

LA NOTION DE FRAUDE FISCALE
DANS LE CONTEXTE ACTUEL DE LA LOI DU 11 JANVIER 1993 :
ASPECTS PREVENTIFS

PAR

Jean-Claude DELEPIERE

PRESIDENT DE LA CTIF
PRESIDENT DU COMITE R

et

Claire SCOHIER

CONSEILLERE JURIDIQUE A LA CTIF
ASSISTANTE A L'ULB

Jusqu'il n'y a pas si longtemps, le blanchiment de l'argent attirait surtout l'attention lorsqu'il était associé au trafic de stupéfiants. Pourtant le souci des criminels de blanchir des avantages patrimoniaux d'origine illicite concerne toutes les infractions susceptibles de produire de tels avantages patrimoniaux, qu'il s'agisse du trafic de stupéfiants, de la traite des êtres humains ou de la corruption. Dans la mesure où la fraude fiscale est une infraction pénale susceptible de produire des avantages patrimoniaux, elle peut donner lieu à du blanchiment.

Blanchir de l'argent consiste à conférer un aspect légal à des valeurs patrimoniales d'origine délictueuse par une succession d'opérations financières et, ce, afin de les soustraire aux recherches des autorités de poursuite. L'argent, une fois blanchi, est généralement déclaré aux autorités fiscales, ce qui le dote d'une certaine légitimité. De ce point de vue, la fraude fiscale est le procédé inverse consistant à dissimuler des biens d'origine licite aux yeux du fisc. Cependant, les fonds d'origine licite à dérober aux yeux du fisc et les fonds à blanchir se mêlent fréquemment pour emprunter les voies les plus sophistiquées aux fins de dissimulation. Comme le soulignait le Plan d'action contre la délinquance économique, financière et fiscale du 18 juillet 1997, ces différentes formes de criminalité font appel aux mêmes réseaux, circuits financiers, procédures et intermédiaires. Ainsi, ces fonds se nichent notamment dans les paradis fiscaux et dans les banques *offshores* qui offrent l'attrait d'un contrôle moins sévère et de règles strictes de confidentialité.

Ce danger se trouvait d'ailleurs également relayé au niveau européen dans le cadre des travaux du Groupe de Haut niveau chargé d'établir un programme d'action de lutte contre la criminalité organisée, lequel fut approuvé par le Conseil européen le 17 juin 1997. La recommandation 29 du plan d'action faisait référence au lien existant entre la fraude fiscale et la lutte contre la criminalité organisée. Le Groupe de haut niveau partant du constat que la recherche du profit financier est le moteur principal de la criminalité organisée, en conclut que ce type de criminalité risque d'investir un nombre croissant de domaines d'activités où les criminels peuvent voir des perspectives d'infractions économiques (corruption, contrefaçon, fraude à la TVA et autres fraudes fiscales, piratage, fraude au détriment des intérêts financiers des Communautés). Ces criminels vont ensuite se trouver confrontés à la nécessité de

blanchir les profits résultant de ces infractions. En conséquence, le Groupe de haut niveau invitait les Etats membres à se montrer particulièrement attentifs à cette question en liant notamment la fraude fiscale aux législations visant à lutter contre la criminalité organisée.

Alors que la fraude fiscale avait été maintenue à l'écart des dispositifs de lutte contre le blanchiment pendant de nombreuses années au motif qu'il s'agissait d'un champ infractionnel spécifique nécessitant en conséquence des modes de réactions bien déterminés, la prise de conscience de l'enchevêtrement des activités criminelles et des techniques de plus en plus sophistiquées auxquelles il était recouru pour dissimuler et blanchir leur produit, ainsi que de l'utilisation de "l'excuse fiscale" pour éviter l'application des dispositifs de lutte contre le blanchiment, incitèrent les instances internationales et les Etats à reconsidérer peu à peu leurs positions.

1. Le contexte international

La première convention internationale abordant la question du blanchiment est la Convention des Nations Unies contre le trafic de stupéfiants et de substances psychotropes, adoptée à Vienne, le 20 décembre 1988. Il s'agit d'une convention de nature répressive posant des règles liées à l'incrimination, à la confiscation et à la coopération internationale. L'article 3, 10°, de la convention stipule que les infractions qu'elle établit ne peuvent être considérées comme des infractions fiscales aux fins de refuser la coopération. Cela signifie-t-il que le blanchiment du produit d'une infraction fiscale est également visé par les dispositions de la convention? Il faut rappeler que la convention se limite au blanchiment de capitaux issus du trafic de stupéfiants et ne saurait viser en tant que tel le blanchiment lié à la fraude fiscale. Ses auteurs ont toutefois voulu éviter que les Etats membres invoquent le fait que l'opération suspecte serait de nature fiscale pour refuser d'appliquer les dispositions de la Convention. La Belgique a ratifié cette convention le 25 octobre 1995.

Moins de deux ans plus tard, conscient que le phénomène du blanchiment se développait bien au-delà du trafic de stupéfiants, le Conseil de l'Europe adoptait la Convention de Strasbourg relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime du 8 novembre 1990, laquelle vise le blanchiment de biens issus de toute infraction. Elle permet néanmoins aux Etats parties de déclarer que le blanchiment ne sera incriminé qu'à l'égard de certaines infractions principales. Toutefois l'article 18 prévoit la possibilité pour l'Etat de refuser de coopérer à une demande d'entraide lorsque l'infraction sur laquelle porte la demande est une infraction fiscale. La Belgique a ratifié cette convention le 28 janvier 1998. Rappelons à cet égard que le protocole à la convention européenne relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne du 29 mai 2000 prévoit que l'entraide judiciaire ne peut être rejetée au seul motif que la demande se rapporte à une infraction que l'Etat membre requis qualifie d'infraction fiscale.

