

GAFI



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

# Belgique

Rapport d'évaluation mutuelle

Avril 2015





Le Groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental d'élaboration de politiques dont l'objectif est d'établir des normes internationales, et de développer et promouvoir les politiques nationales et internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération des armes de destruction massive. Les recommandations du GAFI sont reconnues comme les normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT).

Pour plus d'information concernant le GAFI, veuillez visiter notre site web:: [www.fatf-gafi.org](http://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 internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Référence de citation:

GAFI (2015), *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](http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/evaluationsmutuelles/rem-belgique-2015.html)

© 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](mailto:contact@fatf-gafi.org)).

Crédit photo couverture: ©Thinkstock

## Contents

<b>SYNTHESE</b> .....	<b>3</b>
<b>A. Conclusions générales</b> .....	<b>3</b>
<b>B. Risques et situation générale</b> .....	<b>7</b>
<b>C. Niveau général de conformité et d'efficacité</b> .....	<b>7</b>
<b>D. Priorités</b> .....	<b>9</b>
<b>Tableau 1. Résumé du niveau atteint pour chacun des résultats immédiats</b> .....	<b>11</b>
<b>Tableau 2: Conformité avec les Recommandations du GAFI</b> .....	<b>18</b>
<b>RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE DE LA BELGIQUE</b> .....	<b>27</b>
Préambule.....	27
<b>1. RISQUES ET CONTEXTE EN MATIÈRE DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DE FINANCEMENT DU TERRORISME (BC/FT)</b> .....	<b>29</b>
1.1 Risques en matière de BC/FT .....	29
1.2 Éléments d'importance spécifique (« materiality ») .....	30
1.3 Éléments structurels .....	31
1.4 Autres éléments de contexte.....	32
1.5 Identification préliminaire des domaines d'attention accrue.....	32
<b>2. POLITIQUES ET COORDINATION NATIONALES EN MATIÈRE DE LBC/FT</b> .....	<b>35</b>
2.1 Contexte.....	36
2.2 Conformité technique (R.1, R.2, R.33) .....	38
2.3 Efficacité : Résultat immédiat 1 (risque, politique et coordination).....	39
2.4 Recommandations sur les politiques et la coordination nationales en matière de LBC/FT.....	45
<b>3. RÉGIME JURIDIQUE ET QUESTIONS OPÉRATIONNELLES</b> .....	<b>47</b>
3.1 Contexte.....	49
3.2 Conformité technique (R.3, R.4, R.29 à 32) .....	49
3.3 Efficacité : Résultat immédiat 6 (Renseignements financiers) .....	50
3.4 Efficacité : Résultat immédiat 7 (Enquêtes et poursuites en matière de blanchiment de capitaux) .....	57
3.5 Efficacité : Résultat immédiat 8 (Confiscation) .....	66
3.6 Recommandations sur le régime juridique et les questions opérationnelles.....	71
<b>4. FINANCEMENT DU TERRORISME ET FINANCEMENT DE LA PROLIFÉRATION</b> .....	<b>75</b>
4.1 Contexte.....	76
4.2 Conformité technique (R.5 à 8) .....	76
4.3 Efficacité : Résultat immédiat 9 (Enquêtes et poursuites en matière de FT).....	77
4.4 Efficacité : Résultat immédiat 10 (Mesures préventives et sanctions financières en matière de financement du terrorisme).....	80
4.5 Efficacité : Résultat immédiat 11 (Sanctions financières en matière de financement de la prolifération).....	82
4.6 Recommandations sur le financement du terrorisme et de la prolifération.....	84
<b>5. MESURES PRÉVENTIVES</b> .....	<b>87</b>
5.1 Contexte.....	89
5.2 Conformité technique (R.9 à 23) .....	95
5.3 Efficacité : Résultat immédiat 4 (Mesures préventives) .....	98

5.4	Recommandations sur les mesures préventives .....	108
<b>6.</b>	<b>CONTRÔLE .....</b>	<b>111</b>
6.1	Contexte.....	113
6.2	Conformité technique (R.26 à 28, R.34, R.35) .....	114
6.3	Efficacité : Résultat immédiat 3 (Contrôle) .....	115
6.4	Recommandations sur le contrôle.....	129
<b>7.</b>	<b>PERSONNES MORALES ET CONSTRUCTIONS JURIDIQUES .....</b>	<b>133</b>
7.1	Contexte.....	134
7.2	Conformité technique (R.24, R.25) .....	137
7.3	Efficacité : Résultat immédiat 5 (Personnes morales et constructions juridiques) .....	137
7.1	Recommandations sur les personnes morales et les constructions juridiques .....	145
<b>8.</b>	<b>COOPÉRATION INTERNATIONALE .....</b>	<b>147</b>
8.1	Contexte.....	148
8.2	Conformité technique (R.36-40).....	148
8.3	Efficacité : Résultat immédiat 2 (Coopération internationale) .....	149
8.4	Recommandations sur la coopération internationale.....	152
<b>ANNEXE SUR LA CONFORMITÉ TECHNIQUE.....</b>		<b>155</b>
<b>1.</b>	<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>155</b>
<b>2.</b>	<b>POLITIQUE NATIONALE ET COORDINATION EN MATIÈRE DE LBC/FT.....</b>	<b>157</b>
	Recommandation 1 – Évaluation des risques et application d’une approche fondée sur les risques.....	157
	Recommandation 2 – Coopération et coordination nationales .....	159
	Recommandation 33 – Statistiques.....	160
<b>3.</b>	<b>SYSTÈME JURIDIQUE ET QUESTIONS OPÉRATIONNELLES .....</b>	<b>163</b>
	Recommandation 3 – Infraction de blanchiment de capitaux .....	163
	Recommandation 4 – Confiscation et mesures provisoires.....	164
	<b>Autorités opérationnelles et autorités de poursuite pénale.....</b>	<b>165</b>
	Recommandation 29 – Cellules de renseignements financiers .....	165
	Recommandation 30 – Responsabilités des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes .....	166
	Recommandation 31 – Pouvoirs des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes.....	167
	Recommandation 32 – Passeurs de fonds.....	169
<b>4.</b>	<b>FINANCEMENT DU TERRORISME ET FINANCEMENT DE LA PROLIFÉRATION.....</b>	<b>173</b>
	Recommandation 5 – Infraction de financement du terrorisme .....	173
	Recommandation 6 – Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme .....	175
	Recommandation 7 – Sanctions financières ciblées liées à la prolifération .....	180
	Recommandation 8 – Organismes à but non lucratif (OBNL) .....	183
<b>5.</b>	<b>MESURES PRÉVENTIVES.....</b>	<b>185</b>
	Recommandation 9 – Lois sur le secret professionnel des institutions financières.....	185
	<b>Devoir de vigilance relatif à l’égard de la clientèle et conservation des documents.....</b>	<b>185</b>
	Recommandation 10 – Devoir de vigilance relatif à la clientèle.....	185
	Recommandation 11 – Conservation des documents.....	189

<b>Mesures supplémentaires dans le cas de clients et d'activités spécifiques.....</b>	<b>189</b>
Recommandation 12 – Personnes politiquement exposées (PPE).....	189
Recommandation 13 – Correspondance bancaire.....	191
Recommandation 14 – Services de transfert de fonds ou de valeurs .....	192
Recommandation 15 – Nouvelles technologies.....	193
Recommandation 16 – Virements électroniques .....	194
<b>Recours à des tiers, contrôles et groupes financiers.....</b>	<b>197</b>
Recommandation 17 – Recours à des tiers .....	197
Recommandation 18 – Contrôles internes et succursales et filiales à l'étranger.....	198
Recommandation 19 – Pays présentant un risque plus élevé .....	199
<b>Déclaration des opérations suspectes .....</b>	<b>200</b>
Recommandation 20 – Déclarations des opérations suspectes .....	200
Recommandation 21 – Divulgarion et confidentialité .....	201
<b>Entreprises et professions non financières désignées.....</b>	<b>201</b>
Recommandation 22 – Entreprises et professions non financières désignées : devoir de vigilance relatif à la clientèle.....	201
Recommandation 23 – Entreprises et professions non financières désignées : autres mesures .....	203
<b>6. CONTROLE .....</b>	<b>205</b>
Recommandation 26 – Réglementation et contrôle des institutions financières .....	205
Recommandation 27 – Pouvoirs des autorités de contrôle .....	207
Recommandation 28 – Réglementation et contrôle des entreprises et professions non financières désignées .....	207
Recommandation 34 – Lignes directrices et retour d'informations.....	209
Recommandation 35 – Sanctions .....	210
<b>7. PERSONNES MORALES ET CONSTRUCTIONS JURIDIQUES.....</b>	<b>213</b>
Recommandation 24 – Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales.....	213
Recommandation 25 – Transparence et bénéficiaires effectifs des constructions juridiques .....	217
<b>8. COOPÉRATION INTERNATIONALE .....</b>	<b>219</b>
Recommandation 36 – Instruments internationaux.....	219
Recommandation 37 – Entraide judiciaire .....	219
Recommandation 38 – Entraide judiciaire : gel et confiscation.....	221
Recommandation 39 – Extradition .....	222
Recommandation 40 – Autres formes de coopération internationale.....	223
<b>ACRONYMES.....</b>	<b>227</b>



## Synthèse

1. Ce document présente les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) en place en Belgique au moment de la visite sur place (30 juin – 15 juillet 2014). Il analyse le niveau de conformité avec les 40 Recommandations du GAFI et d'efficacité du dispositif belge de LBC/FT, et émet des recommandations en vue de renforcer ce dispositif<sup>1</sup>.

### A. Conclusions générales

- Le **cadre juridique** de LBC/FT de la Belgique doit être adapté aux exigences du GAFI telles que révisées en 2012.
- **La Belgique conduit une large part de ses activités et initiatives de LBC/FT sur la base des risques.** Toutefois sa compréhension des risques est fragmentée et incomplète. Les évaluations nationales de BC et de FT récemment conduites constituent une base utile pour une compréhension intégrale et continue de ces risques, même si elles n'ont pas bénéficié de contributions directes de l'ensemble des parties intéressées. **Une approche globale de LBC/FT reste à consolider, basée sur une priorisation des risques et une allocation de ressources** (notamment dans le secteur judiciaire et pour la mise en œuvre des contrôles).
- La **cellule de renseignements financiers** (CTIF) effectue un travail de collecte et d'analyse d'informations de qualité sur les phénomènes de BC/FT et les opérations suspectes. La collaboration de la CTIF devrait être intensifiée, d'une part avec les autorités de contrôle de LBC/FT et les entreprises et professions couvertes par le dispositif, notamment concernant les risques identifiés, d'autre part avec les autorités pénales pour favoriser l'enrichissement mutuel des connaissances et analyses.
- Le **secteur financier** a une bonne compréhension des risques et semble en général mettre en œuvre les mesures préventives en fonction de ces risques, y compris dans les situations de

1 Cette évaluation mutuelle a été préparée sur la base de la Méthodologie du GAFI de 2013. L'approche est donc substantiellement différente de celle développée lors des évaluations précédentes. Elle inclut les nouvelles exigences introduites lors de la révision des Recommandations en 2012, et l'évaluation de la conformité technique n'est donc pas complètement comparable avec celle de la dernière évaluation en 2005. Cette évaluation mesure aussi l'efficacité du système belge de LBC/FT sur la base du nouveau volet de la Méthodologie, qui suit une approche fondamentalement différente de celle de l'évaluation de la conformité technique. Elle envisage comment les mesures de LBC/FT fonctionnent en pratique, sur la base d'une analyse approfondie de la manière dont le pays atteint une série d'objectifs qui sont essentiels à un système robuste de LBC/FT. Des informations à la fois qualitatives et quantitatives sont utilisées pour conduire l'analyse.

risques élevés. Un renforcement des contrôles de LBC/FT basée sur les risques est toutefois nécessaire pour s'assurer que ces obligations sont adéquatement appliquées.

