



Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme - Belgique

2. Politiques et coordination nationales en matière de LBC/FT

Efficacité et conformité technique



Référence de citation:

GAFI (2015), "Politiques et coordination nationales en matière de LBC/FT" dans *Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en Belgique*, Rapport du quatrième cycle d'évaluations mutuelles, GAFI.
www.fatf-gafi.org/fr/themes/evaluationsmutuelles/rem-belgique-2015.html

Pour plus d'information concernant le GAFI, veuillez visiter notre site web:: www.fatf-gafi.org

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationaux, et du nom de tout territoire, ville ou région.

© 2015 GAFI/OECD. Tous droits réservés.

Aucune reproduction ou traduction de cette publication ne pourra être faite sans autorisation écrite. Les demandes d'autorisation pour la reproduction de tout ou partie de cette publication doivent être adressées au Secrétariat du GAFI, 2 rue André Pascal 75775 Paris Cedex 16, France (fax: +33 1 44 30 61 37 or e-mail: contact@fatf-gafi.org).

2. POLITIQUES ET COORDINATION NATIONALES EN MATIÈRE DE LBC/FT

2

Conclusions principales

La Belgique a mis en place un cadre d'évaluation des menaces et des vulnérabilités de BC/FT, et de coopération et de coordination nationales.

Elle semble comprendre correctement ses risques de FT et mettre en place des actions visant à les atténuer de façon coordonnée au niveau national. Une bonne coordination existe également concernant la lutte contre le financement de la prolifération.

Si les risques de BC apparaissent dans l'ensemble identifiés et compris, leur analyse ne bénéficie pas d'une approche proactive, notamment en ce qui concerne les vulnérabilités.

Des éléments d'une approche fondée sur les risques ont de longue date alimenté les politiques et activités de LBC. La CTIF, et dans une importante mesure les autorités de poursuite (en particulier la police), ont une tradition de prise en compte des risques identifiés dans la définition de leurs objectifs et activités.

Toutefois, au moment de la visite sur place, la coordination des actions au niveau national était entravée par :

- l'absence d'intégration des risques principaux de LBC/FT dans les politiques de contrôle des autorités de contrôle et d'autorégulation ;
- l'absence de traitement approprié d'un certain nombre de risques de BC identifiés ; et
- la diffusion incomplète des résultats non confidentiels des évaluations des risques aux institutions financières et EPNFD, freinant leur prise en compte dans leurs procédures internes.

2.1 Contexte

2

(a) Présentation de la stratégie de LBC/FT

2.1. **Par la création d'un organe de coordination en 2013, la Belgique a renforcé son système d'élaboration et de coordination de sa politique de LBC/FT.** Jusqu'alors, la CTIF était responsable de l'élaboration de politiques et de mesures LBC/FT et de la coordination LBC/FT. Depuis 2008, le Collège pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale coordonnait également des éléments de la stratégie LBC relatifs à son domaine de compétence. Le Collège de lutte contre le BC, nouvellement établi (cf. infra) a communiqué les conclusions de l'évaluation des risques de BC à la ministre de la Justice, qui a demandé des propositions concrètes tant législatives qu'opérationnelles, sur la base desquelles le nouveau gouvernement fédéral devrait prendre des initiatives (cf. point 2.3 (b)). À ce jour, la Belgique n'a pas de politique globale de LBC/FT de long terme.

(b) Le cadre institutionnel

2.2. **Le cadre institutionnel décrit dans le REM 2005 (para. 54 à 94) reste largement inchangé pour ce qui relève du niveau ministériel et des agences opérationnelles.** Leurs rôles et responsabilités restent identiques pour l'essentiel :

■ Niveau ministériel :

- le Premier ministre (politique générale),
- les ministres de la Justice et des Finances (autorités conjointement en charge de la tutelle de la cellule de renseignements financiers (CRF) qu'est la Cellule de Traitement des Informations Financières, CTIF), et
- en particulier parmi les Services Publics Fédéraux (SPF, les administrations ministérielles belges) :
 - SPF Finances (notamment fraude fiscale et gel en matière de FT),
 - SPF Justice (politique criminelle, investigations pénales),
 - SPF Intérieur (notamment menace FT),
 - SPF Économie (notamment registre des entreprises belges, limitation des paiements en espèces),
 - SPF Affaires étrangères (pays sous embargo) ;

■ Agences opérationnelles :

- la CTIF (CRF belge),
- la Police fédérale (enquêtes et appui à l'enquête),
- le Parquet fédéral (coordination de l'action publique),
- l'Organe central pour la saisie et la confiscation (OCSC, saisies et confiscation),
- la Sûreté de l'État (activité de renseignement),
- le Service de Renseignements et de Sécurité de l'Armée,
- les douanes (embargos).

2.3. **Des changements substantiels sont néanmoins intervenus en 2010 concernant la répartition des responsabilités des contrôles LBC/FT** (voir Chapitre 6, point 6.1. et Chapitre 5, tableau sous le point 5.1.(b)) :

- Pour les entreprises financières, depuis 2010 et dans le contexte d'une refonte générale du cadre de contrôle prudentiel, la Banque Nationale de Belgique (BNB) et l'Autorité des services et marchés financiers (FSMA) ont repris les compétences de contrôle LBC/FT auparavant dévolues à la Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA) ;
- Pour les entreprises et professions non financières désignées (EPNFD), la responsabilité de la CTIF en matière de contrôle LBC/FT a été transférée aux autorités de contrôle ou de tutelle ou disciplinaires respectives de ces entreprises et professions.

(c) Dispositions en matière de coordination et de coopération

2.4. **Un nouveau mécanisme de coordination entre les autorités impliquées dans la LBC/FT a été institué en 2013.** Il institutionnalise des mécanismes de coopération et de coordination existants, et vise à l'élaboration et la mise à jour régulière des évaluations de risques de BC et de FT, et à la détermination des politiques nationales de LBC/FT. Cette approche vise à répondre aux nouvelles exigences du GAFI.

2.5. **Ce mécanisme repose sur la concertation, au sein de et entre, deux Comités ministériels, l'un spécialisé sur le BC, l'autre traitant du FT et du financement de la prolifération des armes de destruction massive (FP) :** (i) le *Comité ministériel de coordination de la lutte contre le blanchiment de capitaux d'origine illicite* (créé par l'arrêté royal (ci-après AR) du 23 juillet 2013), qui établit la politique générale de LBC et détermine les priorités des services concernés par cette lutte et (ii) le *Comité ministériel du renseignement et de la sécurité* (AR du 23 juillet 2013 modifiant l'AR du 21 juin 1996 portant création d'un Comité ministériel du renseignement et de la sécurité), chargé de déterminer la politique générale du gouvernement en matière de lutte contre le FT et le FP.

2.6. **Le Comité ministériel chargé de la LBC est présidé par le ministre de la Justice et comprend d'autres membres du Gouvernement,** qui ont dans leurs attributions les Finances, l'Intérieur, l'Économie, les PME et la Coordination de la lutte contre la fraude. Un *Collège de coordination* a été créé auprès du ministre de la Justice et veille à l'exécution de la politique générale de LBC, telle qu'établie par le Comité ministériel. Le Collège est présidé conjointement par le président de la CTIF et par le procureur général chargé de la criminalité financière, fiscale et économique. Le Collège est structuré par une *assemblée des partenaires*, une plateforme judiciaire et une instance commune. *L'assemblée des partenaires* a pour mission d'identifier et d'analyser les risques de BC auxquels la Belgique est confrontée ; elle a une vocation préventive. Elle est présidée par le président de la CTIF et elle est composée en outre de représentants des Services publics fédéraux des Finances, de l'Économie et de la Justice, de la Banque Nationale de Belgique (BNB), de l'Autorité des services et marchés financiers (FSMA), du Collège des procureurs généraux, de la CTIF, de la Police fédérale et de la Commission permanente de la police locale. *L'assemblée des partenaires* peut d'initiative décider de consulter d'autres organismes ou autorités si elle estime que cela peut s'avérer utile à l'exercice de sa mission. Elle a ainsi décidé que la Sûreté de l'État devait être invitée à participer à chacune de ses réunions, depuis décembre 2013. La plateforme judiciaire a pour objet de coordonner la politique répressive en la matière. L'instance commune vise à garantir la cohérence de toutes les mesures mises en place, tant préventives que répressives et de proposer au comité ministériel les actions à entreprendre.