Peu à peu les Etats ont étendu le champ d'application de la lutte contre le blanchiment, tant sur le plan préventif, que sur le plan répressif, à une multiplicité d'infractions allant de la criminalité organisée à la traite des être humains en passant par les délits financiers. Les instruments internationaux, tout particulièrement les recommandations du GAFI, furent adaptés en vue d'inciter les Etats membres à viser dans leur législation interne tout ce qui relevait de la criminalité grave. Toutefois, les

Etats se montrèrent particulièrement frileux concernant l'infraction de fraude fiscale et ce conformément à une longue tradition des textes internationaux prévoyant des réserves pour cette matière. La question est d'autant plus aiguë lorsque l'on se situe sur le plan préventif et qu'il est demandé à divers organismes financiers tels les établissements de crédit, ou d'autres professions sensibles, tels les notaires, les avocats ou les réviseurs d'entreprises, de faire des déclarations de soupçon de blanchiment aux autorités compétentes aux fins de poursuites judiciaires si les soupçons s'avèrent fondés. Il faut savoir que la recommandation 4 de GAFI invite à ce que les lois sur le secret professionnel des institutions financières et des professions concernées soient conçues de telle façon qu'elles n'entravent pas la mise en oeuvre des Recommandations.

Fin des années 90, la question fiscale et des centres *offshore* connaît certains rebondissements liés à la multiplication de ces centres, à la globalisation des marchés et au développement des technologies de l'information. Les paradis fiscaux sont considérés comme un risque pour les politiques économiques nationales. Certains de ces centres facilitent la création de caisses noires, le blanchiment de capitaux et la création de sociétés écrans. La lutte contre le blanchiment et la criminalité organisée est rapidement apparue comme un outil constructif de dialogue avec les centres *offshore*, plus maniable que celui de l'harmonisation fiscale. C'est pourquoi cette question fut mise à l'ordre du jour des réunions de l'OCDE, du G7 et du GAFI. Lors de leur réunion du 28 avril 1998, les Ministres de l'OCDE demandèrent au GAFI de poursuivre son travail sur les centres extraterritoriaux qui maintiennent le secret bancaire et ne coopèrent pas à la lutte contre le blanchiment. Quelques jours plus tard, le 8 mai 1998, les Ministres des Finances du G7 voulurent s'assurer que les institutions financières déclaraient les transactions suspectes même lorsqu'elles estiment que l'activité criminelle en cause est relative à la fraude fiscale. Ils justifiaient cette attitude par le fait que les criminels parvenaient à échapper au dispositif antiblanchiment en déclarant à leurs banquiers que les fonds présentaient un lien avec la fraude fiscale. En conséquence, le GAFI précisa la portée de ses Recommandations en 1999 afin de juguler les effets de l'excuse fiscale et d'éviter que les institutions financières refusent de communiquer des transactions suspectes lorsque celles-ci sont liées à des affaires fiscales. La note interprétative à la nouvelle Recommandation 13 du GAFI, adoptée en juin 2003 et concernant la déclaration de soupçon, stipule que « *les opérations suspectes devraient être déclarées par les institutions financières que ces opérations soient ou non considérées comme portant également sur des questions fiscales* ».

Dans la même optique, les Ministres de l'OCDE avaient demandé au GAFI de mener des efforts à l'égard des centres extraterritoriaux. C'est dans ce cadre que le GAFI avait mis sur pied, en septembre 1998, un groupe *ad hoc* sur les Etats et les territoires ne coopérant pas à la lutte antiblanchiment. Le premier rapport de ce groupe épinglant quinze pays et territoires non coopératifs fut publié en juin 2000. Au total, vingt-quatre pays furent ainsi listés. L'impact de ce processus, en raison de la pression exercée sur les Etats, fut d'une telle ampleur que la liste se réduit aujourd'hui à trois Etats¹.

Les Nations Unies ont également apporté leur pierre à l'édifice. En juin 1998, elles ont présenté les conclusions d'une étude intitulée *Paradis financiers, secret bancaire et*

¹ Myanmar, Nauru, Niger.

blanchiment d'argent qui met en évidence comment les organisations criminelles utilisent largement les systèmes financiers *offshore* pour blanchir de l'argent. Parmi les exemples cités par cette étude, on trouve d'importantes affaires de fraude fiscale qui ont défrayé la chronique, notamment des affaires de fraude sur le carburant automobile qui s'étaient révélées fort lucratives pour les organisations criminelles russes à New York, au New Jersey et en Floride dans les années 80. Se fondant sur les conclusions de ce rapport, le Programme mondial contre le blanchiment de l'argent de l'ONU a entrepris diverses actions visant à élaborer des normes internationales pour empêcher l'utilisation du secteur financier *offshore* à des fins de blanchiment et à entamer un dialogue constructif avec le monde international des affaires *offshore*. Cette étude constate par ailleurs que "l'un des principaux facteurs qui continuent à favoriser la criminalité est l'exemption accordée à l'évasion ou à la fraude fiscales dans la réglementation sur le blanchiment de nombreux pays. Il n'est peut-être pas essentiel que la fraude fiscale soit une infraction principale dans une inculpation de blanchiment d'argent (...). Mais si l'on autorise les institutions financières et autres à ne pas communiquer d'informations sur des comportements suspects au motif qu'elles estiment, ou déclarent estimer, que les fonds sont 'uniquement' de l'argent non déclaré au fisc, on leur donne la possibilité, ainsi qu'à leurs clients, de rationaliser leur comportement, à savoir faire des affaires comme elles l'entendent et déclarer ultérieurement à un tribunal ou à des services de réglementation qu'elles ne pensaient pas que les fonds étaient des produits de la criminalité, mais uniquement des produits d'une évasion fiscale, échappant ainsi à une condamnation et/ou à une mesure réglementaire sévère"².

La Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisée adoptée le 15 novembre 2000, qui inclut des dispositions relatives au blanchiment, demande notamment la levée du secret bancaire dans le cadre des mesures liées au gel, à la saisie et à la confiscation et des mesures de coopération judiciaire et précise que les infractions qu'elle vise ne peuvent être considérées comme des infractions fiscales en vue de refuser la coopération judiciaire.