- Des insuffisances dans la compréhension et la mise en œuvre des mesures de LBC/FT sont notées pour certains **prestataires de services de transferts de fonds**, en particulier ceux agissant via un réseau d'agents en Belgique, et certains **bureaux de change**, acteurs qui présentent des risques de BC/FT substantiels en raison de l'utilisation d'espèces pour leurs opérations. En outre, la politique de déclaration d'opérations suspectes de certains d'entre eux n'est pas satisfaisante. Sous ces angles, les contrôles de ces institutions présentent des lacunes.
- Des progrès ont été constatés dans l'engagement du **secteur non financier** en faveur de la LBC/FT. Cependant, toutes les entreprises et professions non financières visées ne sont pas mobilisées, y compris un certain nombre de professions à risque telles les avocats et les casinos.
- La mise en œuvre de mesures de LBC/FT par les diamantaires ne semble pas être d'un niveau suffisant pour garantir que les risques élevés du secteur soient maîtrisés. Les contrôles dont ils font l'objet demeurent très limités, notamment du fait d'un manque de ressources disponibles, et les déclarations d'opérations suspectes sont inexistantes malgré le risque avéré de blanchiment d'argent via ce secteur. Le nombre d'enquêtes et de condamnations pénales ne semble pas en adéquation avec le niveau de risque identifié jusqu'à présent, même si deux affaires d'importance sont en cours.
- Des actions de contrôle du respect des limitations des paiements en espèces sont menées sur des activités ciblées et à risque de BC/FT, telles que le commerce de véhicules d'occasion ou d'or. Ils ont déjà abouti à des changements de pratiques de certains professionnels mais nécessitent davantage de ressources.
- Les informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales peuvent de manière générale être obtenues par les autorités compétentes grâce notamment à l'accès aux registres publics, dont la mise à jour pose cependant problème. Ces registres contiennent des données dont l'exactitude est vérifiée par l'intervention d'un notaire, dans une large majorité de cas. Les informations portent essentiellement sur la propriété juridique, mais le recoupement avec les registres des sociétés cotées et non cotées belges et les informations récoltées par les institutions financières et non financières permettent de disposer d'informations fiables.
- Les autorités responsables de la prévention et de la lutte contre le terrorisme et son financement sont bien coordonnées, connaissent les risques actuels (individus et petits groupes se rendant dans des zones de conflit) et obtiennent des résultats encourageants dans l'atténuation de ces risques.
- Si les autorités pénales disposent des compétences et des outils juridiques nécessaires à une lutte efficace contre le BC, la coordination entre les divers partenaires de la chaîne pénale devrait être renforcée pour permettre une meilleure détection et poursuite des faits de BC.



## B. Risques et situation générale

2. La Belgique a de longue date intégré une approche fondée sur les risques pour la conduite de ses activités et initiatives de LBC/FT. Toutefois sa compréhension des risques est fragmentée et incomplète. Les premières évaluations nationales et générales des risques de BC et de FT ont été réalisées par la Belgique en 2013-2014. Ce travail constitue une base utile et encourageante pour une compréhension intégrale et continue de ces risques, même s'il reste encore à établir des priorités entre les risques identifiés.

3. Sur la base des informations généralement disponibles, il apparaît que les activités à haut risque de BC incluent le commerce des **diamants**, dont Anvers constitue un axe central au niveau mondial, et les secteurs où circulent des **espèces** tels que le commerce des véhicules d'occasion ou de l'or. Les services de **transmission de fonds** sont également particulièrement exposés au BC dans ce contexte. La position géographique de la Belgique favorise en outre le transit des mouvements illicites de fonds. Si l'identification de certains de ces risques a déjà déclenché des actions préventives et répressives (par exemples sur la circulation d'espèces) une réelle approche globale de lutte contre le BC reste à définir.

4. Concernant le financement du terrorisme, les risques principaux actuels concernent les activités liées aux « **djihadistes** » partis vers les pays du Proche et du Moyen Orient. Les événements récents dans ces régions, de même que la persistance du phénomène de radicalisation d'éléments de la population créent un risque certain. Le secteur des **transferts de fonds** est particulièrement exposé à ces menaces.

## C. Niveau général de conformité et d'efficacité

5. La Belgique dispose des éléments de base essentiels au développement d'un régime solide de LBC/FT. Le cadre juridique est techniquement conforme sur de larges aspects, mais il doit encore être adapté aux exigences révisées du GAFI de 2012. Concernant l'efficacité, la Belgique obtient des résultats significatifs pour ce qui concerne la coopération internationale, l'utilisation des renseignements financiers, et la poursuite pénale des faits de financement du terrorisme. Seules des améliorations modérées sont requises en ces domaines. Des améliorations importantes sont nécessaires sur les autres aspects.

### *C.1 La Belgique a procédé à une évaluation nationale de ses risques de BC et de FT, mais elle doit en intégrer les résultats dans sa politique nationale de BC/FT*

6. La Belgique a basé une large part des initiatives et mesures de LBC/FT existantes sur sa connaissance des risques. Le cadre d'évaluations des risques de BC/FT et les mécanismes pour la coopération et la coordination au niveau national ont récemment été institutionnalisés. Deux évaluations de risques, de BC et de FT, ont été développées. Le résultat constitue une bonne base pour une compréhension globale et continue des risques, mais cette compréhension n'apparaît pas exhaustive à ce stade, et des limites ont été constatées, notamment quant aux contributions reçues. À la date de la visite sur place, les autorités devaient encore assurer la diffusion des résultats non confidentiels des deux analyses à l'ensemble des assujettis (seules les associations professionnelles avaient reçu l'analyse des risques de BC), élaborer une approche globale de LBC/FT, et allouer les ressources à partir des risques identifiés. En ce qui concerne la coordination entre les divers acteurs, des progrès pourraient être faits pour s'assurer que l'expertise et les renseignements développés par toutes les parties compétentes puissent être pleinement exploités.

### *C.2 Les poursuites pour blanchiment de capitaux gagneraient à être plus ciblées*

7. L'infraction de blanchiment de capitaux a été adoptée par les autorités répressives belges : elle est fréquemment poursuivie, notamment en association avec les infractions économiques qui génèrent des profits substantiels à rechercher car elle en facilite la confiscation (escroquerie, infractions liées à l'état de faillite, fraude sociale et fiscale). La Belgique est également en pointe en matière de confiscation de biens dont l'origine légale ne peut être établie – dans ces cas la personne peut être condamnée pour blanchiment, sans condamnation pour l'infraction sous-jacente dont les fonds sont issus.

8. Par contre les affaires mettant à jour des systèmes de blanchiment structuré avec l'implication de tiers offrant leur assistance pour blanchir le produit d'infractions sont plus rares. Alors que la cellule

de renseignements financiers et les autorités de poursuite sont compétentes et disposent de toutes les mesures d'enquête nécessaires, des contraintes en ressources ne permettent pas de poursuivre toutes les ramifications financières possibles. Par ailleurs, une meilleure coordination entre les autorités pourrait également être bénéfique pour opérer des rapprochements entre les modes opératoires découverts dans des affaires apparemment non liées.

9. Un nombre important d'affaires de blanchiment est également associé à la criminalité financière, notamment la fraude fiscale, avec un blanchiment plus structuré et sophistiqué, lié en particulier à l'utilisation abusive de structures offshores, pour lesquelles l'entraide judiciaire internationale est nécessaire, mais pas toujours couronnée de succès.

10. L'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre le blanchiment, prenant en compte les risques identifiés et faisant un état des lieux de la situation (pour lequel des statistiques seraient utiles), permettrait de cibler des enquêtes vers un résultat plus efficace.

### *C.3 Une lutte contre le financement du terrorisme discrète mais efficace*

11. Si l'exercice d'évaluation nationale des risques en matière de financement du terrorisme n'est pas abouti, les autorités responsables de la prévention et de la lutte contre le terrorisme et son financement sont bien coordonnées et connaissent les risques actuels, surtout liés aux individus et petits groupes se rendant dans des zones de conflit. Quelques condamnations ont ainsi été prononcées pour financement du terrorisme et la coopération internationale en la matière est particulièrement développée, notamment avec les pays limitrophes qui rencontrent les mêmes risques.

12. Par contre certains programmes d'enquête réalisés par le passé pourraient être renouvelés (comme la surveillance accrue de certaines organisations à but non lucratif) et les autorités belges devraient envisager d'utiliser le système de sanctions financières ciblées pour empêcher les terroristes et organisations terroristes de financer leurs activités. Enfin, elles devraient résoudre les problèmes techniques qui les empêchent de mettre en œuvre sans délai les sanctions financières ciblées en cas de désignations (remarque qui vaut également en matière de financement de la prolifération d'armes de destruction massive).

### *C.4 L'application des mesures préventives pour le secteur financier est satisfaisante, mais doit être renforcée pour les entreprises et professions non financières*

13. Les institutions financières rencontrées semblent disposer en général d'une bonne compréhension des risques de BC/FT et appliquer des mesures de LBC/FT adaptées à ces risques, y compris des mesures renforcées en présence de risques plus élevés. Un renforcement des contrôles de LBC/FT basée sur les risques est toutefois nécessaire pour s'assurer que ces obligations sont adéquatement appliquées.

14. Un certain nombre de secteurs non financiers se sont mobilisés pour sensibiliser les professionnels aux risques de BC/FT. Il reste néanmoins des secteurs qui minimisent leur exposition à ces risques, particulièrement les diamantaires et les casinos. Les mesures de vigilance de base semblent être appliquées par les entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) de manière générale, mais l'application de mesures renforcées semble plus limitée.

15. La Belgique est confrontée à un volume important de déclarations d'opérations suspectes (DOS), qui ne sont pas basées sur des soupçons de BC/FT. Une large part provient des secteurs des bureaux de change et de la transmission de fonds et consiste en des DOS (automatiques) dites « de couverture », transmettant systématiquement, en l'absence de tout soupçon, toutes les opérations nouvelles effectuées par un client pour lequel une ou des déclarations ont déjà été faites. Ces transmissions sont à distinguer des DOS de suivi qui, elles, sont utiles. Par ailleurs, les EPNFD soumises à des obligations de transmission d'opérations sur la base de seuils/critères s'en tiennent souvent à ce type de déclarations et ne s'attachent pas à une appréciation de la suspicion. En revanche certains secteurs, tels que les avocats et les diamantaires, n'effectuent quasiment pas de DOS. Ces pratiques sont constantes depuis des années et des mesures sont indispensables pour améliorer la qualité de la politique déclarative des assujettis en matière d'opérations suspectes, et donc la détection et la poursuite des actes de BC/FT.

