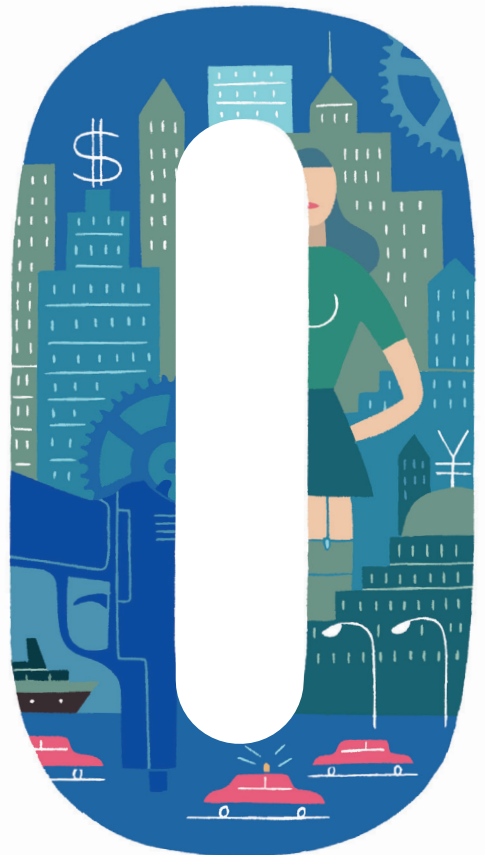


WITBOEK OVER ZWART GELD

20 jaar bestrijding van witwassen en
financiering van terrorisme





WITBOEK OVER ZWART GELD

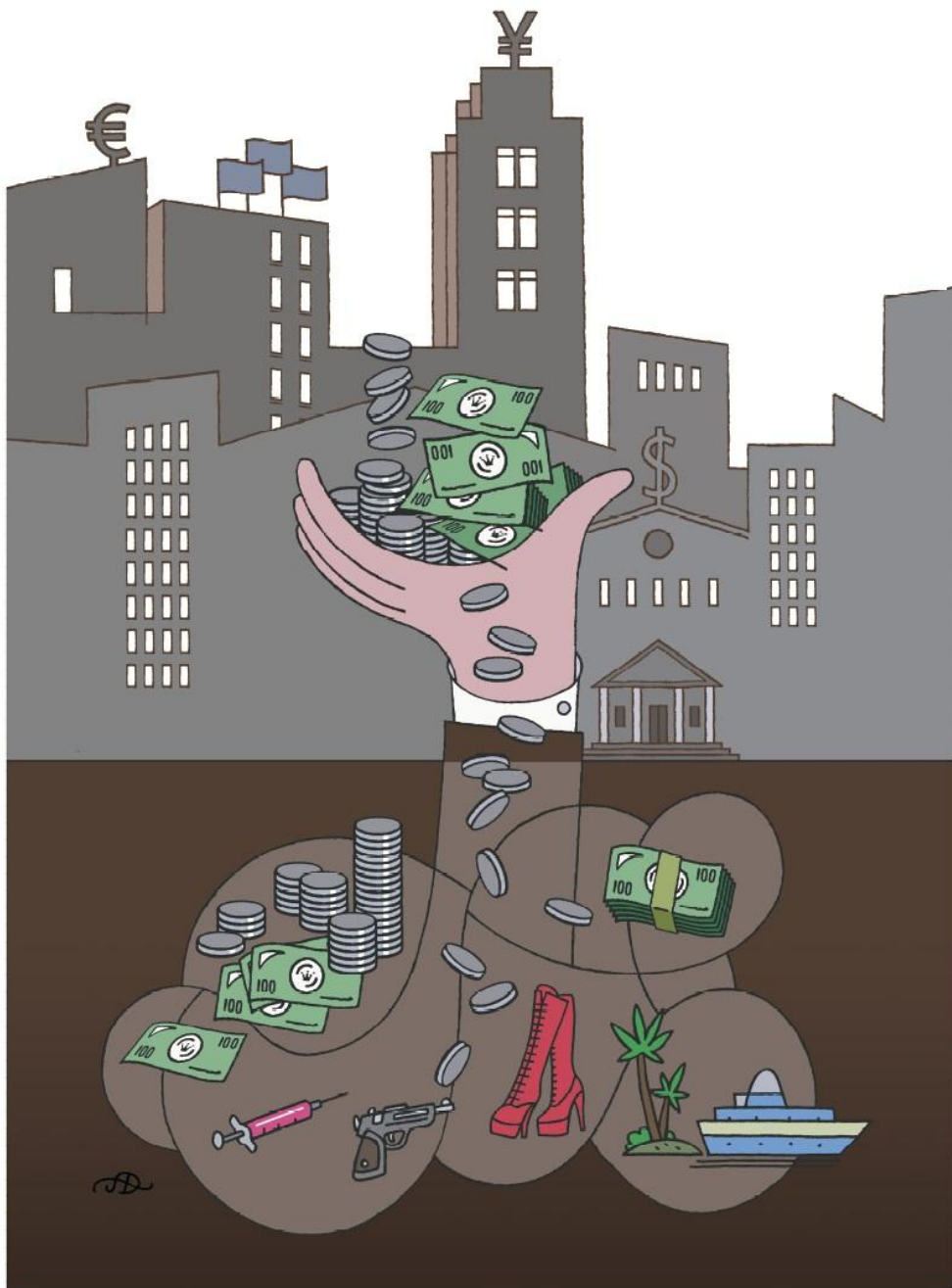
.....
20 jaar bestrijding van witwassen en
financiering van terrorisme

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	9
I. SAMENSTELLING VAN DE CFI	17
II. 20 JAAR IN CIJFERS	21
1. Kerncijfers.....	21
2. Melders.....	22
3. Geografische spreiding van meldingen	25
4. Witwasstadia	27
5. Aard van de verrichtingen	28
6. Misdrijven	29
7. Gerechtelijke opvolging	34
8. Internationale samenwerking	36
9. Veroordelingen – boetes en verbeurdverklaringen	37
III. BELANGRIJKSTE TRENDS	41
1. De eerste stappen van de CFI (1993-1998)	42
1.1 Duizenden geldkoeriers uit het noorden.....	42
1.2 Toenemende dreiging van de georganiseerde misdaad.....	44
2. Traditionele misdadevormen (1999-2003)	53
2.1 Alomtegenwoordige illegale handel in goederen en koopwaren	53
2.1.1 De Belgische kust als centrum voor tabaksmokkel	53
2.1.2 De haven van Antwerpen – een draaischijf van de handel in tweedehandsauto's	56
2.2 De jaren negentig – de financiële put van de btw-carrousels	58
3. De jaren 2000 – Een wereld in beroering (2004-2008)	66
3.1 11 september – Twee uur die de wereld veranderden en de invloed op het preventieve antiwitwaskader	66
3.2 De Arabische lente	75
4. Witwassen kent een hoogtepunt (2009-2013)	77
4.1 Sociale fraude – Een alibi voor mensenhandel	78
4.2 Georganiseerde misdaad maakt handig gebruik van nieuwe technologie	84
4.3 Georganiseerde misdaad in een context van economische en financiële crisis.....	86

IV. PERSOONLIJKE BIJDAGEN	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
20 jaar (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 20e 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 offshore : 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



VOORWOORD

De Cel voor Financiële Informatieverwerking werd opgericht bij wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. De activiteiten van de Cel namen een aanvang in december 1993, alweer twintig jaar geleden. Gewoonlijk wordt dergelijke verjaardag gevierd met een symbolisch gebaar. Wij kozen ervoor om een buitengewoon verslag te publiceren. Om dit werkje te schrijven deden we tevens een beroep op een aantal persoonlijkheden die carte blanche kregen om een korte bijdrage te leveren. Die bijdragen worden gepubliceerd onder de verantwoordelijkheid van de schrijvers, maar ik houd eraan hen te bedanken voor het geleverde werk.

Graag wil ik de lezer met nadruk wijzen op het niet te onderschatten belang van deze bijdragen. Zij geven immers inzicht in de verschillen in aanpak en in de uiteenlopende standpunten die soms tegenstrijdig of zelfs conflicterend zijn. Die verschillende meningen moeten evenwel in overweging genomen worden, wil men de complexiteit begrijpen van de inzet van de strijd tegen die globale fenomenen die een gevaar en bedreiging vormen voor de stabiliteit van de democratieën.

In 2003, naar aanleiding van tien jaar werking van de Cel, brachten we een veeleer academisch werkstuk uit.

In die periode maakte België zich op voor de derde evaluatieronde van de FAG waarbij zowel het preventieve als het repressieve systeem inzake de strijd tegen het witwassen van geld en de financiering van terrorisme onder de loep werd genomen.

In 2005 kon die evaluatie tijdens de plenaire vergadering van de FAG in Singapore worden afgesloten met een eindrapport dat bijzonder positief en bemoedigend was voor ons land. We kregen een sterk internationaal signaal dat toekomstige ontwikkelingen moest aanmoedigen, niet alleen op wettelijk vlak, maar ook strategisch en operationeel met als uiteindelijke bedoeling de doeltreffendheid van die essentiële strijd op Belgisch niveau te verhogen.

Het is immers onontbeerlijk dat democratische staten over de noodzakelijke middelen, in het bijzonder financiële, blijven beschikken om aan ieder persoon het respect voor zijn integriteit, zijn waardigheid en de concrete uitoefening van zijn fundamentele rechten en vrijheden te waarborgen. Op 6 januari 1941 vernoemde FD Roosevelt de bescherming tegen de behoeftigheid als een van die fundamentele vrijheden.

Ik wil daarover Stéphane Hessel citeren waar hij één van de twee grote uitdagingen van onze tijd beschrijft: « *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* ».

Dit citaat op zich kan volstaan als voorwoord en kan door de lezer van de volgende pagina's dienen als licht en kompas voor de nuchtere statistieken en voor de technische, soms alarmerende, trends en typologieën inzake witwassen. Die cijfers en tendensen komen voort uit de analyse van financiële gegevens verbonden aan verscheidene vormen van ernstige criminaliteit, gaande van mensenhandel met inbegrip van de handel in clandestiene werkkrachten en de exploitatie van prostitutie tot illegale drughandel, georganiseerde misdaad of ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd.

Strijd leveren tegen het witwassen betekent aanhoudend de twee door Stéphane Hessel beschreven uitdagingen in het achterhoofd houden. Naast de hierboven aangehaalde uitdaging, is de tweede de strijd tegen “*de aantastingen van de vrijheden en fundamentele rechten*”.

Die motivatie, ik durf zelfs zeggen dit ideaal om – met eerbiediging van de rechtstaat en zijn wettelijke en rechtmatige voorschriften – een doeltreffende bijdrage te leveren aan de strijd tegen de bestaande onrechtvaardigheid dringt zich op. Ik merk op dat die onrechtvaardigheid in het leven wordt geroepen en gehouden, zelfs uitgebuit, met als enige doel de malafide zoektocht naar illegale opbrengsten en steeds meer criminele winst.

Vanaf dag één tot en met de dag van vandaag zijn die fundamentele voorschriften de leidraad geweest voor alle leden en medewerkers van de CFI, alsook van haar partners, zowel uit de publieke als de privésector, nationaal en internationaal, die een bijdrage geleverd hebben of nog steeds bijdragen aan die opdracht, of het nu op preventief, repressief of politiek niveau is. Ik zou hen hier en nu willen bedanken voor hun inzet, hun medewerking en hun inspanningen.

De prestaties van twintig jaar aanhoudend geleverd werk door de onafhankelijke administratieve overheid die de CFI is, op internationaal, Europees en nationaal vlak, of het nu wet- of regelgevend of operationeel was, en dit door slechts een vijftigtal personen, zo goed als allemaal aangeworven binnen een privéstatuut, maakte het voorwerp uit van 19 Jaarverslagen. Die verslagen werden aan de opeenvolgende regeringen bezorgd en gepubliceerd. Ze zijn beschikbaar op de webstek www.ctif-cfi.be.

Het witwassen heeft in de twintig voorbije jaren zijn archaïsche en nationale structuren verlaten en gekozen voor internationaal gerichte en gemakkelijk aan te passen organisaties.

De bankencrisis van 2008 en de huidige actualiteit (crisis in Griekenland, in Cyprus, de zaak Cahuzac in Frankrijk, de openbaringen door ‘*offshore leaks*’, het gerechtelijk dossier tegen HSBC bank) om maar enkele voorbeelden aan te halen, zouden moeten volstaan om de politieke inzet als vanzelfsprekend te beschouwen, zowel voor het belang als de snelheid waarmee voor een echte en fundamentele aanpak wordt gekozen. Het doel moet zijn concrete resultaten te behalen, met uiteindelijk de daadwerkelijke inbeslagname van de opbrengst van criminele activiteiten en de terbeschikkingstelling van die opbrengst aan de overheid om ten nutte van alle burgers.

Indien echter die recente actualiteit zich heeft kunnen voordoen, dan is dat enkel omdat gedurende jaren de complexiteit van de werkelijkheid waarin we leven ervoor gezorgd heeft dat de politieke inzet slechts deels en partijdig is geweest, op internationaal, Europees en uiteraard nationaal, soms zelfs lokaal vlak.

We moeten absoluut dergelijke manier van redeneren doorbreken, omdat het een onderschatting betekent van de eindeloze zoektocht naar illegale en/of criminele opbrengst, uitsluitend in het voordeel van onzichtbare actoren die overal en ondanks alles door hun enorme financiële mogelijkheden rechtstreeks of onrechtstreeks een soms doorslaggevende invloed uitoefenen op de beslissingsmechanismen.

Die actoren vinden bescherming in de mondialisering van de fraudestructuren en de misdadige speculaties op alle vlakken die eveneens de criminele organisaties, kartels en netwerken een overvloedige winst opleveren, winst die dan opnieuw moeten worden witgewassen om in de wettige economische en financiële stelsels binnen te dringen.

In twintig jaar tijd werden binnen het preventief Belgisch stelsel verdachte verrichtingen opgespoord in verband met witwassen of financiering van terrorisme voor een totaalbedrag van 22,499 miljard euro en dit alleen in de naar het parket doorgemelde dossiers.

Bekijken we de ernstige misdadervormen die verantwoordelijk zijn voor dit bedrag, dan leidt ernstige en fiscale fraude de kopgroep met een bedrag van 6,768 miljard euro op 20 jaar, gevolgd door georganiseerde misdaad met 5,149 miljard euro. De diverse illegale handels waaronder illegale drughandel vervulden de rij met respectievelijk 5,8 en 2,376 miljard euro.

De financiering van terrorisme vertegenwoordigt 1% van het doorgemelde bedrag, namelijk 226 miljoen euro.

Vandaag hanteren de criminele organisaties meer dan ooit resoluut een internationale, commerciële en financiële logica. Zij beperken hun activiteiten niet meer tot de traditionele vormen van zware misdaad zoals handel in verdovende middelen of klassiek banditisme.

De financiële en economische circuits worden niet enkel meer gebruikt om de opbrengst van criminele activiteiten wit te wassen, maar ook om daadwerkelijk met die opbrengsten te werken en opnieuw winst te maken door te investeren in andere activiteiten of in winstgevende activa.

De wederzijdse verstregeling van de legale, illegale en criminele economie die eruit voortvloeit vormt een bedreiging voor de rechtstaat.

Nieuwe technologie in combinatie met de mondialisering van de economie laat die organisaties en de witteboordencriminelen toe om op afstand actief te zijn op de financiële markten overal ter wereld om de opbrengst van de illegale activiteiten snel te verplaatsen door ze via de traditionele circuits te laten rondgaan.

Thans kan je in minder dan twee uren vuil geld naar het buitenland sturen terwijl de criminele en financiële onderzoeken veelvuldig op hindernissen stoten, voornamelijk juridische, financiële en boekhoudkundige constructies. Eén van de grootste moeilijkheden die onderzoekers ondervinden op alle niveaus van de strijd tegen witwassen en financiering van terrorisme is de afwezigheid van transparantie, bewust in het leven geroepen door de opdrachtgevers van die constructies die dikwijls het alibi van fiscale spitsvondigheid inroepen om de sporen te verdoezelen.

Ook al zijn die hinderpalen niet onoverkomelijk, dan nog zorgen ze er voor dat de strijd tegen de criminele organisaties en de ernstige witteboordencriminaliteit steeds moeilijker, langer en ingewikkelder wordt. De vrees bestaat bijgevolg dat die strijd hoe langer hoe meer aan doeltreffendheid zal inboeten.

De bewustwording van het globale risico en de noodzaak van een bestendige evaluatie van het gevaar zijn twee basisvoorwaarden die zich opdringen.

De mate waarin onze nationale systemen en procedures in staat zijn om individueel en in hun geheel een doeltreffend antwoord te bieden aan de dreiging van een dergelijk risico wordt momenteel onderzocht en geëvalueerd door de internationale gemeenschap.

Het is een toeval dat, net als bij de 10 jaar van de CFI, nu bij de 20 jaar Cel België de FAG zal ontvangen in het kader van de 4^{de} evaluatiecyclus van haar volledig stelsel van de strijd tegen witwassen, financiering van terrorisme en proliferatie.

Voor deze evaluatie zal een internationaal team van deskundigen gedurende twee weken, begin zomer 2014, ons land bezoeken voornamelijk om de doeltreffendheid van de resultaten van het preventieve en repressieve systeem te evalueren.

De resultaten van die evaluatie worden verwacht tegen februari 2015 en zullen van het grootste belang voor België zijn: niet alleen voor het beeld dat de evaluatie zal schetsen van de doeltreffendheid in de strijd tegen internationaal erkende fenomenen die een risico vormen voor de financiële, economische en sociale stabiliteit van de democratische staten, maar ook opdat onze instellingen de nodige lessen zouden kunnen trekken en onverwijld maatregelen nemen en middelen vrijmaken, evenredig met de vastgestelde risico's en dreigingen.

Jean-Claude DELEPIÈRE
Voorzitter van de CFI



I. SAMENSTELLING VAN DE CFI

De CFI is een onafhankelijke administratieve overheid met rechtspersoonlijkheid belast met de verwerking en doormelding van informatie ter bestrijding van witwassen en financiering van terrorisme, met inbegrip van financiering van proliferatie.

Deze overheid is samengesteld uit financiële deskundigen en een hoger officier gedetacheerd van de federale politie.

De deskundigen worden benoemd door de koning voor een hernieuwbaar zesjarig mandaat.

Op 31/10/2013 is de CFI als volgt samengesteld:

Erevoorzitter	: Dhr. Jean SPREUTELS ⁽¹⁾
Voorzitter	: Dhr. Jean-Claude DELEPIÈRE ⁽²⁾
Vicevoorzitter	: Dhr. Philippe de MÛELENAERE ⁽³⁾
Plaatsvervangende Voorzitters	: Dhr. Boudewijn VERHELST ⁽⁴⁾ : Dhr. Philippe de KOSTER ⁽⁵⁾
Leden	: Dhr. Michel J. DE SAMBLANX ⁽⁶⁾ : Dhr. Luc BATSELIER ⁽⁷⁾ : Dhr. Johan DENOLF ⁽⁸⁾

⁽¹⁾ Ook Voorzitter van de CFI van 1993 tot 2004 en Voorzitter van de FAG van 1997 tot 1998

⁽²⁾ Sinds 2004. Ook Plaatsvervangend Voorzitter van de CFI van 1993 tot 2003

⁽³⁾ Van 1993 tot 1994 en sinds 1999, lid van de CFI van 1994 tot 1999

⁽⁴⁾ Sinds 1993. Ook Voorzitter van de Egmont Groep van 2010 tot 2013

⁽⁵⁾ Sinds 2003

⁽⁶⁾ Sinds 1999

⁽⁷⁾ Sinds 2005

⁽⁸⁾ Sinds 2008 – hoger officier gedetacheerd van de federale politie.

In de eerste twintig jaar van haar bestaan kon de CFI ook een beroep doen op de kennis van onderstaande deskundigen:

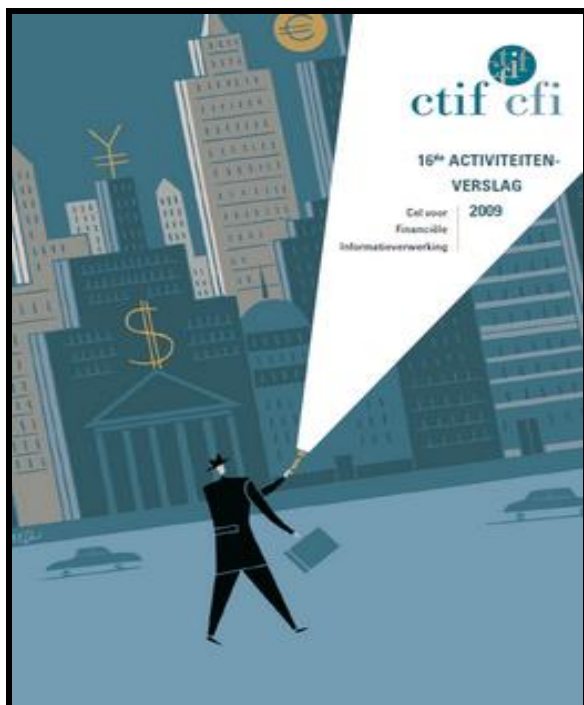
Dhr. Roger VANDENBORRE, lid van de CFI van 1993 tot 1994

Dhr. Herman DEBREMAEKER, lid van de CFI van 1993 tot 1994 en Vicevoorzitter van de CFI van 1994 tot 1999

Dhr. Walter MISSORTEN, lid van de CFI van 1993 tot 1998
Dhr. Guido VERNAILLEN, lid van de CFI van 1998 tot 2005
Dhr. Jean-Claude LEYS, lid van de CFI van 2008 tot 2012

De CFI heeft ook twee secretarissen-generaal gehad:

Dhr. Paul CLÉMENT, van 1993 tot 2002.
Dhr. Kris MESKENS, sinds 2012



Witboek over zwart geld

ctif cfi

II. 20 JAAR IN CIJFERS¹

1. Kerncijfers

Sinds de oprichting van de CFI in 1993 ontving en behandelde de CFI **60.540** dossiers met betrekking tot witwassen of financiering van terrorisme op basis van niet minder dan **234.634** meldingen van instellingen en personen onderworpen aan de wet van 11 januari 1993.

Al deze informatie werd ontleed en aangevuld, en de resultaten werden in geval van ernstige aanwijzingen van witwassen of financiering van terrorisme zoals bedoeld in de wet in een doormeldingsverslag aan de gerechtelijke overheden bezorgd.

De CFI meldde sinds 1993 **16.004** dossiers door aan de gerechtelijke overheden met informatie uit **97.404** meldingen, voor een totaalbedrag van **22,5** miljard EUR.

1993-2013 (20 jaar)	
Aantal ontvangen dossiers	60.540
Aantal ontvangen meldingen	234.634
Aantal doorgemelde dossiers	16.004
Aantal doormeldingen (doorgemelde meldingen)	97.404
Totaalbedrag ⁽¹⁾ van verrichtingen met betrekking tot witwassen of financiering van terrorisme doorgemeld aan de gerechtelijke overheden	22.499,16

⁽¹⁾ Bedrag in miljoen EUR



¹ De statistieken slaan op de periode 01/12/1993 – 31/08/2013. Voor de jaren 1993 en 2013 hebben ze betrekking op een periode van respectievelijk 1 maand en 8 maanden.