Enfin, le FMI a, lui aussi, développé son propre programme sur les centres financiers *offshore* destiné à renforcer les mesures de contrôle du système financier dans ces centres. Ce programme fait partie du programme d'assistance technique du FMI et est mis en œuvre sur une base volontaire. Il inclut un module antiblanchiment.

2. La situation au sein de l'Union européenne

Si la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment a été dotée d'un certain cadre normatif grâce à la directive CEE/91/308 du Conseil des Communautés européennes du 10 juin 1991, les Etats disposaient d'une marge de manoeuvre relativement étendue pour assurer la mise en œuvre de ce dispositif. Après avoir passé brièvement en revue le contenu de la directive européenne, nous envisagerons sa mise en œuvre par les différents Etats membres sous l'angle de la couverture des infractions fiscales.

² J. A. BLUM et al., *Paradis financiers, secret bancaire et blanchiment d'argent*, ONU, Office pour le contrôle des drogues et la prévention du crime, New York, 1999, p. 57.

2.1. Le droit communautaire

La directive 91/308 du 10 juin 1991 ne couvrait explicitement, lors de son adoption, que les capitaux provenant du trafic illicite de stupéfiants. Toutefois le préambule soulignait que le blanchiment avait une influence évidente sur le développement du crime organisé en général, que le phénomène du blanchiment concernait non seulement le produit d'infractions liées au trafic de stupéfiants mais aussi le produit d'autres activités criminelles telles que le crime organisé et le terrorisme. Afin de s'aligner sur les nouveaux standards internationaux de la lutte contre le blanchiment, l'Union européenne a modifié la directive par la Directive 2001/97/CE. L'une des axes majeurs de cette modification est l'extension du dispositif préventif à de nouveaux types de criminalité. Désormais le dispositif préventif de la directive concerne non seulement le trafic de stupéfiants mais également d'autres formes de criminalité grave telles que les activités des organisations criminelles, la fraude au budget des Communautés européennes et la corruption. La directive invite en outre les Etats à viser "toute infraction susceptible de générer des produits substantiels passibles d'une peine d'emprisonnement sévère, conformément au droit pénal de l'Etat membre"³. Avant le 15 décembre 2004, les Etats membres devaient modifier cette définition afin de la rapprocher de la définition de l'infraction grave figurant dans l'Action commune du 3 décembre 1998 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne concernant l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime. En outre, le Conseil invitait la Commission à présenter, avant cette date, une proposition de directive modifiant la présente directive à cet égard.

L'Action commune du 3 décembre 1998 établissait que les infractions graves sont toutes celles qui sont punies d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté d'une durée maximale supérieure à un an ainsi que celles punies d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté d'une durée minimale supérieure à six mois. Comme la Belgique est dotée d'un système juridique qui prévoit un seuil minimal de peine pour la plupart des infractions, c'est donc ce critère qui doit lui être appliqué. Seules les infractions qui, en Belgique, sont punies d'une peine minimum supérieure à six mois sont couvertes dans ce système.

Le 20 septembre 2005, le Conseil a adopté une nouvelle directive qui vient remplacer les deux directives précédentes. Celle-ci substitue à l'action commune la décision-cadre du Conseil du 26 juin 2001 concernant le blanchiment d'argent, l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime⁴. Ce texte reproduit en fait, à l'identique, le système de seuil de peine prévu par l'action commune. Des seuils identiques de peine sont d'ailleurs désormais prévus dans la recommandation 1 du GAFI. Comme le souligne le considérant 7 de la troisième directive, l'élargissement de l'éventail des infractions principales facilitera la déclaration des transactions suspectes ainsi que la coopération internationale. On peut toutefois exprimer certains doutes quant à la transposabilité directe de tels critères en droit national, les institutions financières n'étant pas outillées pour faire le tri entre les infractions punies ou non des seuils de peine ainsi prévus. En outre, la technique des seuils de peine ne permet pas d'atteindre une harmonisation

³ Article 1, E, dernier tiret de la Directive 2001/97/CE.

⁴ *JO.*, L 182, 5 juillet 2001, p. 1.

communautaire des infractions sous-jacente à couvrir, ces seuils étant très disparates d'un Etat à l'autre.

2.2. *Les droits des Etats membres*

Les données qui suivent n'incluent pas les dix nouveaux Etats membres. Sur le plan répressif, certains Etats, dont la France et la Belgique, recouvrent le blanchiment de capitaux issus de toute infraction quelle qu'elle soit y compris toutes les infractions de fraudes fiscales. D'autres Etats ne la visent que lorsqu'elle atteint un certain degré de gravité (Espagne, Autriche, Suède). Sur le plan préventif, certains Etats la visent explicitement dans leur législation préventive (notamment l'Irlande et la Finlande), d'autres la recouvrent implicitement au titre de criminalité grave (l'Allemagne, le Royaume-Uni). Des pays comme la Belgique, la France et l'Autriche, ne la prennent en considération que lorsqu'elle est intégrée à une structure criminelle organisée ou si elle atteint un certain degré de gravité. Enfin, quel que soit le niveau d'action, certains Etats comme le Luxembourg et le Portugal excluent la fraude fiscale en matière de blanchiment.

Dans la plupart des Etats où le dispositif préventif recouvre la fraude fiscale, les autorités chargées de la lutte contre le blanchiment (unités d'informations financières) peuvent transmettre des informations aux autorités fiscales⁵. Dans d'autres, cette transmission est impossible⁶ ou indirecte, dès lors qu'elle se réalise via l'autorité judiciaire⁷. Par contre, ce n'est pas parce que les autorités antiblanchiment peuvent fournir des informations aux autorités fiscales que l'inverse est vrai. Seulement six Etats membres prévoient un échange d'information dans les deux sens⁸. Ces disparités dans les systèmes ont une incidence sur la coopération entre les différentes autorités responsables. L'essentiel, nous semble-t-il, est que le champ préventif soit couvert lorsque l'infraction sous-jacente est d'une certaine gravité et que la coopération soit alors possible, de façon directe ou indirecte. Nous verrons plus loin comment le système belge a trouvé un compromis sur la question sensible de la fraude fiscale tout en préservant une relation de confiance avec les organismes et professions qui collaborent au système, garante de l'efficacité de celui-ci.