### *C.5 Des contrôles basés sur les risques de BC/FT doivent être mis en œuvre pour l'ensemble des assujettis*

16. Dans le secteur financier, les contrôles sont menés sur la base des risques prudentiels des institutions, sans que la dimension BC/FT oriente suffisamment les priorités de contrôle. De manière générale, les contrôles sur place spécifiques et qualitatifs pour s'assurer du respect des obligations LBC/FT sont insuffisants. Cette situation est préoccupante pour les secteurs particulièrement à risques comme les services de transferts de fonds, en particulier lorsqu'ils sont offerts en Belgique par des agents d'un établissement de paiement européen qui est un acteur majeur du secteur. Les bases d'un contrôle à distance tenant compte des risques de BC/FT ont récemment été mises en place par la Banque Nationale de Belgique (BNB).

17. En général, le contrôle des EPNFD demeure encore très limité voire inexistant, y compris pour les secteurs à plus haut risque de BC/FT (par ex. diamantaires ou avocats). Ces risques ne sont en particulier pas pris compte pour déterminer l'étendue des actions de contrôle.

18. Pour les secteurs financiers et non financiers, les contrôles limités, l'absence significative de sanctions prises exclusivement en matière de BC/FT et le manque de ressources pour mener les contrôles ont un impact majeur sur l'efficacité des mesures de LBC/FT.

19. Les actions prises récemment pour contrôler le respect des limitations de paiements en espèces ont visé des secteurs particulièrement à risque de BC/FT (véhicules d'occasion, or), et ont déjà eu un impact positif sur certaines pratiques professionnelles, qui pourraient progresser avec davantage de ressources dédiées à ces contrôles.

### *C.6 Des mesures en cours pour améliorer la transparence des personnes morales et mieux évaluer leur exposition aux risques de BC/FT*

20. Les autorités compétentes ont identifié plusieurs risques concrets et des vulnérabilités du cadre organisant les personnes morales, et prennent des mesures pour renforcer la transparence de ces entités afin de prévenir leur utilisation abusive. À ce titre, l'assujettissement des sociétés de domiciliation au dispositif de LBC/FT devrait intervenir rapidement.

21. Les autorités compétentes disposent d'un accès aux informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs sur la grande majorité des personnes morales. Ces données sont disponibles au travers de registres publics. L'intervention de notaires pour l'authentification d'une majorité d'actes relatifs à la constitution et à la vie de la plupart des personnes morales renforce les informations-source. On déplore toutefois des carences relatives à la mise à jour des registres. Des initiatives sont en cours pour résorber ces problèmes de mises à jour, dont l'étendue semble significative.

22. Les informations disponibles dans les registres donnent essentiellement des informations sur la propriété juridique de la société qui peuvent coïncider avec sa propriété effective. Des moyens complémentaires existent pour aider à la détermination des bénéficiaires effectifs, à savoir les informations obtenues par les institutions financières et professions non financières, ou toute information publiquement disponible sur les sociétés cotées et non cotées belges.

## **D. Priorités**

- Sur la base des évaluations nationales de risques réalisées, les autorités compétentes devraient **établir des priorités d'action et recommandations** pour le BC et le FT et les communiquer aux décideurs politiques en vue de la définition d'une politique de LBC/FT au niveau national allant de la prévention à la répression du BC et du FT.
- En particulier, le **manque de ressource du système judiciaire** belge, plus ou moins prévalent à tous les niveaux, a un impact direct sur l'efficacité de la détection, de la poursuite et de la sanction du blanchiment de capitaux complexe. Une réelle stratégie coordonnée de poursuite pénale du blanchiment de capitaux est nécessaire.

- L'ensemble des autorités de contrôle de LBC/FT devraient **organiser une supervision basée sur les risques de BC/FT**, avec une adaptation de son étendue, de sa fréquence et de son intensité en fonction des risques. Des contrôles sur place suffisants en fonction des risques devraient aussi être mis en place. Des ressources adaptées devraient être allouées aux contrôles, en tenant compte du type et du niveau de risques de BC/FT des différents secteurs.
- Les autorités compétentes devraient **accentuer le dialogue et les échanges avec les assujettis** sur les obligations de BC/FT applicables, les attentes vis-à-vis des assujettis, notamment en matière de DOS, et les bilans des actions de contrôle LBC/FT.

**Tableau 1. Résumé du niveau atteint pour chacun des résultats immédiats**

Efficacité	
<b>1. Risque, politique et coordination</b>	<b>Significatif</b>
<p>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 participation de toutes les autorités compétentes et du secteur privé.</p> <p>Des éléments d'une approche fondée sur les risques ont de longue date alimenté les politiques et activités de LBC/FT de la Belgique. 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 :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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,</li> <li>ii. l'absence d'intégration des risques principaux de LBC/FT dans les politiques de contrôle des autorités de contrôle et d'autorégulation ;</li> <li>iii. l'absence de traitement approprié d'un certain nombre de risques de BC identifiés ; et</li> <li>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.</li> </ol>	
<b>2. Coopération internationale</b>	<b>Significatif</b>
<p>La coopération internationale fournie par la Belgique est considérée comme de bonne qualité par ses partenaires. Aucun pays n'a indiqué de difficulté majeure dans la pratique belge en matière d'échange, et les évaluateurs n'ont pas eu d'informations qui laisseraient suggérer que le système belge, en matière de coopération internationale, présente de graves déficiences en matière d'efficacité. Ce constat a été confirmé par les entretiens effectués avec les représentants des différentes autorités compétentes. Le constat était particulièrement positif en matière de lutte contre le FT et le terrorisme. Les limites juridiques constatées ne semblent pas avoir d'impact prépondérant sur l'échange de renseignements en pratique.</p>	
<b>3. Contrôle</b>	<b>Modéré</b>
<p>Dans le secteur financier, les autorités de contrôle ont identifié en général les principaux risques élevés. La compréhension des risques n'est cependant pas suffisamment continue, du fait de l'insuffisance des contrôles effectués, en particulier les contrôles sur place. À ce jour, les contrôles de la BNB sont menés principalement selon une approche prudentielle et la mise en œuvre des</p>	

## Efficacité

contrôles fondés sur les risques de BC/FT est réduite. Les contrôles sur place sont limités, ce qui s'explique par une appréciation insuffisante des risques de BC/FT auxquels les institutions sont exposées et par un déficit de ressources. Les lacunes du contrôle sont particulièrement préoccupantes dans le cas des institutions financières exerçant des activités en Belgique sur la base du passeport européen, en libre établissement via des agents en Belgique. La BNB a récemment lancé un questionnaire périodique, qui lui permettra d'obtenir une information spécifique et systématique sur les risques de BC/FT, et de mieux déterminer les priorités de contrôle.

Pour l'Autorité des Services et Marchés Financiers (FSMA), les contrôles de LBC/FT mis en place visent le secteur des bureaux de change, identifié comme le plus risqué en termes de BC/FT, et sont appropriés. Néanmoins, ce contrôle devrait être renforcé en ce qui concerne la qualité des DOS, en raison d'une part importante de DOS automatiques. Pour les sociétés de gestion d'organismes de placement collectif, de gestion de portefeuille et de conseil en investissement et les entreprises hypothécaires, compte-tenu des risques plus limités que présentent ces activités, le contrôle de LBC/FT s'inscrit dans des contrôles sur place plus globaux. Pour le secteur des intermédiaires financiers, il n'y a pas de contrôles sur place spécifiques et qualitatifs pour s'assurer du respect des obligations LBC/FT. Un renforcement de ces contrôles est donc nécessaire.

Le Service Public Fédéral Finances (SPF Finances) a mené des visites sur place auprès de Bpost qui exerce des activités financières au travers du réseau postal, à titre d'information, sur les dispositifs et les procédures de LBC/FT en place, mais à ce stade aucune action de contrôle sur place n'a été menée. Pour les secteurs financiers sous supervision du SPF Économie, aucun contrôle n'a été mené. Il s'agit néanmoins de secteurs à faible risque (sociétés de crédit à la consommation, entreprises de location-financement).

Les principales autorités de contrôle du secteur financier mènent une politique de promotion de la compréhension des risques de BC/FT et d'explicitation des obligations en matière de LBC/FT essentiellement par le biais d'une Ligne directrice, concrète et étoffée, et de circulaires conjointes (BNB/FSMA), et par le renvoi au site et au rapport annuel de la CTIF.

Les autorités de contrôle des EPNFD sont désignées et les dispositifs réglementaires en place. En général, les risques les plus élevés sont identifiées par ces autorités. Mais les dispositifs permettant de suivre l'évolution de ces risques et de s'assurer qu'ils sont connus et compris restent à établir. En général, le contrôle des EPNFD demeure encore très limité voire inexistant. L'approche fondée sur les risques lorsqu'elle existe se limite à l'appréciation portée sur le rapport annuel de LBC/FT, qui détermine les entreprises à contrôler de manière prioritaire, tandis que les contrôles exercés sont ensuite uniformes.

Pour les secteurs financiers et non financiers, une coopération renforcée devrait être organisée entre les autorités de contrôle et la CTIF, notamment pour améliorer la politique de l'ensemble des déclarants, en particulier concernant la qualité des DOS. Par ailleurs, les contrôles limités et l'absence significative de sanctions prises exclusivement en matière de BC/FT ont un impact majeur sur l'efficacité des mesures de LBC/FT.

Le SPF Économie mène des actions de contrôle ciblées du respect des limitations de paiements en espèces, le risque de BC/FT est un des éléments pris en compte dans la sélection des secteurs visés. Les résultats sont difficiles à mesurer du fait de la mise en œuvre récente de ces contrôles, mais ils ont déjà abouti à des changements de pratiques de certains professionnels. Les ressources dédiées à ces contrôles doivent être renforcées afin de s'assurer que des actions d'ampleur puissent être menées.

## Efficacité

**4. Mesures préventives****Modéré**

Les institutions financières semblent disposer d'une bonne compréhension des risques. Les EPNFD paraissent ne pas toutes avoir pris la mesure des risques de BC/FT auxquels elles sont exposées, et de la nécessité de se prémunir contre de potentiels abus liés au BC/FT.

Les obligations de LBC/FT sont bien comprises en général par les institutions financières, et les mesures de LBC/FT mises en œuvre sont proportionnées et appropriées en fonction des risques. Des lacunes existent néanmoins pour certains établissements de paiement et certains bureaux de change, concernant en particulier la compréhension des exigences relatives aux bénéficiaires effectifs et aux personnes politiquement exposées (PPE). Le secteur financier semble aussi appliquer des mesures de vigilance renforcées dans les situations de risque reconnues comme élevées, d'une manière plus limitée cependant pour les relations de correspondance bancaire et les virements électroniques au sein de l'UE.