2.7. **Le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité est présidé par le Premier ministre et comprend d'autres membres du Gouvernement :** le ministre des Affaires étrangères, le ministre de la Justice, le Vice-premier ministre et ministre de la Défense, le ministre de l'Intérieur et le ministre de l'Économie. Le Comité est chargé de déterminer la politique générale du gouvernement en matière de renseignement et de sécurité, et, depuis 2013, en matière de lutte contre le FT et le FP. Les décisions du Comité sont exécutées par un Collège, qui est un organe administratif servant de relais entre le Comité ministériel et les services qui appliquent la politique du renseignement et de la lutte contre le FT (et le FP) sur le terrain. Parmi les services chargés d'appliquer en pratique la politique susmentionnée figurent le Parquet fédéral, la Sûreté de l'État, le Service de Renseignements et de Sécurité de l'Armée, l'Administration générale des douanes et accises,

l'Organe central pour l'analyse de la menace (OCAM), la CTIF et la Cellule FT du service central terrorisme et sectes de la Police fédérale. Le Collège est aussi chargé de l'analyse des risques de FT.

2

2.8. **Ces mécanismes de coopération sont complétés par des mesures qui structurent la coordination au niveau opérationnel.** Il s'agit notamment d'accords entre la CTIF et les autres services administratifs de l'État et les autorités judiciaires précisant les modalités d'échange d'informations (cf. R. 29 et Chapitre 3). La CTIF accueille des officiers de liaison d'autres services de l'État (Police, Douanes et Accises par exemple). La Police fédérale a également développé des méthodes et processus de coordination, notamment avec l'Administration des douanes. Le Collège des procureurs généraux a créé en 2003 le Réseau d'expertise « Écofin » en matière de lutte contre la criminalité économique, financière et fiscale (dont le BC), qui participe à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique criminelle (cf. REM 2005, para 70). La BNB et la FSMA ont elles aussi organisé leurs échanges d'informations à travers un protocole qui couvre les aspects LBC/FT (cf. Chapitre 6).

(d) Évaluation des risques par le pays

2.9. **La Belgique a conduit deux analyses nationales des risques, en décembre 2013 pour le BC et en février 2014 pour le FT.** Ces deux documents synthétisent la connaissance de la menace et des vulnérabilités en matière de BC/FT développée au cours des dernières années par différentes autorités.

2.10. **L'évaluation de la menace et des risques en matière de blanchiment a été réalisée par l'assemblée des partenaires du Collège de coordination en charge de la LBC.** Cette évaluation vise les menaces de BC et des infractions sous-jacentes ainsi que les facteurs d'aggravation de ces menaces et risques, et propose des recommandations pour l'amélioration du dispositif. L'information est présentée telle qu'elle a été fournie par chaque autorité, ce qui signifie que pour cette première évaluation l'analyse transversale des tendances, c'est-à-dire l'impact potentiel que les phénomènes constatés pour un secteur d'activité peuvent avoir sur un autre secteur, directement ou indirectement, est encore partielle. Elle constitue néanmoins une bonne base pour l'identification des risques auxquels la Belgique doit faire face.

2.11. **L'évaluation des risques en matière de financement du terrorisme a été réalisée par le Collège du renseignement et de la sécurité.** Ce deuxième volet de l'évaluation nationale des risques renvoie à l'évaluation des risques de BC pour les conclusions qui s'appliquent aux deux phénomènes (BC et FT). Comme l'évaluation des risques de BC, l'information est présentée telle qu'elle a été fournie par chaque autorité. Ces contributions sont suivies de cas typologiques pour illustrer les tendances identifiées.

2.2 Conformité technique (R.1, R.2, R.33)

Recommandation 1 – Évaluation des risques et application d'une approche fondée sur les risques

2.12. **La Belgique est en grande partie conforme avec la R. 1.** - Des mesures pour évaluer les risques du pays sont en place, et les mécanismes nécessaires à la prise en compte de l'évolution de ces risques définis. Par ailleurs, les assujettis à la loi LBC/FT sont tenus d'identifier leurs risques de BC/FT pour mettre en place des mesures adaptées, exigences au cœur de la R.1. Néanmoins, des éléments manquent et en particulier il n'y a pas de mécanismes pour assurer la dissémination des résultats non confidentiels des évaluations de risques de FT aux autorités de contrôle et aux assujettis. En outre, l'application de dérogations au régime de LBC/FT ou de mesures simplifiées n'est pas justifiée par des évaluations de risque faible ou plus faible. Enfin, des progrès sont nécessaires pour que l'ensemble des autorités de contrôle soient en mesure de s'assurer que les assujettis mettent en œuvre leurs obligations de LBC/FT en tenant compte des risques.

Recommandation 2 – Coopération et coordination nationales

2.13. **La Belgique est en grande partie conforme avec la R. 2** – Il n'existe pas de politique nationale (globale) de LBC/FT qui prenne en compte les risques récemment identifiés, mais les éléments de base pour

la coopération et la coordination nationales (critères 2.1 et 2.3) sont en place pour l'essentiel, en vue de son élaboration prochaine.

Recommandation 33 – Statistiques

2.14. **La Belgique est partiellement conforme avec la R. 33** – Les autorités tiennent des statistiques complètes en matière de déclarations d'opérations suspectes et d'enquêtes de BC, et partielles en matière d'enquête de FT, de poursuites et de condamnations liées spécifiquement au BC et au FT. Les statistiques relatives aux biens gelés, saisis ou confisqués ou portant sur l'entraide judiciaire sont parcellaires et souvent les données recueillies par une autorité ne sont pas comparables à celles collectées par une autre. En matière d'entraide judiciaire, un nouveau système informatique existe mais ne concerne que les demandes faites hors UE depuis 2013.

2.3 Efficacité : Résultat immédiat 1 (risque, politique et coordination)

(a) Compréhension des risques de BC/FT

2.15. **Dès les années 1990, le cadre anti-blanchiment belge a évolué en fonction des risques identifiés.** Ainsi, à l'origine des réflexions sur la LBC en 1993, les autorités belges avaient identifié le risque de fraude fiscale et son interaction avec le blanchiment, et ont progressivement renforcé le cadre juridique et les mesures de coopération entre la CTIF et le SPF Finances. De la même manière, dès 1996, le gouvernement fédéral approuvait un plan d'action contre le crime organisé et contre la délinquance économique, financière et fiscale qui mettait en évidence les risques posés par les entreprises et professions non financières. Ces deux aspects ne seront introduits dans la norme du GAFI qu'en 2003 et 2012 respectivement. Par ailleurs un Collège pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale a été mis en place en 2008.

2.16. **L'évaluation nationale des risques de BC de 2013 constitue une avancée** vers une compréhension de l'intégralité des risques. Avant la création d'un organe de coordination de la lutte contre le blanchiment en juillet 2013, la CTIF était seule en charge de la coordination. L'identification et l'analyse des risques de blanchiment auxquels la Belgique est confrontée est désormais de la responsabilité d'une « assemblée des partenaires » (voir ci-dessus, point 2.1(c)). Les phénomènes et activités qui constituent les menaces et, dans une certaine mesure, les vulnérabilités du pays sont identifiés mais d'une manière fragmentée car le rapport ne synthétise pas les constats faits individuellement par chaque autorité y ayant contribué. Les conclusions finales identifient cependant des types de criminalité à haut risque de BC (criminalité financière, fraude fiscale) et des activités exposées au BC (transports transfrontaliers d'argent liquide, commerce en métaux précieux, structures sociétaires). D'après les constatations faites par les évaluateurs (cf. point 1.1), ces différents éléments correspondent à des domaines particulièrement à risque de BC/FT.