Per periode van 5 jaar is de verdeling van het aantal dossiers en ontvangen en doorgemelde meldingen als volgt:

	1993- 1998	1999- 2003	2004- 2008	2009- 2013	1993- 2013
Aantal ontvangen dossiers	5.329	10.333	18.853	26.025	60.540
Aantal ontvangen meldingen	28.386	54.775	59.688	91.785	234.634
Aantal doorgemelde dossiers	1.671	4.094	4.388	5.851	16.004
Aantal doormeldingen (doorgemelde meldingen)	17.153	33.064	22.927	24.260	97.404
Totaalbedrag ⁽¹⁾ van verrichtingen doorgemeld door de CFI aan de gerechtelijke overheden	3.953,16	7.171,78	3.413,21	7.960,55	22.499,16

⁽¹⁾ Bedrag in miljoen EUR

2. Melders

Het toepassingsgebied van het antiwitwasstelsel werd geleidelijk aan tot een groter aantal financiële beroepen uitgebreid om nieuwe risico's aan te pakken die door de FAG en ander internationale instellingen (IMF, Verenigde Naties,...) werden vastgesteld.

Bij de oprichting van de CFI werd de financiële sector aan de wet onderworpen. Al gauw (1996) bleek echter dat ook andere sectoren risico liepen zoals notarissen, vastgoedmakelaars, diamanthandelaars, gerechtsdeurwaarders, casino's en cijferberoepen, en iets later ook de advocaten.

In 2010 kregen het federaal parket en OLAF de mogelijkheid informatie aan de CFI mee te delen in zaken respectievelijk in verband met financiering van terrorisme en fraude ten nadele van de financiële belangen van de Europese Unie.

Ten slotte werd in maart 2012 een nieuwe categorie melders aan het antiwitwasstelsel toegevoegd: ook ambtenaren van administratieve diensten van de Staat kunnen vermoedens van witwassen of financiering van terrorisme aan de CFI melden.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal ontvangen meldingen per categorie van melders :

	1993- 1998	1999- 2003	2004- 2008	2009- 2013	1993- 2013
Financiële sector					
Nationale Bank van België	7	75	52	167	301
Kredietinstellingen	6.835	12.797	21.251	19.930	60.813
Beursvennootschappen	3.672	2.064	234	115	6.085
Wisselkantoren	17.350	33.600	27.360	53.296	131.606
De Post	198	49	867	2.956	4.070
Levensverzekeringsondernemingen	42	569	530	397	1.538
Buitenlandse meldpunten	228	976	2.501	2.021	5.726
Andere	44	116	202	300	662
Niet-financiële sector					
Notarissen en vastgoedmakelaars	3	64	1.387	2.031	3.485
Cijferberoepen ²	0	40	211	495	746
Advocaten	0	0	8	15	23
Casino's	0	4.415	4.249	4.442	13.106
Andere	1	2	12	38	53
Administratieve diensten ³ en controleoverheden	6	8	824	5.582	6.420
Totaal	28.386	54.775	59.688	91.785	234.634

De financiële sector voelde de invoering van nieuwe klantenonderzoeksmaatregelen ten aanzien van hun cliënten en hun verrichtingen aanvankelijk als een bijkomende last aan. De financiële sector was in het begin wat terughoudend om aan de voorkoming van witwassen mee te werken (meldingen werden vaak als aangiftes gezien), maar de sector zag al gauw in dat het belangrijk is witwassen preventief te bestrijden en werd zich bewust van de risico's en de mogelijke invloed op hun reputatie.

² Accountants, externe belastingconsulenten, erkende boekhouders, erkende boekhouders-fiscalisten en bedrijfsrevisoren

³ Met inbegrip van de aangiftes van grensoverschrijdend verkeer van liquide middelen overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1889/2005 van 26 oktober 2005 en het KB van 5 oktober 2006 houdende maatregelen ter controle van het grensoverschrijdend verkeer van liquide middelen.

In 1996 ontvingen we reeds 600 meldingen per maand, tegenwoordig ontvangt de CFI gemiddeld meer dan 1.800 meldingen per maand.

Om ervoor te zorgen dat de financiële sector meewerkt en deze ook rechtszekerheid te bieden voerde de wetgever in 1993 een uitzondering voor (eenvoudige) fiscale fraude in, die niet tot de bevoegdheden van de CFI behoort. Enkel ernstige en georganiseerde fiscale fraude waarbij bijzonder ingewikkelde mechanismen of procedés van internationale omvang worden aangewend hoorde tot de bevoegdheden van de CFI. Om rekening te houden met de internationale ontwikkelingen in dit verband werd het begrip ernstige en georganiseerde fiscale fraude waarbij bijzonder ingewikkelde mechanismen of procedés van internationale omvang worden aangewend vervangen door ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd.

In de loop der tijd en rekening houdende met de opgedane ervaring werd de lijst met onderliggende misdrijven aangepast om de doeltreffendheid van het preventieve stelsel te verbeteren en beter aan te sluiten bij de misdrijven die aanleiding kunnen geven tot witwassen. Zo vervangt het huidige begrip handel in clandestiene werkrachten het begrip exploitatie van clandestiene werkrachten, dit misdrijf ging immers meestal met handel gepaard. Corruptie slaat nu corruptie bij de overheid, in de privésector en op verduistering door personen die een openbaar ambt uitoefenen. Bij illegale handel in goederen en koopwaren werden handel in hormonen, handel in antipersoonsmijnen, namaak en piraterij (o.a. zeeroverij) toegevoegd. Ook witwassen van geld voortkomend uit het verlenen van beleggingsdiensten, diensten van valutahandel of van geldoverdracht zonder vergunning valt tegenwoordig onder de preventieve wetgeving.

Klantenonderzoek werd gaandeweg als een hulpmiddel beschouwd waarmee de financiële sector zich kon beschermen tegen ongewenste cliënten en tegen het risico bij witwasverrichtingen betrokken te geraken, met financiële gevolgen en reputatieschade tot gevolg.

3. Geografische spreiding van meldingen

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de meldingen volgens de plaats waar de verdachte verrichting werd uitgevoerd. Het feit dat grootbanken en wisselkantoren hun maatschappelijke zetel of hoofdzetel in Brussel hebben heeft dus geen enkele invloed op onderstaande trends.

	1993- 1998	1999- 2003	2004- 2008	2009- 2013	1993- 2013
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	14.056	27.064	27.399	46.050	114.569
Vlaams Gewest	13.729	22.331	22.591	30.667	89.318
Waals Gewest	356	4.348	7.052	12.515	24.271
Duitstalig België	17	56	145	163	381
Totaal	28.158	53.799	57.187	89.395	228.539

In deze tabel zijn de verzoeken van buitenlandse meldpunten niet vervat, noch de verrichtingen die via het internet werden uitgevoerd.

20 jaar bestrijding van witwassen en financiering van terrorisme



Onderstaande tabel verdeelt de meldingen volgens gerechtelijk arrondissement:

Gerechtelijk arrondissement	1993-1998	1999-2003	2004-2008	2009-2013	1993-2013
Brussel	14.056	27.064	27.399	46.050	114.569
Antwerpen	9.445	10.198	8.237	14.678	42.558
Luik	131	2.045	1.804	4.011	7.991
Gent	722	4.522	5.781	4.013	15.038
Brugge	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
Tongeren	539	629	1.314	1.726	4.208
Kortrijk	86	621	989	1.473	3.169
Bergen	66	175	723	1.623	2.587
Namen	26	721	1.234	1.305	3.286
Verviers	14	668	603	983	2.268
Leuven	86	161	773	1.031	2.051
Dendermonde	88	217	544	972	1.821
Mechelen	353	260	320	646	1.579
Doornik	15	191	333	602	1.141
Turnhout	1.967	1.695	570	653	4.885
Nijvel	20	125	533	764	1.442
Dinant	4	88	291	243	626
Oudenaarde	17	32	143	234	426
Veurne	24	65	145	139	373
Eupen	17	56	145	163	381
Aarlen	9	44	132	150	335
Ieper	7	22	110	118	257
Hoei	11	13	95	132	251
Marche-en-Famenne	5	7	47	60	119
Neufchâteau	4	6	51	78	139
Totaal	28.158	53.799	57.187	89.395	228.539

In deze tabel zijn de verzoeken van buitenlandse meldpunten niet vervat, noch de verrichtingen die via het internet werden uitgevoerd.

4. Witwasstadia

Bij de inwerkingtreding van het Belgische preventieve stelsel in 1993 hielden verhoudingsgewijs de meeste doorgemelde dossiers verband met verrichtingen in het eerste witwasstadium (inbreng).

	1993- 1998	1999- 2003	2004- 2008	2009- 2013	1993- 2013
Inbreng	1.416	1.721	851	716	4.704
Circulatie	230	2.056	3.062	4.576	9.924
Investing	25	317	475	553	1.370
Poging tot witwassen	0	0	0	6	6
Totaal	1.671	4.094	4.388	5.851	16.004

In de loop der jaren keerde deze trend, vandaag de dag houden de meeste doorgemelde dossiers verband met verrichtingen in het tweede stadium (circulatie).

Dossiers met verrichtingen in het derde stadium (investering) kenden sinds 1993 een gestadige groei, het aantal lag in 2012 lichtjes hoger dan het aantal inbrengdossiers.

Dit geeft duidelijk aan dat België steeds vaker als doorvoerland wordt gebruikt. De kans is groot dat misdadigers vandaag de dag soepelere financiële centra gebruiken om hun inbrengverrichtingen uit te voeren.

Dit verschijnsel maakt het zowel voor de financiële en niet-financiële sector, voor de CFI als voor de gerechtelijke overheden moeilijker om deze verrichtingen op te sporen en te onderzoeken.

5. Aard van de verrichtingen

Onderstaande tabel geeft voor elke periode in aantal doormeldingen (doorgemelde meldingen) een overzicht van de aard van de verdachte verrichtingen in dossiers die de CFI aan de gerechtelijke overheden doormelde.

Aard van de verrichtingen	1993-1998	1999-2003	2004-2008	2009-2013	1993-2013
Opnames	158	498	1.276	2.468	4.400
Geldverzending	1.067	11.144	11.495	12.858	36.564
Manuele wisselverrichtingen	14.091	15.575	2.794	195	32.655
Internationale overschrijvingen	627	1.064	1.539	1.627	4.857
Stortingen op rekening	132	472	1.143	1.160	2.907
Binnenlandse overschrijvingen	60	333	798	1.235	2.426
Gebruik van cheques	169	1.167	339	248	1.923
Kredieten	61	118	264	319	762
Casinoverrichtingen	0	1.045	946	521	2.512
Grensoverschrijdend verkeer van liquide middelen	0	0	34	167	201
Effecten	48	94	160	84	386
Onroerende goederen	5	21	127	190	343
Verzekeringen	7	22	45	56	130
Andere	692	1.290	1.542	2.691	6.215
Totaal	17.117	32.843	22.502	23.819	96.281

In deze tabel zijn de verzoeken van buitenlandse meldpunten niet vervat.



6. Misdrijven

Het aantal doorgemelde dossiers en doorgemelde meldingen sinds 1993 volgens onderliggend misdrijf van witwassen is als volgt:

Onderliggend misdrijf	Doorgemelde dossiers	%	Doorgemelde meldingen	%
Illegale drughandel	3.394	21,21	22.855	23,46
Illegale handel in goederen en koopwaren	2.466	15,41	23.857	24,49
Oplichting	2.427	15,16	9.642	9,90
Ernstige en georganiseerde fiscale fraude	1.322	8,26	7.459	7,66
Misdrijf i.v.m. staat faillissement	1.090	6,81	3.374	3,46
Georganiseerde misdaad	992	6,20	6.261	6,43
Mensenhandel	865	5,40	6.607	6,78
Misbruik van vennootschapsgoederen	833	5,20	2.007	2,06
Exploitatie van prostitutie	768	4,80	7.068	7,26
Handel in clandestiene werkkrachten	733	4,58	3.720	3,82
Terrorisme en financiering van terrorisme met inbegrip van financiering van proliferatie	279	1,74	1.823	1,87
Misbruik van vertrouwen	239	1,49	497	0,51
Diefstal en afpersing	168	1,05	554	0,57
Corruptie	151	0,94	516	0,53
Hormonenhandel	55	0,34	146	0,15
Onwettig openbaar aantrekken van spaargelden	51	0,32	164	0,17
Verlenen van beleggingsdiensten, diensten van valutahandel of van geldoverdracht zonder vergunning	45	0,28	180	0,18
Namaak van goederen	40	0,25	179	0,18
Beursmisdrijf	38	0,24	175	0,18
Fraude ten nadele van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen	20	0,12	90	0,09
Ernstige milieucriminaliteit	15	0,09	46	0,05
Namaak van muntstukken en bankbiljetten	11	0,07	180	0,18
Gijzeling	2	0,01	4	0,00
Totaal	16.004	100	97.404	100

De verdeling van de doorgemelde bedragen volgens onderliggend misdrijf sinds 1993 is als volgt:

Onderliggend misdrijf	Doorgemelde dossiers ⁽¹⁾	%	Doormeldingen ⁽¹⁾	%
Ernstige en georganiseerde fiscale fraude	4.528,93	28,94	6.768,56	30,08
Georganiseerde misdaad	4.287,02	27,39	5.149,57	22,89
Illegale handel in goederen en koopwaren	2.502,16	15,99	3.527,94	15,68
Illegale drughandel	1.006,09	6,43	2.376,55	10,56
Oplichting	1.143,16	7,30	1.436,79	6,39
Misdrijf i.v.m. staat faillissement	527,32	3,37	721,48	3,21
Misbruik van vennootschapsgoederen	439,03	2,81	670,56	2,98
Handel in clandestiene werkkrachten	308,04	1,97	447,32	1,99
Corruptie	206,42	1,32	255,22	1,13
Terrorisme en financiering van terrorisme, met inbegrip van financiering van proliferatie	122,96	0,79	226,89	1,01
Mensenhandel	143,98	0,92	202,00	0,90
Onwettig openbaar aantrekken van spaargelden	43,43	0,28	140,92	0,63
Beursmisdrijf	57,81	0,37	136,54	0,61
Exploitatie van prostitutie	79,75	0,51	101,18	0,45
Misbruik van vertrouwen	72,96	0,47	93,09	0,41
Verlenen van beleggingsdiensten, diensten van valutahandel of van geldoverdracht zonder vergunning	68,53	0,44	77,89	0,35
Namaak van goederen	34,92	0,22	45,62	0,20
Hormonenhandel	23,74	0,15	42,19	0,19
Fraude ten nadele van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen	13,49	0,09	34,65	0,15
Ernstige milieucriminaliteit	29,26	0,19	31,65	0,14
Diefstal en afpersing	9,71	0,06	11,75	0,05
Namaak van muntstukken en bankbiljetten	0,48	-	0,67	-
Gijzeling	0,14	-	0,14	-
Totaal	15.649,33	100	22.499,16	100

⁽¹⁾ Bedrag in miljoen EUR

Met betrekking tot illegale handel in goederen en koopwaren zijn de goederen die het vaakst illegaal verhandeld worden:

	Aantal dossiers	%
Auto's	878	35,60
Mineralen, goud en edelstenen	185	7,50
Tabak, sigaretten en alcohol	179	7,26
Mobiele telefoons, computermateriaal, video en telefoonkaarten	92	3,73
Wapens	74	3,00
Kleding en textiel	61	2,47
Namaakgoederen	40	1,62
Voeding	35	1,42

De afgelopen twintig jaar werd dus voornamelijk geld witgewassen voortkomend uit handel in diamant, auto's, tabak en sigaretten.

Dit kan worden verklaard door het belang van Antwerpen voor diamant, de haven van Antwerpen voor de handel in tweedehandsauto's (zowel uit België als uit onze buurlanden) en de accijnstarieven die in naburige landen (onder meer het Verenigd Koninkrijk) op tabak en sigaretten van toepassing zijn.

In de jaren 2000 meldde de CFI ook verscheidene dossiers door in verband met hormonenhandel en handel in coltan.

Met betrekking tot btw-carrousels stelde de CFI vast dat onderstaande goederen en koopwaren aan de basis van btw-carrousels lagen:

	Aantal dossiers	%
Mobiele telefoons, computermateriaal, video	431	48,37
Auto's	162	18,18
Olieproducten	62	6,96
Kleding en textiel	21	2,36
Voeding	18	2,02
Tabak, sigaretten en alcohol	14	1,57
Mineralen, goud en edelstenen	6	0,67

Evolutie sinds 1993

Met betrekking tot het aantal doorgemelde dossiers:

Onderliggend misdrijf	1993-1998	1999-2003	2004-2008	2009-2013	1993-2013
Georganiseerde misdaad	183	322	240	247	992
Oplichting	72	203	612	1.540	2.427
Illegale handel in goederen en koopwaren	154	1.097	664	551	2.466
Ernstige en georganiseerde fiscale fraude	112	467	403	340	1.322
Corruptie	3	9	77	62	151
Misdrijf i.v.m. staat faillissement	17	98	374	601	1.090
Misbruik van vennootschapsgoederen	-	-	262	571	833
Handel in clandestiene werkkrachten	16	24	158	535	733
Mensenhandel	24	239	339	263	865
Illegale drughandel	1.025	1.174	637	558	3.394
Hormonenhandel	9	13	21	12	55
Misbruik van vertrouwen	-	-	123	116	239
Verlenen van beleggingsdiensten, diensten van valutahandel of van geldoverdracht zonder vergunning	-	-	21	24	45
Exploitatie van prostitutie	35	324	218	191	768
Terrorisme en financiering van terrorisme, met inbegrip van financiering van proliferatie	4	65	126	84	279
Onwettig openbaar aantrekken van spaargelden	4	17	19	11	51
Beursmisdrijf	-	14	16	8	38
Fraude ten nadele van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen	9	5	5	1	20
Namaak van goederen	-	-	19	21	40
Diefstal en afpersing	4	23	37	104	168
Namaak van muntstukken en bankbiljetten	-	-	7	4	11
Gijzeling	-	-	1	1	2
Ernstige milieucriminaliteit	-	-	9	6	15
Totaal	62	543	783	937	16.004

Met betrekking tot doorgemelde bedragen⁽¹⁾:

Onderliggend misdrijf	1993- 1998	1999- 2003	2004- 2008	2009- 2013	1993- 2013
Ernstige en georganiseerde fiscale fraude	1.045,84	3.321,65	971,53	1.429,54	6.768,56
Georganiseerde misdaad	602,53	945,64	249,85	3.351,54	5.149,57
Illegale handel in goederen en koopwaren	360,75	1.611,10	809,74	746,35	3.527,94
Illegale drughandel	1.678,42	435,01	174,80	88,33	2.376,55
Oplichting	174,00	342,77	247,81	672,21	1.436,79
Misdrijf i.v.m. staat faillissement	10,08	96,21	202,00	413,18	721,48
Misbruik van vennootschapsgoederen	-	-	246,79	423,77	670,56
Handel in clandestiene werkkrachten	7,98	6,87	130,44	302,04	447,32
Corruptie	16,74	33,42	44,27	160,79	255,22
Terrorisme en financiering van terrorisme, met inbegrip van financiering van proliferatie	5,20	74,67	109,98	37,04	226,89
Mensenhandel	7,00	67,90	58,05	69,05	202,00
Onwettig openbaar aantrekken van spaargelden	4,71	107,46	13,78	14,97	140,92
Beursmisdrijf	0,94	85,68	4,09	45,83	136,54
Exploitatie van prostitutie	8,82	20,14	42,92	29,31	101,18
Misbruik van vertrouwen	-	-	41,17	51,92	93,09
Verlenen van beleggingsdiensten, diensten van valutahandel of van geldoverdracht zonder vergunning	-	-	34,68	43,21	77,89
Namaak van goederen	-	-	4,99	40,63	45,62
Hormonenhandel	5,17	18,81	13,93	4,28	42,19
Fraude ten nadele van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen	25,20	3,60	3,27	2,58	34,65
Ernstige milieucriminaliteit	-	-	5,48	26,17	31,65
Diefstal en afpersing	0,24	0,85	3,10	7,56	11,75
Namaak van muntstukken of bankbiljetten	-	-	0,44	0,23	0,67
Gijzeling	-	-	0,10	0,04	0,14
Totaal	3.953,61	7.171,78	3.413,21	7.960,55	22.499,16

⁽¹⁾ Bedragen in miljoen EUR

7. Gerechtelijke opvolging

Verdeling per parket van de tussen 1993-2013 doorgemelde dossiers en het door de gerechtelijke overheden gegeven gevolg:

Parket	Totaal	%	Ver.⁽¹⁾	VCR	GO	BV	Over.	ZG	VO⁽²⁾	Vrij
Brussel	5.771	36,06	541	94	136	72	33	3.954	742	24
Antwerpen	3.237	20,23	367	27	39	74	9	2.459	229	16
Luik	733	4,58	80	30	43	21	21	413	113	
Gent	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	
Brugge	448	2,80	77	21	13	28	15	241	44	3
Tongeren	441	2,76	96	15	16	13	3	230	51	12
Dendermonde	436	2,72	60	26	23	13		222	78	
Hasselt	420	2,62	76	7	3	8	2	286	32	3
Federaal parket	409	2,56	40	18	20	10	4	198	108	
Bergen	303	1,89	19	11	16	5	4	132	112	
Kortrijk	288	1,80	31	7	2	10	16	174	47	
Leuven	246	1,54	29	10	10	9	1	125	53	1
Doornik	239	1,49	30	12	12	4	34	87	48	
Namen	208	1,30	21	21	13	2	1	85	56	
Mechelen	185	1,16	34	8	6	7	1	63	58	1
Nijvel	184	1,15	17	8	14	2	2	73	49	
Oudenaarde	114	0,71	10	3	1	4		69	26	
Verviers	103	0,64	19	2	2	1	3	54	16	
Veurne	98	0,61	10	1	6		36	35	10	
Eupen	77	0,48	2		3		13	43	12	
Aarlen	68	0,42	2	1	1		5	21	32	
Ieper	64	0,40	16	4	1	11	2	22	6	1
Dinant	55	0,34	8	3	4	3	1	23	12	
Hoei	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	
Totaal	16.004	100%	1.938	391	435	338	227	9.949	2.281	81

⁽¹⁾ Tegen bepaalde vonnissen werd hoger beroep aangetekend.

⁽²⁾ In 364 dossiers werd de CFI nog niet op de hoogte gebracht van het door de gerechtelijke overheden gegeven gevolg.