Des efforts ont été menés au cours des dernières années par un grand nombre d'EPNFD pour la mobilisation et la sensibilisation des professionnels autour de la LBC/FT. Ces actions doivent être poursuivies afin que la mise en œuvre des mesures soit satisfaisante. Les mesures renforcées appliquées par les EPNFD par exemple semblent limitées pour les situations qui requièrent une attention soutenue. Lorsque les exigences de vigilance relatives à la clientèle n'ont pu être respectées, les EPNFD indiquent refuser l'établissement d'une relation d'affaires ou la réalisation d'une opération, même si elles n'envoient pas de DOS. La mise en œuvre des mesures de LBC/FT par les diamantaires ne semble pas être d'un niveau suffisant pour garantir que les risques élevés du secteur soient maîtrisés.

Le secteur financier a de manière générale intégré la pratique des DOS. Néanmoins un bureau de change et certains établissements de paiement agissant via un réseau d'agents effectuent aussi une part significative de DOS automatiques, qui ne contribuent pas à apporter d'informations complémentaires sur les opérations d'un client déjà déclaré. Les EPNFD soumises à des obligations de transmission d'opérations sur la base de seuils/ critères s'en tiennent souvent à ce type de déclarations « objectives » et ne s'attachent pas aux déclarations reposant sur une appréciation de la suspicion liée aux transactions effectuées. Les DOS des avocats et des diamantaires demeurent quasi-inexistantes. Cette approche peut donner lieu à une faiblesse dans la détection des actes de blanchiment de capitaux et une sous-représentation de certains phénomènes dans la réponse pénale.

Un renforcement des contrôles de LBC/FT par les autorités compétentes est nécessaire pour s'assurer que les obligations des assujettis sont adéquatement appliquées.

**5. Personnes morales et constructions juridiques****Modéré**

La compréhension par les autorités des vulnérabilités des personnes morales reste sectorielle, et ne découle pas d'une évaluation continue, globale et actualisée. Les autorités de poursuite spécialisées dans la lutte anti-terroriste sont conscientes des vulnérabilités de détournement des personnes morales aux fins de FT, et exercent selon les cas une surveillance continue, bien qu'elles n'aient pas effectué d'évaluation récente de ces aspects.

Les autorités compétentes ont identifié des risques concrets de BC/FT et des vulnérabilités du cadre organisant les personnes morales. Plusieurs initiatives ont été prises en vue de les maîtriser,

**Efficacité**

mais l'entrée en vigueur récente à la date de la visite sur place de certaines de ces mesures, et la nécessité de disposer de davantage de recul pour apprécier pleinement leurs effets, ne permet pas de conclure sur leur pleine effectivité. Les autorités sont conscientes de la nécessité de prendre des mesures supplémentaires.

Les informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs sur la grande majorité des personnes morales sont accessibles au public au travers des informations détenues par le registre des sociétés -Banque-Carrefour des Entreprises (BCE)-, bien que des carences sont à noter, notamment en matière de fiabilité et de mise à jour des données. L'intervention des notaires, qui authentifient la majorité des actes relatifs à la constitution et à la vie des personnes morales, renforce néanmoins la fiabilité des informations. Les informations disponibles donnent essentiellement des informations sur la propriété juridique de la société, qui peuvent coïncider avec sa propriété effective. Des moyens complémentaires existent pour aider à la détermination des bénéficiaires effectifs, en particulier les informations obtenues par les institutions financières et les entreprises et professions non financières ou toute information publiquement disponible sur les sociétés cotées et non cotées belges. Les informations qualitatives fournies par les autorités d'enquête et de poursuite n'ont pas permis d'évaluer le degré d'efficacité des enquêtes de BC/FT visant des personnes morales ou dans lesquelles des informations sur les bénéficiaires effectifs avaient été recherchées et utilisées.

Les sanctions prévues à l'encontre des personnes qui ne respectent pas les obligations d'information et de transparence relatives aux personnes morales n'étant pas pleinement efficaces ni dissuasives, la Belgique a développé son arsenal de sanctions afin de pallier à l'inefficacité de la mise en œuvre des sanctions administratives et pénales, et leur mise en œuvre commence à donner des résultats encourageants.

Les constructions juridiques connaissent un développement limité en Belgique. De ce fait, les autorités n'ont pas à ce jour initié d'actions afin d'identifier et d'évaluer les vulnérabilités de ces structures opérant en Belgique en lien avec le BC. Une analyse du risque de fraude basé sur l'utilisation de constructions juridiques étrangères par les personnes physiques soumises à l'impôt en Belgique a néanmoins conduit à renforcer les obligations de déclaration aux autorités fiscales relatives à l'existence de liens avec des constructions juridiques, y compris étrangères. Les trustees professionnels sont de manière générale assujettis aux obligations de LBC/FT.

La coopération internationale, entrante et sortante, relative à l'identification et à l'échange d'informations relatives aux personnes morales et aux constructions juridiques semble bien fonctionner.

**6. Renseignements financiers****Significatif**

Le cadre législatif belge fournit aux autorités compétentes un catalogue très large de mesures de recherche de renseignements financiers et de toute autre information pertinente dans le cadre des enquêtes sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, tant pour démontrer la commission d'infractions que pour la localisation et la recherche des avoirs liés.

La CTIF collecte largement des informations sur le BC et le FT. Le travail de recherche des informations est de grande qualité. La CTIF utilise un grand nombre de bases de données, entretient une coopération avec toutes les autorités nationales et internationales qui peuvent apporter une contribution ou une plus-value. La CTIF réalise également des analyses de vulnérabilité des



## Efficacité

secteurs assujettis, communiquées à toutes les autorités et personnes concernées. Ses rapports sont appréciés et utiles aux autorités de poursuite.

Les autorités pénales exploitent et recherchent les informations, tant pour ouvrir les enquêtes que pour les poursuites, mais elles ne le font pas de manière optimale. Les ressources humaines limitées ne permettent pas aux autorités pénales d'exploiter correctement la masse d'informations reçues et le cas échéant de les compléter pour mettre en évidence les affaires de BC, en particulier les cas importants et internationaux.

## 7. Enquêtes et poursuites en matière de blanchiment de capitaux

Modéré

Les autorités belges sont empreintes d'une culture de lutte contre le BC. Elles disposent aussi des techniques d'enquête nécessaires. En conséquence, la Belgique connaît un nombre non négligeable de condamnations pour blanchiment. Par ailleurs, il n'est pas rare que des condamnations soient obtenues pour blanchiment sans que l'infraction sous-jacente ait été prouvée, du fait du partage de la charge de la preuve dans certains cas de BC. Cependant, les poursuites sont le plus souvent centrées sur les infractions sous-jacentes, auxquelles le blanchiment est adjoint à l'encontre de la même personne (auto-blanchiment).

Le nombre d'affaires mettant à jour des systèmes de blanchiment structuré avec l'implication de tiers offrant leur assistance pour blanchir le produit d'infractions commises par les délinquants est limité. Certaines infractions, notamment dans les domaines du transport transfrontalier d'argent liquide, des métaux précieux et des diamants, ne font pas l'objet de poursuites en proportion avec le risque invoqué par la Belgique (même si deux affaires d'importance sont en cours).

La portée des actions de lutte contre le BC est limitée par l'absence au niveau national d'une stratégie d'ensemble définie pour le BC et de coordination entre les magistrats de poursuite chargés du BC. Un manque de ressources, de moyens matériels, de formation et de coordination des autorités pénales affaiblit leur efficacité. Les classements par opportunité sont trop nombreux, atténuant le taux de la réponse pénale. En sus, la longueur de certaines procédures a pour conséquence la prescription de poursuites ou l'atténuation des sanctions.

Cependant, dans le cadre de l'évaluation et de sa préparation, les autorités belges ont relevé l'existence de lacunes et ont manifesté la volonté de renforcer la poursuite du blanchiment en tant que priorité, et ont produit des exemples dans ce sens.

## 8. Confiscation

Modéré

Les informations fournies par les autorités belges permettent de constater l'existence de saisies, de confiscations et de confiscations par équivalent dans les affaires de blanchiment. Néanmoins, si les autorités ont la volonté de privilégier les poursuites qui mènent à la confiscation, elles n'y parviennent pas toujours pleinement. Les autorités pénales ont déclaré que l'accent est mis sur les confiscations, mais les informations fournies ne permettent pas de constater la définition d'objectifs dans ce sens ou la recherche systématique par des enquêtes financières des valeurs patrimoniales susceptibles d'être confisquées : les confiscations se font par contre régulièrement sur les produits disponibles et facilement identifiables. Le manque d'efficacité en matière de

**Efficacité**

poursuite pénale (longueur des procédures, prescription, etc.) porte également préjudice aux confiscations.

Les autorités belges n'ont pas de statistiques centralisées, pertinentes et claires concernant les saisies et confiscations d'avoirs en Belgique et à l'étranger, les partages (*asset sharing*), les infractions à l'origine des mesures (BC et infractions sous-jacentes), les confiscations relatives aux communications d'informations fausses ou fausses déclarations à la frontière, ainsi que les montants restitués aux victimes. Il est donc difficile de procéder à une évaluation du résultat des recherches entreprises et résultats obtenus dans ces domaines.

**9. Enquêtes et poursuites en matière de financement du terrorisme****Significatif**

La tactique et la méthode utilisées par les autorités belges ne sont pas exclusivement orientées sur les aspects financement de la menace terroriste globale, mais rien dans les actions entreprises par les autorités ni dans les décisions de justice que les évaluateurs ont pu consulter ne laisse penser que les autorités belges négligeraient la lutte contre le financement du terrorisme. Sur la base des informations remises aux évaluateurs et des entretiens avec les spécialistes concernés, il apparaît que l'action des autorités belges est adaptée aux réalités des phénomènes et menaces, décelant les infractions et participant activement à la lutte contre le terrorisme. Des personnes ont été condamnées pour financement du terrorisme dans des affaires plus larges de terrorisme.

**10. Mesures préventives et sanctions financières en matière de financement du terrorisme****Modéré**

La Belgique a en place un système juridique permettant la mise en œuvre des sanctions financières ciblées en matière de financement du terrorisme. Cependant, étant donné les déficiences techniques constatées (notamment les délais de mise en œuvre de nouvelles sanctions), l'efficacité du système belge est mise en doute. En pratique, le montant des avoirs gelés est faible, mais ceci ne constitue pas en soi un indicateur d'inefficacité, d'autant qu'il n'est pas établi que des biens visés par les sanctions se trouvaient sur le territoire belge.

En matière de risque d'utilisation des organismes à but non lucratif (OBNL) à des fins terroristes ou de financement du terrorisme, des lacunes subsistent en matière de contrôle administratif des exigences relatives à la transparence des OBNL, de sensibilisation et d'actions ciblées, mais les autorités belges ont identifié les OBNL à risques et exercent une surveillance continue de leurs activités et opérations.