2.17. **À ce stade, l'analyse des risques de BC appréhende essentiellement les opérations suspectes détectées.** L'essentiel de l'analyse des menaces relève des informations collectées par la CTIF (notamment sur la base des déclarations de soupçon), par la police et l'autorité judiciaire (en particulier en lien avec les enquêtes et condamnations), et par le SPF Économie. Cette situation crée un biais en faveur de certains phénomènes qui ont soit déjà fait l'objet de déclarations à la CTIF soit d'un traitement pénal. Cela n'encourage pas la détection de nouvelles tendances et la mise en œuvre de mesures pour anticiper et endiguer leur développement. À ce titre, et en l'absence d'éléments confidentiels dans l'évaluation nationale des risques de BC, l'apport des services de renseignement à l'analyse des menaces n'est pas clair, d'autant que la sûreté de l'État n'a été invitée aux réunions de l'assemblée des partenaires qu'en décembre 2013 alors que l'évaluation des risques était finalisée.

2.18. **Ainsi, la contribution limitée ou inexistante de certaines autorités ne permet pas encore une compréhension exhaustive des risques.** L'analyse des menaces n'a pas bénéficié de la contribution d'autres sources potentiellement utiles notamment sur la compréhension des vulnérabilités, par exemple de certains superviseurs de LBC non représentés dans l'assemblée des partenaires, tels que les superviseurs des professions du droit, du chiffre et du jeu. La contribution des superviseurs financiers (pourtant membres de l'assemblée des partenaires) a également été limitée, ce qui est préjudiciable étant donné l'utilisation faite du

secteur financier à des fins de BC. En outre, le secteur privé n'a pas été sollicité pour apporter sa contribution aux travaux, des évaluations sectorielles de risques n'ayant pas encore été conduites par leurs soins (à l'exception du secteur du diamant, cf. infra). Il semble néanmoins qu'un certain nombre d'entreprises et de professions assujetties, notamment dans le secteur financier, ont déjà une bonne appréciation de leurs risques de BC/FT (cf. Chapitre 5) et auraient pu apporter une contribution utile. Les autorités indiquent toutefois que la contribution de la CTIF, notamment, à l'évaluation des risques a bénéficié de ses contacts permanents avec les professions financières et non financières. Enfin, pour ce qui concerne les apports quantitatifs à l'analyse des risques, les données statistiques générales détenues par la Banque centrale et STATBEL telles que l'évolution des moyens de paiement, de la circulation de monnaie fiduciaire, ou de la destination et de l'origine de paiements internationaux (par exemple à partir de la base de données Target2¹) n'ont pas été mobilisées pour parvenir à une meilleure compréhension des vulnérabilités. La même remarque peut être faite concernant les statistiques disponibles au niveau européen par des institutions telles qu'EUROSTAT et la Banque Centrale Européenne.

2.19. **La Belgique dispose d'une capacité d'analyse des risques de terrorisme qui a progressivement intégré la dimension FT.** Il existe depuis 1996 un Comité ministériel du renseignement et de la sécurité qui traite, entre autres, des questions de terrorisme, et dont les décisions sont exécutées par le Collège du renseignement et de la sécurité (voir ci-dessus, point 2.1(c)). Les membres du Collège ont progressivement intégré la dimension FT dans leur travail. Ainsi, au niveau de la police, le financement du terrorisme est inclus comme une priorité depuis le Plan national de sécurité 2008-2011. Pour le plan 2012-2015, l'image du risque inclut une dimension FT élaborée par l'Organe central pour l'analyse de la menace (OCAM). Ce dernier est également en charge du plan radicalisme (ou "Plan R") qui, depuis 2005, vise à détecter et surveiller les personnes, groupes et médias radicaux et inclut des éléments de FT.

2.20. **Toutefois, l'évaluation nationale des risques de FT n'apparaît pas avoir bénéficié de la même attention que celle relative aux risques de BC.** Elle ne comporte qu'une conclusion spécifique : la nécessité de mettre en œuvre les mesures nationales existant en matière de gel des avoirs. Pour le reste, elle cite les conclusions de l'évaluation des risques de BC, considérant que les autres risques sont sous contrôle du Parquet fédéral et de l'OCAM. En outre, elle n'a pas bénéficié d'une contribution de toutes les autorités disposant d'informations potentiellement utiles en matière de FT, en particulier des superviseurs LBC/FT. Il est également regrettable que la CTIF ne fasse pas partie du collège FT, alors que jusqu'en juillet 2013, elle était seule en charge de la coordination de la lutte contre le FT. Son absence du collège le prive de la participation directe d'un acteur historique de la lutte contre le FT². La CTIF a contribué à l'évaluation, mais sa contribution n'a pas été pleinement intégrée dans les travaux du collège.

2.21. **Malgré les lacunes du processus d'évaluation des risques FT, l'essentiel des autorités compétentes semblent faire preuve d'une compréhension adéquate du risque,** sur la base des actions et évaluations qu'elles mènent au niveau sectoriel. Il apparaît également que les informations sensibles et analyses disponibles n'y ont pas toutes été insérées pour des raisons de sûreté et confidentialité. Le constat doit toutefois être nuancé en ce qui concerne les superviseurs, notamment des secteurs non-financiers, qui ne se sont pas encore engagés dans un processus d'identification des vulnérabilités liées au FT.

(b) Traitement des risques de BC/FT identifiés

2.22. **La Belgique a très tôt intégré des éléments de risques dans la conduite de politiques et d'activités de LBC.** C'est dès 1995 que la fraude fiscale grave a été introduite dans la loi LBC/FT comme infraction sous-jacente au BC, et en 1998 l'identification des risques relatifs aux activités des huissiers, notaires, réviseurs d'entreprises, experts comptables externes, agents immobiliers, transporteurs de fonds et casinos a entraîné leur assujettissement à la législation anti-blanchiment. De la même manière, l'importance

1 Système de paiement à règlement brut en temps réel en euro, développé et géré par les pays de la zone Euro.

2 Les autorités belges indiquent que le Conseil national de sécurité dont la mise en place a été annoncée dans la Déclaration gouvernementale d'octobre 2014 et qui sera en charge de toutes les questions liées à la sécurité et au renseignement comptera la CTIF parmi ses membres.

des risques présentés par les paiements en espèces a entraîné leur interdiction au-delà de 15 000 EUR en 2004 dans le cadre de la loi anti-blanchiment, et au-delà de 3 000 EUR depuis 2014 (les mêmes obligations s'appliquent aux prestataires de services depuis 2012)³. Les opérations en espèces sont désormais interdites pour les transactions immobilières. Enfin, sur la base du risque présenté par les entreprises diamantaires, les autorités ont décidé de les soumettre à un régime plus approfondi que la norme internationale par l'AR de 2013 puisqu'il s'applique à toutes les opérations et pas seulement à celles réalisées en espèces au-dessus d'un seuil (R.22c). La connaissance des risques du secteur diamantaire par les autorités belges leur a permis d'apporter une contribution capitale aux travaux conjoints du GAFI et du groupe EGMONT sur les typologies de BC/FT liées au diamant⁴.