3. **La fraude fiscale dans le cadre du dispositif préventif belge**

Nous n'aborderons ici que la couverture de la fraude fiscale dans le cadre du dispositif préventif belge dès lors que le dispositif répressif est abordé dans la contribution de Monsieur Desterbeck.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le législateur belge a opté pour un champ d'application plus restreint sur le plan préventif que répressif. Seules sont visées les criminalités qui par leur gravité et leur complexité requièrent la mise en œuvre de moyens de recherche exceptionnels⁹.

⁵ C'est le cas du Danemark, de la Finlande, de l'Allemagne, de l'Irlande, de l'Italie, des Pays-Bas, de la Suède et du Royaume-Uni.

⁶ Autriche, Grèce, Luxembourg et Portugal.

⁷ Belgique, France, Espagne.

⁸ Pays-Bas, Finlande, Irlande, Suède, Danemark, Allemagne.

⁹ *Doc. Parl., Sénat, 1991-1992, n° 468-1, p. 8.*

L'énumération des infractions sous-jacentes de l'article 3, §2, de la loi du 11 janvier 1993 ne renvoie pas à des incriminations spécifiques du Code pénal mais procède par énumération d'activités criminelles exprimées dans le langage courant. Il s'agit d'une volonté du législateur de ne pas mettre les organismes financiers et autres professions concernées devant une tâche exorbitante, dépassant leur faculté d'expertise et consistant à rechercher, dans chaque cas, la présence des éléments constitutifs de telle ou telle infraction. C'est d'une manière générale, le rôle de la CTIF après traitement des informations d'établir un lien sérieux avec une des formes de criminalités graves visées par la loi.

La fraude fiscale a été introduite dans la loi du 11 janvier 1993 par la loi du 7 avril 1995. Inutile de dire que lors des débats parlementaires précédant l'adoption de cette loi, le secteur financier fit état de ses craintes de se voir attribuer un rôle d'auxiliaire de l'administration fiscale.

Déjà au cours des travaux préparatoires de la loi du 11 janvier 1993, la Commission des Finances du Sénat avait insisté pour que les fraudes de type carrousel TVA soient prises en considération dans la mesure où elles relevaient de la criminalité organisée et étaient certainement passibles des articles 322 et 326 du Code pénal, relatifs à l'association de malfaiteurs. Pour la Commission des Finances du Sénat: "Le blanchiment d'argent provenant de ce type de fraude doit également être dénoncé par les organismes financiers". A l'occasion du plan global du 17 novembre 1993, l'avis de la Cellule fut sollicité quant à l'extension éventuelle du champs d'application de la loi du 11 janvier 1993, lorsque le gouvernement a visé "la fraude fiscale grave et organisée (carrousel TVA)".

Dans son avis, la Cellule avait estimé qu' « *il résulte tout aussi clairement des travaux préparatoires qu'en dehors de l'hypothèse d'une fraude fiscale organisée, le blanchiment de fonds provenant de la fraude fiscale n'est pas visé par la loi du 11 janvier 1993.*¹⁰ *Il a paru évident pour les auteurs de la loi qu'agir autrement aurait conduit à un dysfonctionnement du système envisagé. Ceci est d'ailleurs illustré par le fait que dans les pays où la loi ne connaît pas cette restriction au devoir de dénonciation, la collaboration du secteur financier s'avère plus difficile à obtenir.* »¹¹ La Cellule faisait aussi remarquer qu' « *en ce qui concerne la fraude fiscale grave et organisée, il fallait toutefois être conscient du fait que ce concept est imprécis et qu'il devrait être explicité. Elle proposa que le texte de la loi vise expressément "la fraude fiscale grave et organisée qui met en oeuvre des mécanismes particulièrement complexes ou qui use de procédés à dimension internationale* ». »¹²

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

« *La gravité de la fraude peut résulter notamment non seulement de la confection et de l'usage de faux documents ou du recours à la corruption de fonctionnaires publics, mais surtout de l'importance du préjudice causé au Trésor public et de l'atteinte portée à l'ordre socio-économique. Le critère d'organisation de la fraude peut, quant*

¹⁰ Sénat, *Doc. Parl.*, n° 468-2, S.E. 1991-1992, p. 7.

¹¹ Cellule de traitement des informations financières, *Rapport d'activités 1993-1994*, p. 32.

¹² Cellule de traitement des informations financières, *Rapport d'activités 1993-1994*, p. 32.

à lui, se définir notamment par rapport à l'utilisation de sociétés-écrans, d'hommes de paille, de constructions juridiques complexes, de comptes bancaires multiples utilisés pour des transferts internationaux de capitaux. Ces éléments précisent également la dimension internationale de la fraude »¹³.

Il ressort de ces précisions que d'autres fraudes fiscales que le carrousel TVA sont visées. Des exemples concrets de ce type de dossiers seront fournis par la suite.

Signalons que cette notion a été reprise par le législateur dans le nouvel article 265 du Code des sociétés qui répute faute grave et caractérisée dans le cadre de la faillite toute fraude fiscale grave et organisée au sens de l'article 3, §2, de la loi du 11 janvier 1993. On retrouve également cette notion dans la loi du 19 décembre 2002 portant extension des possibilités de saisie et de confiscation en matière pénale¹⁴.