**11. Sanctions financières en matière de financement de la prolifération****Modéré**

Le système juridique belge, couplé au système de l'Union européenne, permet de mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies concernant les sanctions financières ciblées en matière de lutte contre le financement de la prolifération mais les délais constatés pour les transposer ont un impact négatif sur l'efficacité du système. L'information rapide, même avant la transposition en droit européen et donc belge, demande à être confirmée en dehors des

**Efficacité**

grandes entreprises financières, et des mesures de formation sont attendues pour l'ensemble des secteurs assujettis. Le contrôle du respect par les assujettis de leurs obligations relatives aux sanctions financières ciblées en matière de FP n'est pas mis en œuvre de manière efficace. Les actions entreprises pour contrecarrer les tentatives de contournement du régime de sanctions indiquent que les différentes autorités compétentes ont toutes une expertise et des connaissances élevées et appropriées, même si on peut regretter que l'accent ne soit pas davantage mis sur le volet financier de la prolifération.

**Tableau 2: Conformité avec les Recommandations du GAFI**

Conformité avec les Recommandations du GAFI		
Recommandation	Notation	Facteur(s) justifiant la notation
1. <b>Évaluation des risques et application d'une approche fondée sur les risques</b>	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Il n'y a pas de mécanisme formel pour la communication des résultats non confidentiels des évaluations de risque aux autorités compétentes et organismes d'autorégulation ainsi qu'aux entreprises et professions assujetties.</li> <li>Les situations pour lesquelles des dérogations aux obligations de BC/FT sont admises et des mesures simplifiées peuvent s'appliquer ne reposent pas sur des évaluations démontrant l'existence d'un risque faible ou plus faible.</li> <li>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.</li> </ul>
2. <b>Coopération et coordination nationales</b>	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le principe d'une politique nationale de LBC/FT globale est institutionnalisé mais n'a pas encore été mis en application.</li> </ul>
3. <b>Infraction de BC</b>	C	
4. <b>Confiscation et mesures provisoires</b>	C	
5. <b>Infraction de financement du terrorisme</b>	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'infraction ne semble pas établie en cas de fourniture de fonds à une ou deux personnes sans preuve d'un lien avec une infraction terroriste spécifique.</li> </ul>
6. <b>Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme</b>	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Belgique n'est pas en mesure d'appliquer des sanctions financières ciblées en application des RCSNU 1988 et 1989 sans délai, ce qui compromet également l'application des sanctions sans préavis (de fait) aux personnes concernées.</li> <li>Il n'existe pas de mécanisme formel, tant au niveau de l'UE qu'au niveau de la Belgique, pour demander à d'autres pays de donner effet à des actions de gel engagées sur la base de la RCSNU 1373.</li> </ul>

## Conformité avec les Recommandations du GAFI

Recommandation		Notation	Facteur(s) justifiant la notation
7.	<b>Sanctions financières ciblées liées à la prolifération</b>	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Belgique n'est pas en mesure d'appliquer des sanctions financières ciblées en application des RCSNU 1718 et 1737 sans délai, ce qui compromet également l'application des sanctions sans notification (de fait) des personnes concernées.</li> <li>L'application de sanctions en cas de non-respect des obligations de gel n'est pas clairement assurée.</li> </ul>
8.	<b>Organismes à but non lucratif (OBNL)</b>	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Il existe des lacunes concernant les initiatives relatives à l'information et à la sensibilisation du secteur des OBNL aux risques de FT.</li> <li>Les contrôles relatifs aux mesures de transparence ne visent pas l'ensemble des éléments de la R. 8.</li> <li>Le caractère proportionné des sanctions applicables n'est pas établi.</li> </ul>
9.	<b>Lois sur le secret professionnel des institutions financières</b>	C	
10.	<b>Devoir de vigilance relatif à la clientèle</b>	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les dispositions applicables pour la détermination des bénéficiaires effectifs ne précisent pas si, par défaut, l'institution financière doit considérer le dirigeant principal de la société comme bénéficiaire effectif lorsqu'aucune personne physique ne peut être identifiée comme tel (et dans la mesure où la qualité d'administrateur se distingue de celle de dirigeant principal).</li> <li>Il n'existe pas de disposition explicite qui oblige les institutions financières à considérer systématiquement le bénéficiaire d'un contrat d'assurance vie comme un facteur de risque pertinent lorsqu'elles déterminent si des mesures de vigilance renforcée devraient être appliquées.</li> </ul>
11.	<b>Conservation des documents</b>	C	

## Conformité avec les Recommandations du GAFI

Recommandation	Notation	Facteur(s) justifiant la notation
<b>12. Personnes politiquement exposées (PPE)</b>	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La définition des PPE ne permet pas d'inclure en tant que telles les PPE nationales ou les personnes exerçant ou ayant exercé une fonction importante au sein de ou pour le compte d'une organisation internationale, car ne peuvent être considérées comme PPE que les personnes qui exercent ou ont exercé des fonctions publiques importantes et qui résident à l'étranger.</li> <li>• Les personnes devant être considérées comme membres directs de la famille des PPE et les personnes qui leur sont étroitement associées, sont énumérées de manière limitative ce qui est trop restrictif par rapport à l'approche ouverte de la R. 12.</li> <li>• Il existe une limite d'un an au-delà de laquelle une PPE ayant cessé ses fonctions ne devrait plus être considérée comme PPE. S'applique alors le principe général de la mise en œuvre de mesures renforcées en cas de risque plus élevé.</li> <li>• Il n'y a pas de disposition spécifique exigeant de vérifier que le bénéficiaire d'un contrat d'assurance vie, ou son bénéficiaire effectif, soit une PPE.</li> </ul>
<b>13. Correspondance bancaire</b>	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les mesures de vigilance spécifique requises en matière de correspondance bancaire transfrontalière ne s'appliquent pas dans les relations avec des institutions financières de l'EEE ou d'un pays tiers équivalent.</li> </ul>
<b>14. Services de transfert de fonds ou de valeurs</b>	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il n'existe pas de politique claire en matière de sanctions applicables aux personnes qui fournissent des services de transfert de fonds ou de valeurs sans être agréées ou enregistrées, qui permettrait d'en caractériser le caractère proportionnel.</li> </ul>

## Conformité avec les Recommandations du GAFI

Recommandation		Notation	Facteur(s) justifiant la notation
15.	<b>Nouvelles technologies</b>	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Belgique n'a pas développé une analyse spécifique des risques de BC/FT auxquels est exposé le système financier du fait de l'utilisation des nouvelles technologies. Le cadre général de LBC/FT permet néanmoins de tenir compte de ces risques dans une certaine mesure, tant par application des règles renforcées de vigilance applicables dans le cas de la conclusion de contrats à distance que par la détermination de « critères spécifiques de risques » fondant l'approche basée sur les risques et la définition initiale du profil de risque du client.</li> </ul>
16.	<b>Virements électroniques</b>	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le Règlement européen 1781/2006 ne prévoit pas d'obligation d'inclure les informations sur le bénéficiaire du virement, et contient des exigences limitées concernant les obligations des institutions financières intermédiaires.</li> </ul>
17.	<b>Recours à des tiers</b>	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le régime dérogatoire dont bénéficient les établissements tiers introducteurs de pays de l'EEE ou de pays tiers équivalents ne permet pas de vérifier que les mesures LBC/FT que ces institutions mettent en place sont satisfaisantes. L'inscription des pays sur la liste des pays tiers équivalents tient compte d'éléments relatifs aux risques (conformité avec les principales Recommandations du GAFI, niveau de risque lié au degré de criminalité du pays), sans que cette analyse soit ciblée sur les risques de BC/FT.</li> </ul>
18.	<b>Contrôles internes et succursales et filiales à l'étranger</b>	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les dispositions législatives imposent le développement d'un programme coordonné de LBC/FT seulement pour les groupes financiers ayant à leur tête un établissement de crédit ou une entreprise d'investissement.</li> <li>Le contenu effectif des obligations à mettre en place dans ce programme n'est pas précisé par les mesures législatives ou réglementaires, ni la nécessité pour les filiales et succursales des groupes de suivre des règles LBC/FT compatibles avec le niveau requis dans le pays d'origine.</li> </ul>

## Conformité avec les Recommandations du GAFI

Recommandation		Notation	Facteur(s) justifiant la notation
19.	<b>Pays présentant un risque plus élevé</b>	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Belgique ne dispose pas d'instruments lui permettant, indépendamment d'une décision du GAFI, de décider de contre-mesures à l'encontre de pays présentant un risque plus élevé.</li> </ul>
20.	<b>Déclaration des opérations suspectes</b>	C	
21.	<b>Divulgence et confidentialité</b>	C	
22.	<b>Entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) : devoir de vigilance relatif à la clientèle</b>	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les prestataires de services aux sociétés ne sont pas inclus dans le dispositif belge de LBC/FT.</li> <li>Les EPNFD sont affectées par les limites identifiées au titre des R. 10, 12, 15 et 17.</li> <li>Les exigences relatives aux mesures de vigilance relatives à la clientèle (R. 10 notée LC) sont centrales pour la R. 22, mais les insuffisances constatées ne sont que modérées. Par ailleurs, les défaillances relatives aux recours aux tiers (R. 17 notée PC) ont un impact plus limité concernant les activités des EPNFD.</li> </ul>
23.	<b>Entreprises et professions non financières désignées : autres mesures</b>	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les EPNFD sont affectées par les limites identifiées au titre des R. 18 et 19. Il est à noter en particulier que pour aucune des EPNFD n'existe de fonction d'audit indépendante pour tester le système de LBC/FT. L'impact de cette défaillance est cependant limité du fait de la taille réduite des EPNFD concernées.</li> </ul>



## Conformité avec les Recommandations du GAFI

Recommandation	Notation	Facteur(s) justifiant la notation
<p>24. <b>Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales</b></p>	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Belgique n'a pas évalué de manière transversale les risques de BC/FT associés aux différentes catégories de personnes morales créées sur son sol.</li> <li>• Les personnes morales (ou leurs représentants) ne sont pas exposées à des sanctions du simple fait qu'elles communiquent des informations erronées ou mensongères aux professions assujetties lorsqu'elles les renseignent sur leurs bénéficiaires effectifs, mais les conséquences de ces actes peuvent conduire à des sanctions. L'absence d'indications relatives à la politique de sanctions applicables rend difficile l'appréciation de leur caractère proportionnel.</li> <li>• Les mécanismes mis en place par la Belgique ne permettent pas de garantir que les informations sur les bénéficiaires effectifs soient exactes et tenues à jour.</li> <li>• Le mécanisme appliqué en matière d'actions en Belgique inscrites au nom de prête-noms est insuffisant pour assurer qu'elles ne fassent l'objet d'une utilisation abusive.</li> </ul>
<p>25. <b>Transparence et bénéficiaires effectifs des constructions juridiques</b></p>	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il n'existe pas de politique claire en matière de sanctions applicables aux <i>trustees</i> professionnels qui ne respecteraient pas leurs obligations de LBC/FT qui permettrait d'en caractériser le caractère proportionnel.</li> </ul>