2.23. **L'approche fondée sur les risques a eu des résultats positifs.** Le domaine des carrousels TVA est l'exemple le plus probant à cet égard. En 2001 le préjudice causé par la fraude à la TVA était estimé à 1,1 milliard d'euros. Dans ce contexte, une cellule de soutien au niveau de l'inspection spéciale des impôts (composée de policiers et de fiscalistes) a été mise en place en 2002. L'approche s'est fondée sur un croisement des données fiscales d'origine nationale et internationale et sur l'étude approfondie du phénomène afin d'identifier les différents modes opératoires mis en œuvre par les criminels (y compris concernant le blanchiment découlant de la fraude). Ce système a permis une maîtrise relative du phénomène puisque le préjudice a été réduit à 18,5 millions EUR en 2012 et a été reconnu au sein de l'Union européenne comme précurseur d'une approche intégrée du phénomène des carrousels TVA.

2.24. **Tous les risques identifiés dans les dernières années n'ont pas reçu un traitement adéquat.** On constate ainsi que les critères de déclaration de soupçon des exploitants de jeux de hasard n'ont pas fait l'objet d'une révision depuis 1999 malgré les progrès faits au plan international dans la compréhension des risques du secteur et les avancées technologiques concernant les casinos en ligne. En outre, alors que des risques significatifs de blanchiment dans les secteurs des sociétés de domiciliation et de l'or monétaire ont été identifiés par la CTIF en 2011 et 2012 respectivement, ces secteurs ne sont toujours pas soumis au cadre de LBC/FT. Enfin, la mise en évidence par la CTIF de problèmes liés à la faiblesse de la supervision des avocats n'a pas été suivie d'effets. Une des raisons de la difficulté à maîtriser ces risques majeurs identifiés semble être le manque de priorité donné au sujet de la LBC/FT, y compris en l'absence d'une stratégie d'ensemble, continue et bien définie des autorités pour prévenir et lutter contre le BC/FT.

2.25. **Les conclusions de la récente évaluation des risques de BC connaissent un début de mise en œuvre au moment de la visite sur place.** En janvier 2014, les principales conclusions ont été communiquées à la ministre de la Justice, qui préside le Comité ministériel. Cette transmission était accompagnée d'une courte description des principaux problèmes structurels identifiés par le Collège de coordination, à savoir les moyens de la justice, et l'efficacité des contrôles et des sanctions administratives. L'utilisation des espèces et le transport transfrontalier d'argent liquide étaient également soulignés comme des domaines insuffisamment sous contrôle. Des propositions et solutions pour remédier à ces problèmes étaient également évoquées. Suite à cette communication, la ministre a demandé la préparation de mesures concrètes tant législatives qu'opérationnelles avant de convoquer le Comité ministériel. Il est à noter qu'au moment de la visite sur place, le gouvernement était démissionnaire (depuis mai 2014) et ne pouvait que gérer les affaires courantes. Néanmoins, sur la base des conclusions relatives à l'efficacité de la justice dans l'évaluation des risques, le procureur général de Bruxelles a d'ores et déjà décidé la création dans son ressort d'un groupe de 15 magistrats spécialisés en criminalité financière, dont la LBC, qui devrait être opérationnel en décembre 2014. De leur côté les douanes ont intensifié les contrôles des transports transfrontaliers d'espèces. Malgré le risque élevé associé à certains secteurs non financiers, en particulier les avocats, aucune mesure n'a été envisagée pour renforcer les contrôles LBC/FT de ces activités.

2.26. **L'évaluation des risques de FT ne permet pas d'envisager un effet sur les politiques et les activités des autorités,** en l'absence de conclusions et recommandations, hormis sur la mise en œuvre des règles sur le gel des avoirs terroristes - le Collège s'est attelé à l'établissement d'une liste belge. Les membres

3 Fin 2014, le gouvernement indiquait vouloir remonter le plafond à 7 500 EUR.

4 GAFI et Groupe Egmont (2014).

du Collège rencontrés par l'équipe d'évaluateurs ont toutefois indiqué que la priorité actuelle en matière de FT est le suivi des personnes qui vont et reviennent de régions sensibles, comme la Syrie. Le Collège envisage de préparer des propositions concrètes sur la base de l'évaluation des risques FT. Ceci étant, les différents acteurs qui luttent contre le terrorisme et son financement ont développé des activités et politiques en matière de FT qui traitent des risques identifiés en dehors du cadre de l'évaluation des risques de FT.

(c) Utilisation des évaluations des risques pour justifier des dérogations aux mesures de vigilance

2.27. **Les récentes évaluations des risques n'ont pour l'instant pas eu d'impact sur le cadre juridique de LBC/FT applicable aux institutions financières et EPNFD.** Elles n'ont pas donné lieu à des dérogations ou à l'application de mesures renforcées ou simplifiées. Il n'existe en outre pas d'analyse des risques qui établisse que l'ensemble des cas de l'art. 11 de la loi du 11 janvier 1993 (« loi LBC/FT ») présente un risque faible ou plus faible (voir critères 1.7, 1.8 et 10.18 de l'annexe sur la conformité technique).

(d) Cohérence des activités des autorités compétentes et des organismes d'autorégulation avec les politiques nationales de LBC/FT et les risques identifiés

2.28. **La CTIF a une tradition de prise en compte des risques identifiés dans la définition de ses objectifs et activités.** Outre les éléments signalés précédemment, la CTIF a mis au point une approche fondée sur les risques pour le traitement opérationnel des dossiers de blanchiment ouverts suite aux déclarations de soupçon, sur la base de l'évaluation nationale des risques de BC. Ainsi, par exemple, des informations partagées par les douanes dans le cadre de l'évaluation des risques permettent d'affiner les critères d'analyse de la cellule.

2.29. **Les autorités pénales ont inégalement pris en compte les risques de BC/FT identifiés dans leurs objectifs et activités.** Si les évaluations nationales des risques n'ont pas encore de conséquence directe dans la pratique des autorités pénales, le risque est pris en compte de longue date par la police : ainsi la Direction criminalité économique et financière a adopté un *Dossier programme « Récupération du patrimoine illégalement acquis et blanchiment »* qui préconise une approche ciblée du blanchiment en concentrant les ressources policières sur des groupes d'auteurs jugés prioritaires, sur la détection des investissements suspects dans des personnes morales ou encore sur la détection de l'usage d'argent liquide à des fins de blanchiment. De même un service de la Police fédérale spécifique au diamant a été mis en place à Anvers en 1998. Enfin le service central de la Police fédérale sur le terrorisme et les sectes utilise la lutte contre le financement du terrorisme pour déstabiliser les groupements terroristes au sein de l'axe "Déstabilisation" de son programme "Terrorisme et violence extrémiste". On ne dénote pas une prise en compte systématique des risques de BC/FT dans l'activité des parquets, bien que certaines initiatives individuelles aient été menées (ainsi un parquet a développé le ciblage des personnes présentant un niveau de vie nettement supérieur aux revenus déclarés) (cf. Chapitre 3).

2.30. **Les superviseurs n'ont en général pas intégré les principales menaces et vulnérabilités identifiées par les évaluations nationales des risques dans leurs politiques de supervision.** Bien que disposant de moyens limités, le SPF Économie semble avoir pris la mesure des menaces liées au secteur diamantaire et à la problématique des espèces. La FSMA et la BNB ont identifié les principales activités sous leur contrôle exposées aux risques de BC/FT (cf. Chapitre 6). Dans leurs circulaires adressées aux institutions financières⁵, elles ont attiré l'attention sur certains critères de risque et récemment mis en garde concernant les risques liés aux activités de recyclage de l'or. Toutefois, dans leur action de contrôle, les autorités n'ont pas encore veillé à porter un effort plus intense sur le contrôle de la mise en œuvre des mesures préventives pour les clients les plus à risque de blanchiment de fraude fiscale, ou les relations d'affaires avec des professions jugées sensibles par l'évaluation nationale des risques, tels que les diamantaires, les avocats ou les commerçants qui manient d'importantes sommes en espèces. La dimension LBC/FT est encore

5 Circulaires CBFA du 6 avril 2010 et du 1er mars 2011, Circulaire BNB/FSMA Évolutions récentes relatives à la prévention du blanchiment de capitaux, décembre 2013 (BNB/FSMA, 2013).

insuffisamment prise en compte dans la définition des profils de risque des entités contrôlées, sur la base desquels la fréquence et l'étendue des contrôles sont arrêtés.