Legende:

Ver:	Veroordeling
VCR:	Verwijzing naar correctionele rechtbank
GO:	Gerechtelijk onderzoek
BV:	Buitenvervolginstelling
Over:	Dossiers door de Belgische gerechtelijke overheden overgemaakt aan een buitenlandse gerechtelijke overheid
ZG:	Zonder gevolg na vooronderzoek door het parket
VO:	Vooronderzoek
Vrij:	Vrijspraak

De gerechtelijke opvolging van dossiers in verband met witwassen en financiering van terrorisme die de CFI aan de gerechtelijke overheden doormelde is een probleem dat reeds meermaals werd aangehaald en in de nabije toekomst bijzondere aandacht verdient.

In 1996⁴ wees de CFI de politieke overheden er reeds op dat de kwaliteit van de gerechtelijke opvolging van de dossiers die door de CFI worden doorgemeld onontbeerlijk is voor de goede werking van het antiwitwasstelsel.

De CFI wees erop dat deze kwestie uiteraard deel moet uitmaken van een algemene bezinning over de middelen, zowel juridisch als materieel, die de gerechtelijke en politieke overheden ten dienste staan in de strijd tegen de georganiseerde misdaad en ernstige economische en financiële misdadigheid.

In 1999 wees de CFI er vervolgens⁵ op dat een aantal hervormingen zich leken op te dringen om de gerechtelijke opvolging van de door de CFI aan het parket doorgemelde dossiers te verbeteren, zoals de aanpassing van de bewijslast betreffende de illegale oorsprong van gelden waarop het vermoeden van witwassen rust en een verruimde mogelijkheid tot beslag en verbeuring van de vermogensvoordelen voortkomend uit misdrijven.

In 2000 stelde de CFI vast dat, hoewel de gerechtelijke opvolging van doorgemelde dossiers tot een groot aantal veroordelingen leidde, dit nog voor verbetering vatbaar was. De fundamentele vraag over de beschikbare tijd en middelen bij de parketten werd gesteld.

Twintig jaar later is dit probleem nog steeds actueel. Dit probleem zal waarschijnlijk centraal staan bij de vierde evaluatie van België door de FAG die in 2014 van start gaat.

⁴ Cf. voorwoord van het derde activiteitenverslag 1995/1996 van de CFI – bladzijde 6

⁵ Cf. voorwoord van het zesde activiteitenverslag 1998/1999 van de CFI – bladzijde 6

8. Internationale samenwerking

Witwassen en financiering van terrorisme kennen geen landsgrenzen. De CFI hecht daarom al van bij haar oprichting erg veel belang aan internationale samenwerking met buitenlandse meldpunten.

In 1995 was België samen met de Verenigde Staten de grondlegger van de Egmont Groep, een forum dat werd opgericht om de internationale samenwerking tussen meldpunten te vergemakkelijken en te bevorderen. De Egmont Groep telt thans 139 leden.

De operationele samenwerking met het buitenland geschiedt in de regel op grond van samenwerkingsovereenkomsten tussen de verschillende meldpunten (*Memorandum Of Understanding* of MOU). Sinds 1993 sloot de CFI zowat 90 samenwerkingsovereenkomsten (MOU's) af. Soms worden meldpunten, waarmee geen MOU bestaat, toch bevraagd wanneer dit operationeel nuttig is en voor zover de uitgewisselde inlichtingen beschermd zijn door een strikte vertrouwelijkheid.

Het is belangrijk te benadrukken dat de uitwisseling van gegevens steeds beveiligd gebeurt. De meegedeelde informatie mag nooit zonder voorafgaande toestemming van het verstreckende meldpunt verder worden gebruikt en de toestemming wordt enkel verleend op grond van wederkerigheid.

De meldpunten waar de CFI de afgelopen 20 jaar vooral mee samenwerkte zijn voornamelijk de meldpunten van de Belgische buurlanden: Frankrijk, Nederland, Luxemburg, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, maar ook Spanje, Italië, Zwitserland, de Verenigde Staten, Canada, Rusland, China, Hongkong, Marokko, Turkije en de Democratische Republiek Congo.

9. Veroordelingen – boetes en verbeurdverklaringen

Tussen 1 december 1993 en 31/08/2013 werden in de dossiers die de CFI aan de gerechtelijke overheden doormeldde door hoven en rechtbanken voor een totaalbedrag 1,152 miljard EUR aan boetes opgelegd en verbeurdverklaringen uitgesproken.

De parketten van Antwerpen, Brussel Gent nemen bijna 80% van het bedrag van 1,152 miljard voor hun rekening.

De verdeling van het bedrag van 1,152 miljard EUR is als volgt:

Parket	Boetes	Verbeurdverklaringen	Totaal
Antwerpen	93.995.346	476.453.176	570.448.522
Brussel	20.253.484	216.153.022	236.406.506
Gent	3.757.156	90.981.122	94.738.278
Tongeren	3.602.977	37.417.310	41.020.287
Turnhout	568.900	33.828.319	34.397.219
Bergen	102.085	32.028.840	32.130.925
Luik	4.391.759	24.759.270	29.151.029
Brugge	1.188.565	21.777.385	22.965.950
Mechelen	215.260	20.151.078	20.366.338
Dendermonde	976.186	15.724.450	16.700.636
Nijvel	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
Kortrijk	233.471	6.330.618	6.564.089
Doornik	227.207	5.264.870	5.492.077
Namen	30.650	2.828.789	2.859.439
Leuven	398.354	1.736.786	2.135.140
Hoei	16.065	927.374	943.439
Veurne	16.949	900.700	917.649
Dinant	183.735	419.708	603.443
Verviers	7.550	490.500	498.050
Aarlen	23.941	371.840	395.781
Oudenaarde	10.457	226.037	236.494
Marche-en-Famenne	27.887	182.902	210.789
Ieper	26.600	156.855	183.455
Eupen	8.970	173.045	182.015
Neufchâteau	3.780	-	3.780
Totaal	133.640.056	1.019.344.790	1.152.984.846

Bedragen in EUR



III. BELANGRIJKSTE TRENDS

De belangrijke trends die de CFI tussen 1993 en 2013 vaststelde tonen aan in welke mate witwassen en financiering van terrorisme voortdurend veranderen. Verderop wordt duidelijk dat misdadigers zich zeer snel aanpassen om de bestaande preventieve maatregelen te omzeilen of gebruik te maken van grote gebreken in bepaalde landen of gebieden.

In twintig jaar tijd zijn de witwastechnieken erg geëvolueerd, misdadigers gingen op zoek naar nieuwe sectoren die bijvoorbeeld nog niet gereguleerd zijn of gecontroleerd worden, wat het werk van de CFI en gerechtelijke onderzoeken bemoeilijkt. Het is belangrijk zich snel te kunnen aanpassen om in te spelen op nieuwe dreigingen die het financiële stelsel bedreigen en deze aan de hand van strategische analyse voor te zijn.

Op basis van wat volgt kunnen we ons afvragen in welke mate de georganiseerde misdaad vandaag de dag greep heeft op ons financieel stelsel om dit in eigen voordeel te gebruiken en zichzelf nog meer te verrijken. De redenen hiervoor zijn de negatieve gevolgen van de mondialisering van de economie, het gebrek aan transparantie en samenwerking tussen bepaalde landen, en het uitblijven van een reactie – onder meer gerechtelijk – van bepaalde landen en de internationale gemeenschap in het algemeen.

Financiële criminaliteit en witwassen liggen ongetwijfeld mee aan de basis van de crisissen die de economie de afgelopen jaren onderging. Misdadigers beschikken over aanzienlijke financiële middelen en hebben het geld voortkomend uit fiscale fraude, verduistering van private fondsen of overheidsgeld, corruptie en georganiseerde misdaad (om er maar enkele te noemen) waarschijnlijk reeds geïnvesteerd in externe speculatieve financiering van overheidsschuld waartoe ze grotendeels zelf hebben bijgedragen⁶.

Deze vaststelling wordt bevestigd door het feit dat witteboordencriminaliteit, zoals ernstige en georganiseerde fiscale fraude met gebruik van juridische constructies en allerhande malafide bemiddelaars en adviseurs, corruptie, misdrijven in verband met de staat van faillissement en misbruik van vennootschapsgoederen, beursmisdrijven, voorkennis en onwettig aantrekken van spaargeld, tegenwoordig een zeer belangrijke rol speelt.

⁶ Guilhem Fabre. *Du blanchiment aux crises* in *Manière de voir* (Le Monde diplomatique), nr 130, augustus - september 2013, blz.70-72

1. De eerste stappen van de CFI (1993-1998)

1.1 Duizenden geldkoeriers uit het noorden

In de eerste jaren na de oprichting van de CFI was illegale drughandel het belangrijkste onderliggend misdrijf in de doorgemelde dossiers. De opbrengst van illegale drughandel werd vooral witgewassen aan de hand van manuele wisselverrichtingen in wisselkantoren. Deze verrichtingen zijn kenmerkend voor het eerste witwasstadium, de inbreng.

De aard van de omgewisselde bankbiljetten was voor de CFI een belangrijke aanwijzing bij de ontleding en behandeling van deze dossiers. De aankoop van guldens (NLG) met andere Europese valuta in bankbiljetten met een lage waarde door gelegenheidsklanten was een belangrijke typologische aanwijzing in dossiers waarin de opbrengst van illegale drughandel uit Nederland werd witgewassen.

Er waren ook nog andere elementen die de aandacht trokken: de omvang van de verrichtingen (soms meer dan 10 miljoen BEF per verrichting), valuta in verschillende kleine bankbiljetten, de biljetten waren soms niet gesorteerd en zaten vaak gewoon in een plastic zak of de betrokkenen kenden de waarde niet van de valuta die ze bij zich hadden.

Misdadigers maakten vaak gebruik van geldkoeriers (*smurfing*) om grote hoeveelheden contant geld in het financiële stelsel in te brengen. Er was voor deze cliënten geen duidelijke reden om deze omvangrijke manuele wisselverrichtingen uit te voeren. De wisselverrichtingen werden duidelijk voor rekening van derden uitgevoerd of er waren redenen om aan te nemen dat ze voor rekening van derden werden uitgevoerd, omdat de cliënten door een derde vergezeld werden die de verrichting in de gaten hield en weigerde zich te identificeren.

Het ontbreken van enig economisch of zelfs financieel belang om verrichtingen in België uit te voeren was kenmerkend voor deze dossiers. De betrokkenen of diegenen voor wie ze handelden waren doorgaans in Nederland gevestigd, hadden geen enkele band met België en konden deze verrichtingen ook in hun land uitvoeren. De wisselverrichtingen opsplitsen was kenmerkend voor dergelijke dossiers, de betrokkenen handelden gewoonlijk voor rekening van verschillende niet-geïdentificeerde opdrachtgevers. Dit werd overigens ook duidelijk uit de verschillende borderellen die de betrokken financiële instelling opstelde. De koeriers waren niet noodzakelijkerwijs politieel gekend voor feiten die rechtstreeks met drugs te maken hadden, maar werden in politieel informatie wel vaak met criminaliteit in verband gebracht.

Op basis van gelijkenissen in de profielen van de koeriers, zoals de plaats van herkomst en/of de nationaliteit van de betrokkenen, het gebruik van dezelfde wisselkantoren in dezelfde periode (soms zelfs gelijktijdig of na elkaar), de aard en het bedrag van de omgewisselde valuta, het gebruik van valse identiteiten, foutieve adressen, nagemaakte documenten, twijfelachtige en soortgelijke economische verantwoordingen konden mogelijke georganiseerde netwerken worden blootgelegd.

In arresten en vonnissen hebben hoven en rechtbanken elementen in aanmerking genomen die overeenstemmen met typologische kenmerken die in de onderzoeksverslagen van de CFI werden vastgesteld: er wordt een beroep gedaan op koeriers, er wordt een opeenvolging van gesplitste manuele wisselverrichtingen in kleine bankbiljetten uitgevoerd, er is geen economische beweegreden om verrichtingen in België uit te voeren (geen adres of geen gekende officiële activiteiten in België).

In de loop der jaren meldde de CFI steeds minder dossiers door in verband met illegale drughandel en de bedragen die de koeriers omwisselden werden steeds kleiner om de preventieve maatregelen die werden ingevoerd te omzeilen.

Door de omschakeling naar de chartale euro en het wegvallen van manuele wisselverrichtingen van valuta in de eurozone in 2002 vielen de indicatoren over de aard van verdachte verrichtingen (manuele wisselverrichtingen van verschillende valuta in NLG) en de aard van de omgewisselde valuta (vreemde valuta in grote bankbiljetten en niet bij elkaar passende biljetten) plots weg, wat het werk van de CFI moeilijker maakte.

De bedragen die tegenwoordig bij deze misdaadvorm worden opgespoord zijn vrij klein, ook al blijft drughandel in België zorgwekkend. Volgens het Europees Drugs Rapport 2013 is België een distributiecentrum van heroïne en cocaïne in Europa. België speelt samen met Nederland ook een belangrijke rol voor de opslag van cannabis en is een centrum voor de aanmaak van amfetamines in Noordwest-Europa⁷.

Naast de toegepaste witwastechneken blijft het gebruik van contanten kenmerkend voor dergelijke dossiers. Zo wordt er gebruikt gemaakt van doorsluisrekeningen en

⁷ Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving Europees Drugs Rapport: Trends en ontwikkelingen, 2013. Zie ook verschillende krantenartikels van augustus 2013 die berichtten over de ontmanteling in België van een van de grootste ecstasylaboratoria in Europa dat deel uitmaakte van een Europees netwerk en waar de ontdekte pillen meer dan 1,3 miljard euro waard waren (*L'ecstasy saisie à la ferme vaut 1,3 milliards!* in Le Soir, 24/08/2013, blz. 9 en Yves Barbieux en Mark Eekhaut *Grootste xtc-lab Europa ontdekt* in De Morgen, 23/08/2013, blz. 5).

wettige structuren die veel contanten voortbrengen (snackbar, garage, nachtwinkel,...) om geld uit drughandel wit te wassen. Verder zijn verschillende betrokkenen in de dossiers buitenlanders die geen economische activiteit in België uitoefenen, niet officieel in ons land verblijven maar er toch financiële verrichtingen uitvoeren. Er worden ook meer ingewikkelde technieken gebruikt. Constructies met tussenkomst van schermvennootschappen, offshorecentra, investeringen in onroerende goederen en dit alles op basis van de financiële en juridische bekwaamheid van deskundigen blijken frequent voor te komen. Andere technieken ten slotte trachten de controlestelsels die door de banken werden ingevoerd te omzeilen door gebruik te maken van compensatie. Dit bleek bijvoorbeeld uit de operatie “Virus” die in 2012 een grote witwaszaak in Frankrijk aan het licht bracht waarbij meer dan 12 miljoen euro⁸ uit Marokko, Frankrijk en Zwitserland werd witgewassen.

1.2 Toenemende dreiging van de georganiseerde misdaad

De CFI kreeg vanaf 1993 te maken met dossiers die met georganiseerde misdaad verband hielden. Tussen 1993 en 1998 kwamen in dossiers die in verband met dit misdrijf werden doorgemeld vaak natuurlijke- of rechtspersonen voor die geen enkele band met België hadden, behalve dan dat ze in België verrichtingen uitvoerden.

Ook schermvennootschappen, en vooral vennootschappen die in offshorecentra werden opgericht en gevestigd zijn kwamen vaak voor in dossiers met betrekking tot georganiseerde misdaad, in het bijzonder uit Centraal- en Oost-Europa. Deze trend werd tezelfdertijd ook op internationaal vlak door de FAG bevestigd⁹.

⁸ Bij deze werkwijze werd een vennootschap voor vermogensbeheer gebruikt om een systeem van compensatie op te zetten. De cliënten van de vennootschap die nood hadden aan contanten zonder argwaan van de Franse overheden te wekken ontvingen discreet contanten in Frankrijk. Hun rekeningen bij Zwitserse banken werden gedebiteerd en de bedragen werden vervolgens naar rekeningen van Marokkaanse betrokkenen overgeschreven. De contanten die de cliënten van de vennootschap in Frankrijk ontvingen was de opbrengst van de verkoop in Frankrijk van grote hoeveelheden hasj uit Marokko. Dit compensatiesysteem met tussenkomst van de vennootschap bood het voordeel dat alle banden tussen de drughandel in Frankrijk en het witwassen van de opbrengst ervan in Zwitserland werden uitgewist (Yves Bordenave. *Sept notables, trois frères et l'argent de la drogue* in www.lemonde.fr, 25/10/2012. URL: http://www.lemonde.fr/societe/article/2012/10/25/reseau-de-blanchiment-ces-notables-qui-fuyaient-le-fisc_1780995_3224.html, geraadpleegd op 09/10/2013).

⁹ FAG, *Rapport sur les typologies du blanchiment* [Verslag over witwastypologieën] 1997-1998, op. cit., blz. 18.

Ook het gebruik van crimineel geld voor casinoverrichtingen is een vaak gebruikte techniek. In verscheidene dossiers in verband met georganiseerde misdaad kochten betrokkenen uit Centraal- en Oost-Europa speelpenningen in contanten. Nationale en internationale politionele en gerechtelijke informatie toonde aan dat deze betrokkenen voor georganiseerde misdaad gekend waren. Meerdere betrokkenen maakten daarenboven gebruik van valse documenten of aliasen.

In dossiers in verband met georganiseerde misdaad werd en wordt vaak nog steeds crimineel geld in onroerende goederen geïnvesteerd.

De CFI stelde bij haar activiteiten deze witwastechiek meermaals vast, dit wordt ook op internationaal vlak door de FAG bevestigd: “vele criminele groepen brengen de opbrengsten van hun activiteiten naar FAG-lidstaten (...) waar ze grote investeringen in onroerend goed uitvoeren in gebieden als de Franse of Spaanse Middellandse Zeekust”¹⁰.

“Falconplein – Een Russische maffiabaas in Antwerpen”

In december 1994 ontving de CFI een melding over twee verdachte internationale overschrijvingen uit Rusland voor een totaalbedrag van 500.000 USD (of ± 400.000 EUR) op de rekening van een Belgische managementvennootschap die door een Belg wonende in de regio Antwerpen werd vertegenwoordigd. Deze 500.000 USD waren bedoeld om een onroerend goed gedeeltelijk te betalen dat een Rus die ook in de regio Antwerpen woonde wou kopen.

Deze Rus bezat een handelsvennootschap die voornamelijk wodka vervaardigde. De wodka werd in de streek rond Hasselt vervaardigd en vervolgens met goedkeuring van de toenmalige Russische machthebbers naar Rusland uitgevoerd.

Verscheidene natuurlijke personen en rechtspersonen, van Belgische of Russische afkomst, geraakten in de invloedssfeer van deze maffiabaas. Een van hen was een andere Rus die enkele jaren later, waarschijnlijk in opdracht van de Russische maffia, in koelen bloede werd afgemaakt.

¹⁰ FAG, *Rapport sur les typologies du blanchiment* [Verslag over witwastypologieën] 1998-1999, op. cit., blz. 18.

Al deze natuurlijke personen en rechtspersonen hadden bankrekeningen en zelfs hypothecaire leningen bij verschillende banken in het Antwerpse. De rekeningen werden gebruikt om bedrieglijke activiteiten uit te voeren maar ook om de opbrengst van hun illegale activiteiten wit te wassen. Deze Rus was eigenaar van verschillende roerende en luxueuze onroerende goederen in de regio Antwerpen, maar ook in Londen en in de Verenigde Staten.

In 1995 en 1996 meldde de CFI niet minder dan 7 dossiers en talrijke aanvullende verslagen door met betrekking tot deze Rus en andere natuurlijke personen of rechtspersonen die met de betrokkene verband hielden.

Naast deze “halfwettige” activiteiten hield deze Rus zich ook bezig met cocaïne- en heroïnesmokkel tussen Thailand en de Verenigde Staten via Polen en de haven van Antwerpen, sigarettensmokkel en witwassen. Deze Rus werd toen beschouwd als de derde machtigste maffiabaas in Europa¹¹ die over de hele wereld actief was: Rusland, Oekraïne, Polen, Verenigde Staten, Polen, Afrika en Zuid-Amerika¹². Hij gebruikte Antwerpen als uitvalsbasis, ook al verbleef hij er niet altijd.

Eind jaren negentig werd zijn vennootschap failliet verklaard nadat verschillende krantenartikels zinspeelden op banden tussen zijn vennootschap en de Russische maffia. In 2000 werd deze drugbaron in België tot vier jaar gevangenisstraf veroordeeld voor het witwassen van 3 miljoen EUR en de verduistering van een nog groter bedrag aan bedrijfsactiva.

Wanneer hij in 2004 door het Belgische gerecht wordt vrijgelaten start hij opnieuw met zijn illegale activiteiten, tot hij in oktober 2007¹³ op vraag van de *Drug Enforcement Administration* (DEA) in Londen wordt opgepakt en aan de Verenigde Staten wordt uitgeleverd, waar hij momenteel een tienjarige gevangenisstraf voor drughandel uitzit¹⁴.

¹¹ Cf. *Aufstieg der russischen Mafia*, Jurgen Roth – verschenen in januari 1996

¹² Maud Oeyen. *Vette cheque voor arrestatie maffiabaas* in *De Morgen*, 12/09/2012, blz. 10

¹³ *Van Pool tot maffiatsar: de criminele carrière van Ricardo Fanchini* in *Humo* 3517, 25/01/2008

¹⁴ St. D. *La police fédérale reçoit 800.000 dollars de l'oncle sam* in *Le Soir*, 12/09/2012, blz.

De Belgische autoriteiten zorgden ervoor dat deze drugbaron in 2007 kon worden opgepakt, aan de Verenigde Staten kon worden uitgeleverd en in 2008 door het New Yorkse gerecht kon worden veroordeeld. De Belgische onderzoekers zorgden voor de volledige ontleding van de financiële verrichtingen van deze drugbaron en zijn handlangers.

Na dit financieel onderzoek namen de Amerikaanse autoriteiten 2.000.000 USD in beslag. Veertig procent van dit bedrag (800.000 dollar¹⁵) werd door de Amerikaanse overheid aan de Belgische autoriteiten terugbezorgd.

Internationale vertakkingen van georganiseerde misdaad

De CFI stelde in de loop der jaren vast dat dossiers in verband met georganiseerde misdaad steeds ingewikkelder worden.

Witwassers lieten nationale structuren geleidelijk aan achter zich en doen een beroep op flexibele internationale organisaties met gebruik van gespecialiseerde adviseurs, ingewikkelde strategieën op het gebied van communicatie en de planning van kosten, opbrengsten en investeringen in een streven naar economische rentabiliteit.

Transnationale georganiseerde misdaad staat nooit stil maar evolueert voortdurend. Naast de gevolgen voor de wettige economie had de mondialisering van de economie ook een duidelijke invloed op de misdaad en droeg bij tot de toenemende macht van transnationale criminele organisaties. “Nationale” criminele groepen konden zo uitgroeien tot transnationale criminele organisaties en nieuwe markten aanboren.

De afgelopen jaren steeg zowel het aantal dossiers in verband met georganiseerde misdaad als de bedragen in deze dossiers.