## Conformité avec les Recommandations du GAFI

Recommandation		Notation	Facteur(s) justifiant la notation
26.	<b>Réglementation et contrôle des institutions financières</b>	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>La BNB et la FSMA ont mis en place des processus et des outils pour définir leur profil de risque prudentiel des institutions placées sous leur contrôle, dont le BC/FT est l'une des composantes. Pour la BNB, la part du risque de BC/FT identifié pour chacune des institutions n'est pas suffisamment établie. Pour la FSMA, à l'exception des bureaux de change, l'étendue et la fréquence des contrôles BC/FT ne sont pas formalisées spécifiquement en fonction du type et du niveau de risque BC/FT identifié pour chacune des institutions.</li> <li>La BNB et la FSMA revoient régulièrement le profil des risques des institutions placées sous leur contrôle, sans qu'il soit établi quelle part le risque de BC/FT joue dans l'étendue de cette révision.</li> <li>Le SPF Finances en charge du contrôle d'un important établissement de paiement européen pour le service de transmission de fonds fourni en Belgique via Bpost ne précise pas la méthode de contrôle appliquée. C'est également le cas pour le SPF Économie en charge néanmoins de secteurs présentant de moindre risques (entreprises de crédit à la consommation et les entreprises de location financement).</li> </ul>
27.	<b>Pouvoirs des autorités de contrôle</b>	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le SPF Économie et le SPF Finances ne disposent que des sanctions prévues par la loi LBC/FT qui se limitent à des mesures de publicité et des sanctions administratives.</li> </ul>
28.	<b>Réglementation et contrôle des entreprises et professions non financières désignées</b>	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Il n'existe pas de dispositions <i>fit and proper</i> applicables aux diamantaires et aux agents immobiliers.</li> <li>De manière générale, les programmes de contrôles, lorsqu'ils existent, ont été établis sans appréciation du risque des professionnels de manière individualisée, ni référence au risque du secteur. Il n'est pas indiqué comment le profil de risque des assujettis impacte l'étendue et la fréquence des contrôles.</li> </ul>
29.	<b>Cellules de renseignements financiers (CRF)</b>	C	

## Conformité avec les Recommandations du GAFI

Recommandation		Notation	Facteur(s) justifiant la notation
30.	<b>Responsabilités des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes</b>	C	
31.	<b>Pouvoirs des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes</b>	C	
32.	<b>Passeurs de fonds</b>	C	
33.	<b>Statistiques</b>	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• Les données pour les biens saisis et confisqués sont parcellaires et peu fiables. Les statistiques sur la coopération judiciaire internationale sont quasiment inexistantes alors même que les risques de BC/FT en Belgique ont souvent un caractère international.</li> </ul>
34.	<b>Lignes directrices et retour d'informations</b>	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les autorités compétentes, et en particulier la CTIF, diffusent des informations en rapport avec la LBC/FT et établissent des lignes directrices à destination des assujettis. Aucune mesure spécifique n'a toutefois récemment été prise par le SPF Finances et le SPF Économie, ni par les autorités en charge d'un certain nombre d'EPNFD.</li> <li>• Les autorités de contrôle ne participent ni ne prennent d'initiative quant aux retours d'informations sectoriels relatifs à la mise en œuvre des obligations déclaratives sur la base des observations faites lors de leurs contrôles. De telles actions pourraient aider les déclarants à détecter et déclarer des opérations suspectes.</li> </ul>

## Conformité avec les Recommandations du GAFI

Recommandation		Notation	Facteur(s) justifiant la notation
35.	<b>Sanctions</b>	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une gamme de sanctions assez diversifiée peut être appliquée, dans le cadre spécifique des contrôles LBC/FT ou par le biais des contrôles prudentiels.</li> <li>• Pour en apprécier la proportionnalité, il n'est cependant pas établi si et comment l'échelle ou la nature de ces sanctions peut varier en fonction de critères pertinents.</li> <li>• Lorsque des sanctions sont prononcées à l'égard des personnes morales, ses dirigeants peuvent aussi être sanctionnés. Pour certaines EPNFD, cela requiert le prononcé d'une peine disciplinaire à l'encontre du dirigeant.</li> </ul>
36.	<b>Instruments internationaux</b>	C	
37.	<b>Entraide judiciaire</b>	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Belgique manque de procédures claires pour l'établissement des priorités et l'exécution des demandes d'entraide judiciaire.</li> <li>• Par ailleurs, le système actuel de gestion des dossiers ne permet pas de suivre ni de contrôler l'exécution des commissions rogatoires.</li> </ul>
38.	<b>Entraide judiciaire : gel et confiscation</b>	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le caractère expéditif des mesures prises en réponse à des demandes d'identification et de confiscation n'est pas établi (cf. R.37)</li> </ul>
39.	<b>Extradition</b>	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les procédures d'extradition ne permettent pas l'établissement de priorités du fait de l'absence d'outil de gestion des demandes et les conditions d'extradition hors UE sont lourdes et complexes, ce qui ne garantit pas une extradition sans retard.</li> <li>• Lorsque la Belgique n'extrade pas ses nationaux pour cette seule raison de nationalité, il n'est pas garanti que des poursuites soient engagées.</li> </ul>
40.	<b>Autres formes de coopération internationale</b>	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deux des autorités de contrôle (SPF Économie et SPF Finance) n'ont pas la capacité de coopérer avec des autorités étrangères ayant des compétences comparables.</li> <li>• L'échange d'informations entre autorités non homologues n'est pas organisé en Belgique.</li> </ul>

# Évaluation mutuelle de la Belgique

## Préambule

1. Ce rapport présente les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) en vigueur au Royaume de Belgique lors de la visite sur place. Il analyse le niveau de conformité avec les 40 Recommandations du GAFI et le niveau d'efficacité du dispositif de LBC/FT de la Belgique, et émet des recommandations pour le renforcement de ce dispositif.

2. La présente évaluation est fondée sur les Recommandations du GAFI de 2012 et a été préparée à l'aide de la Méthodologie de 2013. Elle a été réalisée sur la base d'informations fournies par les autorités belges et obtenues par l'équipe d'évaluation pendant sa visite sur place à Bruxelles du 30 juin au 15 juillet 2014.

3. L'évaluation a été menée par une équipe constituée de :

- M. Olivier LENERT, Membre National pour le Luxembourg, EUROJUST (expert juridique) ;
- M. Patrick LAMON, Procureur fédéral en chef, Ministère public de la Confédération suisse (expert opérationnel) ;
- Mme Khadija MEDJAOUI, Juriste, Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution, France (expert financier) ;
- M. Diego BARTOLOZZI, Administrateur principal, Unité d'Information Financière, Banque d'Italie (expert financier) ;
- Mme Livia STOICA-BECHT, Chef d'unité, Secrétariat de MONEYVAL (expert / observatrice) ;
- M. Emmanuel MATHIAS, Expert principal du secteur financier, Fonds Monétaire International (expert / observateur) ;
- M. Vincent SCHMOLL, Mme Anne-Françoise LEFEVRE et Mme Gwenaëlle LE COUSTOMER du Secrétariat du GAFI<sup>1</sup>.

4. Le rapport a été revu par Mme Marie-Élisabeth LEBRUN, Finance Canada (Canada) ; M. António GAGEIRO, Commission du Marché des Valeurs Mobilières (Portugal) et M. Jean-Pierre BRUN, Banque Mondiale.

5. La Belgique a fait l'objet d'une évaluation mutuelle du GAFI en 2005, réalisée selon la Méthodologie de 2004. L'évaluation de 2005 a été publiée et est disponible à l'adresse suivante : [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org). Par souci de concision, sur les sujets pour lesquels aucun changement important n'est intervenu dans la situation de la Belgique ou dans les exigences des Recommandations du GAFI, cette évaluation ne reprend pas l'analyse de la précédente évaluation, mais inclut une référence à l'analyse détaillée dans le rapport correspondant.

6. L'Évaluation mutuelle de la Belgique de 2005 concluait que le pays était conforme (C) au regard de 21 Recommandations, en grande partie conforme (LC) au regard de 20 Recommandations, partiellement conforme (PC) au regard de 6 Recommandations et non conforme (NC) au regard de la Recommandation

---

1 Mme Catherine MARTY a également participé à l'analyse de la conformité technique.

spéciale (RS) IX, sachant que la Recommandation 34 était non applicable. La Belgique atteignait un niveau C ou LC au regard de 14 des 16 Recommandations fondamentales et clés (les Recommandation 23 et RS III, qui faisaient partie des Recommandations clés, avaient été notées partiellement conformes). Pour cette raison, la Belgique n'a pas été soumise au processus de suivi mais a présenté des mises à jour tous les deux ans, à compter de juin 2007.

# 1. RISQUES ET CONTEXTE EN MATIÈRE DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DE FINANCEMENT DU TERRORISME (BC/FT)

1.1. **Le Royaume de Belgique est situé au cœur de l'Europe occidentale.** Il a des frontières communes avec les Pays-Bas, l'Allemagne, le Luxembourg et la France, et est bordé par la mer du Nord. Son territoire s'étend sur 31 000 km<sup>2</sup> et compte plus de 11 millions d'habitants. En 2013, le produit intérieur brut (PIB) s'élevait à 395.2 milliards EUR<sup>1</sup>. Bruxelles est la capitale de la Belgique.

1.2. **La Belgique est une monarchie constitutionnelle et un État fédéral.** Le Roi est le chef d'État mais n'exerce aucun pouvoir à titre personnel. Le pouvoir exécutif est entre les mains d'un Premier ministre et de son Gouvernement. Le pouvoir législatif est exercé, d'une part, par le Parlement fédéral composé de deux Chambres (la Chambre des Représentants et le Sénat) et d'autre part par le Gouvernement fédéral (composé du Roi et des ministres).

1.3. **L'État fédéral est compétent dans de nombreux domaines (affaires étrangères, défense nationale, justice, etc.), y compris la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT).** La population belge se répartit en trois groupes linguistiques : néerlandophone, francophone et germanophone. Ces groupes sont organisés institutionnellement en trois *communautés* : flamande, française et germanophone. La Belgique compte aussi trois *régions* économiques : Bruxelles-Capitale, la Flandre et la Wallonie. Chaque région et communauté dispose d'un pouvoir exécutif et législatif habilité à adopter des mesures (décrets, ordonnances) ayant force de loi dans les domaines qui relèvent de ses compétences. Ainsi, les régions jouent un rôle dans la lutte contre le financement de la prolifération des armes de destruction massive (FP) car elles sont compétentes pour octroyer des licences d'exportation d'armes, ou de biens qui peuvent être utilisés à des fins civiles ou militaires (ex. tôles en acier laminé).

1.4. **La Belgique est l'un des six États fondateurs de l'Union européenne (UE).** Bruxelles est le siège de la Commission européenne et de la plupart des institutions communautaires. Le dispositif de LBC/FT en Belgique repose sur un cadre juridique défini tant au niveau national qu'au niveau européen.

## 1.1 Risques en matière de BC/FT

1.5. **Cette partie du REM résume la compréhension par l'équipe d'évaluation des risques de BC/FT en Belgique.** Elle est fondée sur les documents fournis par la Belgique, la documentation publiquement accessible, et les discussions avec les autorités compétentes et le secteur privé au cours de la visite sur place.