2.31. **Les réserves émises par les professions du chiffre et du droit, en particulier les avocats, sur les évaluations nationales des risques sont problématiques.** Les autorités de contrôle de ces professions n'ont pas fourni de contribution à l'évaluation nationale des risques de BC. Si elles indiquent avoir commencé à réfléchir sur les risques après avoir pris connaissance de ces analyses, elles ne partagent pas les conclusions de l'évaluation faisant apparaître leurs professions comme particulièrement à risque en matière de BC, estimant que les contrôles en place sont suffisants pour faire face aux principales menaces, et que les conduites répréhensibles semblent être principalement le fait de personnes qui ne font pas partie des professions réglementées. À l'exception d'une analyse réalisée par la profession des diamantaires notant une absence de risques majeurs dans le secteur, aucune évaluation sectorielle (émanant des autorités de contrôle ou des secteurs eux-mêmes) n'était finalisée à la date de la visite sur place, en dépit d'initiatives en cours⁶.

(e) Coopération et coordination des autorités compétentes et des organismes d'autorégulation

2.32. **De manière générale, le cadre de coopération et de coordination de la LBC apparaît adéquat.** Un grand nombre des autorités compétentes étaient déjà rassemblées par le Collège pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale⁷, créé en 2008, et guidées par un plan d'action annuel. La création d'un organe de coordination étendu à la LBC et ses différentes structures est un progrès vers une meilleure coordination et coopération entre les autorités compétentes et les superviseurs. Cette évolution devrait encourager une meilleure coordination entre la CTIF et les superviseurs financiers, qui existe déjà sur les aspects politiques, mais est insuffisante au niveau des activités de prévention, comme par exemple l'absence d'échange structuré d'informations pour orienter les contrôles, en dehors des cas ponctuels de signalements que la CTIF effectue (art. 35 loi LBC/FT) et qui sont répercutés dans l'analyse des risques associés à l'institution financière concernée. Des discussions sont néanmoins en cours afin d'institutionnaliser et de renforcer les relations CTIF/BNB. La coordination se matérialise également dans l'élaboration de circulaires communes à la FSMA et à la BNB, sur la fonction de *compliance* en décembre 2012 et sur les évolutions récentes relatives à la prévention du blanchiment de capitaux en décembre 2013. La Police fédérale encourage également la coordination sur les questions de LBC/FT avec la CTIF et le collège des procureurs généraux, dans le cadre de l'élaboration du Plan national de sécurité. Les superviseurs des professions du chiffre, du droit et du jeu, et la communauté du renseignement n'apparaissent pas suffisamment impliqués. Il n'y a pas non plus de coopération opérationnelle entre la CTIF et ces superviseurs (par exemple pour signaler des membres des professions qui devraient faire l'objet de contrôles LBC/FT, ce que permet l'art.35 de la loi LBC/FT).

2.33. **Le cadre de coopération et de coordination FT/FP est développé** mais pâtit de la non-représentation d'autorités administratives essentielles en matière de FT/FP au sein du collège de la sécurité (CTIF et superviseurs). La Police fédérale encourage là encore la coordination sur les questions de FT avec la CTIF et le collège des procureurs généraux dans le cadre de l'élaboration du Plan national de sécurité. Des échanges sont également en place entre la cellule FT du service central terrorisme et sectes et les douanes concernant la problématique du transport transfrontalier de l'argent liquide, les services de renseignement, la CTIF, et l'OCAM.

2.34. **En matière de lutte contre la prolifération, incluant le financement de la prolifération, le SPF Affaires étrangères organise des réunions de coordination interdépartementale** dans le cadre de la mise en œuvre des sanctions des Nations Unies ou des mesures restrictives de l'Union européenne auxquelles participe la Sûreté de l'État. La Sûreté de l'État est également en contact direct avec l'administration de la Trésorerie, laquelle est chargée d'examiner les aspects financiers relatifs aux transactions conclues entre

6 Les professionnels du chiffre, le secteur financier, les avocats ont indiqué travailler à une évaluation des risques BC/FT de leurs secteurs respectifs.

7 Il se compose des fonctionnaires dirigeants des services sociaux, fiscaux et judiciaires, ainsi que des services de police concernés par la lutte contre la fraude fiscale et sociale, et de la CTIF.

des entreprises belges et iraniennes. Les services régionaux de contrôle des exportations de biens à double usage fonctionnent généralement comme « *front office* » pour ces dossiers qu'ils soumettent pour avis à une commission pluridisciplinaire, la Commission d'Avis pour la Non-Prolifération des Armes Nucléaires. Le secteur du transport (maritime et aérien) iranien étant concerné par les sanctions, le SPF Mobilité et Transports et le SPF Intérieur sont également impliqués. Enfin, les administrations chargées du contrôle des exportations, la douane et le SPF Affaires étrangères ont établi des procédures de coopération formelles afin d'assurer un contrôle sur les marchandises exportées. Toutefois, l'absence de mécanisme formel pour associer la CTIF et les superviseurs des institutions financières et des entreprises et professions non financières désignées au Collège de la sécurité limite le champ de la coordination et de la coopération en matière de FT/FP, ce constat étant atténué, pour ce qui est de la CTIF, par sa contribution à l'évaluation nationale des risques de FT.

(f) Information des institutions financières et entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) des résultats des évaluations des risques

2.35. L'évaluation nationale de risques de BC de décembre 2013 a été notifiée aux associations professionnelles des institutions financières et EPNFD en juin 2014. **Au moment de la visite sur place, les institutions financières et les EPNFD rencontrées n'avaient toutefois généralement pas eu connaissance des évaluations nationales des risques de BC et de FT⁸.** Une présentation a été faite en février 2014 aux professionnels du chiffre et en juillet 2014 à FEBELFIN, la Fédération belge du secteur financier. Il n'y a pas eu d'autre session d'information ou de lignes directrices sur les conclusions des évaluations des risques tant générales que spécifiques aux secteurs concernés à la date de la visite sur place. Un dialogue sera en particulier poursuivi avec les professions du droit et du chiffre qui ont émis des réserves sur l'évaluation (cf. supra). L'évaluation nationale des risques de FT n'avait pas fait l'objet d'une communication, ce qui pose notamment problème au regard de la faible compréhension des risques de FT par les OBNL.

2.36. **Toutefois, des informations sur les risques de BC/FT ont été communiquées aux institutions financières et aux EPNFD de longue date.** La CTIF sensibilise le secteur privé et les autorités concernées aux risques de blanchiment ou de financement du terrorisme en diffusant des avertissements et des analyses typologiques sur son site internet. Les lignes directrices des autorités de contrôle du secteur financier de 2010/11 et la circulaire commune précitée de la FSMA et de la BNB de décembre 2013 sur les espèces dans le secteur de l'or constituent aussi un moyen d'information sur les risques. Pour ce qui est des risques de FT, il existe depuis 2009, un protocole d'accord entre les SPF de la Justice et de l'Intérieur et la Fédération des Entreprises de Belgique, sur l'échange mutuel d'informations relatives à des indications d'une éventuelle menace terroriste, qui inclut le financement du terrorisme.