Selon le Ministre, « ce sera la Cellule de traitement des informations financières qui décidera s'il s'agit d'une fraude fiscale grave et organisée ». ¹⁵ Si l'analyse révèle des indices sérieux de blanchiment en ce sens, la Cellule transmet le dossier au parquet aux fins de poursuites pénales éventuelles. En raison du secret professionnel strict de la Cellule, l'administration fiscale n'est pas autorisée à lui demander des informations. Précisons toutefois qu'un tempérament a été apporté par la loi du 12 janvier 2004 à l'étanchéité de l'échange d'information de la Cellule vers les administrations fiscales. Désormais, lorsque la Cellule transmet au parquet des dossiers liés à la fraude fiscale grave et organisée, elle avertit de ce fait le Ministre des Finances. Ce tempérament est donc strictement délimité.

La 3^{ème} Directive qui vient d'être adoptée et introduisant un mécanisme de seuil de peine permet de maintenir le système belge en l'état. En effet, les faits de fraude fiscale simple ne sont pas punis en Belgique de peines minima supérieures à six mois.

4. Le rôle de la Cellule dans le cadre de la Déclaration Libératoire Unique

Même si la procédure de DLU appartient déjà presque au passé, il est utile de rappeler les spécificités du rôle joué par la Cellule dans ce cadre, d'autant que ce rôle produit encore des effets aujourd'hui. La loi du 31 décembre 2003 instaurant une déclaration libératoire unique, en son article 6, §6, confère une mission spécifique à la Cellule, en marge de sa fonction de centralisation et d'analyse des transactions suspectes liées au blanchiment de capitaux. Cet article prévoit, en effet, que les organismes financiers concernés transmettent à la Cellule une liste reprenant l'identité des personnes physiques à qui une attestation a été délivrée, le numéro de l'attestation et le montant des sommes, capitaux ou valeurs mobilières, et ce, afin de permettre un contrôle de l'authenticité de l'attestation¹⁶. Sur la base de l'article 8 et par dérogation à l'article 17, §1^{er}, de la loi du 11 janvier 1993, la Cellule est tenue, lorsqu'elle en est requise

¹³ Sénat, *Doc. Parl.*, n° 1323-1/1994-1995, p. 3.

¹⁴ L'article 4, c), de la loi vise « la fraude fiscale grave et organisée pour laquelle ont été utilisés des mécanismes ou procédés particulièrement complexes à l'échelle internationale ».

¹⁵ Sénat, *Doc. Parl.*, n° 1323-2/1994-1995, p. 9.

¹⁶ Le modèle d'attestation est publié en annexe de l'arrêté royal du 9 janvier 2004 fixant les modèles des formulaires à utiliser en exécution de la loi du 31 décembre 2003 instaurant une déclaration libératoire unique, *M.B.* du 14 janvier 2004, p. 2028.

par écrit par une des instances publiques susvisées à laquelle l'attestation a été produite, de confirmer l'authenticité de l'attestation visée.

Vu le caractère spécifique de la mission confiée ainsi à la Cellule, quelle est l'étendue exacte de ses compétences et pouvoirs à l'égard des informations qui lui sont ainsi délivrées ? L'exposé des motifs est assez explicite en disant que « *l'envoi à la Cellule se limite à permettre la vérification ultérieure de l'authenticité des attestations* »¹⁷. L'objectif du législateur est évidemment clair : l'anonymat de la déclaration devant être complet à l'égard des autorités fiscales, le seul moyen de garder une preuve de l'attestation rattachée à l'identité d'une personne tout en garantissant son anonymat était de transmettre l'information à une autorité soumise à un secret professionnel strict. Or la Cellule est soumise à un secret professionnel renforcé qui déroge même à l'article 29 du Code d'instruction criminelle qui oblige toute autorité publique à transmettre au parquet les éléments d'infractions dont elle a connaissance. C'est à cette fin que la liste des attestations est transmise à la Cellule et non en raison du rôle de cette dernière en tant qu'autorité de lutte contre le blanchiment d'argent. « *La Cellule de traitement des informations financières est parfaitement étanche à l'égard des autorités judiciaires, des services de police et des services administratifs, en ce compris les services de l'administration fiscale.* »¹⁸

La liste ne constitue donc en aucun cas une déclaration de soupçon permettant de saisir valablement la Cellule. Une chose est certaine : la Cellule ne peut ouvrir un nouveau dossier sur la base de l'information ainsi transmise ni recueillir des informations complémentaires à l'égard des personnes figurant sur cette liste¹⁹. Cela serait contraire au texte de la loi.

La question est plus épineuse dans le cas où se retrouve reprise dans la liste l'identité d'une personne pour laquelle la Cellule a été au par ailleurs valablement saisie dans le cadre d'une déclaration de soupçon. Il s'agit ici d'un usage indirect de la liste à des fins de confirmation ou d'infirmité d'informations dont la Cellule dispose déjà. Ceci ne vise pas tant en définitive les cas où la Cellule serait saisie d'une déclaration de soupçon dans le cadre de la DLU, puisque dans ce cas la liste n'apporte aucune information complémentaire, la Cellule étant déjà au courant que la personne a rentré une déclaration libératoire, mais plutôt les situations où la Cellule a reçu une déclaration hors du champ de la DLU et où il s'avérerait que la déclaration de soupçon concerne par ailleurs une personne ayant rentré une déclaration libératoire. Il est utile, dans ce cas, pour la Cellule de compléter l'information dont elle dispose par l'information liée à la DLU. Ce rôle permet en outre d'instaurer une garantie supplémentaire à celle instaurée par la vigilance des organismes financiers concernés quant au fait que la DLU n'est pas utilisée aux fins de blanchir des capitaux liés à une forme de criminalité grave. Cette interprétation du texte répond en outre au sentiment d'inquiétude de certains parlementaires quant à la capacité limitée des banques, sur la base des informations dont elles disposent, de faire la différence entre les fonds d'origine criminelle et les autres²⁰. L'usage ainsi fait de la liste ne met absolument pas

¹⁷ Chambre des représentants, *Doc. Parl.*, 2003-2004, DOC 51 0353/001, p. 14.

¹⁸ R. FORESTNI et R. ROSOUX, *La déclaration libératoire unique*, Cahiers de fiscalité pratique, Larcier, 2004, p. 43.