Bij de doorgemelde dossiers met betrekking tot witwassen van geld uit georganiseerde misdaad viel in de periode 2008-2013 één dossier bijzonder op. In dit dossier was sprake van financiële stromen ter waarde van minstens 2 miljard EUR, was een Oost-Europese bank betrokken en kwamen ook andere internationale vertakkingen aan het licht.

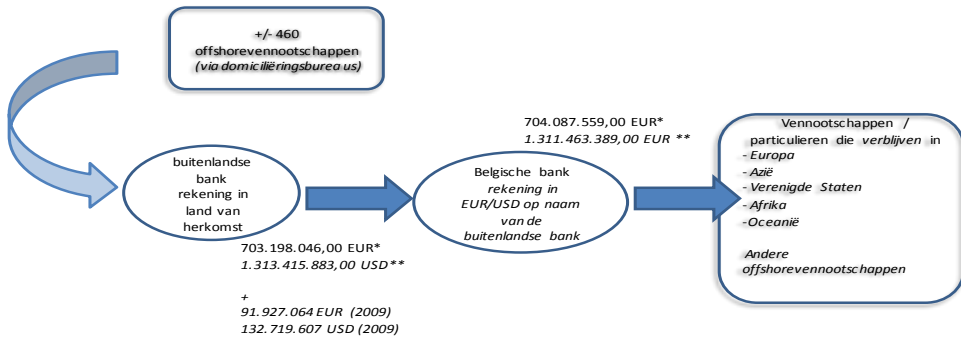
¹⁵ Nikolas Vanhecke. *625.000 euros misdaadgeld voor schatnist* in *De Standaard*, 12/09/12, blz. 6, 22 en 23.

“De Oekraïense maffia in België”

Een buitenlandse bank gevestigd in een Oost-Europees land opende in het kader van *correspondent banking* twee rekeningen in België. Deze werden gebruikt om geld over te schrijven van verschillende offshorevennootschappen die klant waren bij deze bank naar verschillende tegenpartijen over de hele wereld.

De verrichtingen op deze rekeningen toonden aan dat ze als doorsluisrekeningen werden gebruikt. De creditverrichtingen waren overschrijvingen van de buitenlandse bank van rekeningen die hoofdzakelijk door offshorevennootschappen werden geopend. De debetverrichtingen waren betalingen van cliënten van de buitenlandse bank naar verschillende landen, in het bijzonder belastingparadijzen. Een groot deel van de verrichtingen was uitgedrukt in USD en de bedragen liepen op tot meer dan 2,14 miljard EUR. Uit ingewonnen inlichtingen bleek dat 75% van de cliënten van de buitenlandse bank (meer dan 460 vennootschappen) vennootschappen waren met hoofdzetel in belastingparadijzen. Er was weinig tot geen informatie beschikbaar over de statuten of de activiteiten van deze vennootschappen. Onderzoek van de CFI toonde aan dat de economische begunstigden van deze vennootschappen onder meer gekend waren voor ernstige en georganiseerde fiscale fraude, corruptie, verduistering, oplichting of georganiseerde misdaad.

De bank koos er waarschijnlijk voor een beroep te doen op een andere bank, in dit geval een Belgische bank, in de veronderstelling dat het weinig waarschijnlijk was dat een bank de activiteiten van een andere bank zou melden. De bank zorgde ervoor dat ze de oorsprong van het geld kon verhullen. Er kwam geld op de rekeningen van de buitenlandse bank en een deel van dit geld werd gegroepeerd overgeschreven naar twee rekeningen bij een bank in België om betalingen naar derden uit te voeren. Elke afzonderlijke creditverrichting in het land van oorsprong van de buitenlandse bank werd vervolgens met andere creditverrichtingen gegroepeerd en naar de bank in België overgeschreven zodat het voor de Belgische bank moeilijk was om de oorsprong van dit geld te kennen.



De Belgische pers maakte gewag van deze zaak¹⁶ en ook de internationale pers legde de nadruk op de internationale vertakkingen in dit dossier. Het ging om mogelijke witwasverrichtingen in verband met georganiseerde misdaad en belastingontduiking in Oekraïne met een werkwijze die als “conversiecentra”¹⁷ bekendstaat.

Volgens onderzoek van *Business New Europe (Bne)*, zijn “conversiecentra” constructies die door Oekraïense banken worden opgezet om belastingontduiking door Oekraïners te vergemakkelijken. Enkele banken in de Baltische staten speelden een cruciale rol bij deze conversieverrichtingen door geld weg van en naar Oekraïne via “schermvennootschappen” te versturen. Deze verrichtingen zijn volkomen illegaal omdat ze op fictieve overeenkomsten gebaseerd zijn. De overschrijvingen worden door geen enkele werkelijke economische activiteit verantwoord. Na inning van een commissie komt een deel van het geld in contanten of via overschrijvingen opnieuw in Oekraïne terecht. Nog volgens onderzoek van *Business New Europe (Bne)* kon het vuile geld van de Oekraïense banken worden witgewassen door het via België in het financiële stelsel in te brengen. In deze “conversiecentra” gaan jaarlijks miljarden dollar om die de Oekraïense overheid ondanks de moderne onderzoekstechnieken waarover de politie beschikt niet kan terughalen. Hieruit

¹⁶ Lars Bové. *1,7 miljard euro witgewassen – Litouwse bank misbruikt vertrouwen Belgische instelling* in *De Tijd*, 28/05/10, blz. 1 en 8 en L.B. *Le blanchiment d’argent utilise le monde des affaires* in *L’Echo*, 28/05/2010, blz. 1 en 11

¹⁷ Graham Stack. *Baltic banks at the « hearts » of Ukraine graft* in *Business New Europe (Bne)*, 23/01/2013. URL: http://www.bne.eu/story4439/baltic_banks_at_the_hearts_of_ukraine_conversion_centres

besluit het tijdschrift dat de werkwijze als georganiseerde misdaad kan worden beschouwd en zonder omkoping van overheidsambtenaren niet mogelijk zou zijn.

Volgens informatie waarover de CFI beschikt werd dit dossier door het federaal parket zonder gevolg geseponeerd, maar in Litouwen zou een onderzoek aan de gang zijn.

Veilige beleggingen

In mei 2011 stelde de CFI een stijging vast van witwasverrichtingen via de goudsector en die met georganiseerde misdaad verband hielden. De FAG waarschuwde de financiële sector in het verleden al dat goud voor witwassen of financiering van terrorisme zou kunnen worden gebruikt¹⁸.

De goudkoers nam tussen 2008 en 2012 gestadig toe, net zoals de prijs van koper overigens. Deze opmars is het gevolg van de stijgende vraag naar goud op de internationale markt die op haar beurt voortvloeit uit de onzekere economische toestand in de Verenigde Staten en Europa en de toenemende vraag naar goud voor de vervaardiging van luxeproducten zoals juwelen in China en India¹⁹.

Het fenomeen van handelaars die onbewerkt goud of goud uit juwelen kopen van particulieren die op zoek zijn naar liquide middelen is vandaag de dag een wijdverbreid verschijnsel. Een zoekopdracht op het internet toont aan dat er opkopers van oud goud in overvloed zijn. Grote bedrijven die in België gevestigd zijn smelten en hergebruiken dit goud, dat dan wordt doorverkocht aan kredietinstellingen of andere belangrijke cliënten die wensen te beleggen.

De CFI stelde vast dat deze kanalen, die tot dan toe aan weinig regels onderworpen waren, in 2012 werden gebruikt om geld uit drughandel of exploitatie van prostitutie wit te wassen.

¹⁸ FAG, *Rapport sur les typologies du blanchiment* [Verslag over witwastypologieën] (1997-1998) – FAG, *Rapport sur les typologies du blanchiment* [Verslag over witwastypologieën] (2002-2003) – FAG, *Rapport sur les typologies du blanchiment* [Verslag over witwastypologieën] (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, 27/07/2013, blz. 31

Een soortgelijk verschijnsel is de roof van juwelen die goud bevatten. Deze juwelen worden vervolgens bij oneerlijke juweliers verkocht²⁰. Dit is geen louter Belgisch verschijnsel maar treft heel Europa. Bij een goed gestructureerde criminele organisatie zijn meestal een dief, een tussenpersoon en een heler betrokken. Vaak worden de juwelen ook in een bepaald land gestolen, door een tussenpersoon in bulk naar een ander land vervoerd, waar de juwelen dan worden gesmolten.

De CFI meldde in 2012 tien dossiers door aan de gerechtelijke overheden in verband met goudhandel waarbij een totaalbedrag van één miljard EUR werd witgewassen.

“Smelters ten dienste van de georganiseerde misdaad”²¹

Een groothandelaar in edele metalen was houder van verschillende rekeningen in België. Uit ontleding van de rekeningen bleek dat hij de leveranciers van edele metalen grotendeels in contanten betaalde. In 2012 werd op één jaar tijd in totaal meer dan 800 miljoen EUR van de rekening van deze groothandelaar in contanten opgenomen. De verrichtingen op zijn rekening waren in 2012 zesmaal groter dan in 2011. De provisie op deze rekening werd hoofdzakelijk gevormd door betalingen van een Belgische bank voor de aankoop van edele metalen.

Een handelaar in oud goud leverde oud goud aan de groothandelaar en betaalde hem in contanten. De handelaar in oud goud zou op zijn beurt klanten (die hem oud goud verkochten) in contanten betaald hebben omdat ze hierom vroegen. Hierbij boekte hij vennootschappen die goud leverden in de boekhouding als particulier, eveneens zonder enige vorm van identificatie. De handel zou een dekmantel zijn voor de illegale activiteiten van X, namelijk witwassen door het omwisselen van gelden van criminele oorsprong.

²⁰ L. Ws. *Tribunal correctionnel de Liège. Deux ans avec sursis pour le créateur-receleur de bijoux* in *Le Soir*, 15/11/2011, blz. 18

²¹ In sommige dossiers die ook met goudverrichtingen verband hielden was de CFI van mening dat er veeleer sprake was van ernstige aanwijzingen van witwassen voortkomend uit ernstige en georganiseerde fiscale fraude waarbij bijzonder ingewikkelde mechanismen of procedés van internationale omvang werden aangewend. De stijging van het aantal dossiers en witgewassen bedragen is bijgevolg ook terug te vinden bij ernstige en georganiseerde fiscale fraude.

De groothandelaar in edele metalen was politieel gekend inzake witwassen. Zijn leveranciers zouden voornamelijk Antwerpse goudwinkels, particulieren en tussenpersonen zijn die in de boekhouding allemaal onder de noemer “particulier” worden geboekt. Veel van deze partijen goud zouden afkomstig zijn, enerzijds uit een zwart circuit uit juwelendiefstallen, en anderzijds van criminele organisaties actief in prostitutie en drugs. De goudaankopen, zelfs voor een bedrag groter dan 15.000,00 EUR, werden contant betaald. Te grote partijen werden in kleinere opgesplitst zodat de aankoopssom niet meer dan 15.000,00 EUR bedroeg. Naast de handelaar in oud goud waren ook andere leveranciers van de groothandelaar in edele metalen reeds politieel gekend. Bovenstaande doet sterk vermoeden dat via de groothandelaar in edele metalen gelden uit het criminele milieu werden witgewassen. Het waarborgen van anonimiteit en het uitbetalen in contanten trekt klanten uit het criminele milieu aan, wat een verklaring kan zijn voor de belangrijke omzetsijging.

De modus operandi in deze dossiers verloopt als volgt:

- wanneer bedrijven die edele metalen “recycleren” goud opkopen worden eerst bij een Belgische bank grote sommen contanten (in totaal bijna een miljard EUR) opgenomen;
- daarnaast komen ook overschrijvingen voor naar handelaars die oude juwelen en goudstukken opkopen en aan deze bedrijven doorverkopen;
- de rekeningen van deze handelaars en kleinhandelaars worden ook gebruikt om grote bedragen in contanten op te nemen;
- contanten kunnen anoniem worden gebruikt, dit vergemakkelijkt het witwasproces en gestolen juwelen kunnen zo gemakkelijk worden doorverkocht;
- goud en zilver, in juwelen, staven of munten kunnen gemakkelijk van het ene land naar het andere worden vervoerd; ze zijn naamloos en kunnen gemakkelijk worden overgedragen.

2. Traditionele misdadervormen (1999-2003)

2.1 Alomtegenwoordige illegale handel in goederen en koopwaren

Illegale handel in goederen en koopwaren kan op verschillende soorten goederen of koopwaren betrekking hebben. Tussen 1999 en 2003 kreeg de CFI vooral te maken met witwassen van geld uit illegale handel in tabak met onder meer het Verenigd Koninkrijk en uit illegale handel in auto's (voornamelijk tweedehandsauto's). Deze twee verschijnselen worden hieronder nader toegelicht.

2.1.1 De Belgische kust als centrum voor tabaksmokkel

Illegale handel in tabak heeft betrekking op verschillende zaken: (internationale) smokkel van echte tabak (m.a.w. grote merken en de "andere merken"), (internationale) smokkel van namaaksigaretten, en de illegale productie en distributie in de Europese Unie (zonder douanerechten, zonder btw of accijnsrechten te betalen).

In de eerste tien jaar van haar bestaan meldde de CFI een groot aantal dossiers door met manuele wisselverrichtingen van Britse ponden (GBP), Schotse ponden (SCP), Ierse ponden (IEP) in Belgische frank (BEF) en sinds omschakeling naar de euro, in EUR. Deze verrichtingen hielden verband met de smokkel van tabak tussen België, het Groothertogdom Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk.

De betrokkenen waren meestal Britten of beweerden in het Verenigd Koninkrijk te wonen. Verschillende onder hen waren bijvoorbeeld vrachtwagenchauffeurs die het Verenigd Koninkrijk doorkruisten. Niet zelden stonden ze in het Verenigd Koninkrijk reeds bekend om dit soort ongeoorloofde activiteiten, of voerden ze zelf de aankoop van sigaretten of andere tabakswaaren in België aan ter rechtvaardiging van hun wisselverrichtingen. Daarvoor kochten ze Belgische frank (BEF) of later EUR voornamelijk in wisselkantoren, maar ook in bankkantoren, meestal aan de Belgische kust.

Deze handel hangt samen met de accijnsrechten in het Verenigd Koninkrijk, die beduidend hoger liggen dan de accijnsrechten die in België van toepassing zijn. De smokkel verloopt als volgt: misdadigers kopen tabak in België die ze vervolgens in het Verenigd Koninkrijk verkopen, zonder dat de Britse accijnsrechten en btw worden geïnd²².

De Britse ponden (GBP), Schotse ponden (SCP) en Ierse ponden (IEP) van de bedrieglijke verkoop van tabak worden vervolgens in BEF en EUR omgewisseld. Hiermee wordt de smokkelketen opnieuw bevoorraad met ogenschijnlijk door particulieren uitgevoerde aankopen²³.

De CFI stelde in de loop der jaren vast dat wisselverrichtingen minder vaak in wisselkantoren aan de Belgische kust werden uitgevoerd en dat witwassers hun verrichtingen steeds vaker naar Brussel verplaatsten om geen argwaan te wekken. Ook verrichtingen tussen verschillende betrokkenen opsplitsen was bedoeld om achterdocht te vermijden. Daarenboven waren vaak betrokkenen uit Centraal- en Oost-Europa, zonder enige band met België, bij deze handel betrokken.

Bij een van de meest recente ontwikkelingen rond handel in tabak richten Britten of betrokkenen die in het Verenigd Koninkrijk wonen (soms ook stromannen) vennootschappen op of nemen ze bestaande Belgische bedrijven over aan de Belgische kust of de Franse grens. Ze verkopen onmiddellijk grote hoeveelheden tabak aan particulieren uit Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk. Ook dit is een mogelijke verklaring van de daling van het aantal manuele wisselverrichtingen met GBP en SCP in afgelopen jaren. Bij deze bedrijven kan elektronisch betaald worden, met een bankkaart of kredietkaart.

Naast dossiers met wisselverrichtingen zijn er ook meer ingewikkelde dossiers waar gebruik wordt gemaakt van doorsluisrekeningen, stromannen, juridische en financiële deskundigen en schermvennootschappen in belastingparadijzen. Deze dossiers hebben meestal betrekking op internationaal vertakte georganiseerde bendes.

²² Deze witwasverrichtingen in België brengen ook fraude ten nadele van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen met zich mee. Deze verliezen komen voort uit niet-betaalde douanerechten en belastingen, meer bepaald de belasting over de toegevoegde waarde (btw) en accijnzen.

²³ Volgens schattingen van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) betekent de illegale handel in sigaretten een verlies van 10 miljard EUR voor de begrotingen van de Europese Unie en de lidstaten. Deze schatting is gebaseerd op de door de lidstaten gemelde inbeslagnames van 4,5 – 4,6 miljard sigaretten per jaar tussen 2005 en 2011.

Een andere trend die op Europees vlak werd vastgesteld is dat de afgelopen jaren het relatieve aandeel van deze “hoofdmerken” in de smokkel echter is afgenomen. Aan de andere kant neemt de namaak, illegale productie en vooral de smokkel in “andere merken” (“goedkope witte sigaretten”) gestaag toe en dragen bij aan de groei van de zwarte markt, die dan ook vrijwel exclusief in handen is van georganiseerde criminele groepen die grensoverschrijdend opereren²⁴.

De toename van tabakswaaren die nationale belastingen ontlopen ging gepaard met een diversificatie in het vervoer van deze productie naar de voornaamste plaatsen van gebruik in Europa. Naast het gebruikelijke vervoer in containers is er nu ook het grensoverschrijdend vervoer door smokkelaars, de stijging van onlineshopping via luchtpost en expresdiensten, en de recente opkomst van opslagterreinen in de Europese Unie en in België, waar zelfs sigaretten worden gemaakt²⁵.

Wat de handel in tabak betreft blijkt België vooral een doorvoerland en de producten worden voornamelijk in havens ontdekt. “Transglobale” criminele netwerken²⁶ die opereren vanuit China, de Verenigde Arabische Emiraten en uit de vroegere lidstaten van de Sovjet-Unie brengen tabaksproducten naar West-Europa.

Hoewel er verscheidene vonnissen werden gewezen in dossiers die door de CFI werden doorgemeld, waarin de betrokkenen tot gevangenisstraffen werden veroordeeld²⁷ blijft dit misdrijf nog steeds zeer winstgevend en zijn de straffen weinig ontradend. De eindconclusies van een recente studie over witwassen in

²⁴ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, *Intensivering van de bestrijding van sigarettensmokkel en andere vormen van illegale handel in tabaksproducten – Een integrale EU-strategie*, COM(2013) 324 final, juni 2013.

²⁵ Zie krantenartikels van juni 2013 over de inbeslagneming van 25 ton ruwe tabak in een clandestiene fabriek in Ghlin (België) waar namaaksigaretten werden gemaakt, wat overeenstemt met meer dan 50 miljoen sigaretten of meer dan 22 miljoen ontdoken rechten en belastingen (o.a. J.La. *Une usine clandestine de cigarettes à Ghlin* in *La Libre Belgique*, 29/06/2013, blz. 10).

²⁶ Zie het antwoord van 5 augustus 2013 van de Minister van Financiën op de vraag nr. 451 over tabakssmokkel (De Kamer, 4^e zitting van de 53^e zittingsperiode, 2012-2013, Qrva 53, blz. 602).

²⁷ Zie o.a. Corr. Gent, 14 mei 2003, op tegenspraak, onuitgegeven. Een vonnis van de Hof van Beroep van Gent bevestigt de typologische elementen die de CFI vaststelde. De verdachten, waaronder een vrachtwagenchauffeur, voerden in de Belgische kuststreek verscheidene wisselverrichtingen uit. De GBP waren afkomstig van de frauduleuze verkoop van tabak in het Verenigd Koninkrijk waarbij de accijnsrechten en Britse btw niet werden geïnd. Een deel van de omgewisselde gelden werd gebruikt om opnieuw sigaretten te kunnen kopen die dan opnieuw naar Engeland werd gesmokkeld, een ander deel werd voor persoonlijke doeleinden aangewend (Gent, 7 januari 2005, op tegenspraak, onuitgegeven).

verband met illegale handel in tabak die op internationaal vlak door de FAG werd gemaakt stellen dat “het lage opsporingspercentage, de geringe vervolging van daders, de eenvoudige betaling van boetes, het gebrek aan samenwerking, coördinatie en informatie-uitwisseling op nationaal en internationaal vlak en het ontbreken van een gezamenlijke strategische impuls op al deze vlakken allemaal factoren zijn die bijdragen tot de illegale handel in tabak en bijgevolg ook tot witwassen en financiering van terrorisme”²⁸.

2.1.2 De haven van Antwerpen – een draaischijf van de handel in tweedehandsauto’s

Al van bij de oprichting van de CFI worden doorgemelde dossiers in verband met illegale handel in goederen en koopwaren hoofdzakelijk doormeld in verband met illegale handel in auto’s.

In de bestudeerde periode verbleven de betrokken natuurlijke personen doorgaans in België en waren ze bovendien politieel gekend voor illegale handel in auto’s. De rechtspersonen waren daarentegen vaak bedrijven uit de autosector (garages, bedrijven die auto’s in- en uitvoeren, of bedrijven die tweedehandsauto’s verhandelen²⁹).

De uitgevoerde verrichtingen waren voornamelijk internationale overschrijvingen, stortingen in contanten en inning van cheques, gevolgd door opnames in contanten. Er werd ook gebruikgemaakt van rekeningen van particulieren om verrichtingen uit te voeren voor de handelsactiviteiten van het bedrijf waarmee deze particulieren een band hadden, met als doel de criminele oorsprong van het geld te verhullen.

Het witwassen van geld uit dit misdrijf bleef ook nog de afgelopen jaren actueel. In België zijn vele handelaren in tweedehandsauto’s actief en de haven van Antwerpen blijkt een draaischijf te zijn van tweedehandsauto’s bestemd voor Afrika. Ongeveer 600.000 nieuwe en tweedehandse wagens worden via de haven van Antwerpen verscheept.

²⁸ FAG “Illegal tobacco trade”, juni 2012, blz. 77 (enkel in het Engels)

²⁹ In deze zin vermeldt de Parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België in haar verslag dat om een en ander te vergemakkelijken een beroep wordt gedaan op een commerciële structuur waarvan de legale activiteiten als dekmantel voor de illegale activiteiten dienen, *Verslag namens de Parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België door De Heren Coveliers en Desmedt, Parl. St., Senaat, 1998-1999, 1-326/9, blz. 182.*

De cijfers met betrekking tot het grensoverschrijdend verkeer van liquide middelen bevestigen deze trend. 75 % van de 320 miljoen EUR in contanten dat sinds 2007 door passagiers die het grondgebied van de Europese Unie binnenkomen aan de Administratie der Douane en Accijnzen werd aangegeven is afkomstig uit Noord-Afrika en bestemd om wagens aan te kopen.

In 2005 besliste België om, overeenkomstig de Richtlijn 2005/60/EG handelaren in tweedehandsauto's niet aan de wetgeving ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme te onderwerpen maar aan de wet van 11 januari 1993 een artikel toe te voegen (het huidige artikel 21) dat een handelaar verbiedt contanten te aanvaarden bij de verkoop van een goed ter waarde van 15.000 EUR of meer.