2.37. **En conclusion,** la Belgique évalue ses risques de BC et de FT. Elle semble comprendre correctement ses risques de FT et mettre en place des actions visant à atténuer ces risques de façon coordonnée au niveau national. Cette coordination concerne également la lutte contre le financement de la prolifération. Si les risques de BC apparaissent dans l'ensemble identifiés et compris, leur analyse ne bénéficie pas d'une approche proactive permettant la détection des tendances et des phénomènes naissants, notamment en ce qui concerne les vulnérabilités. En particulier, les évaluations n'ont pas bénéficié d'une contribution de toutes les autorités compétentes et du secteur privé. Des éléments d'une approche fondée sur les risques ont de longue date alimenté les politiques et activités de LBC. La CTIF, et dans une importante mesure les autorités de poursuite (en particulier la police), ont une tradition de prise en compte des risques identifiés dans la définition de leurs objectifs et activités. Toutefois, un certain nombre de faiblesses étaient évidentes au moment de la visite sur place : (i) l'absence d'une approche globale, intégrée et suffisamment hiérarchisée des risques, nécessaire pour une organisation et une planification cohérente des activités et politiques de LBC/FT, (ii) l'absence d'intégration des risques principaux de LBC/FT dans les politiques de contrôle des autorités de contrôle et d'autorégulation ; (iii) l'absence de traitement approprié d'un certain nombre de risques de BC identifiés ; et (iv) la diffusion imparfaite des résultats non confidentiels des évaluations des risques aux institutions financières et EPNFD, freinant leur prise en compte dans leurs procédures internes.

8 Les autorités ont informé les évaluateurs d'éléments les laissant à penser que, à l'automne 2014, les institutions financières et les EPNFD avaient eu connaissance de l'évaluation des risques de BC.

2.38. Le niveau d'efficacité atteint par la Belgique pour le Résultat immédiat 1 est significatif.

2.4 Recommandations sur les politiques et la coordination nationales en matière de LBC/FT

2.39. Les mesures importantes suivantes apparaissent nécessaires pour améliorer la compréhension des risques et leur prise en compte dans les politiques et la coordination nationales :

- L'analyse des risques de BC devrait être renforcée par l'inclusion (i) des éléments supplémentaires concernant les menaces incluant des informations émanant des services de renseignement, dans des sections confidentielles si besoin est ; (ii) d'informations sur les vulnérabilités fournies par les superviseurs des institutions financières et des EPNFD ou tirées de sources statistiques (cf. STATBEL, EUROSTAT, BNB et BCE) ; et (iii) de contributions du secteur privé.
- La compréhension des risques de FT sera utilement complétée par une meilleure intégration de la CTIF aux travaux du collège du renseignement et de la sécurité et par la mise en place de mécanismes associant les autorités de contrôle compétentes.
- La mise en œuvre de politiques répondant aux recommandations de l'évaluation des risques de BC devrait être poursuivie, notamment concernant les moyens de la justice et l'efficacité des contrôles et des sanctions administratives.
- Les dérogations aux mesures de vigilance devraient être justifiées sur la base des évaluations nationales des risques.
- Les superviseurs devraient intégrer les principales menaces et vulnérabilités identifiées par les évaluations nationales des risques dans leurs politiques de supervision.
- Les résultats non-confidentiels des évaluations nationales des risques et de leurs actualisations devraient être communiqués en temps opportun aux entreprises et professions assujetties, et aux autres secteurs concernés (tel que les OBNL).

Bibliographie

BNB/FSMA (2013), *Evolutions récentes relatives à la prévention du blanchiment de capitaux*, BNB/FSMA, décembre 2013, www.nbb.be/doc/cp/fr/ki/circ/pdf/nbb_2013_16.pdf

GAFI et Groupe Egmont (2014), *Money laundering and terrorist financing through trade in diamonds*, GAFI, Paris, www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends/documents/ml-tf-through-trade-in-diamonds.html



2. POLITIQUE NATIONALE ET COORDINATION EN MATIÈRE DE LBC/FT

Recommandation 1 - Évaluation des risques et application d'une approche fondée sur les risques

a2.1. Ces obligations ont été ajoutées aux *Recommandations du GAFI* lors de la dernière révision de celles-ci en 2012 et n'ont pas été évaluées dans le cadre de l'évaluation mutuelle précédente de la Belgique en 2005.

a2.2. **Critère 1.1** – La Belgique a réalisé deux analyses nationales des risques. Le Collège pour la coordination de la lutte contre le blanchiment de capitaux (BC) d'origine illicite a finalisé son analyse en décembre 2013. Le Collège du renseignement et de la sécurité a achevé son analyse des risques de financement du terrorisme (FT) en février 2014. Ces documents synthétisent la connaissance des différentes autorités compétentes de la menace et des vulnérabilités en matière de BC/FT qu'elles ont développé au cours des dernières années.

a2.3. **Critère 1.2** – En juillet 2013 (Arrêté Royal (AR) du 23 juillet 2013), la Belgique a établi une nouvelle organisation de son système de coordination en matière de lutte contre le BC/FT. La nouvelle organisation se compose de deux volets : (i) le *Comité ministériel de coordination de la lutte contre le blanchiment de capitaux d'origine illicite* établit la politique générale de LBC et détermine les priorités des services concernés par cette lutte et (ii) le *Comité ministériel du renseignement et de la sécurité* est chargé de déterminer la politique générale du gouvernement en matière de lutte contre le FT et le financement de la prolifération des armes de destruction massive. (Les collèges précités dépendent de ces comités.)

a2.4. **Critère 1.3** – La Belgique ayant réalisé des analyses de la menace et des risques de BC en décembre 2013 et de FT en février 2014, celles-ci sont relativement à jour, même si l'analyse FT repose sur des données qui datent parfois de 2011. S'agissant de la mise à jour de ces analyses à l'avenir, l'AR du 23 juillet 2013 précise que l'analyse nationale en matière de BC doit être « permanente et évolutive », ce qui implique que les autorités sont tenues de garder ces analyses à jour. Bien que les textes relatifs à l'analyse de risque de FT ne précisent pas la modalité de renouvellement de l'analyse, le Collège du renseignement semble suivre les mêmes procédures et calendrier que le Collège de LBC.

a2.5. **Critère 1.4** – En matière de blanchiment de capitaux, le Collège de coordination peut partager les résultats de son analyse avec les organismes et personnes visés par la loi (à savoir les institutions financières et entreprises ou professions non financières désignées), le Collège du renseignement et de la sécurité, ainsi qu'avec les autorités de contrôle et de supervision ou disciplinaires des organismes et personnes visés. Certaines de ces autorités sont déjà membres permanents du Collège de coordination. En matière de FT, le Collège du renseignement et de la sécurité se charge des analyses le concernant. Il peut fournir les résultats à certaines des autorités compétentes, mais aucun mécanisme ne vise à mettre des informations, notamment celles qui ne seraient pas confidentielles, à la disposition des organismes d'autorégulation, des institutions financières ou des entreprises ou professions non financières désignées.

a2.6. **Critère 1.5** – Avant juillet 2013, et de longue date, dans les cas où la Cellule de traitement des informations financières (CTIF) identifiait des risques, et si des mesures devaient être prises pour y faire face, elle suggérait au gouvernement les modifications législatives nécessaires. Par ailleurs, il appartenait déjà au parquet de déterminer la politique criminelle au sens de la politique de recherche des infractions et des poursuites, sous l'autorité du Ministre de la Justice. La Police fédérale prenait dès lors des décisions sur la répartition de ses moyens en personnel et en matériel en fonction des priorités énoncées dans son Plan national de sécurité, qui se base sur une analyse des menaces et risques de la criminalité (dont le BC).

a2.7. Le mécanisme institutionnalisé d'évaluation des risques étant très récent, les conséquences sur la répartition des ressources et la mise en œuvre de mesures pour prévenir et atténuer le BC/FT n'ont pas encore été entièrement tirées. Cependant le cadre institutionnel pour ce faire est en place : la Belgique a établi

en 2013 le Comité ministériel de coordination de LBC (cf. C 1.2). Celui-ci doit déterminer et décider – sur proposition de son Collège de coordination et sur la base de l’analyse des risques – la politique générale et les mesures à prendre pour faire face aux menaces et risques identifiés, sans qu’il soit fait cependant référence aux ressources. Le Collège veille à l’exécution de cette politique générale. De même, en 2013, la Belgique a donné au Comité ministériel du renseignement et de la sécurité la charge de la coordination de la lutte contre le FT et le FP (cf. C 1.2). Celui-ci est également assisté d’un Collège du Renseignement et de la Sécurité.