¹⁹ Exposé de J. Spreutels devant la Chambre, *Doc. Parl.*, 2003-2004, DOC 51 0353/005, p. 33.

²⁰ Rapport fait au nom de la Commission des finances et du budget, Chambre des Représentants, *Doc. Parl.*, 2003-2004, DOC 51 0353/005, p. 86.

en cause l'anonymat fiscal instauré par la loi, la Cellule ne transmettant des dossiers au parquet que si elle dispose d'indices sérieux quant à l'existence d'un blanchiment de capitaux liés à une criminalité grave visée à l'article 3 de la loi du 11 janvier 1993, laquelle sort précisément du champ d'application de la DLU. Elle permet au contraire de faire sortir ses pleins et entiers effets à l'article 2, §2, qui prive d'effet les DLU portant sur des sommes, capitaux ou valeurs mobilières provenant de la réalisation d'opérations de blanchiment ou d'un délit sous-jacent visé à l'article 3 de la loi du 11 janvier 1993.

Le Ministre a montré sa faveur pour cette interprétation en affirmant que si la Cellule ne pourra exploiter la liste et mener des enquêtes sur les personnes qui y figurent, elle pourra toutefois, si elle dispose de renseignements graves et concordants en matière de blanchiment de capitaux (et non de fraude fiscale), vérifier si la personne concernée figure sur la liste²¹.

L'usage de cette information résulte en outre de la simple application de l'article 15 de la loi du 11 janvier 1993 qui autorise la Cellule, lorsqu'elle est saisie d'une déclaration de soupçon, à interroger les organismes financiers concernés, afin de compléter les informations dont elle dispose concernant cette déclaration de soupçon et en vertu de laquelle elle est autorisée à interroger ces organismes aux fins de savoir si une personne a rentré une déclaration libératoire unique. En effet, l'article 5 de la loi du 31 décembre 2003 se limite à interdire l'utilisation de la déclaration comme indice ou indication pour effectuer des enquêtes ou des contrôles de nature fiscale²².

Pour le surplus, la Cellule conserve son rôle habituel à l'égard des déclarations de soupçon réalisées par les organismes financiers qui dans le cadre d'une DLU suspecteraient du blanchiment d'argent. Si la Cellule décide, après analyse, qu'il y a des indices sérieux de blanchiment, elle transmettra le dossier au parquet.

5. Statistiques et typologies liées à la fraude fiscale

5.1. Les statistiques liées à la fraude fiscale et aux infractions dérivées

Les statistiques générales de la Cellule montrent que du 1^{er} décembre 1993 au 31 décembre 2004, elle a reçu 94.389 déclarations dont 55.307 (58,6 %) ont été transmises au parquet. Depuis son entrée en fonction, le nombre de déclarations de soupçon reçues par la Cellule est quasiment en hausse constante²³. Alors qu'en 1994, le nombre mensuel moyen de déclarations s'élevait à 181, il atteint 936 en 2004. Les 94.389 déclarations reçues par la Cellule ont été regroupées en 18.926 dossiers dont 6.430 (34 %) ont été transmis au parquet, ce qui signifie que la plupart des dossiers transmis regroupent plusieurs déclarations. Les dossiers transmis jusqu'au 31 décembre 2004 portent sur un montant total de 11,7 milliards d'euros. Au 31 décembre 2004, les cours et tribunaux ont prononcé des condamnations dans au moins

²¹ *Ibidem*, p. 109.

²² R. FORESTNI et R. ROSOUX, *La déclaration libératoire unique*, Cahiers de fiscalité pratique, Larcier, 2004, p.69.

²³ A l'exception de la période d'activités comprise entre le 1er janvier et le 31 décembre 2003, au cours de laquelle le nombre de déclarations adressées à la Cellule a connu une légère diminution par rapport aux autres années. L'explication de cette évolution provient pour l'essentiel de la chute du nombre de déclarations provenant des bureaux de change suite à l'introduction physique de l'euro.

665 de ces dossiers. 1085 personnes ont été condamnées à des peines de prison et des peines d'amende. Le montant connu des confiscations prononcées s'élève à 517 millions d'euros.

Si les dossiers liés à la fraude fiscale grave et organisée représentent 10,4 % de l'ensemble des dossiers transmis au parquet de 1993 à 2004, ils représentent 13,1% des dossiers transmis en 2004.

D'année en année, le nombre de dossiers transmis par la Cellule au parquet concernant la fraude fiscale grave et organisée n'a cessé de croître. Il s'agit essentiellement de dossiers portant sur des carrousels TVA (88,5% des dossiers de fraude fiscale)²⁴. L'augmentation des dossiers de ce type a également été constatée par les experts du GAFI lors de la réunion sur les typologies de décembre 2000²⁵.

« L'organisation de carrousels est jugée par les fonctionnaires des différents pays de l'Union en charge de la lutte contre la fraude fiscale comme le principal facteur auquel il convient de s'attaquer, avant tout autre type de fraude fiscale, et est considérée comme plus préjudiciable que tout autre type de fraude à la TVA »²⁶. En effet, ce type de fraude offre à ses organisateurs un rendement fort important qui fait qu'elle est investie par la grande criminalité organisée.

Certains secteurs de l'économie sont particulièrement touchés par les carrousels: le matériel informatique (35,1% des dossiers carrousels transmis par la Cellule), la téléphonie mobile (17,3% des dossiers), les voitures (14,6% des dossiers), les produits pétroliers (7,8%), le matériel Hi-fi et électronique (4,2%) et le textile (2,5%). On retrouve les mêmes secteurs au niveau des informations récoltées sur le plan européen. Ces secteurs sont particulièrement sensibles notamment en raison de la forte concurrence qui y règne ou du taux élevé de TVA frappant certains produits.

Il est indéniable, en outre, que des aspects fiscaux peuvent, une fois le dossier transmis aux parquets, être poursuivis par ceux-ci et par les autorités fiscales pour des dossiers transmis en relation avec le trafic illicite de biens et de marchandises (21,4% des dossiers transmis de 1993 à 2004 et 19,1% en 2004), l'escroquerie (5,6% et 13,1%), les infractions liées à l'état de faillite (2,4% et 5,4%), l'abus de biens sociaux (0,4% et 3,5%).