De programmawet (I) van 29 maart 2012 verminderde het bedrag van 15.000 EUR tot 5.000 EUR (tot 3.000 EUR in 2014) en breidde het verbod uit tot dienstprestaties. Artikel 21 van de wet van 11 januari 1993 bepaalt dat de prijs van de verkoop door een handelaar van één of meerdere goederen evenals de prijs van één of meerdere dienstprestaties geleverd door een dienstverstrekker, voor een bedrag van 5.000 EUR (3.000 EUR in 2014) of meer, niet in contanten mag worden vereffend, uitgezonderd voor een bedrag dat 10% van de prijs van de verkoop of de dienstprestatie niet overstijgt, en voor zover dit bedrag niet hoger is dan 5.000 EUR (3.000 EUR in 2014) ongeacht of de verkoop of de dienstprestatie plaatsvindt in één verrichting of via meerdere verrichtingen waartussen een verband lijkt te bestaan. Artikel 21 is van toepassing op verkoop en dienstprestaties door handelaren of dienstverstrekkers (verrichtingen tussen particulieren zijn van de toepassing van artikel 21 uitgesloten) maar is in de strikte zin van de wet van 11 januari 1993 niet van toepassing op aankopen en dienstprestaties op verzoek van deze handelaren, met uitzondering van aankopen en dienstprestaties tussen Belgische handelaren.

De sector van nieuwe wagens levert op het gebied van witwassen en financiering van terrorisme weinig problemen op³⁰. De sector van handelaars in

³⁰ De sector stelt soms wel vast dat klanten contant wensen te betalen, het gaat echter om een beperkt aantal gevallen en de bestaande wettelijke bepalingen volstaan om het risico op witwassen via deze sector te beperken.

tweedehandsauto's is daarentegen veel kwetsbaarder³¹. Het is aan de politieke overheden om gepaste en haalbare maatregelen in te voeren om de transparantie van handelstransacties in de sector van tweedehandsauto's te verbeteren.

2.2 De jaren negentig – de financiële put van de btw-carrousels

Bij de oprichting van de CFI in 1993 maakten dossiers in verband met ernstige en georganiseerde fiscale fraude slechts een klein deel uit van de dossiers die de CFI aan de gerechtelijke overheden doormeldde. In de loop der jaren is echter gebleken dat er steeds meer dossiers in verband met ernstige en georganiseerde fiscale fraude werden doorgemeld, met als gevolg dat ernstige en georganiseerde fiscale fraude in 2003 het vaakst voorkomende misdrijf was in de rangschikking van de doorgemelde dossiers volgens onderliggend misdrijf.

Deze trend hing vooral samen met de stijging van het aantal dossiers dat in verband met btw-carrousel fraude werd doorgemeld. Deze dossiers werden steeds talrijker en aanzienlijker, zowel op het vlak van ingewikkelde vennootschapsstructuren en financiële constructies die werden gebruikt als de bedragen in deze dossiers.

De CFI stelde in de bestudeerde periode vooreerst vast dat de witwasstromen zich voornamelijk op het lokale niveau ontwikkelden: buitenlandse vennootschappen die als voorwendsel voor buitenlandse betrokkenheid werden gebruikt waren in buurlanden (Frankrijk, Luxemburg, Nederland) gevestigd en de gebruikte rekeningen waren Belgische rekeningen. De “regionale” organisatoren van de fraude hadden vaak reeds een gerechtelijk verleden.

Bij de financiële verrichtingen kwamen steeds vaker nieuwe betrokkenen tussen. Ze traden enkel op als stroman of schermvennootschap bij verrichtingen, waren dikwijls niet politieel gekend en kwamen op het eerste gezicht niet rechtstreeks tussen bij de btw-fraude. Naast btw-fraude werd illegale handel in goederen en koopwaren opgezet om deze fraude te plegen. Omwille van de ingewikkelde

³¹ Deze sector is moeilijk te reglementeren, hierop toezicht te houden en te controleren: het is bekend dat in deze sector vaak contanten worden gebruikt en verkooptransacties worden opsplijt om het verbod op betalingen in contanten na te leven. Tweedehandsauto's kunnen bij verschillende soorten illegale handel betrokken zijn (heling van gestolen voertuigen, heling van gestolen voertuigen op bestelling, wrakken die naar Afrika worden verscheept omdat verwerking in Europa duurder is) of kunnen andere vormen van illegale handel verbergen (illegale handel in goederen, drugs, wapens, afval...). Deze voertuigen zijn weinig waard en worden vaak achtergelaten zodra de inhoud werd opgehaald. Een gestolen voertuig kan ook als pasmunt worden gebruikt, bijvoorbeeld bij een levering van verdovende middelen.

financiële constructies werd het steeds moeilijker witgewassen geld uit btw die door overheden ten onrechte werd terugbetaald op te sporen. Deze fondsen werden vermengd met de opbrengst van handel in koopwaren uit deze fraude en uit geoorloofde activiteiten in dezelfde sector.

Omwille van de hevige concurrentie in de sector of het hoge btw-tarief op bepaalde producten waren bepaalde sectoren bijzonder gevoelig voor btw-carrousel fraude, vooral computermateriaal, auto's, mobiele telefoons, petroleumproducten, textiel, alsook de hifi-, video- en elektronica sector.

Tussen 1998 en 2003 hielden de doorgemelde dossiers vaak verband met petroleum fraude. Deze fraude had zowel betrekking op invoerrechten als op accijnzen en btw bij de verkoop van deze producten in België. De spilfiguren bij deze witwasverrichtingen waren brandstofleveranciers die gekend waren voor petroleumzwendel en meestal in het buitenland gevestigd waren, alsook verscheidene schermvennootschappen en stromannen. Onderzoek door de CFI toonde aan dat de rekeningen van deze schermvennootschappen als doorsluisrekeningen werden gebruikt: de fondsen die erop werden gecrediteerd via overschrijvingen en geïnde cheques afkomstig van klanten in de petroleumsector, werden al snel opgenomen door de uitgifte van cheques en overschrijvingen ten gunste van leveranciers in deze sector. Aan de hand van deze rekeningen stelde de CFI bovendien vast dat deze vennootschappen op enkele maanden tijd zeer hoge omzetcijfers haalden. Zo bleek dat deze schermvennootschappen, waarvan zowel de administratie als de boekhouding zelden in orde waren, hoge bedragen aan btw ontdoken. Door het onderling uitwisselen van facturen konden de betrokken vennootschappen snel zeer omvangrijke bedragen witwassen. De CFI stelde overigens vast dat in deze dossiers vaak dezelfde natuurlijke personen en rechtspersonen opdoken. De meesten kwamen overigens reeds voor in dossiers die de CFI in verband met overige ernstige en georganiseerde btw-carrousel fraude doormeldde.

De Pakistaanse petroleummafia

Tussen 1995 en 1997 meldde de CFI twee belangrijke witwasdossiers door waarin geld werd witgewassen uit petroleumfraude van enorme omvang, die door eenzelfde familie van Pakistaanse afkomst werd gepleegd. In deze dossiers werden ook talrijke aanvullende verslagen doorgemeld. In deze twee dossiers meldde de CFI witwasverrichtingen aan de gerechtelijke overheden door ter waarde van zowat 300 miljoen EUR. In deze periode behandelde de CFI verschillende minder grote bijbehorende dossiers die eveneens aan de gerechtelijke overheden werden doorgemeld.

Verschillende leden van dezelfde familie werden vernoemd in een Brussels gerechtelijk onderzoek dat sinds 1992 naar illegale handel in olieproducten werd gevoerd. Ze waren ook ongunstig gekend bij de belastingdienst.

Oliefraude heeft onze schatkist in de jaren negentig honderden miljoenen euro's gekost. In 1994 en 2001 werden in benzinestations ('witte pompen') van deze Pakistaanse familie twee huiszoekingen uitgevoerd. Zo kon de fraude worden teruggedrongen tot een niveau dat niet langer met de omvang in de jaren negentig kon worden vergeleken. Ze kochten hun olie in Nederland en konden de olie goedkoop en onder de marktprijs verkopen aangezien ze de btw ontdoken. In mei 2011, dus bijna 20 jaar later, werd de leider van deze familie voor het eerst door de correctionele rechtbank van Antwerpen veroordeeld (er is nog beroep mogelijk). In 2008 en 2011 sprak het hof van beroep te Brussel de betrokkene in twee fraudezaken vrij omdat de feiten verjaard waren³².

Ook met betrekking tot btw-carrouselfraude met mobiele telefoons en computermateriaal meldde de CFI talrijke dossiers door. Hierbij werden meestal overschrijvingen van of naar vennootschappen in dezelfde sector uitgevoerd, cheques overhandigd, of stortingen of opnames in contanten ter waarde van verschillende miljoenen EUR uitgevoerd.

Ook al worden in verschillende vonnissen de typologische elementen die de CFI in deze dossiers vaststelde bevestigd moet worden benadrukt dat de ingewikkeldheid van bepaalde dossiers en het gebrek aan middelen en personeel bij justitie ertoe geleid hebben dat de redelijke termijn werd overschreden en de feiten in verscheidene zaken met betrekking tot btw-fraude, in het bijzonder in Brussel, verjaard zijn.

³² Lars Bové. *Gerecht Klist peetvader Pakistaanse petroleumclan* in *De Tijd*, 28/05/2011, blz. 5

Grote btw-carrousel

Een van deze dossiers had betrekking op een vennootschap die mobiele telefoons verhandelde. De CFI meldde in de jaren negentig reeds dossiers door met witwasverrichtingen van dit bedrijf aan de gerechtelijke overheden. Deze zaak was één van de grootste btw-carrousel in België ter waarde van verschillende miljoenen EUR die aan de hand van de verkoop van mobiele telefoons werd opgezet. De telefoons werden via schermvennootschappen fictief in het buitenland verkocht. De uitvoerders hielden de btw voor zich en verkochten de telefoons op de zwarte markt in Frankrijk. Negentien beklagden (waaronder een advocaat en een ambtenaar van de dienst btw) werden uiteindelijk vrijgesproken, de correctionele rechtbank te Brussel moest vaststellen dat de feiten verjaard waren. Het verdachte geld dat tijdens het onderzoek in beslag werd genomen moest worden teruggegeven³³.

De CFI meldde in de tweede helft van de jaren negentig witwasverrichtingen door naar het Gentse parket in een ander dergelijk dossier inzake een vennootschap dat computermateriaal (hardware) verhandelde. Het bedrag van btw-fraude werd op meer dan 100 miljoen EUR geschat. Deze btw-carrousel had vertakkingen in Duitsland, Spanje, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk. Op 17/11/2010 werden alle 35 beklagden in deze zaak strafrechtelijk vrijgesproken³⁴, de rechter achtte de feiten verjaard. Na het strafrechtelijk vonnis hoopte de Belgische fiscus, die zich in deze zaak tegen het computerbedrijf burgerlijke partij had gesteld, nog 128 miljoen EUR terug te winnen. Burgerrechtelijk werden drie vonnissen gewezen waardoor de vennootschap meer dan 100 miljoen EUR aan de Belgische staat diende te betalen. De rechter van de fiscale sectie van de rechtbank van eerste aanleg te Gent oordeelde immers dat de feiten niet verjaard waren en bewezen werden geacht³⁵. Omwille van de strafrechtelijke verjaring en de burgerrechtelijke veroordeling van de vennootschap is de kans op invordering in deze zaak bijzonder klein. Indien deze vennootschap dergelijke boete zou moeten betalen zou ze onmiddellijk failliet gaan.

³³ Bjorn Maeckelbergh. *Fraude-onderzoek verjaard: verdachten krijgen miljoenen terug* in De Morgen, 27/06/2013, blz. 10 en Gilbert Dupont. *Un autre gros dossier de fraude prescrit* in La Dernière Heure, 27/06/2013, blz. 10

³⁴ Christof Vanschoubroek. *Opnieuw megafraudezaak in vuilnisbak* in De Morgen, 18/11/2010, blz. 34-35

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

In 2004 meldde de CFI verschillende dossiers door met betrekking tot btw-carrouselfraude in de telefonie- en telecommunicatiesector, in het bijzonder met telefoonkaarten. Vooral de markt van de belwinkels bleek zeer veranderlijk te zijn en werd door talrijke openingen, sluitingen en verkopen van winkels gekenmerkt. De diensten die de klanten aangeboden werden gaven aanleiding tot talrijke fraudegevallen, waarbij eveneens banden met ernstige georganiseerde misdaad werden vastgesteld³⁶.

Vanaf 2006 stelde de CFI vast dat de kenmerkende verrichtingen van deze fraude steeds sneller door financiële instellingen werden opgespoord, waardoor ze dan ook sneller tot een melding overgingen. Dit leidde tot een daling van de financiële stromen die met dit misdrijf verband houden aangezien de fraude steeds minder de tijd krijgt om uit te breiden en het moeilijker wordt voor misdadigers om er voordeel uit te kunnen halen.

De cijfers van de btw-ondersteuningscel (OCS) bevestigen de daling van georganiseerde btw-fraude dankzij een snelle opsporing waardoor het verlies voor de Belgische staat drastisch kan worden beperkt. Zo werd het nadeel voor de Belgische staat intussen teruggebracht van 1.100 miljoen euro in 2001 tot circa 181 miljoen euro in 2005 (Federale Politie – Algemene Directie Gerechtelijke Politie – Directie van de bestrijding van de economische en financiële criminaliteit, Vierde activiteitenverslag 2005, blz. 44).

Georganiseerde btw-fraude neemt af doordat deze snel opgespoord wordt en zo het verlies voor de Belgische staat kan worden beperkt. Men mag echter op basis van cijfers in één enkel land niet besluiten dat carrousels aan het verdwijnen zijn. Dan zou er immers geen rekening worden gehouden met de verplaatsing van deze illegale activiteiten naar andere landen.

Vanaf 2006 stelde de CFI in haar dossiers vast dat carrousels door internationale groepen werd georganiseerd. In het netwerk met Dubai werden bijvoorbeeld derde landen betrokken: uit verschillende dossiers blijkt dat schakels van buiten de Europese Unie in de keten van facturen van de carrousels betrokken zijn, waardoor het moeilijker wordt de internationale goederenstromen te controleren³⁷.

³⁶ *Handelingen*, Senaat, nr. 3-70, 8 juli 2004.

³⁷ Deze trend wordt bevestigd door de politiediensten die vaststelden dat goederen van niet-lidstaten worden ingevoerd. De goederen worden vervolgens in verbruik gesteld via een transportfirma of met een btw-nummer van een fiscale vertegenwoordiger gevestigd in het buitenland, en daarna intracommunautair doorgeleverd. Uiteindelijk worden de goederen teruggestuurd naar Dubai via personen in het Verenigd Koninkrijk. (Federale Politie – Algemene Directie Gerechtelijke Politie – Directie van de bestrijding van de economische en financiële criminaliteit, Vierde activiteitenverslag 2005, blz. 45).

Ook offshorerekeningen kwamen steeds vaker voor. Deze trend toont eens te meer aan dat misdadigers zich aanpassen en hun verrichtingen op andere landen richten.

Dankzij een vroegtijdige opsporing door de financiële sector, de CFI en het AFC en onder meer via doeltreffende geautomatiseerde systemen leken btw-carrouzels eind 2007 af te nemen. Btw-carrouzels werden echter in andere sectoren toegepast, niet op goederen maar wel op dienstverlening. Een van deze trends was de ruilhandel van uitstootrechten van broeikasgassen: CO₂-quota's³⁸.

Btw-carroussel met CO₂-uitstootrechten

Sinds het begin van de activiteiten als bemiddelaar in de handel in CO₂-uitstootrechten (EUA) verkocht een Belgische vennootschap verschillende uitstootkredieten via haar bank in België voor een bedrag van meerdere miljoenen EUR. Aan de debetzijde van de rekening vonden tussen rekeningen van de vennootschap overschrijvingen plaats. De overgrote meerderheid van het geld werd echter naar Denemarken overgeschreven op de rekening van een vennootschap in Zweden. Ontleding van de rekening van de vennootschap toonde aan dat deze als doorsluisrekening werd gebruikt.

Volgens Europol loopt de btw-fraude bij de handel in CO₂-uitstootrechten in de Europese Unie sinds midden 2008 op tot 5 miljard euro.

³⁸ Deze markt ontstond na het invoeren van het Kyoto-protocol en de verbintenissen van de Europese Unie om de CO₂-uitstoot te verminderen. De markt werkt als volgt: elk jaar hebben bedrijven volgens een aantal criteria recht op een aantal CO₂-uitstootrechten. Sommigen krijgen onvoldoende rechten voor hun activiteiten en andere krijgen er te veel. Deze uitstootrechten, onder de vorm van "EUA" certificaten zijn dus heel veel waard en er ontstond een grote markt (meerdere miljarden euro per jaar) om ze tegen betaling te ruilen. Deze ruilhandel is onderworpen aan de btw en kan op verschillende manieren gebeuren: ofwel via ad hoc beurzen die enkel toegankelijk zijn voor institutionele klanten of bij sommige banken die deze handel voor hun cliënteel hebben ontwikkeld.

De fraude werkt als volgt: vermits er geen overeenstemming bestaat op het gebied van fiscaliteit in de Europese Unie kopen fraudeurs uitstootquota's in landen waar ze vrijgesteld zijn van btw (met name in Groot-Brittannië) en verkopen ze die onmiddellijk aan vennootschappen in landen waar btw wordt geïnd. Zo worden de uitstootrechten opnieuw verkocht vermeerderd met 21 % btw die de fraudeurs opstrijken maar nooit terugbetalen aan de belastingdienst. De vennootschappen die bij deze fraude betrokken zijn worden vaak ingeschreven in het register van CO₂-quota's in Denemarken omdat de inschrijving hier sneller gebeurt. Sommige vennootschappen gebruiken valse adressen of failliete vennootschappen in Denemarken die echter nog niet uit het nationale Deense register geschrapt zijn. Deze btw-carroussels zijn gemakkelijk toe te passen op de koolstofmarkt aangezien deze gassen virtuele activa zijn die moeilijk op te sporen zijn.

Uit politionele bron bleek dat de betrokken vennootschap gekend was voor btw-fraude in verband met CO₂-uitstootrechten. Deze vennootschap was ingeschreven in het register van CO₂-quota's in Denemarken en een van de zaakvoerders kwam voor in dossiers die in het verleden doorgemeld werden in verband met ernstige en georganiseerde fiscale fraude in de petroleumsector.

Het ging toen in Europa om aanzienlijke financiële stromen, zowat 5 miljard EUR in minder dan twee jaar tijd. In 2009 publiceerde de CFI een waarschuwing over btw-fraude met CO₂-quota op haar webstek, dit bericht werd door Febelfin verder verspreid. Eind 2009 kon deze fraude door een wetswijziging worden ingedijkt³⁹.

Niettemin werd een grote Belgische financiële instelling die dergelijke activiteiten ondernam hiervan het slachtoffer. De instelling verloor 72 miljoen nadat ze een zakelijke relatie aanging met een vennootschap die achteraf een "missing trader" bleek te zijn⁴⁰.

Dit voorbeeld toont aan in welke mate de preventieve maatregelen (*know your customer*) die door de FAG worden opgelegd niet enkel met betrekking tot witwassen van nut kunnen zijn, maar ook om te vermijden dat men bij bedrieglijke verrichtingen betrokken geraakt.

³⁹ Cf. het koninklijk besluit van 10 januari 2010 tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 1 van 29 december 1992 met betrekking tot de regeling voor de voldoening van de belasting over de toegevoegde waarde.

⁴⁰ Lars Bové. *Klimaatfraudeurs maken Fortis 72 miljoen lichter* in De Tijd, 13/04/2011, blz. 1 en 3 en JFS. *Une fraude aux quotas de CO₂ fait perdre 72 millions d'euros à BNP Paribas Fortis* in L'Echo, 13/04/2011, blz. 5

Artikel 5 van het wet van 11 januari 1993 werd onlangs nog gewijzigd door de wet van 15 juli 2013 houdende dringende bepalingen inzake fraudebestrijding die in het Belgisch Staatsblad van 19 juli 2013 werd gepubliceerd. Voortaan moet bij de preventieve opsporing van witwassen met ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd (met inbegrip van ernstige en georganiseerde fiscale fraude waarbij bijzonder ingewikkelde mechanismen of procedés van internationale omvang worden aangewend) als onderliggend misdrijf rekening worden gehouden. De wijziging was bedoeld om de definitie van fiscale fraude zoals toegepast door de wet met de nieuwe aanbevelingen van de FAG in overeenstemming te brengen⁴¹.

In afwachting van een eventuele wijziging van het koninklijk besluit van 3 juni 2007⁴², moeten melders wanneer ze mogelijke fiscale fraude ontdekken die aan de basis van vermoedelijk witwassen ligt rekening blijven houden met de indicatoren van dit koninklijk besluit om de graad van ernst en organisatie ervan te beoordelen.

⁴¹ De indicatoren en trends die de CFI al 20 jaar lang vaststelt hebben op de eerste plaats betrekking op witwasverrichtingen en –technieken. We kunnen niet genoeg benadrukken dat typologieën, strategische en operationele analyses bedoeld zijn om melders te helpen bij de opsporing van witwasverrichtingen. Hoewel bepaalde technieken in bepaalde witwasstadiasoms in bepaalde periodes vaker in verband met bepaalde onderliggende misdrijven voorkomen is het tegenwoordig bijna niet meer mogelijk om enkel en alleen op basis van objectieve criteria een van deze onderliggende misdrijven vast te stellen. Dit zijn immers indicatoren die op mogelijk witwassen kunnen wijzen, geen aanwijzingen van het bestaan van een onderliggend misdrijf. Witwasketens die de transparantie van verrichtingen verhullen door de identiteit van de economische begunstigten af te schermen en het onmogelijk maken de herkomst van fondsen te achterhalen kunnen zowel worden gebruikt om geld voortkomend uit ernstige fiscale fraude als de opbrengst van drughandel, mensenhandel of prostitutie wit te wassen.

⁴² <http://www.ctif-cfi.be> – Wetsbepalingen – Belgische wetgeving

3. De jaren 2000 – Een wereld in beroering (2004-2008)

3.1 11 september – Twee uur die de wereld veranderden en de invloed op het preventieve antiwitwaskader

Reeds voor de aanslagen van 11 september 2001 meldde de CFI dossiers door wegens aanwijzingen van witwasoperaties verband houdend met terrorisme. In totaal werden tussen 1993 en 2004 6 dossiers in dit kader doorgemeld.

De wet van 12 januari 2004 zorgde voor de toepassing van de verplichtingen uit het preventieve antiwitwaskader (identificatieplicht, bewaring van documenten, waakzaamheid voor ongebruikelijke transacties, meldingsplicht) op de financiering van terrorisme. Deze wet zorgde ervoor dat België aan de internationale verplichtingen⁴³ voldeed en maakte van de financiering van terrorisme een autonoom misdrijf en niet louter een aan witwassen onderliggend misdrijf.