a2.8. **Critère 1.6** – Selon l’article 11§2 de la loi du 11 janvier 1993 (« loi LBC/FT »), les organismes et personnes visés par la loi ne sont pas soumis aux obligations d’identification et de vérification sous certaines conditions. Ces exemptions ne sont pas basées sur un faible risque avéré de BC/FT résultant d’une évaluation menée au niveau national ou européen, mais sur une présomption de risque faible. Elles ne sont par ailleurs pas limitées à un type particulier d’institution, d’activité financière, ou d’entreprise et profession non financière désignée. L’application de ces exemptions ne se limite pas non plus à une activité financière réalisée de manière occasionnelle ou très limitée de sorte que les risques de BC/FT soient faibles.

a2.9. **Critère 1.7** – La loi LBC/FT (art. 12) impose aux institutions financières et aux entreprises et professions non financières désignées d’appliquer des mesures de vigilance renforcée dans les situations à risque plus élevé, et cite en particulier des situations identifiées sur la base des recommandations du GAFI 2003 (contrats conclus à distance, personnes politiquement exposées, correspondance bancaire). Les évaluations nationales des risques BC et FT ont identifié un certain nombre d’activités et de secteurs à risque élevé qui n’ont pas fait l’objet d’obligations de vigilance renforcée spécifiques mais qui devraient se voir appliquer la règle générale de l’art. 12.

a2.10. **Critère 1.8** – Les autorités belges indiquent que l’application des mesures de vigilance simplifiées est autorisée et qu’elle peut intervenir dans les situations visées à l’art. 11§1^{er} de la loi LBC/FT (cf. C.10.18). Pourtant, il n’existe pas d’analyse des risques menée au niveau national ou européen qui établisse que l’ensemble de ces situations présente un risque plus faible.

a2.11. **Critère 1.9** – La loi du 11 janvier 1993 prévoit que les autorités de contrôle mettent en œuvre des dispositifs efficaces de contrôle du respect, par les organismes et les personnes assujetties, des obligations préventives prévues par la loi (art. 39§1^{er}). Par ailleurs les assujettis sont tenus de prendre en compte les risques de BC/FT dans leur politique d’acceptation des clients et la mise en œuvre des mesures de LBC/FT (cf. c. 1.10). Cependant, les mécanismes de contrôle LBC/FT du secteur financier et des entreprises et professions non financières montrent des déficiences en matière d’approche basée sur les risques (cf. R. 26 et 28).

a2.12. **Critère 1.10** – Il n’existe pas d’obligation explicite pour chaque organisme assujetti de procéder à une évaluation globale de ses risques de BC/FT et de la tenir à jour. Ce manque d’obligation explicite n’est pas considéré comme une défaillance parce que la loi du 11 janvier 1993 prévoit que les organismes et personnes visés par la loi sont tenus de mettre en œuvre la plupart de leurs obligations en fonction du risque identifié (par exemple la mise à jour des données d’identification ; art. 7§3 et 8§2). Les organismes et personnes assujettis sont par ailleurs tenus de définir des critères objectifs de risque (par ex. art. 26 Règlement pris pour les institutions financières ; art. 8 Règlement Diamantaires ; art. 8.1. Norme de l’Institut des Réviseurs d’Entreprises (IRE)) sur la base desquels leur approche fondée sur les risques doit être articulée. Ils doivent aussi tenir compte des risques, notamment pour l’application des mesures de vigilance et de surveillance de la relation clientèle (art. 12, 14 et 16 de la loi LBC/FT). Cette approche implique qu’ils procèdent à une analyse des risques qui peuvent les affecter.

a2.13. **Critère 1.11** – a) Les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées qui sont tenues de définir des critères objectifs de risque (voir C.1.10) doivent définir des mesures de prévention adaptées (par ex. art. 26 Règlement pris pour les institutions financières ; art. 8 Règlement Diamantaires ; art. 8.1. Norme IRE). La loi du 11 janvier 1993 impose par ailleurs aux organismes et personnes assujettis d’être en mesure de justifier vis-à-vis de leurs autorités de contrôle le fait que l’étendue des mesures mises en œuvre est adéquate et appropriée compte tenu des risques de BC/FT, lorsqu’elles ajustent la portée des obligations de LBC/FT en fonction du risque identifié (art. 38§2). Pour les institutions financières, l’obligation d’approbation des politiques, contrôles et procédures de gestion et d’atténuation des risques par la haute direction découle des principes prudentiels généraux. b) La loi prévoit l’obligation

pour les organismes et personnes visés de mettre en œuvre des procédures de contrôle interne adéquates et prenant spécifiquement en compte les risques accrus de BC/FT, en vue d'assurer le respect de la loi (art. 16§1^{er}). c) La loi prévoit que les organismes et personnes visés sont tenus de mettre en œuvre certaines obligations en fonction du risque plus élevé identifié (art. 12§1^{er}).

a2.14. **Critère 1.12** – La loi permet l'application de mesures simplifiées uniquement dans les cas visés à l'art. 11§1 de la loi LBC/FT (cf. C.10.18) et ne laisse pas aux institutions financières et non financières de discrétion pour appliquer des mesures simplifiées dans d'autres situations.

a2.15. **Pondération et conclusion** : Des mesures pour évaluer les risques du pays sont en place, et les mécanismes nécessaires à la prise en compte de l'évolution de ces risques et à l'information des parties intéressées, sont définis. Par ailleurs, les assujettis à la loi de LBC/FT sont tenus d'identifier leurs risques de BC/FT pour mettre en place des mesures adaptées, exigences au cœur de la R.1. Néanmoins, des éléments manquent et en particulier il n'y a pas de mécanismes pour assurer la dissémination des résultats non confidentiels des évaluations de risques de FT aux autorités de contrôle et aux assujettis. En outre, l'application de dérogations au régime de LBC/FT ou de mesures simplifiées n'est pas justifiée par des évaluations de risque faible ou plus faible. Enfin, des progrès sont nécessaires pour que l'ensemble des autorités de contrôle soient en mesure de s'assurer que les assujettis mettent en œuvre leurs obligations de LBC/FT en tenant compte des risques. **La Belgique est en grande partie conforme avec la R.1.**

Recommandation 2 – Coopération et coordination nationales

a2.16. La Belgique a été évaluée en 2005 largement conforme à la norme du GAFI qui organisait la coopération au niveau national (ancienne R.31) du fait du manque de concertation entre la CTIF et les services publics fédéraux (SPF) compétents en matière de contrôle des professions non soumises au contrôle prudentiel.

a2.17. **Critère 2.1** – Le principe d'une politique nationale de lutte contre le BC/FT a été institutionnalisé par les deux AR du 23 juillet 2013. C'est aux Comités ministériels mis en place que revient la responsabilité de l'élaboration de cette politique (cf. C.1.2. et C.1.5) ; l'analyse nationale des risques doit être « permanente et évolutive » et permettre d'adapter les stratégies aux phénomènes identifiés. Ce cadre étant récent, la Belgique n'a pas encore défini une politique nationale de LBC/FT sous-tendant des politiques de prévention et de lutte contre le BC/FT. (Des politiques sectorielles existent : jusqu'alors, le parquet déterminait déjà la politique criminelle, au sens de la politique de recherche des infractions et des poursuites (y compris pour le blanchiment), sous l'autorité du ministre de la Justice.)

a2.18. **Critère 2.2** – Des mécanismes de coordination ont été institués afin d'élaborer une politique nationale de LBC et une autorité a été désignée à cette fin. De tels mécanismes existent également en matière de lutte contre le FT (cf. C.1.2).