1.6. **Dans le domaine du BC, la Belgique est considérée plutôt comme un pays de transit pour les fonds illicites.** Les activités principales de BC sont l'empilage (notamment dans les affaires d'escroquerie via internet), devant l'intégration et le placement. Les fonds blanchis, en termes de nombre de dossiers transmis par la CTIF aux autorités de poursuite entre 2008 and 2012 étaient principalement en lien avec l'escroquerie (notamment par internet), les infractions liées à l'état de faillite, et l'abus de bien sociaux. En termes de montants, les principales criminalités sous-jacentes sont la fraude fiscale, la criminalité organisée (souvent liée au trafic illicite de stupéfiants et de biens), l'escroquerie et le trafic illicite de biens et de marchandises. Les déclarations d'opérations suspectes relatives à la criminalité économique et financière (par ex. infractions liées à l'état de faillite, abus de biens sociaux, trafic de main d'œuvre clandestine et fraude fiscale) ont régulièrement augmenté au fil des années.

1 OCDE (nd)

1.7. **Alors que le secteur bancaire continue à concentrer les plus grosses opérations de BC détectées, les criminels se tournent de plus en plus vers de nouveaux secteurs (métaux précieux par exemple).**

Le recours aux espèces est un vecteur important de BC en Belgique, que favorise l'économie souterraine (estimée à 16.8 % du PIB<sup>2</sup>). Les activités maniant traditionnellement de larges montants de numéraire sont donc particulièrement exposées (ex. vente de véhicules d'occasion, antiquaires et marchands d'art, magasins de nuit). Le secteur des transferts de fonds doit aussi faire face à des risques d'abus dans ce contexte.

1.8. Des risques élevés ont également été identifiés concernant certaines opérations sur l'or et les métaux précieux (cuivre, platine, zinc), y compris en raison de l'utilisation d'espèces qui y est associée. Du fait de sa position centrale en Europe, de l'importance du port d'Anvers et de son caractère de pays de transit, la Belgique est aussi exposée aux flux transfrontaliers illicites de fonds. Le secteur diamantaire représente un risque significatif étant donné l'importance mondiale de la place d'Anvers<sup>3</sup>, la valeur des diamants, leur transportabilité aisée et les volumes échangés.

1.9. **L'abus des personnes morales, notamment à des fins de fraude fiscale ou sociale, est également un domaine à risque.** Le risque est accru du fait de l'existence d'une offre de services de conseil juridique et fiscal pour la pré-constitution et les actes afférents à la vie des sociétés par des personnes qui ne sont soumises à aucune des obligations de LBC/FT. La possible implication de certains professionnels du droit et du chiffre, mise en avant dans l'évaluation nationale des risques de BC, est également préoccupante.

1.10. **Un risque de FT existe également avec la présence en Belgique de certains groupes.** Ils sont issus de pays où subsistent des guerres ou mouvements de libération nationale ou des phénomènes terroristes et constituent une réserve de recrutement et de collecte de fonds qui est exploitée afin de financer les organisations terroristes, pour des opérations essentiellement à l'étranger. Les risques en matière de FT semblent être liés non seulement au financement structurel du terrorisme, mais aussi aux opérations simples à l'échelle individuelle – par exemple les activités liées aux « djihadistes » partis vers les pays du Proche et du Moyen Orient. Les événements récents dans ces régions, de même que la persistance du phénomène de radicalisation de certains éléments de la population créent un risque certain. Le secteur des transferts de fonds est particulièrement exposé à ces menaces.

## 1.2 Éléments d'importance spécifique (« materiality »)

1.11. **La Belgique est une économie ouverte, membre de la zone euro.** L'économie belge occupe la sixième position des économies de la zone euro (qui rassemblait en juillet 2014 19 pays de l'UE), et a contribué à hauteur de 4 % au PIB de la zone en 2013. Elle est dominée par les services, dans des proportions similaires aux autres pays membres de l'UE<sup>4</sup>. La moyenne de ses exportations et importations de biens et services (en pourcentage du PIB) s'élevait à presque 80 % en 2010 et atteint presque deux fois la moyenne de l'UE, ce qui confirme le caractère ouvert de l'économie belge, et de ce fait son exposition aux flux financiers et non financiers, entrants et sortants<sup>5</sup>.

2 Commission européenne (2012).

3 En 2013 les importations de diamants se sont élevées à environ 20 milliards EUR, et les exportations à 22 milliards EUR environ – Chiffres SPF Économie.

4 Valeur ajoutée brute des différentes branches d'activité, en pourcentage du PIB (2010) : activités financières et services aux entreprises (30 %) ; industrie dont énergie (16.4 %) ; commerce, transport et communications (21.6 %) ; construction (5.3 %) ; et autres activités et services (25.1 %), Eurostat.

5 Évaluation de la menace, des risques et des vulnérabilités en matière de BC, décembre 2013, p. 11.



1.12. **La Belgique a un taux de fiscalité élevé.** En 2011, le coin fiscal moyen s'élevait à 50 % pour un célibataire sans enfant, ce qui est le taux le plus lourd des pays membres de l'OCDE<sup>6</sup>. Par ailleurs, si la charge fiscale sur les bénéficiaires des entreprises est relativement modérée (6.4 %), les charges sociales représentent en moyenne 50.3 % du salaire brut<sup>7</sup>. Ces taux tendent à favoriser les phénomènes de fraude sociale et fiscale, pouvant mener à du BC.

1.13. **Le secteur financier en Belgique est relativement intégré et les établissements de crédit font pour la plupart partie de grands groupes financiers multinationaux.** Lors de la crise financière de 2008, l'État belge est intervenu pour soutenir trois grands établissements de crédit, et le processus d'internationalisation et de consolidation du système bancaire belge s'est dès lors accéléré. Aujourd'hui, trois des cinq plus grandes banques du pays (total du bilan) sont des filiales belges de groupes étrangers, dont deux de l'Union européenne. Le total des actifs bancaires s'élevait à 1 048.7 milliards EUR en 2012, soit 288.7 % du PIB<sup>8</sup>, ce qui place la Belgique dans une fourchette basse au niveau européen quant à l'exposition de l'économie du pays au risque systémique des banques. Le Programme d'évaluation du secteur financier mené par le Fonds Monétaire International (FMI) en 2013 a constaté les progrès réalisés par la Belgique dans l'assainissement du système financier, reflétés par la capacité de résistance des grands établissements aux scénarios de chocs économiques ou financiers auxquels le FMI les a soumis. Celui-ci a aussi souligné le haut degré de conformité de la Belgique aux bonnes pratiques internationales en matière de surveillance des banques et des entreprises d'assurance.

1.14. **Il faut souligner l'importance du secteur diamantaire, et le rôle central d'Anvers au niveau international pour le commerce des diamants bruts en particulier.** Il est estimé qu'environ 84 % de la production mondiale totale de diamants bruts sont échangés à Anvers, ainsi que 50 % des diamants polis<sup>9</sup>. En 2012, la valeur totale des diamants commercialisés s'est élevée à 51.9 milliards USD, ce qui représente l'équivalent d'une moyenne de 200 millions USD de diamants passés par Anvers chaque jour. Les diamants représentent approximativement 5 % des exportations belges, et environ 15 % de l'ensemble des exportations belges hors UE, mais selon le SPF Économie le secteur ne représente que 0.5 % du PIB si l'on tient compte de la valeur ajoutée apportée en Belgique. Les commerçants en diamants regroupent 1 700 entreprises, dont 19 % d'entreprises individuelles, et environ 65 % de petites et moyennes entreprises.

### 1.3 Éléments structurels

1.15. **Les éléments structurels nécessaires pour assurer un système efficace de prévention et de lutte contre le BC/FT sont présents en Belgique.** Il existe une relative stabilité politique, malgré les difficultés rencontrées dans la constitution d'un gouvernement fédéral de coalition qui ont retardé certaines décisions en matière de LBC/FT (cf. Chap. 2), et engagement politique de haut niveau pour traiter les questions de LBC/FT. La Belgique dispose d'institutions stables et tenues de rendre des comptes. C'est un État de droit avec un

6 Études économiques de l'OCDE : Belgique, mai 2013; p. 23. Le concept des coins fiscaux sert à mesurer la différence entre ce que les employeurs payent sous forme de salaires et de charges sociales, et ce dont les salariés disposent après impôts et déduction des cotisations de sécurité sociale, en tenant compte aussi des transferts en espèces accordés dans le cadre des programmes publics d'aide sociale.

7 Pricewaterhouse Coopers (2014), p. 157.

8 Febelfin (2012 and 2014).

9 Antwerp World Diamond Centre, (2013).

système judiciaire compétent et indépendant, mais un manque de ressources amoindrit son efficacité<sup>10</sup>. Avec sa structure institutionnelle, la Belgique est dotée du cadre nécessaire pour assurer la mise en œuvre de son dispositif de LBC/FT. La responsabilité pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de LBC/FT en Belgique est répartie entre des autorités compétentes au statut et au rôle bien déterminés (voir Chapitre 2, point 2.1.(b)).

### 1.4 Autres éléments de contexte

1.16. **Le dispositif de LBC/FT en Belgique repose sur un cadre juridique défini tant au niveau national qu'au niveau européen.** Les règlements européens en matière de LBC/FT s'appliquent directement en Belgique et complètent les mesures législatives et réglementaires que les autorités ont prises pour transposer la 3<sup>e</sup> Directive européenne LBC/FT (2005/60/CE) en droit national. Le projet de 4<sup>e</sup> Directive européenne – qui vise notamment à adopter les modifications apportées aux normes du GAFI en 2012 – était en cours d'adoption au moment de l'évaluation et n'a donc pas été pris en compte dans la présente analyse. Pour éviter les modifications successives de leur cadre juridique, les autorités belges ont décidé de modifier le dispositif national de LBC/FT une seule fois, et donc d'attendre l'adoption de la 4<sup>e</sup> Directive pour adapter le dispositif national à la fois aux Recommandations révisées du GAFI et à cette directive.

### 1.5 Identification préliminaire des domaines d'attention accrue

1.17. **Les évaluateurs ont identifié dans leurs travaux préparatoires plusieurs thèmes nécessitant une attention accrue.** Pour ce faire, ils ont analysé les évaluations de la menace de BC et de FT élaborées par les autorités belges et ont pris connaissance des informations disponibles sur l'environnement juridique et institutionnel, notamment, et le contexte des risques de BC/FT en Belgique, y compris les points de vulnérabilité potentielle. La liste d'éléments ci-dessous – la note de cadrage<sup>11</sup> – a été soumise aux autorités belges avant la visite sur place et ces éléments ont fait l'objet d'échanges approfondis avec les interlocuteurs belges lors de la visite.