De opsporing van verdachte verrichtingen in de strijd tegen de financiering van terrorisme hangt sterk af van de inlichtingen (intelligence) die kunnen worden verkregen bij de Belgische of buitenlandse inlichtingendiensten of bij de politiediensten.

Daarom werkt de CFI intensief samen met de partnerdiensten in deze materies: de politie, het federaal parket, het Coördinatieorgaan voor Dreigingsanalyse (OCAD) en de inlichtingendiensten Veiligheid van de Staat en Algemene Dienst Inlichtingen en Veiligheid (ADIV). Om een zicht te krijgen op de internationale terrorismenetwerken is het immers van het grootste belang om inlichtingen uit diverse bronnen samen te kunnen voegen⁴⁴.

⁴³ Deze verplichtingen vloeiden voort uit het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de bestrijding van de financiering van terrorisme van 9 december 1999 en uit de herziene veertig aanbevelingen van de FAG en de acht bijzondere aanbevelingen inzake de financiering van terrorisme.

⁴⁴ Met dit doel voor ogen heeft de CFI in 2012 de contacten met OCAD, de Veiligheid van de Staat en ADIV drastisch opgevoerd. De programmawet van 29 maart 2012 wijzigde bovendien artikel 33 van de wet van 11 januari 1993, zodat de inlichtingendiensten als administratieve diensten van de staat sinds 16 april 2012 ook als melder kunnen worden beschouwd, net zoals banken en wisselkantoren. Zo kan de CFI in de praktijk op basis van informatie gemeld door de inlichtingendiensten haar volledige onderzoeksbevoegdheden benutten en de initiële informatie met financiële gegevens aanvullen. In geval van ernstige aanwijzingen van financiering van terrorisme wordt het dossier aan het federaal parket doorgemeld.

Na de aanslagen van 11 september 2001 oordeelde de CFI dat zij, op basis van de bijzondere aanbevelingen die de FAG in Washington in oktober 2001 goedkeurde, een belangrijke rol te spelen had als tussenschakel tussen de financiële sector en de niet-financiële beroepen als melder enerzijds en de politiediensten anderzijds.

Op vraag van de Amerikaanse zusterdienst FinCEN en zoals wettelijk voorzien heeft de CFI tussen 2001 en 2006 lijsten overgemaakt aan de financiële sector en de niet-financiële beroepen van vermoedelijke terroristen met een band naar de aanslagen van 11 september 2001. Deze lijsten afkomstig van de Amerikaanse ambassade in Brussel en FinCEN met betrekking tot Al Qaida of de Afghaanse taliban hebben bijgedragen tot de doormelding van meer dan 20 dossiers en talrijke aanvullingen tussen 2001 en 2006.

Deze dossiers hebben betrekking op vrij kleine bedragen, ook de kosten om een aanslag voor te bereiden zijn gering. Het feit dat er financiële banden tussen vermoedelijke terroristen in de dossiers van de CFI kunnen worden blootgelegd is echter van groot belang voor de overheden die terrorisme bestrijden.

Op het vlak van financiering van terrorisme kan ook de informatie uit open bronnen zeer relevant zijn, zoals blijkt uit onderstaand dossier over de aanslagen in Mumbai. De doormelding van dit dossier naar de gerechtelijke overheden gebeurde op basis van informatie uit open bronnen.

De aanslagen van Mumbai⁴⁵

Tussen 2005 en 2009 ontving en verzond een genaturaliseerde Belg van Indiase afkomst via verschillende *money remittance*-transacties in totaal meer dan 41.000 EUR in en vanuit België. De tegenpartijen van deze transacties bevonden zich in India maar ook in andere landen zoals Italië, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Rusland, Bahrein en Albanië. De betrokkene verzond in totaal ongeveer 25.000 EUR, waarvan 22.000 EUR naar India. In 2009 en 2010 voerde hij eveneens verschillende stortingen in contanten uit op zijn bankrekeningen voor ongeveer 100.000 EUR. De fondsen werden gebruikt voor courante betalingen. De persoon was eigenaar van verschillende nachtwinkels en een handel in algemene voeding.

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

Het dossier kon aan het federaal parket worden doorgemeld op basis van informatie uit open bronnen (internet)⁴⁶.

Volgens deze informatie uit open bronnen zouden de terroristen die verantwoordelijk waren voor de bloedige aanslagen in Mumbai van 26 tot 29 november 2008 met elkaar en met hun opdrachtgevers in contact gestaan hebben via VOIP⁴⁷. Een virtueel Amerikaans VOIP-nummer en 5 ‘Direct Inward Dialing’ (DID⁴⁸) nummers met Oostenrijkse landencode werden gebruikt. Deze virtuele nummers werden gebruikt om de oproepen naar India door te schakelen. Het virtuele Amerikaanse VOIP-nummer werd door een Amerikaanse operator toegekend aan een persoon uit India. De VOIP-rekening werd geactiveerd door een “*money remittance*”-betaling afkomstig van een betrokkene in Pakistan. De Indiase persoon zou ook de 5 Oostenrijkse Direct Inward Dialing (DID) nummers aangevraagd hebben aan dezelfde Amerikaanse telecomoperator, naar eigen zeggen omdat sommige van zijn klanten uit verschillende landen waaronder India zouden bellen. De rekening werd betaald via « *money remittance* » op 28 november 2008 bij een kantoor in het Italiaanse Brescia door een persoon die een Pakistaans paspoort voorlegde.

De analyse van de « *money remittance* »-verrichtingen toonde aan dat een Indische betrokkene die voorkwam in meldingen aan de Cel in augustus 2006 iets meer dan 3000 USD ontving van een persoon in Italië met dezelfde naam en voornaam als de persoon die de betaling uitvoerde voor de 5 Oostenrijkse DID-nummers.

⁴⁶ O.a. het “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/newsMaps/idUSTRE51N31P20090224>,

<http://www.canada.com/entertainment/television/Mumbai+attackers+cellphones+linked+Italy+Report/1323732/story.html>.

⁴⁷ Bij Voice over IP of VoIP wordt het internet of een ander IP-netwerk gebruikt om spraak te transporteren.

⁴⁸ DID – Direct Inward Dialing (in Europa ook wel DDI genoemd) is een optie die aangeboden wordt door telefoonmaatschappijen voor gebruik in combinatie met het PBX-systeem van de klanten. Daarbij wijst de telefoonmaatschappij een reeks nummers toe die aan één of meer telefoonlijnen zijn gekoppeld.

Vanaf 2005 had de Indiër ook al fondsen ontvangen van tegenpartijen in Italië. Elke keer had hij de fondsen opgenomen bij verschillende agentschappen, vermoedelijk om geen argwaan te wekken. Hij zond eveneens geld aan een betrokkene in India waarvan de naam en voornaam overeen kwam met die van een verdachte van een bomaanslag in Lahore, Pakistan in 2008.

Ten slotte stuurde hij ook een beperkt bedrag naar India ten gunste van een vermoedelijke militant van de “*International Sikh Youth Federation*”.

Terroristische organisaties kunnen zich op verschillende manieren financieren en de mogelijke financiering via legale bronnen vormt een belangrijk verschil met criminele organisaties. De financiering via legale bronnen gebeurt dikwijls via misbruik van vzw’s of het verduisteren van giften aan goede doelen.

De dossiers die de CFI tussen 2004 en 2008 behandelde hebben vooral betrekking op in België gevestigde organisaties als titularis van bankrekeningen. Deze rekeningen werden gebruikt om fondsen te verzamelen, vaak onder de vorm van giften, die uiteindelijk voor terroristische doeleinden werden gebruikt. De financiële verrichtingen in deze dossiers bestaan voornamelijk uit stortingen in contanten afkomstig van giften gevolgd door opnames in contanten, overschrijvingen naar het buitenland of investeringen in onroerend goed.

Werden giften voor goede doelen voor terroristische doeleinden gebruikt?⁴⁹

Begin 2002 meldde de CFI een dossier door aan de gerechtelijke overheden inzake drie vzw’s, twee ervan waren in België gevestigd, één vzw in Nederland. Ze werden vertegenwoordigd door Jordaniërs, Marokkanen, Tunesiërs en Syriërs. Sommigen woonden in België, anderen in Nederland. Een van hen gaf een adres in Duitsland op. Deze organisaties verklaarden humanitaire hulp in het Midden-Oosten te bieden.

Op de rekeningen van deze vzw’s in België werden contanten gestort en werden giften van particulieren overgeschreven. De fondsen werden vervolgens gedeeltelijk naar de rekeningen van een van de betrokken personen overgeschreven en vervolgens door hem in contanten opgenomen. Een deel van het geld werd ook naar andere vzw’s in Jordanië, Palestina, Israël en Egypte overgeschreven. In dit dossier werden

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

ook verrichtingen met effecten en onroerende goederen uitgevoerd (aankoop effecten, aan- en verkoop van onroerende goederen in België).

De informatie die de CFI (van politiediensten, buitenlandse meldpunten, inlichtingendiensten) ontving wees in dezelfde richting. Deze drie vzw's hadden banden met een organisatie in het Midden-Oosten die als een terroristische organisatie werd beschouwd en als zodanig door de Verenigde Staten, Canada en de Europese Unie op een lijst werd geplaatst. De Duitse afdeling van de Belgische organisatie was de officiële vertegenwoordiger van de beweging in Duitsland. Verscheidene betrokken personen stonden ook bekend voor terrorisme.

De CFI oordeelde dat, rekening houdende met de verzamelde informatie en de aard van de verrichtingen (talrijke stortingen in contanten, overschrijvingen naar een persoonlijke rekening, giften beleggen in onroerende goederen), de humanitaire hulp van deze organisaties vermoedelijk als dekmantel werd gebruikt voor verrichtingen die met terroristische activiteiten in verband konden worden gebracht.

De verrichtingen in dit dossier liepen op tot zowat 10 miljoen EUR.

Vanaf 2006 stelt de CFI vast dat de tussenkomst van vzw's bij financiële verrichtingen een element is geworden dat snel de aandacht trekt en bijgevolg tot een snellere opsporing leidt, waardoor er bij de doorgemelde dossiers een evolutie is in de *modus operandi* van terroristen. Hoewel in verscheidene dossiers de bankrekeningen van liefdadigheidsorganisaties worden gebruikt om fondsen te werven voor terroristische doeleinden, stelde de CFI in vergelijking met voorgaande jaren vast dat in verscheidene dossiers geen vzw's werden gebruikt maar wel handelsactiviteiten om fondsen te werven of ze te verplaatsen om er terroristische activiteiten mee te financieren⁵⁰.

Het gebruik van sociale uitkeringen voor de financiële steun aan terrorisme is een trend die zich vanaf 2010 meer en meer begint te manifesteren. De begunstigden van de sociale uitkeringen halen deze fondsen af in contanten en stellen het geld vervolgens ter beschikking van organisaties die terrorisme ondersteunen.

⁵⁰ Ook bij traditionele misdaadorganisaties worden steeds vaker wettige vennootschappen gebruikt. Zoals aangegeven in het verslag van 2005 van Europol over georganiseerde misdaad in de Europese Unie benutten georganiseerde misdaadbendes steeds vaker wettige vennootschapsstructuren om hun criminele activiteiten uit te voeren of te verhullen en zo geld van criminele oorsprong wit te wassen, blz. 8.

Verder blijkt dat een aantal fenomenen inzake terrorisme die op internationaal vlak vastgesteld werden, zich ook in België manifesteerden. Zo werden er verschillende dossiers doorgemeld waarin één individu (de zogenaamde “lone wolf”) op een bepaald moment radicaliseert en op autonome wijze een aanslag plant. Voor de financiering van deze aanslag worden eigen fondsen gebruikt en is er geen sprake van financiële steun van een organisatie. Deze vorm van terrorisme stelde nieuwe uitdagingen aan de diensten en instellingen die betrokken zijn bij de strijd tegen de financiering van het terrorisme.

Sociale uitkeringen om een aanslag in 2010 in Kopenhagen (Denemarken) te financieren⁵¹

Op 10 september 2010 werd een Belg van Tsjetsjeense afkomst in Denemarken opgepakt na in een hotel in Kopenhagen (Denemarken) een bombrief tot ontploffing te hebben gebracht.

Tussen september 2009 en september 2010 werd de rekening van deze Belg van Tsjetsjeense afkomst, wonende in België, gecrediteerd door overschrijvingen van de FOD Sociale Zekerheid en kinderbijslag voor een totaalbedrag van ongeveer 13.000 EUR. Het geld werd stelselmatig in contanten opgenomen. De betrokkene voerde eind augustus 2009 een aanzienlijke opname in contanten uit. Het vermoeden bestaat dat de opnames in contanten tot en met eind augustus 2010 geheel of gedeeltelijk werden gebruikt voor de aankoop van componenten voor de vervaardiging van de bombrief.

Er werden na augustus 2010 opnames in contanten uitgevoerd (o.a. een laatste opname die eind september 2010 op de luchthaven van Zaventem werd uitgevoerd), hoewel betrokkene toen al in Denemarken aangehouden was (zie hierboven). Gezien er geen volmachthouders werden aangeduid op de rekening van deze Belg van Tsjetsjeense afkomst, bestaat het vermoeden dat betrokkene na zijn vertrek naar Denemarken zijn bankkaart toevertrouwde aan een derde die de laatste contanten in België opnam.

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

De betrokkene voerde in mei 2010 een overschrijving uit naar de ambassade van Tadzjikistan in België om twee visa te verkrijgen. Tadzjikistan is één van de landen waar islamitische terroristische groeperingen zeer actief zijn.

Bij de vergelijking van de periode van de aankoop van de visa naar Tadzjikistan en die van de uiteindelijke ontploffing in september 2010, bestaat het vermoeden dat de betrokkene naar Tadzjikistan vertrok om een “opleiding” te krijgen om de aanslag in Denemarken uit te voeren.

Daarnaast bleken er banden te bestaan tussen deze Belg van Tsjetsjeense afkomst en verschillende andere personen. Zo voerde de betrokkene en deze andere personen waarmee hij een band heeft in een wisselkantoor geldverzendingen uit voor een totaalbedrag van ± 5.000 EUR naar begunstigen in Egypte, Nederland, Rusland, Finland en Polen.

De CFI heeft in dit soort dossiers ook de toegenomen betrokkenheid vastgesteld van personen of organisaties uit de Kaukasus. De aanslepende conflicten in Tsjetsjenië en andere deelgebieden in de regio lijken steeds meer de aanzet te vormen voor terroristische activiteiten niet enkel in Rusland maar ook in Europa⁵².

Naast het formele bancaire systeem bieden ook alternatieve betaalsystemen mogelijkheden om fondsen te verzamelen of door te sturen voor terroristische activiteiten. Alternatieve betaalsystemen laten transacties toe via netwerken die parallel lopen met de klassieke bancaire systemen, maar die dikwijls sneller en discreter werken. De alternatieve betaalsystemen zijn meestal ingebed in specifieke etnische gemeenschappen en de transacties worden afgehandeld via compensatie op basis van vertrouwen. De alternatieve betaaldiensten zijn populair in grote delen van Azië en in het Midden-Oosten en kennen naast (beperkte) illegale toepassingen vooral een groot succes in de legale economie.

Tot slot heeft het grensoverschrijdend vervoer van cash de laatste jaren een prominente rol gespeeld in de internationale financiering van terrorisme, en lijkt cash steeds meer het middel bij uitstek te worden van terroristische organisaties om fondsen te verplaatsen.

⁵² Cf. Activiteitenverslag van de CFI 2010 – <http://www.ctif-cfi.be> – Jaarverslagen

Financiering van terrorisme in West-Afrika

Op drie opeenvolgende dagen werden door drie verschillende betrokkenen tijdens een douanecontrole in Zaventem voor een totaalbedrag van bijna 90.000,00 EUR in contanten aangegeven. De gelden zouden afkomstig zijn van een vzw uit Duitsland in het kader van humanitaire hulp in Burundi, Benin en Zimbabwe. De drie geldkoeriers hebben allen de Belgische nationaliteit en wonen al lange tijd in België.

Er werden rekeningen teruggevonden op naam van de drie betrokkenen. Deze rekeningen werden onder meer gespijsd door overschrijvingen van een federatie die de Belgische koepel is van een radicale islamitische organisatie. In ongeveer een jaar tijd werd een totaalbedrag van bijna 20.000,00 EUR in contanten opgenomen. Verder werd bijna 10.000,00 EUR naar Turkije overgemaakt.

Via het Duitse meldpunt werd vernomen dat de vzw een van de grootste islamitische organisaties in Duitsland is. De vzw zou mogelijk banden hebben met een organisatie die in Duitsland verboden werd omdat die ervan beschuldigd werd een terroristische organisatie te steunen. Alle bestuursleden van de organisatie oefenden toen eveneens belangrijke functies uit in de vzw.

Via de Belgische inlichtingendiensten werd vernomen dat de drie betrokkenen gekend zijn wegens hun activiteiten voor enkele lokale verenigingen van een radicale islamitische organisatie. Gelet op de aard van de verrichtingen en de mogelijke banden die de vzw heeft met de verboden organisatie en diens mogelijke banden met een terroristische organisatie is het mogelijk dat minstens een gedeelte van de hierboven beschreven gelden ter ondersteuning van terroristische activiteiten kon dienen.

Nadat dit dossier aan het parket werd doorgemeld ontving de CFI verschillende nieuwe meldingen met nieuwe betrokkenen, in het bijzonder Belgen. Het gaat om soortgelijke verrichtingen als de verrichtingen die de drie betrokkenen uitvoerden. In Duitsland wierf de vzw fondsen die vervolgens naar verschillende Afrikaanse landen werden verstuurd, met name Burkina Faso, Togo en Mali. Toen de betrokkenen aan de douane aangifte deden van het vervoer van liquide middelen vermeldden ze dat de fondsen bedoeld waren om islamitische verenigingen te steunen.

Gelet op conflictsituatie in deze Afrikaanse regio's werden de verschillende betrokkenen in dit dossier mogelijk als geldkoeriers gebruikt om terroristische activiteiten financieel te steunen.

Naast het gebruik van contanten vormt ook de financiering via illegale bronnen een recente trend.

De fondsen bestemd voor de financiering van terrorisme zijn in toenemende mate afkomstig uit misdrijven van gemeen recht. Verschillende vormen van illegale handel zoals drugs, sigaretten, namaak, diamanten en wapens maar ook mensenhandel of piraterij en ontvoering blijken gebruikt te worden om terrorisme te financieren.

Heel West-Afrika maar vooral de kustzone wordt al jaren geconfronteerd met complexe criminele problemen: cocaïne, sigaretten en wapens komen aan op de westkust van Afrika en voorzien organisaties zoals Al Qaida in de Maghreb (AQMI) van de nodige fondsen. Het gaat hierbij niet om een recent fenomeen, criminele netwerken leven al meer dan een decennium⁵³ van deze handel.

Van Somalië tot Mauritanië zijn ontvoeringen sterk toegenomen. Wapens, drugs, brandstof of mensen, in bepaalde woestijnzones is alles te koop en heerst een algemene gangstercultuur⁵⁴.

Volgens andere bronnen wordt de West-Afrikaanse economie tegenwoordig ten dele gevoed met cocaïne en druggeld. Een deel van de cocaïne die Spanje, Italië, Griekenland, Turkije, Scandinavië, maar ook Roemenië, Polen, en Rusland binnenkomt wordt via Afrika vervoerd. De heroïne komt uit Afghanistan, de cocaïne uit Zuid-Amerika, maar worden beiden via Afrika (per vliegtuig of vrachtschip) vervoerd⁵⁵.

De strijd tegen de financiering van terrorisme houdt ook verband met de aanpak van radicalisme en extremisme. Ondanks een recent wetsvoorstel en verzoeken van de CFI⁵⁶ behoort de financiering van extremisme nog steeds niet tot de bevoegdheden van de CFI.

⁵³ Alain Lallemand. *Un double risque terroriste remonte des rives de l'Afrique* in *Le Soir*, 25/10/2012, blz. 18-19

⁵⁴ Olivier Gosset. *Le « gangsterrisme » gangrène l'Afrique* in *L'Echo*, 24/09/2010, blz. 2

⁵⁵ *Courrier International* – 16 tot 26 juli 2009 – *Afrique – La poudre blanche fait parler d'elle*.

⁵⁶ Activiteitenverslag van de CFI 2011 – blz. 93

3.2 De Arabische lente

De witwasverrichtingen die in verband met corruptie werden vastgesteld stegen de afgelopen jaren als gevolg van de inspanningen van de FAG om de financiële wereld erop te wijzen dat dit misdrijf moet worden bestreden alsook als gevolg van de Arabische Lente.

In 2009 werden slechts enkele dossiers in verband met corruptie doorgemeld (4 dossiers op een totaal aantal van 1.020 doorgemelde dossiers). In 2011 steeg net na de Arabische lente het aantal verdachte verrichtingen die de financiële sector opspoorde en die de CFI aan de gerechtelijke overheden doormeldde aanzienlijk, zowel met betrekking tot het aantal dossiers en de bedragen⁵⁷.

Bij witwasverrichtingen in verband met corruptie worden verrichtingen voornamelijk via het bankstelsel uitgevoerd, wordt gewoonlijk een opeenvolging van verrichtingen uitgevoerd: buitenlandse overschrijvingen, veelal van Afrikaanse landen, gevolgd door internationale overschrijvingen, voornamelijk naar weinig doorzichtige financiële centra, wordt België als doorvoerland gebruikt, de rekeningen in België worden enkel geopend om witwasverrichtingen uit te voeren, worden beoefenaars van niet-financiële beroepen als derde zaakaanbrenger gebruikt, wordt een beroep gedaan op derden (familie, vennoten) in dossiers met politiek prominente personen.

Witwassen, corruptie en politiek prominente personen

Resoluties 1970 (26/02/2011) en 1973 (17/03/2011) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties over de toestand in Libië (sancties tegen het Libische regime en vliegtuigvrije zone) legden de bevroering van tegoeden op (naast Moe'ammar Khaddafi, leden van zijn familie en hooggeplaatste verantwoordelijken van de Libische staat) van vijf instellingen (Libische banken en de Libische nationale oliemaatschappij) die als mogelijke financieringsbronnen van het regime van Khaddafi werden omschreven. Deze bevroren tegoeden moeten later ter beschikking worden gesteld van de Libische bevolking en in het belang van de bevolking worden gebruikt.

⁵⁷ Cf. Activiteitenverslag van de CFI 2012 – <http://www.ctif-cfi.be> – Jaarverslagen

De Raad van de Europese Unie vermeldde in bijlage IV van Besluit 2011/178/GBVB van 23 maart 2011 tot wijziging van Besluit 2011/137/GBVB betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Libië 15 instellingen die door Moe'ammam Khaddafi en leden van zijn familie werden gecontroleerd, negen van deze instellingen waren mogelijke financieringsbronnen van het regime.