a2.19. **Critère 2.3** – Les mécanismes de coopération en matière d'élaboration des politiques prévus par les AR du 23 juillet 2013 sont complétés par des mesures qui organisent la coordination au niveau opérationnel. Cela est notamment le cas entre la CTIF et les autres services administratifs de l'État (dont les autorités de contrôle) et les autorités judiciaires (cf. R.29). Plusieurs MOU lient la CTIF à ses partenaires afin de préciser les modalités d'échange d'informations. La CTIF accueille des officiers de liaison d'autres services de l'État. Des méthodes et processus de coordination ont également été mis en place par la Police fédérale (avec l'Administration des douanes) et par le Collège des procureurs généraux (réseau d'experts qui traite notamment des questions relatives au BC). La FSMA et la BNB ont adopté un protocole qui organise leurs échanges d'informations, y compris en matière de LBC/FT.

a2.20. **Critère 2.4** – Le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité est compétent en matière de coordination de la lutte contre le financement de la prolifération des armes de destruction massive. Les procédures de coordination décrites ci-dessus (cf. C.2.3) s'appliquent dans ce domaine et les mêmes autorités sont impliquées que pour le FT. Par contre, certaines autres autorités qui sont responsables dans le cadre de la mise en œuvre du gel en lien avec le FP ne sont pas associées directement aux activités du Collège, notamment le SPF Finances, Administration de la Trésorerie.

A2

Pondération et conclusion

a2.21. Il n'existe pas de politique nationale (globale) de LBC/FT qui prenne en compte les risques récemment identifiés mais les éléments de base pour la coopération et la coordination nationales (critères 2.1 et 2.3) sont en place pour l'essentiel, en vue de son élaboration prochaine. **La Belgique est en grande partie conforme avec la R.2.**

Recommandation 33 – Statistiques

a2.22. La Belgique a été notée largement conforme en 2005 à la norme du GAFI qui organise la collecte de statistiques (ancienne R.32). Des données statistiques étaient en effet manquantes (en ce qui concerne la CTIF ainsi qu'en matière d'entraide judiciaire et d'extradition). Si la CTIF dispose maintenant de statistiques complètes, la lacune demeure concernant la coopération internationale.

a2.23. **Critère 33.1 –**

- a. La CTIF tient des statistiques tant pour son usage interne qu'en vue de leur diffusion dans ses rapports. Parmi ces statistiques figure le nombre de déclarations d'opérations suspectes (DOS) reçues et disséminées. La gamme de statistiques relatives à ces déclarations est étendue et contribue au traitement, à la gestion et au suivi des DOS reçues. Des statistiques permettent également de chiffrer le nombre de jugements relatifs aux dossiers transmis par la CTIF aux autorités judiciaires dans lesquels des condamnations pour BC et FT ont été prononcées en lien avec une ou plusieurs infractions sous-jacentes.
- b. La Police fédérale dispose d'un outil statistique propre qui inventorie les enquêtes en cours, notamment en matière d'infractions de BC/FT. Le Collège des Procureurs généraux dispose d'une banque de données qui est alimentée par les enregistrements des sections correctionnelles des 28 parquets près les tribunaux de première instance (système REA/TPI), dans laquelle sont répertoriées les poursuites liées au BC/FT. Cet outil statistique – incomplet puisqu'il ne reprend pas les données statistiques de l'ensemble des parquets – ne permet pas de dégager, parmi les poursuites liées au terrorisme, celles qui concernent exclusivement le FT. Des statistiques sur le nombre de condamnations liées au BC et au FT sont disponibles mais incomplètes du fait d'un retard d'enregistrement.
- c. Des données statistiques sont disponibles en matière de saisies et confiscations, mais les données en possession de l'Office central pour la saisie et la confiscation (OCSC) sont parcellaires (cf. discussion de l'efficacité en lien avec le RI 8, section 3.5 du REM).
- d. Le système informatique du service de l'entraide judiciaire pénale permet désormais de fournir des données statistiques précises, mais uniquement concernant les demandes reçues à partir du 1er janvier 2013. De même, la CTIF collecte des données chiffrées sur le nombre de demandes de renseignements reçues et envoyées, ainsi que la répartition par CRF étrangère des demandes d'information reçues ou envoyées par la CTIF. La banque de données nationale générale de la police ne permet pas de donner des statistiques en matière de coopération internationale. La police judiciaire dispose néanmoins de données sur les équipes communes d'enquête (JIT), par exemple. La Direction Nationale des Recherches des Douanes et Accises tient des données statistiques sur les nombres de communications spontanées et demandes d'assistance reçues et envoyées.

Pondération et conclusion

a2.24. Tandis que les outils statistiques concernant les DOS et les enquêtes sont bons, ceux pour les poursuites et condamnations en matière de BC et FT ne sont pas à jour. Les données pour les biens saisis et confisqués sont parcellaires et peu fiables, et celles pour l'entraide judiciaire sont quasiment inexistantes

alors même que les risques de BC/FT en Belgique ont souvent un caractère international. **La Belgique est partiellement conforme avec la R.33.**





ACRONYMES

AGDA	Administration générale des douanes et accises
AISBL	Association internationale sans but lucratif
AR	Arrêté royal
ASBL	Association sans but lucratif
BC	Blanchiment de capitaux
BC/FT	Blanchiment de capitaux et Financement du terrorisme
BCE	Banque Carrefour Entreprises
BCE	Banque centrale européenne
BNB	Banque Nationale de Belgique
C.	Critère
CAF	Service de coordination anti-fraude de l'inspection spéciale des impôts
CBFA	Commission bancaire, financière et des assurances
CIC	Code d'instruction criminelle
CMRS	Comité Ministériel du Renseignement et de la Sécurité
CP	Code pénal
CPC	Code de procédure pénale
CRF	Cellule de renseignements financiers
CTIF	Cellule de traitement des informations financières (CRF belge)
DJF	Direction de la lutte contre la criminalité économique et financière de la police
DJP	Direction de la lutte contre la criminalité contre les personnes
DOS	Déclaration d'opérations suspectes
EPNFD	Entreprises et professions non financières désignées
FMI	Fonds Monétaire International
FSMA	Autorité des services et des marchés financiers (Financial Services and Markets Authority)
FP	Financement de la prolifération des armes de destruction massive
FT	Financement du terrorisme
GAFI	Groupe d'action financière
INP	Instruments négociables au porteur
ISI	Inspection Spéciale des Impôts
JIT	Equipe commune d'enquête (joint investigation team)
LBC	Lutte contre le blanchiment de capitaux
LBC/FT	Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
MoU	Memorandum of understanding
NI	Note interprétative
OBNL	Organisme à but non lucratif

ACRONYMES

OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCAM	Organe centrale pour l'analyse de la menace
OCDEFO	Office Central de la lutte contre la Délinquance Économique et Financière Organisée
OCSC	Organe central pour la saisie et la confiscation
OLAF	Office européen de lutte anti-fraude
OBNL	Organisme à but non-lucratif
ONU	Organisation des Nations Unies
PIB	Produit intérieur brut
PJF	Directions judiciaires déconcentrées
Plan R	Plan radicalisme
PPE	personne politiquement exposée
R.	Recommandation du GAFI
RS	Recommandation spéciale du GAFI (avant les modifications de 2012)
RCSNU	Résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies
REM	Rapport d'évaluation mutuelle
RI	Résultat immédiat
SA	Société anonyme
SCA	Société en commandite par actions
SPF	Services publics fédéraux (administrations ministérielles) : SPF Économie, SPF Intérieur, SPF Finance, SPF Affaires étrangères, SPF Mobilité et Transports
SPRLS	Société privée à responsabilité limitée
SCRL	Société coopérative à responsabilité limitée
SCRI	Société coopérative à responsabilité illimitée
SNC	Société en nom collectif
UE	Union européenne