En élargissant ces constatations, on peut donc dire que du 1^{er} décembre 1993 au 31 décembre 2004, la délinquance économique et financière au sens large représente 40% des activités liées au blanchiment détectées par la Cellule et transmises aux autorités judiciaires. Si l'on considère le dernier exercice 2004, ce pourcentage passe à 54,8%.

²⁴ Les autres cas de fraude fiscale grave et organisée concernent des dossiers à dimension internationale qui présentent des constructions complexes mettant en place des structures sociétaires écrans et portant sur des montants importants.

²⁵ GAFI, *Rapport 2000-2001 sur les typologies du blanchiment de capitaux*, p. 25.

²⁶ J.P. Brard, *La lutte contre la fraude et l'évasion fiscales : retrouver l'égalité devant l'impôt*, Assemblée nationale, Les Documents d'information, n° 1802, septembre 1999, p. 245.

5.2. Les typologies liées à la fraude fiscale

Il est utile de présenter des typologies de cas de fraude fiscale, de type carrousel ou non, rencontrés par la Cellule.

5.2.1. Les dossiers liés aux fraudes à la TVA de type carrousel

A. Opérations de blanchiment liées à une fraude à la TVA de type carrousel dans le secteur informatique

Le dossier suivant confirme la présence de diverses caractéristiques typologiques rencontrées dans les dossiers liés à des carrousels TVA et identifiées par la Cellule. Il s'agit notamment du recours à des comptes de passage, à des sociétés écrans ainsi que l'intervention de secteurs sensibles en matière de fraudes à la TVA de type carrousel.

La déclaration de la banque

La société A, établie à l'étranger, était titulaire d'un compte auprès d'une banque en Belgique. Ce compte avait été ouvert par une personne, mandataire sur le compte, qui résidait en Belgique et qui n'exerçait aucune activité professionnelle connue. Dès son ouverture, ce compte avait enregistré d'importants transferts d'ordre de diverses sociétés étrangères.

L'intervention de la Cellule

De l'examen de l'activité du compte, il ressortait que les fonds n'avaient fait que transiter par le compte et avaient immédiatement été transférés en faveur de diverses autres sociétés étrangères.

Il n'existait aucune justification économique à ce qu'une société établie à l'étranger effectue autant d'opérations par le biais d'un compte ouvert en Belgique, d'autant que ces opérations étaient effectuées avec l'étranger.

L'explosion du chiffre d'affaires sur un compte de passage ouvert au nom d'une société écran par un homme de paille est caractéristique des opérations liées à la fraude à la TVA de type carrousel.

En outre, la société A et les autres sociétés impliquées dans ce dossier étaient toutes actives dans le secteur informatique, secteur réputé sensible pour des opérations liées à une fraude à la TVA de type carrousel.

De source policière, il ressortait que plusieurs des sociétés impliquées dans les opérations réalisées étaient connues dans le cadre d'une fraude fiscale grave et organisée. Elles faisaient, par ailleurs, déjà l'objet de dossiers transmis par la Cellule en lien avec cette criminalité.

Une information judiciaire a été ouverte.

B. Déclaration d'opérations de blanchiment par un réviseur

Si les secteurs bancaire et financier sont toujours les plus utilisés par les blanchisseurs afin de réaliser leurs opérations, il apparaît que ces derniers s'appuient de plus en plus sur d'autres intermédiaires, comme les titulaires de professions non financières. Cette tendance est illustrée dans le dossier suivant. En l'espèce, les opérations suspectes effectuées par un blanchisseur ont éveillé les soupçons d'un réviseur qui a procédé à une déclaration de soupçon à la Cellule.

La déclaration du réviseur

Une société de réviseurs d'entreprises avait procédé à une déclaration de soupçon concernant l'un de ses clients, la société X. Cette société, sise en Belgique, avait été constituée par un ressortissant étranger et mise en liquidation quelques mois plus tard. Le gérant de la société avait fait appel à la société de réviseurs d'entreprises déclarante pour établir le rapport de liquidation. A la liquidation, la société X avait une créance sur des fournisseurs étrangers auxquels elle aurait versé des acomptes et n'aurait pas reçu la marchandise. La société X a revendu cette créance à une société étrangère pour un montant nettement inférieur en enregistrant dans ses comptes une perte exceptionnelle équivalente à la différence. Par cette opération, le gérant de la société X a vidé la société et annulé le résultat comptable acquis avant la mise en liquidation.

L'intervention de la Cellule

Selon des renseignements recueillis auprès de l'administration fiscale, la société X a été contrôlée par l'ISI pour des soupçons de fraude à la TVA de type carrousel et fait partie d'un réseau de fraude.

L'analyse du compte de cette société indiquait qu'elle avait enregistré un important chiffre d'affaires peu de temps après sa constitution et qu'elle avait rapidement cessé ses activités, ce qui est caractéristique des dossiers de fraude TVA de type carrousel.

Une information judiciaire a été ouverte.

5.2.2. Les dossiers liés à la fraude fiscale grave et organisée de dimension internationale présentant des constructions complexes mettant en place des structures sociétaires écrans et portant sur des montants importants

A. Utilisation du compte tiers d'un bureau d'avocats en tant que compte de passage pour compte d'une société écran

Le dossier suivant est une illustration du recours de plus en plus fréquent aux professions non financières par les blanchisseurs. Ils utilisent le canal de ces professions notamment pour être introduits auprès d'institutions financières. Néanmoins, le recours à ces professionnels ne se limite pas à ce type d'intervention, comme le démontre le dossier suivant. En l'espèce, les blanchisseurs ont utilisé le

compte tiers d'un bureau d'avocats en tant que compte de passage pour le compte d'une société écran.