De CFI ontving in dit kader een melding. Ontleding van de rekeningen van de ambassade van Libië in Brussel duidde begin 2011 op internationale overschrijvingen rechtstreeks afkomstig van de Libische thesaurie voor een bedrag van bijna 1.500.000 EUR. De belangrijkste debetverrichtingen waren opnames in contanten. Gezien de grootte van de bedragen en de betrokken periode waren dit ongewone opnames. Ze werden uitgevoerd op de rekening van een ambassade maar het was onduidelijk waarvoor het geld zou worden gebruikt.

Op basis van deze elementen waren de fondsen die de Libische thesaurie overschreef naar de ambassade van Libië in Brussel mogelijk, geheel of ten dele, afkomstig van instellingen die voorkwamen op lijsten van de VN en de Raad van de Europese Unie en als mogelijke financieringsbronnen van het regime van Moe'ammam Khaddafi omschreven werden. Omdat deze instellingen door Moe'ammam Khaddafi en zijn familie gecontroleerd werden kon niet worden uitgesloten dat ze als dekmantel werden gebruikt om overheidsmiddelen of illegale activiteiten van de Khaddafi-clan in verband met corruptie te financieren. Deze fondsen rechtstreeks of onrechtstreeks gebruiken wordt door de wet van 11 januari 1993 als witwassen beschouwd.

4. Witwassen kent een hoogtepunt (2009-2013)

Criminelen opereren al verschillende jaren op internationaal niveau en maken gebruik van handel en de financiële wereld om geld wit te wassen.

Tegenwoordig wordt niet enkel een toevlucht genomen tot traditionele vormen van ernstige misdrijven zoals drughandel of bendevoering als basis van witwasverrichtingen maar beroepen criminele organisaties zich steeds vaker op financiële misdrijven en witteboordencriminaliteit.

Omdat sommige misdrijven zeer winstgevend zijn maken deze organisaties graag gebruik van misdrijven als oplichting, btw-fraude, namaak, illegale handel in diamant en edele metalen, handel in auto's, misdrijven in verband met de staat van faillissement en misbruik van vennootschapsgoederen, corruptie in de privésector of bij de overheid, fraude met Europese subsidies en beursmisdrijven.

Witwasverrichtingen worden ook steeds vaker met volkomen wettige verrichtingen vermengd, met als doel deze verrichtingen te verbergen. De toenemende vermenging van de legale en illegale economie die hieruit voortvloeit, is een werkelijke bedreiging voor rechtstaten.

Daarnaast hebben misdadigers dankzij nieuwe technologieën en de mondialisering van de economie toegang tot het financiële stelsel gelijk waar ter wereld en kunnen zo de opbrengst van illegale activiteiten snel verplaatsen door fondsen via traditionele kanalen en alternatieve netwerken te laten circuleren. Tegelijkertijd kunnen strafrechtelijke en financiële onderzoeken verschillende jaren in beslag nemen, zonder dat ze noodzakelijkerwijs tot bevredigende resultaten leiden.

Ook de ondoorzichtigheid van bepaalde offshorecentra vormt een hinderpaal die onderzoeken bemoeilijkt, vooral omdat deze financiële centra tegenwoordig een belangrijke rol spelen in het financiële stelsel waar we niet meer omheen kunnen.

Ook al zijn deze factoren geen onoverkomelijke hindernissen, ze maken het moeilijker en ingewikkelder om deze criminele organisaties te bestrijden, en ook om de opbrengsten van misdrijven in beslag te nemen, verbeurd te verklaren en te verdelen.

4.1 Sociale fraude – Een alibi voor mensenhandel

In de bestudeerde periode legde de CFI het bestaan van georganiseerde netwerken van mensenhandel en uitbuiting van clandestiene werkkrachten bloot. Deze misdrijven komen heel vaak samen voor, ze zijn immers complementair en het ene misdrijf kan het andere aanwakkeren of zelfs verbergen.

Dit zijn zeer winstgevende activiteiten voor misdadigers. Mensenhandelaars gaan dagelijks met miljoenen EUR om en deinen er niet voor terug om armen uit te buiten. De waarde van een mensenleven wordt uitgedrukt volgens de opbrengst. Een prijs voor slavenarbeid als het ware!

De inspectiediensten treffen op bouwterreinen dagelijks illegale arbeiders aan. Er worden ook telkens processen-verbaal voor sociale fraude opgesteld. Maar achter (ernstige en georganiseerde) fiscale fraude gaat vrijwel altijd mensenhandel schuil.

Ook op internationaal vlak wordt vastgesteld dat dergelijke netwerken van mensenhandel bestaan. De FAG publiceerde onlangs een verslag over witwassen van geld voortkomend uit mensenhandel en mensensmokkel⁵⁸.

Volgens de FAG⁵⁹ kunnen deze netwerken vrij eenvoudig zijn, een beperkt aantal betrokkenen omvatten of zodanig ingewikkeld zijn dat we van een echte criminele organisatie kunnen spreken. In landen waar maatregelen werden genomen om mensen- en migrantensmokkel tegen te gaan werden de eenvoudige netwerken vervangen door meer ingewikkelde netwerken van mensensmokkel.

De CFI stelde onlangs vast dat deze netwerken steeds professioneler tewerk gaan.

⁵⁸ FAG, *Money Laundering Risks Arising from Trafficking of Human Beings and Smuggling of Migrants*, juli 2011; Tracfin, *Rapport d'activités 2010*

⁵⁹ FAG, *Money Laundering Risks Arising from Trafficking of Human Beings and Smuggling of Migrants*, juli 2011, Tracfin, *Rapport d'activités 2010* – blz. 13

Zoals hieronder wordt gesteld moet hierbij dus duidelijk meer dan alleen maar zwartwerk worden bestreden. In deze dossiers moet rekening worden gehouden met misdrijven als valsheid en gebruik van valse documenten. Men mag ook niet uit het oog verliezen dat ondernemers geld witwassen, meedraaien in een criminele organisatie of geweld gebruiken tegen werknemers die tegenstribbelen en voor het geleverde werk vaak niet worden betaald.

In België kreeg de CFI in eerste instantie te maken met netwerken van mensenhandel en handel in clandestiene werkkrachten die vrij eenvoudig waren, hoewel ze ook al tot op zekere hoogte georganiseerd waren.

Vanaf 2009 meldde de CFI verschillende dossiers door aan de gerechtelijke overheden in verband met vennootschappen in de bouwsector of industriële schoonmaaksector. Deze bedrijven staan onder leiding van Brazilianen of Portugezen en worden voor handel in clandestiene werkkrachten en mensenhandel gebruikt. Door gebruik te maken van een vervalste Portugese identiteit of een stroman kochten Braziliaanse “ondernemers” handelsvennootschappen naar Belgisch recht, vaak via gespecialiseerde trusts voor vrij lage prijzen. Het maatschappelijk doel werd, indien nodig, gewijzigd zodat de activiteiten op de bouwsector en industriële schoonmaak van toepassing zijn. Zodra deze eerste formaliteiten vervuld zijn worden deze bedrijven korte tijd gebruikt om fiscale en sociale fraude te plegen. De vennootschappen worden daarna omwille van hoge belastingschuld op dagvaarding failliet verklaard. Bij de uitspraak van het faillissement is diegene die werkelijk verantwoordelijk is en de fraude opzette reeds onvindbaar. Hij wordt immers afgeschermd door een stroman of een valse identiteit of nam reeds ontslag en verkocht de vennootschap kort voor het faillissement door aan een andere Braziliaan.

De verdachte verrichtingen in deze dossiers zijn voornamelijk overschrijvingen naar andere bedrijven (vaak met een goede naam) in dezelfde sector, gevolgd door opnames in contanten die theoretisch gezien bedoeld zijn om werknemers te betalen die illegaal voor de vennootschap werken. Gelet op de nationaliteit of de herkomst van de betrokkenen in deze dossiers wordt vaak geld naar Brazilië en Portugal verstuurd. Zo wordt een deel van de opbrengst van deze fraude naar het land van herkomst van de betrokkenen verstuurd.

“Oneerlijke concurrentie van zogenaamde Braziliaanse netwerken”

Op minder dan een jaar tijd werd op de rekening van een bvba in de bouwsector een totaalbedrag van bijna 400.000 EUR overgeschreven van verschillende vennootschappen uit dezelfde sector. Het gecrediteerde geld werd vervolgens stelselmatig volledig in contanten opgenomen. Een deel van het geld werd door de (huidige of voormalige) zaakvoerders – van Braziliaanse herkomst – van de bvba naar Brazilië verstuurd. Op te merken valt dat sinds de oprichting van de bvba de zaakvoerder reeds meermaals wijzigde.

In dezelfde periode vond er op de rekening van de bvba geen enkele overschrijving naar de btw, de RSZ, een sociaal secretariaat of een leverancier plaats. Uit informatie van de RSZ bleek dat de bvba niet bij de RSZ ingeschreven of gekend was. Volgens informatie van de Directie-generaal Sociale inspectie werd de bvba door hun arrondissementscel gecontroleerd. Er werd voor volgende misdrijven een Pro Justitia opgesteld: inbreuk inzake tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten: tewerkstelling van buitenlandse werknemers zonder werkvergunning of arbeidsvergunning, inbreuk inzake Dimona-aangifte: voor twee werknemers werd bij de indienstreding geen Dimona-aangifte ingediend. Er werden verslagen naar de arbeidsauditeur verstuurd.

De huidige zaakvoerder van de bvba was ten slotte voor valse identiteitsdocumenten en illegaal verblijf bij de politie bekend.

De CFI stelde in de loop der tijd vast dat de doorgemelde dossiers steeds ingewikkelder werden. Om zich beter te wapenen tegen de controles van de sociale inspectie en de politie hebben fraudeurs hun modus operandi verbeterd en schakelen ze nu Portugese bedrijven in die officieel met gedetacheerd personeel werken.

De toenemende Europese eenwording en de hieruit voortvloeiende toenemende mobiliteit worden weerspiegeld in een stijgend aantal gedetacheerde werknemers⁶⁰.

De meest ingewikkelde modus operandi verloopt als volgt: illegale Braziliaanse werknemers worden in België geworven en naar Portugal gebracht. In Portugal worden illegalen op basis van een fictieve huurovereenkomst ingeschreven bij het Portugese ministerie van financiën. Met deze inschrijving ontvangen ze een “kaart van belastingplichtige” op hun echte naam. Eens terug in België ontvangen de illegale werknemers, vaak met tussenkomst van een vervalser die hun werkgever kent tegen betaling een vals Portugees verblijfsdocument met hun echte Braziliaanse naam (dezelfde als die op hun paspoort en Portugese kaart van belastingplichtige). Vervolgens wordt voor elke illegale werknemer met een daartoe opgerichte Portugese vennootschap een arbeidsovereenkomst opgesteld. Er wordt ook een Limosa-aangifte⁶¹ ingediend, deze elektronische aangifte is verplicht voor elke buitenlandse werknemer (loontrekkende, zelfstandige, stagiair) die tijdelijk in België komt werken of voor rekening van een Belgische werkgever komt werken. Men zorgt ook voor (echte of vervalste) detacheringsdocumenten. Deze werknemers kunnen met deze documenten vanuit België over heel Europa worden “verspreid” om op verschillende bouwerven te werken. Voor de sociale inspectie is het zeer moeilijk om de echtheid van een detacheringsdocument na te gaan omdat ze gebonden zijn door de beslissing van het land dat een werknemer uitzendt. Wanneer er volgens hen sprake is van valse detachering dienen ze de beslissing van het land dat een werknemer uitzendt af te wachten vooraleer verdere stappen te ondernemen.

⁶⁰ Sinds 1 mei 2010 bepaalt Verordening (EG) Nr. 883/2004 welke socialezekerheidswetgeving van toepassing is voor onderdanen van een lidstaat van de Europese Unie die hun beroepsactiviteiten op het grondgebied van een of meerdere lidstaten van de Europese Unie uitoefenen. Een werknemer in loondienst die voor rekening van zijn werkgever tijdelijk een activiteit uitoefent in een lidstaat blijft onderworpen aan de wetgeving van de lidstaat waar hij zijn werkzaamheden normaliter verricht indien aan de volgende voorwaarden is voldaan (Art. 12.1 van Verordening (EG) Nr. 883/2004): de te verwachten duur van de werkzaamheden bedraagt niet meer dan vierentwintig maanden (enkel de administratie beheren kan niet als een economische activiteit worden beschouwd); de werknemer blijft gedurende de hele duur van de detachering aan de werkgever onderworpen, de werknemer was in de dertig dagen die onmiddellijk aan de detachering voorafgingen verzekerd in het socialezekerheidsstelsel in het land van waaruit hij gedetacheerd werd; de werknemer wordt niet uitgezonden om een andere gedetacheerde werknemer te vervangen.

⁶¹ Vooraleer de detachering plaatsvindt kan de werkgever of de werknemer bij de bevoegde instelling in het land waarin de detachering plaatsvindt een detacheringsformulier aanvragen (attest A1 = Limosa in België).

Dit is geen louter Belgische aangelegenheid, maar een verschijnsel van internationale omvang⁶². Bovendien gaat het in dergelijke dossiers niet enkel om Brazilianen, in deze dossiers zijn ook andere nationaliteiten zoals Roemenen, Bulgaren en Tsjechen betrokken.

Naast detachering maken fraudeurs of uitbuiters van werkkrachten soms ook gebruik van schijnzelfstandigheid om werknemers goedkoper tewerk te stellen. De jongste jaren krijgt de sociale inspectie bij controles steeds vaker te maken met buitenlandse schijnzelfstandigen.

Elke onderdaan van de Europese Unie is vrij om zich als zelfstandige in België te vestigen, hiervoor is geen beroepskaart nodig. Een bedrijf of zelfstandige uit de Europese Unie mag eveneens ongehinderd diensten verstrekken in een andere lidstaat dan die waar hij/zij gevestigd is en hiertoe eigen personeel detacheren.

Aangezien de betrokkenen als zelfstandigen dienen te werken hebben de uitbuiters vrij spel om hun uitbuitingspraktijken toe te passen: ze hoeven zich niet te houden aan de arbeidsvoorwaarden met betrekking tot de salarissen of werk- en rusttijden.

Vooral de bouwsector en nachtwinkels krijgen hiermee te maken. Blijkbaar nemen Pakistaanse eigenaars van nachtwinkels schijnzelfstandigen in dienst die amper of geen aandelen in deze winkels hebben, of worden ze als aandeelhouder vermeld zonder dat ze deze aandelen hebben betaald. Die zogenaamde zelfstandigen hebben geen toegang tot de rekeningen van de vennootschap, beslissen niet zelf over hun verlof of uurrooster en slapen vaak in de achterkeuken of de kelder⁶³.

De verrichtingen in deze dossiers met “schijnzelfstandigen” zijn vaak buitenlandse overschrijvingen naar bankrekeningen in Roemenië, Polen of Bulgarije van werknemers die voor “lege vennootschappen” naar Belgisch recht “in onderaanneming” werken.

⁶² Zie onder meer Tracfin, *Rapport d'activités 2010*; FAG, *Money Laundering Risks Arising from Trafficking of Human Beings and Smuggling of Migrants*, 2011

⁶³ Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Jaarverslag 2010: Sociale fraude bestrijden is mensenhandel voorkomen*, blz. 107.

“Schijnzelfstandigen uit het oosten”

De Belgische vennootschap A, gespecialiseerd in zakelijke dienstverlening, werd bestuurd door twee Belgische vennootschappen B en C, met X en Y als vertegenwoordigers. Later werden nog twee Bulgaarse vennootschappen aangeduid als bestuurders, die eveneens door X en Y vertegenwoordigd werden.

In zes maanden tijd werd de rekening van vennootschap A voor een bedrag van meer dan 3.500.000 EUR gecrediteerd, voornamelijk van vennootschappen in de automobielsector. Een deel van het geld werd overgeschreven naar personen in Roemenië, Bulgarije, Tsjechië of een Belgisch uitzendbureau. Een ander deel werd in contanten opgenomen.

Volgens de RSZ vermeldde het Limosa-detacheringsformulier dat vennootschap A een dertigtal Bulgaarse, Roemeense en Tsjechische zelfstandigen tewerkstelde. Uit opzoeken van de CFI bleek dat de meeste begunstigen in Roemenië, Bulgarije en Tsjechië niet als werknemer noch als zelfstandige bij de RSZ waren inschreven en geen enkele betrokkene verklaarde in België werkzaam te zijn.

Vennootschap A zou in Bulgarije, Roemenië en Tsjechië werknemers aanwerven, vermoedelijk via twee Bulgaarse bedrijven onder leiding van X en Y. Als Bulgaarse, Roemeense of Tsjechische zelfstandigen bleven deze betrokkenen in hun land van oorsprong gedomicilieerd en werden ze naar België gebracht zonder dat ze er over een adres beschikten.

Ze werden als schijnzelfstandigen ingezet om de wetgeving op illegale arbeid te omzeilen en werden door vennootschap A uitgebuit. Ze hadden geen arbeidsovereenkomst maar een “Contract Service Agreement” waarin vermeld stond dat vennootschap A hun cliënt was en ze 4 EUR per uur werden betaald, veel minder dan de gangbare prijzen in België.

Deze oneerlijke praktijken bood vennootschap A vele voordelen: door schijnzelfstandigen te gebruiken werden de werkgeversbijdragen niet betaald zoals gebruikelijk bij loonarbeid. Er werd ook geen rekening gehouden met bepalingen ter bescherming van werknemers. Werknemers moeten ook sociale bijdragen en bedrijfsvoorheffing betalen. De betrokkenen hadden geen recht op opzegtermijn of opzeggingspremie bij verbreking van de overeenkomst, noch op een minimumloon in geval van werkonbekwaamheid na een ongeval of ziekte.

Op basis van al de verzamelde elementen meldde de CFI dit dossier door aan de gerechtelijke overheden in verband met witwassen van geld voortkomend uit mensenhandel.

4.2 Georganiseerde misdaad maakt handig gebruik van nieuwe technologie

De afgelopen vijf jaar heeft de ontwikkeling en de verspreiding van de informatietechnologie zich aan een hoog tempo verder doorgezet, zowel in het Westen als in ontwikkelingslanden. Deze maatschappelijke evolutie, die talrijke positieve gevolgen kent, is onomkeerbaar en zal ook de komende jaren een toenemende impact hebben op de samenleving.

De toenemende informatisering van de maatschappij werd de laatste jaren ook duidelijk weerspiegeld in de dossiers van de CFI. De stijging van het aantal dossiers met oplichting als basismisdrijf is hier een duidelijk voorbeeld van. Deze dossiers hebben voor het grootste deel immers betrekking op verschillende vormen van *massafraude*, waarbij de oplichters dankzij massacommunicatie in contact kunnen komen met een zeer groot aantal potentiële slachtoffers. Wanneer de slachtoffers reageren neemt de massafraude een meer specifieke vorm aan en wordt er op uiteenlopende manieren geprobeerd om geld af te troggelen. De context die door de oplichters geschetst wordt is inventief en kan variëren, maar in essentie gaat het meestal om ‘romantische oplichting’, waarbij de slachtoffers een relatie voorgespiegeld wordt, of ‘Nigeriaanse oplichting’, waarbij een zeer lucratief voorstel gedaan wordt.

Uit de analyse van de financiële stromen in deze dossiers bleek trouwens dat de term ‘Nigeriaanse fraude’ nog steeds terecht gebruikt wordt. West-Afrika is de belangrijkste bestemming van fondsen die verstuurd worden in de dossiers rond massafraude en Nigeria, Ivoorkust en Ghana blijken de belangrijkste bestemmingslanden te zijn. Het versmallen van de digitale kloof tussen het Westen en sommige delen van Afrika heeft naast veel positieve gevolgen dus ook enkele vervelende bijwerkingen. In landen zoals Nigeria en Ivoorkust is oplichting bijna een volwaardige economische sector geworden die volledig in handen is van criminele organisaties. Het gaat duidelijk om een fenomeen met gigantische omvang waarvan slechts het topje van de ijsberg gezien wordt, als gevolg van de vermoedelijk lage aangifte- of meldingsgraad. De aanpak van deze zich snel ontwikkelende criminaliteitsvorm is bovendien problematisch: verschillende diensten kennen een lage prioriteit toe aan dergelijke vorm van oplichting en vervolging is omwille van de internationale dimensie van de dossiers en de hoge mate van anonimiteit van de daders quasi onmogelijk. Bovendien lijkt het feit dat de voorbije jaren de nodige media-aandacht geschonken werd aan deze praktijken

voorlopig weinig effect te hebben. Toch is preventie de meest aangewezen manier om massafraude op termijn in te dijken. De CFI is betrokken bij verschillende nationale initiatieven om oplichting via massafraude aan te pakken. Niets wijst er voorlopig op dat het fenomeen de komende jaren zal afnemen.

Naast massafraude stelde de CFI in de periode 2009-2013 ook een stijging vast van andere vormen van oplichting die verband hielden met het internet of met één of andere vorm van cybercriminaliteit. In verschillende dossiers was er sprake van geslaagde aanvallen op het online-bankingsysteem via ‘hacking’ of ‘phishing’.

Bij ‘hacking’ bevonden de slachtoffers zich meestal in de buurlanden en werd de buit via frauduleuze betalingsopdrachten aan Belgische tussenpersonen, zogenaamde ‘money-mules’, gerecupereerd. Bij ‘phishing’ bevonden de slachtoffers zich meestal in België en werden ook Belgische ‘money-mules’ en rekeningen gebruikt om het geld wit te wassen.

Daarnaast houden steeds meer dossiers van de CFI verband met oplichting in het kader van internethandel. Deze evolutie is een gevolg van het feit dat internethandel of ‘E-commerce’ in ons land de voorbije jaren sterk gestegen is. De totale jaarmzet aan internethandel bedroeg in 2012 1,52 miljard euro, een stijging van bijna 12% tegenover 2011⁶⁴. Het aantal fraudegevallen is in verhouding tot het totale aantal onlinetransacties klein, maar het nominale aantal dossiers bij de CFI steeg de laatste jaren sterk. Het gaat meestal om goederen die op het internet te koop aangeboden werden en waarvoor een voorschot of de integrale prijs betaald werd, zonder dat ze nadien geleverd werden. Naast fraude kwam ook ‘zwarte’ onlinehandel zonder enige vorm van registratie frequent voor, dossiers die door de CFI doorgemeld werden wegens aanwijzingen van witwassen van geld uit illegale handel in goederen en koopwaren. Aangezien België op het vlak van ‘E-commerce’ nog een inhaalbeweging te maken heeft ten opzichte van de buurlanden, kan verwacht worden dat ook het aantal dossiers rond fraude met internethandel de komende jaren nog zal stijgen.

