchiment d'argent*, Nations Unies, Office pour le contrôle des drogues et la prévention du crime, New York, 1999.