La déclaration de la banque

Une banque a adressé une déclaration de soupçon à la Cellule concernant des transferts internationaux suspects. En l'espèce, d'importants transferts d'ordre de sociétés d'investissements établies dans le pays A avaient été effectués, pour compte de la société belge X, sur le compte tiers d'un bureau d'avocats en Belgique. Le compte tiers avait ensuite été débité au moyen de transferts en faveur d'une société établie dans le pays B. Le montant total des opérations s'élevait à plusieurs millions d'EUR.

L'intervention de la Cellule

De l'analyse de la Cellule, il ressortait que ce compte tiers servait visiblement de compte de passage afin de rendre le montage plus opaque.

Il n'existait, en effet, aucune justification au passage des fonds par ce compte tiers, la société belge X étant titulaire de comptes auprès de banques en Belgique.

En outre, il apparaissait, d'une part, que la majorité des administrateurs de la société X résidaient en Asie et n'avaient aucun lien avec la Belgique et, d'autre part, que les actionnaires de cette société étaient les sociétés d'investissements établies dans le pays A.

Dans ce contexte, la société X semble jouer le rôle de société écran destinée à dissimuler les liens entre l'origine et la destination des fonds.

Des renseignements fiscaux recueillis par la Cellule, il est ressorti que, par l'entremise de la société X, les sociétés d'investissements établies dans le pays A, donneuses d'ordre des transferts internationaux, ont agi de la sorte pour alléger la pression fiscale liée à d'importants investissements réalisés dans le pays B.

Une instruction judiciaire a été ouverte.

- B. Mise en place d'une structure sociétaire complexe dans le but de réaliser des opérations de blanchiment – intervention d'experts juridiques, comptables et fiscaux

Le dossier suivant illustre la mise en place par les blanchisseurs de structures sociétaires complexes. La finalité de ces structures est clairement de faire obstacle à l'identification des bénéficiaires économiques réels des opérations effectuées auprès d'institutions financières belges. L'intervention de ces structures dans la réalisation d'opérations sans justification économique licite est caractéristique des opérations de blanchiment.

Les montages financiers peuvent être rendus encore plus opaques lorsqu'il est fait recours à des sociétés écrans situées dans des paradis fiscaux ou des centres *offshore*, à des comptes de passage ainsi qu'à des conseillers juridiques, financiers et fiscaux.

La déclaration de la banque

Une banque a procédé à une déclaration de soupçon à la Cellule concernant l'un de ses clients, une société d'investissements. Cette société, initialement constituée dans un centre *offshore*, avait fait transférer son siège social en Belgique pour prendre la forme d'une société anonyme de droit belge par l'entremise d'un cabinet d'avocats. Peu après, cette société avait été dissoute et plusieurs nouvelles sociétés avaient été constituées, reprenant les activités de la première société, l'ensemble ayant été réalisé avec l'aide de bureaux comptables et fiscaux.

Cette société d'investissements avait ouvert un compte en Belgique sur lequel des transferts importants avaient eu lieu, d'ordre de sociétés étrangères. Les fonds avaient ensuite été transférés en faveur de comptes ouverts auprès de la même banque en faveur des sociétés nouvellement constituées. Ces comptes avaient également été directement alimentés par des transferts d'ordre des mêmes sociétés étrangères. Une partie de ces fonds a été placée à terme, l'autre a été transférée en faveur de diverses personnes à l'étranger, dont d'anciens actionnaires de la société d'investissements.

L'intervention de la Cellule

De l'analyse de la Cellule, il est apparu que les comptes de la société d'investissements et, ensuite, des diverses sociétés issues de la scission de celle-ci avaient servi comme comptes de passage à d'importants transferts avec l'étranger.

La transformation de la société d'investissements en une société anonyme de droit belge, scindée peu de temps après sa constitution en plusieurs nouvelles sociétés, apportait de l'opacité au montage financier mis en place.

Ce type de construction est caractéristique, sur un plan typologique, du blanchiment de capitaux. Les opérations de transit sur des comptes de passage correspondent au deuxième stade de ce processus. Le placement des fonds sur des comptes à long terme correspond au troisième stade.

L'importance des fonds concernés par les opérations suspectes, le caractère international de la construction dont une partie seulement a lieu en Belgique, l'utilisation de structures sociétaires situées dans des centres *offshore*, le recours à des conseillers juridiques, financiers et fiscaux, l'absence de toute justification économique licite aux opérations décrites ci-dessus, constituent autant d'indices de liaison des opérations de blanchiment avec une fraude fiscale grave et organisée mettant en oeuvre des mécanismes complexes ou usant de procédés à dimension internationale.

Il apparaît, par ailleurs, que les administrateurs de la société d'investissements avaient fait l'objet d'un dossier transmis par la Cellule dans le passé, en lien avec la fraude fiscale grave et organisée.

Une instruction judiciaire a été ouverte.

Conclusions

J'espère que le présent exposé aura contribué à lever certaines ambiguïtés en matière de lutte préventive contre le blanchiment d'argent, lorsqu'il est question de fraude fiscale.

Comme cela a été souligné les menaces que fait peser la criminalité organisée sous toutes ses formes et particulièrement sous celles qui revêtent, au premier stade ou à des stades ultérieurs, des aspects économiques et financiers, sont de plus en plus présentes.

Il faut souligner le danger que cette criminalité sans frontière s'ajoutant aujourd'hui à la menace du terrorisme fait peser sur nos idéaux démocratiques et sur la pérennité des sociétés qui en ont faits leurs fondements.

La vigilance de tous les organismes et personnes déclarants est donc une incontournable nécessité. Pour être efficace, elle suppose de tenir compte non seulement de l'évolution des techniques de blanchiment pour pouvoir s'adapter, de manière optimale, aux tendances actuelles du blanchiment et du financement du terrorisme, mais aussi d'être conscient des stratégies de toutes natures mises en place par ces criminels pour pouvoir, tant au niveau national qu'international, leur répondre par une coopération efficiente et bien comprise de tous les secteurs concernés, publics et privés.