⁶⁴ Bron: becommerce.be
(<https://www.becommerce.be/nl/overbecommerce/feiten/d/detail/becommerce-x-mas-2012>), geraadpleegd op 28/10/2013

Parallel aan de internethandel hebben ook de zogenaamde ‘nieuwe’ betaalsystemen de voorbije vijf jaar een sterke evolutie doorgemaakt. De verschillende vormen van nieuwe betaalsystemen kunnen opgedeeld worden in drie grote categorieën: vooraf betaalde debetkaarten, betalingssystemen op het internet en mobiele betaalsystemen via GSM. Het gaat hierbij niet om de traditionele financiële dienstverleners die hun klanten toelaten om transacties uit te voeren op hun bankrekening via internet of GSM, maar om nieuwe vormen van geldoverdracht die niet noodzakelijk gekoppeld zijn aan een klassieke bankrekening. De aanbieders van deze diensten kunnen financiële instellingen of telecomoperatoren zijn, of nieuwe spelers die een samenwerking aangaan met bedrijven in deze sectoren. Kenmerkend voor de verschillende vormen van nieuwe betaalmethoden is dat ze een grensoverschrijdend karakter hebben. Dit geldt vooral voor de betaalsystemen die verband houden met internet en overal toegankelijk zijn. De aanbieder van dergelijke diensten bevindt zich niet noodzakelijk in hetzelfde land als de gebruikers, waardoor twijfel kan bestaan over de wettelijke bepalingen die van toepassing zijn op de transacties. Internationale samenwerking tussen de bevoegde overheden is noodzakelijk om een uniform kader te creëren voor deze nieuwe betaalsystemen en de werking ervan te toetsen aan de geldende bepalingen, onder meer inzake witwassen. Bovendien zijn er een aantal betaalsystemen ontstaan die omwille van hun technische aard (voorlopig) buiten elke vorm van controle of regulering vallen, met het ‘Bitcoin’-systeem als bekendste voorbeeld. De uitdagingen die de toekomstige evolutie van deze betaalsystemen stelt voor financiële onderzoekers en gerechtelijke overheden zijn dan ook zeer groot. Hoewel de CFI voorlopig slechts een zeer beperkt aantal meldingen ontving over nieuwe betaalsystemen, wordt de evolutie ter zake op de voet gevolgd en wordt er geëvalueerd op welke manier deze systemen een risico inhouden op witwassen.

4.3 Georganiseerde misdaad in een context van economische en financiële crisis

Een tweede belangrijke maatschappelijke evolutie die invloed heeft gehad op het werk van de CFI de laatste vijf jaar is ongetwijfeld de financiële en economische crisis. Vanaf 2008 zijn de gevolgen van de crisis tot duidelijk uiting gekomen in het jaarlijks stijgend recordaantal faillissementen van Belgische bedrijven⁶⁵. Het is dan ook weinig verwonderlijk dat de CFI in dezelfde periode eveneens een steeds groter aantal dossiers doormelde wegens aanwijzingen van witwassen van geld uit faillissementsmisdriften of misbruik van vennootschapsgoederen. Misdrif met

⁶⁵ Bron: FOD Economie (<http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/economie/ondernemingen/faillissementen/jaarreeks>), geraadpleegd op 28/10/2013

betrekking tot de staat van het faillissement of misbruik van vennootschapsgoederen zijn twee aan witwassen onderliggende misdrijven die gelijk lopen met de economische conjunctuur. Verschillende van de dossiers die met deze onderliggende misdrijven doorgemeld werden, hadden bovendien eveneens betrekking op georganiseerde vormen van sociale fraude. Zo kwamen er de voorbije jaren bij de CFI talrijke meldingen binnen die betrekking hadden op vennootschappen of natuurlijke personen actief in de bouw- of schoonmaaksector en met een verwijzing naar Brazilië als land van origine van betrokkenen of bestemming van fondsen. Analyse van deze dossiers – gekoppeld aan informatie van de Sociale Inspectie en uit open bronnen – toonde aan dat het ging om een crimineel netwerk gespecialiseerd in sociale en fiscale fraude door de exploitatie van clandestiene arbeidskrachten.

De kenmerken die in dossiers met misdrijven in verband met de staat van faillissement werden vastgesteld zijn:

Wat het profiel van de vennootschap betreft

- negatief eigen vermogen en opeenvolging van verlies;
- om de werkelijke economische begunstigen te verbergen blijven de natuurlijke personen die als zaakvoerder tussenkomen op de achtergrond door een beroep te doen op een stroman. Een stroman wordt vooral gebruikt wanneer de betrokkenen banden hebben met vennootschappen die kort na hun oprichting failliet gingen met de bedoeling vermogen te onttrekken;

Wat de verdachte verrichtingen betreft

- de verrichtingen worden hoofdzakelijk via het bankstelsel uitgevoerd;
- er wordt vaak een persoonlijke rekening als doorsluisrekening gebruikt om fondsen te verplaatsen;
- de rekeninghouder is vaak de bestuurder van een handelsvennootschap;
- de fondsen worden witgewassen door het geld vrijwel onmiddellijk in contanten op te nemen of via binnen- of buitenlandse overschrijvingen over te schrijven en nadien te gebruiken;
- de oorsprong en bestemming van de fondsen bevinden zich hoofdzakelijk in België;
- er worden ook internationale vertakkingen vastgesteld, weliswaar in mindere mate;
- de betrokken landen zijn meestal buurlanden of weinig doorzichtige financiële centra.

De verrichtingen in verband met faillissement kunnen vrij eenvoudig of georganiseerd zijn. De gepleegde inbreuken kunnen in twee groepen worden ingedeeld: aan de ene kant de georganiseerde en geplande faillissementen en aan de andere kant de eerder spontane faillissementen waarbij de inbreuken eerder gepleegd worden in een poging om “de meubelen te redden”⁶⁶.

Naargelang de aard van het faillissement worden eenvoudige of meer ingewikkelde werkwijzen gebruikt.

De financiële crisis heeft ook voor de georganiseerde misdaad nieuwe opportuniteiten gecreëerd. Bedrijven die in financiële moeilijkheden verkeren, zijn immers minder kritisch tegen over nieuwe investeerders die zich plots en spontaan aanbieden. Een zwakke economische toestand met verschillende bedrijven die op zoek zijn naar financiering vormt een ideaal klimaat voor criminele organisaties om hun kapitaal in het legale economische weefsel te injecteren en op die manier de nodige legitimiteit te verwerven. Door de bankencrisis zijn zelfs financiële instellingen kwetsbaar geworden en bleken ook zij een mogelijke prooi te vormen voor investeringen van dubieuze origine. Het preventieve antiwitwassysteem is vooral gericht op controle van de ‘front-office’- activiteiten van de financiële instellingen en berust zelfs ten dele op de medewerking van de instellingen zelf in hun hoedanigheid van melder. Een criminele organisatie die er in zou slagen om een significant aandeel te verwerven in het kapitaal van een financiële instelling zou quasi vrij spel hebben om op grote schaal geld wit te wassen. Door de bankencrisis leek dergelijk scenario in een aantal Oost-Europese landen of zelfs in België niet altijd veraf.

Ten slotte heeft de financiële en economische crisis ook de visie van de publieke opinie op fiscale fraude grondig veranderd. De zware inspanningen die geleverd werden om banken te redden en de slabakkende economie te ondersteunen, hebben de tolerantie tegen over mechanismen om te ontsnappen aan het solidariteitsprincipe via de fiscaliteit sterk verlaagd. De voorbije vijf jaar werden in de publieke opinie herhaaldelijk de financiële instellingen op de korrel genomen die via internationale structuren toelieten om grote bedragen uit het zicht van de fiscus te houden. Ook de jurisdicties die het opzetten van dergelijke constructies toelieten werden gevisieerd (*‘offshore’-leaks*). De CFI speelde de voorbije jaren verschillende dossiers door aan de gerechtelijke autoriteiten waarin specifieke internationale constructies uitgewerkt werden om fondsen afkomstig uit ernstige fiscale fraude of andere onderliggende misdrijven wit te wassen. Een voorbeeld van dergelijke constructie is het gebruik van een UK-Limited in België om de Belgische vennootschapswetgeving te omzeilen. Uit de analyse van de dossiers bleek dat de structuren die gebruik maken

⁶⁶ Nationaal Politieel Veiligheidsbeeld 2011

van Limited's worden opgezet door financiële experts en vervolgens kant-en-klaar op de markt aangeboden, meestal via het internet. De verkoop van deze vennootschappen is zeer lucratief. In de onderzoeken van de verschillende diensten actief in de fraudebestrijding zal de focus ook moeten liggen op de aanbieders van deze structuren. Deze 'facilitators' laten eenvoudige fraudeurs maar ook criminele organisaties toe om hun activiteiten te ontplooiën en vormen dikwijls de link tussen de legale en de illegale laag van de economie. Het ontbreekt de controleoverheden vaak aan het nodige wettelijk kader of de overkoepelende visie om deze financiële tussenpersonen aan te pakken.



IV. PERSOONLIJKE BIJDRAGEN⁶⁷

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 zullen nog verbeterd worden wanneer de coördinatie en het samenspel tussen deze

⁶⁷ De meningen die in de verschillende bijdragen worden verwoord zijn persoonlijk en mogen niet als de meningen van de CFI worden beschouwd.

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.

20 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 speciën 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 terrains que j'ai mené à l'époque avec une approche sectoriel (« 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) qui 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 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 parfois 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 eu 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 ?

20 jaar

Philippe de MUELENAERE

Vicevoorzitter van de CFI

De strijd tegen economische en financiële misdaad en tegen georganiseerde misdaad kon tot nog toe nog maar zeer beperkte resultaten voorleggen. Het IMF schat het totaalbedrag dat over de hele wereld wordt witgewassen op 2.100 miljoen USD. Slechts een zeer klein percentage van deze duizelingwekkende bedragen wordt nu ook opgespoord. In een nog kleiner percentage is sprake van vonnissen en a fortiori ook inbeslagnemingen door de gerechtelijke overheden.

De afgelopen twintig jaar vond een opmars plaats van nieuwe criminele organisaties die zo veel mogelijk winst wensen te maken, internationaal terrorisme en terrorismefinanciering. Deze doelstelling is ook een zwak punt omdat ze onvermijdelijk een beroep dienen te doen op externe tussenpersonen om hun misdaadgeld een wettelijke schijn te geven en in de economie in te brengen. Ons werk steunt op dit zwakke punt.

Het was in deze context dat het Internationaal Monetair Fonds, later de Financiële Actiegroep (FAG) en vervolgens de Europese Unie in het begin van de jaren negentig een wereldomvattende bestrijdingsstrategie uitwerkten op basis van de medewerking van de financiële instellingen en de niet-financiële tussenpersonen.

Vertrouwen, dat de hoeksteen van het financiële stelsel vormt, beperkt zich niet tot het nakomen van hun verplichtingen ten aanzien van spaarders maar heeft ook betrekking op hun reputatie. Dit begrip omvat meerdere aspecten.

Het faillissement van een Europese dochteronderneming van een bankgroep uit het Midden-Oosten eind jaren tachtig volgde kort na de onthulling dat deze bank bij criminele activiteiten (en in het bijzonder drughandel) betrokken was.

Deze gebeurtenis zorgde voor een bewustwording bij de financiële toezichthouders en financiële instellingen zelf. De uitdrukking “geld stinkt niet” was ongetwijfeld de regel niet maar de drang om zaken te doen kreeg soms de overhand op de behoefte de cliënt, de economische begunstigde en de oorsprong van het geld te kennen.

De beste bescherming was de deontologie van het bankwezen, die in België in het bijzonder werd bepleit door de Belgische Vereniging van Banken en haar directeur, wijlen Jean Pardon. Deze aanpak was achtenswaardig maar had beperkingen omdat financiële instellingen slechts een beperkt zicht hadden op de problematiek van witwassen.

In ons land veranderde de aanpak grondig, eerst in 1990 door de strafbaarstelling van witwassen en vervolgens in 1991 door de instructies gegeven door de Commissie voor het Bank- en Financiewezen om over preventieve procedures te beschikken en ten slotte bovenal door 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. Deze wet bevat de preventieve beginselen die op meldingsplichtigen van toepassing zijn en hen verplichten te melden aan een nieuw opgerichte administratieve instelling, de Cel voor Financiële Informatieverwerking, CFI, die uit financiële deskundigen is samengesteld en onder leiding van een magistraat staat.

Is de wereld twintig jaar later veranderd en werd het verschijnsel witwassen tegengewerkt?

Het zou zelfgenoegzaam zijn deze vraag bevestigend te beantwoorden. We kunnen echter wel vaststellen dat de mentaliteit veranderd is. De voorkoming van witwassen verloopt tegenwoordig op kruissnelheid, ook al moet er nog vooruitgang worden geboekt. Eerstelijnscontrole werd ingevoerd. Met computersystemen kunnen ongebruikelijke verrichtingen zoals bedoeld in de wet worden opgespoord. Zoals wettelijk vereist werden er gespecialiseerde afdelingen met antiwitwasverantwoordelijken opgericht.

Deze veranderingen hebben tot een volledig ander cliëntacceptatiebeleid geleid, er wordt immers vooraf een doorlichting uitgevoerd. De bevoegde overheden voeren controles uit, op basis van regels die aan de bijzondere kenmerken van elke meldingsplichtige werden aangepast. Kortom, er werd een samenhangend preventiebeleid ingevoerd, de kwaliteit ervan werd door de FAG in het meest recente evaluatieverslag erkend.

De CFI ontvangt elk jaar steeds meer meldingen. Bij een groot aantal stelt de Cel ernstige aanwijzingen van witwassen of financiering van terrorisme vast, deze dossiers worden aan de gerechtelijke overheden doorgemeld.

De CFI heeft met de jaren een gespecialiseerde ploeg samengesteld van een vijftigtal hoogopgeleide medewerkers. Op basis van de uitgevoerde analyse kunnen de leden van de Cel beslissen om dossiers door te melden naar het parket of te seponeren, aan de hand van diepgaande verslagen en een uitgebreide analyse van de verrichtingen. Deze analyse wordt aangevuld met politionele, gerechtelijke en administratieve informatie waartoe de CFI volgens de wet toegang heeft. De CFI kan eveneens een beroep doen op een internationaal netwerk van meer dan honderd buitenlandse meldpunten die binnen de Egmont Groep (die op initiatief van België en de Verenigde Staten werd opgericht) op basis van wederkerigheid samenwerken.

De CFI speelde een leidende rol in internationale organisaties door het voorzitterschap van de FAG en de Egmont Groep op zich te nemen. Ze investeerde aanzienlijke middelen in internationale samenwerking en werkte mee aan het opstellen van internationale standaarden. Deze veranderen voortdurend om de misdaad voor te zijn, misdrijven wijzigen immers ook voortdurend om hindernissen te ontwijken.

Betekent dit dat het Belgische stelsel een dusdanige graad van doeltreffendheid heeft bereikt dat de FAG bij de volgende evaluatie opnieuw onze inspanningen zal erkennen?

Er moet nog heel wat vooruitgang worden geboekt, zowel door de overheden als door de meldingsplichtigen om, indien mogelijk, bij aanvang van de zakelijke relatie aanwijzingen van witwassen op te sporen. Deze inspanningen mogen op geen enkel moment verzwakken. Het risico van grotere commerciële druk op netten om de rentabiliteit van instellingen te verbeteren mag niet worden onderschat. De rol en de onafhankelijkheid van complianceafdelingen en de ethiek van bestuurders moeten het stelsel tegen dit risico beschermen.

Er moeten voor de politie en de gerechtelijke overheden de nodige middelen worden vrijgemaakt zodat witwassen daadwerkelijk kan worden bestraft. Op het vlak van doeltreffendheid moet worden vermeden dat dossiers waar de CFI, de politie en de rechterlijke macht aanzienlijke middelen hebben aangewend op verjaring of de redelijke termijn stoten, zoals de procureur-generaal te Brussel onlangs nog stelde tijdens zijn meeste recente openingsrede in september 2013.

Inbreuken op de bepalingen van de wet van 11 januari 1993 kunnen tot een administratieve sanctie door de toezichthoudende overheden of tuchtoverheden leiden. We kunnen alleen maar vaststellen dat de CFI, die overeenkomstig de wet op de hoogte moet worden gebracht dat dergelijke sancties werden opgelegd, de jongste jaren slechts in kennis werd gesteld van drie administratieve sancties die door de voormalige CBFA werden opgelegd.

Het bedrag van opgelegde boetes blijft vrij beperkt. De andere overheden van meldingsplichtige beroepen hebben hier nooit gebruik van gemaakt. Deze werkelijkheid staat in schril contrast met de enorme boetes die in landen als de Verenigde Staten worden opgelegd, waar sprake is van honderden miljoenen USD aan administratieve boetes. De dreiging van een sanctie speelt wel een zekere preventieve rol, maar daadwerkelijk boetes opleggen (waarbij instellingen ook alle rechten van de verdediging in acht nemen) en dit bekendmaken behoort tot de zienswijze van de wetgever. Over deze kwestie zal ook in de toekomst moeten

worden nagedacht. Er moet een evenwicht worden gevonden tussen een preventief en sanctionerend beleid.

Het twintigjarige bestaan van de Cel is een gelegenheid om een balans op te maken, maar ook om naar de toekomst te kijken. Enkel met behulp van een versterkte samenwerking tussen alle overheidsinstanties en de privésector kan België de opgelegde doelstelling in de strijd tegen witwassen en financiering van terrorisme verwezenlijken. Het onlangs opgerichte Ministerieel Comité voor de coördinatie van de strijd tegen het witwassen van geld van illegale afkomst en het College voor de coördinatie van de strijd tegen het witwassen van geld van illegale afkomst zal hiertoe in grote mate bijdragen.

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 soupçons 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 soupçons 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 verhelen 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, 79 p

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 veloren 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 20e 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 witwas pogingen 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'efficacité 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 pèsent à la fois sur la personne détenue et sur son avocat, permettant de craindre

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.

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

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 ».

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 soupçons*", 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'affaire 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 crime¹³⁶. 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.

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.

Vingt ans se sont écoulés depuis, vingt années d'un combat permanent, tant au plan international que national.

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

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.

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 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. (Caiman 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 personnes, 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 soupçons 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 rechedienst 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 arrondissementele 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 tweesparenbeleid 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, 430 p

¹⁵⁰ BAUD, Jacques, *Encyclopédie des terrorismes et des violences organisées*, Editions Lavauzelle, 2009, p. 397

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, p 11

¹⁵² BAUD, Jacques, *op. cit.*, p. 394

¹⁵³ *Id.*, p. 394

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 « gangsterrorisme »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), p. 65

¹⁵⁵ RAUFER, Xavier, «*Terrorisme, crime organisé : à l'horizon de 2010, quels dangers, quelles menaces ?*» Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale, p. 3 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, p. 64

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, p. 59

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 du Centre de Traitement de l'Information Financière (CTIF) lié par 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 witwasaanpak. 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

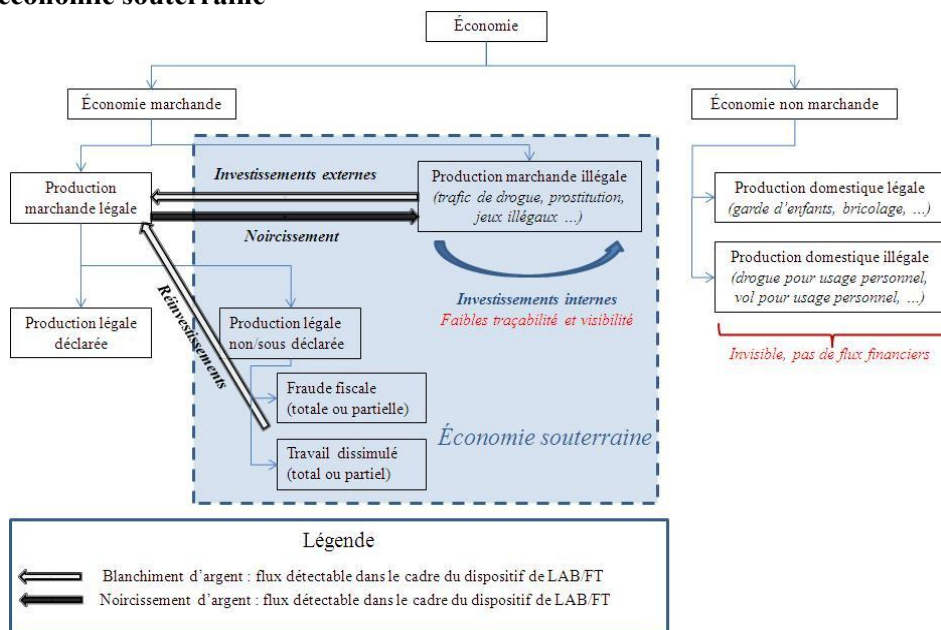
L'économie souterraine, aussi appelée économie non officielle, non enregistrée, non mesurée, englobe d'une part les activités licites productrices non-déclarées et d'autre part les activités illicites productrices de biens et de services.

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.

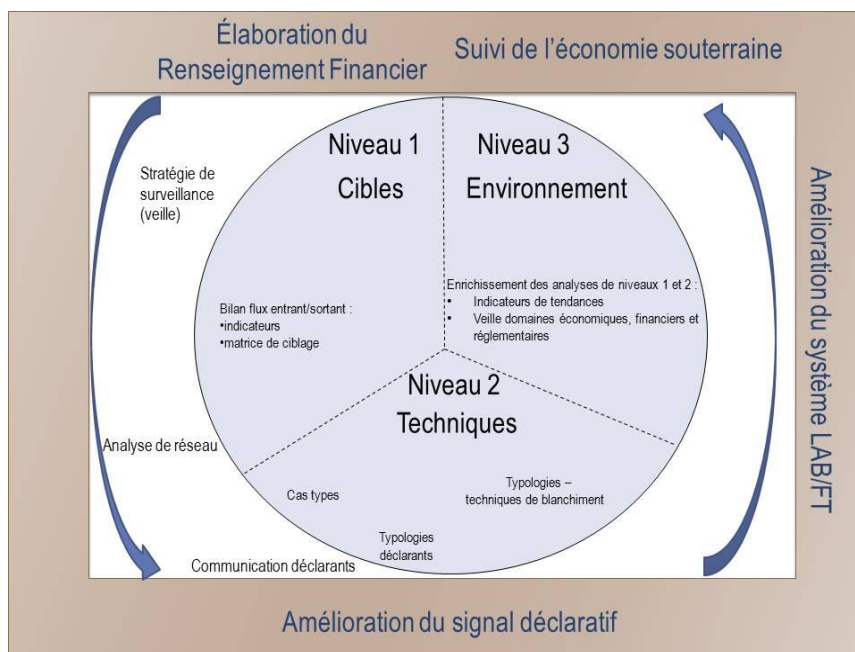
L'analyse des informations réceptionnées contribue à la connaissance de l'économie souterraine

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 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 130 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 afsteven 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 aliases 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 aanbinderen 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.



CEL VOOR FINANCIËLE INFORMATIEVERWERKING

Gulden Vlieslaan 55, bus 1 - 1060 Brussel
Telefoon: 02/533.72.11 - Fax: 02/533.72.00
E-mail: info@ctif-cfi.be - www.ctif-cfi.be

Verantwoordelijke uitgever:
Jean-Claude DELEPIÈRE Gulden Vlieslaan 55, bus 1 - 1060 Brussel

U kunt bijkomende informatie over dit verslag en uitleg bij de cijfers en statistieken uit hoofdstuk II schriftelijk aanvragen door naar info@ctif-cfi.be te e-mailen.