#### *Aspects institutionnels et structurels*

- *Dispositifs de contrôle visant à détecter et à dissuader les manquements aux obligations de LBC/FT*, en particulier pour des secteurs considérés particulièrement à risque (commerçants en diamants, casinos, professionnels du droit, du chiffre et de l'immobilier) ; les ressources allouées au contrôle de l'ensemble des assujettis ; ainsi que les sanctions applicables.
- *Poursuite pénale et répression du BC* : des obstacles (par ex. insuffisance de moyens matériels et en expertise alloués aux autorités de poursuite) semblaient rendre difficile voire compromettre l'exercice de l'action publique visant à réprimer l'infraction de BC ; ainsi que le régime des sanctions.
- *Saisies et confiscations*, entravées par le manque de moyens alloués à la justice (parquets, instruction et tribunaux) pour combattre la criminalité organisée et en col blanc.
- *Vulnérabilité des personnes morales au regard du BC*, notamment l'instrumentalisation de structures sociétaires à des fins criminelles ; le cadre juridique pénal, et les poursuites et condamnations

10 Voir en ce sens l'Évaluation de la menace, des risques et des vulnérabilités en matière de BC, qui cite notamment le rapport de l'OCDE sur la corruption : OCDE, Rapport de Phase 3 sur la mise en œuvre par la Belgique de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (OCDE, 2013).

11 Voir Méthodologie, paragraphe 44 sur le « scoping », et Procédures pour le 4<sup>e</sup> cycle d'évaluation, paragraphe 26 (GAFI, 2013).

pénales des personnes morales ; et enfin l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs ainsi que le contrôle des professionnels intervenant dans leur constitution.

- *Action préventive et répressive en matière de financement du terrorisme*, notamment les éventuelles insuffisances de moyens des autorités répressives et lacunes du cadre juridique qui gouverne les mesures de gel de fonds liés à des organisations terroristes et leur mise en œuvre (en ce qui concerne les sanctions financières ciblées).

### *Aspects liés à des domaines et secteurs d'activités spécifiques*

- *Poursuite et incrimination de la fraude fiscale grave*, sujet prioritaire pour les autorités belges qui a fait l'objet de mesures législatives récentes.
- *Circulation d'argent liquide*, encore répandue en Belgique, notamment pour ce qui concerne le commerce de l'or qui est donc particulièrement sensible au risque de BC/FT, mais qui permet aussi d'alimenter les systèmes de transferts de fonds formels et informels ; et enfin l'adéquation des moyens de détection des infractions aux mesures de limitation des paiements en espèces.
- *Vulnérabilités du secteur diamantaire*, compte tenu de la place occupée par Anvers dans le commerce mondial de diamants, et de la détection de cas de trafic illégal de diamants et de fraude fiscale à grande échelle impliquant des diamantaires.

## Bibliographie

Antwerp World Diamond Centre (2013), *Risk analysis of the Antwerp diamond sector*, Antwerp World Diamond Centre, November 2013.

Commission européenne (2012), *Shadow Economy and Undeclared Work*, European Commission, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07\\_shadow\\_economy.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07_shadow_economy.pdf)

Febelfin (2012), "données 2012", *Chiffres individuels par banque*, Febelfin, Brussels, [www.febelfin.be/fr/chiffres/chiffres-individuels-par-banque](http://www.febelfin.be/fr/chiffres/chiffres-individuels-par-banque)

Febelfin (2014), *Chiffres-clés 2012-2013*, Febelfin, Brussels, [www.febelfin.be/sites/default/files/files/ff\\_fr\\_2014\\_gmr.pdf](http://www.febelfin.be/sites/default/files/files/ff_fr_2014_gmr.pdf)

GAFI (2013), *La Méthodologie d'évaluation de la conformité technique avec les Recommandations du GAFI et de l'efficacité des systèmes de LBC/FT*, GAFI, Paris, [www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF-Methodologie-2013.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF-Methodologie-2013.pdf)

OCDE (nd), *Produit intérieur brut (BIP)*, OECD.StatExtracts, Paris, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA\\_TABLE1&Lang=fr](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_TABLE1&Lang=fr)

OCDE (2013), *Rapport de Phase 3 sur la mise en oeuvre par la Belgique de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption*, OCDE, Paris, [www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/BelgiquePhase3FR.pdf](http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/BelgiquePhase3FR.pdf)

Pricewaterhouse Coopers (2014), *Paying taxes 2014*, Pricewaterhouse Coopers, [www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/assets/pwc-paying-taxes-2014.pdf](http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/assets/pwc-paying-taxes-2014.pdf)

RISQUES ET CONTEXTE EN MATIÈRE DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DE FINANCEMENT DU TERRORISME

1



## 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 Target2<sup>1</sup>) 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 FT<sup>2</sup>. 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)<sup>3</sup>. 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 diamant<sup>4</sup>.

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 financières<sup>5</sup>, 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 cours<sup>6</sup>.

*(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 sociale<sup>7</sup>, 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 FT<sup>8</sup>.** 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

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 communiquées 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](http://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](http://www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends/documents/ml-tf-through-trade-in-diamonds.html)





### 3. RÉGIME JURIDIQUE ET QUESTIONS OPÉRATIONNELLES

#### Conclusions principales

Les autorités belges disposent des compétences et d'un cadre juridique adéquats. Toutefois, des problèmes structurels empêchent ce dispositif d'être pleinement efficace : les autorités judiciaires belges souffrent d'un manque de ressources humaines et technologiques qui a un impact sur la lutte contre le BC.

##### Utilisation du renseignement financier

- La CTIF est une cellule de renseignements financiers (CRF) qui dispose d'un très large accès aux informations utiles à la lutte contre le BC et qui les exploite de manière systématique. La CTIF produit une analyse opérationnelle et stratégique de qualité. Ses rapports contiennent des informations financières et des analyses importantes susceptibles d'initier des enquêtes pénales en matière de BC/FT.
- Les autorités de poursuite pénale disposent pour leurs enquêtes d'une grande variété de mesures permettant d'obtenir toutes les informations utiles, afin de saisir des avoirs et d'identifier les auteurs des infractions en vue de leur condamnation. Toutefois, elles n'exploitent pas de manière optimale l'ensemble des données mises à leur disposition, du fait d'un manque de ressources.

##### Stratégie des autorités de poursuite en matière de LBC

- Le niveau général de sensibilisation, de connaissance et de compréhension des risques de BC au sein des autorités judiciaires belges est bon. Cependant, il n'existe pas, au niveau national, de stratégie d'ensemble des autorités de poursuite bien définie pour lutter contre le BC. Il n'y a pas non plus de coordination au niveau national entre les magistrats pour prioriser les poursuites.
- Les dénonciations des infractions et des auteurs aux autorités pénales sont basées en partie sur les déclarations d'opérations suspectes (DOS) qui émanent principalement des établissements de crédit mais aussi des CRF étrangères. Les autres cas de BC sont détectés principalement par la police, les douanes, les autorités fiscales et par le traitement des infractions sous-jacentes.
- Le nombre de DOS émanant de certains secteurs non financiers assujettis ne semble toutefois pas en adéquation avec les risques identifiés (notamment les avocats et les diamantaires). Une partie des faits de blanchiment semble donc échapper aux poursuites, faute de détection. La possibilité de saisie et confiscation de valeurs patrimoniales est un critère important pour déterminer si une enquête pénale doit être ouverte. Les poursuites pénales sont principalement dirigées sur les infractions sous-jacentes, en particulier l'escroquerie, la fraude liée à une faillite, la fraude fiscale et le trafic de stupéfiants ; dans ces contextes, la poursuite pour BC est principalement orientée sur l'auteur des faits (« auto-blanchiment ») ; les cas de BC par des tiers sont plus rares.
- L'impossibilité de poursuivre l'infraction sous-jacente ne constitue pas un obstacle pour la poursuite du BC autonome, notamment dans les affaires de transport transfrontalier d'espèces.

3

- Le système de détection des mouvements d'espèces transfrontaliers fonctionne bien en Belgique mais les déclarations/communications qui en découlent ne font l'objet ni de suivi, ni de poursuite et confiscation en proportion avec le niveau de risque invoqué par les autorités compétentes. Le manque de priorité accordée à ces affaires est lié au manque de ressources du parquet.

### Sanctions pénales

- Le régime des sanctions est satisfaisant. Toutefois, le manque de moyens des autorités de poursuite pénale ralentit les procédures, ce qui diminue de manière très sensible l'efficacité et le caractère dissuasif des sanctions, car la durée de la procédure influence la quotité des peines prononcées par les tribunaux. La prescription des infractions et des poursuites constitue également un risque d'absence de condamnation. Le taux de succès en matière de BC dans les affaires d'importance, en particulier internationales, est faible, notamment en raison de difficultés liées à la coopération internationale et au manque de ressources.
- Le cadre législatif pour la poursuite des personnes morales pose des difficultés dans son application. De plus, les affaires de BC structuré étant rares et les poursuites centrées sur les personnes physiques, les condamnations sont par conséquent très limitées.

### 3.1 Contexte

3.1. La base légale pour l'incrimination de BC en Belgique figure dans l'article 505 du Code pénal depuis 1990. La loi a été jugée conforme aux normes du GAFI lors de la dernière évaluation mutuelle. Le législateur belge a toutefois modifié l'article 505 depuis, afin de préciser la portée de l'article et donc augmenter son efficacité et la sécurité juridique (loi du 10 mai 2007<sup>1</sup>).

3.2. Tous les crimes et délits de droit belge peuvent constituer des infractions sous-jacentes au BC (y compris les infractions de fraude fiscale grave organisée ou non). Dès lors que l'infraction vise le blanchiment des avantages patrimoniaux issus de toute infraction, toutes les catégories désignées d'infractions telles que définies par le GAFI sont couvertes.

3.3. Les articles 42 et s. du Code pénal établissent la base juridique du régime de confiscation de l'instrument et des produits des infractions. Ces mesures sont applicables à tout crime et délit, y compris au BC et au FT. Depuis la modification de la loi en 2007, la confiscation peut être prononcée à l'égard de tous les auteurs, coauteurs ou complices du blanchiment, même si le condamné n'est pas le propriétaire des biens/valeurs à confisquer (ceci a rempli une lacune en ce qui concerne la confiscation par équivalent). La modification de 2007 visait également à combler une lacune en matière de saisies pénales.

3.4. Les enquêtes et poursuites en matière de BC sont menées par le parquet, qui peut saisir un juge d'instruction pour les affaires les plus complexes ou nécessitant des pouvoirs d'enquête spéciaux. Parquet et juges d'instruction bénéficient de l'assistance de la police judiciaire et des contributions de la CTIF. Les affaires sont ensuite jugées par les tribunaux de première instance (pour les délits ; et par la Cour d'assises pour les crimes), les appels sont formés devant les Cours d'appel, et les parties ont la possibilité de se pourvoir en cassation (pour un contrôle de légalité et non un autre appel sur le fond).

### 3.2 Conformité technique (R.3, R.4, R.29 à 32)

#### Blanchiment de capitaux et confiscation

##### *Recommandation 3 – Infraction de blanchiment de capitaux*

3.5. **La Belgique est conforme avec la R. 3** – L'incrimination du BC (article 505 du Code pénal) reprend les éléments constitutifs de l'infraction de BC tels que définis dans les Conventions de Vienne et de Palerme. Selon une jurisprudence constante (et l'esprit de la loi), la poursuite du délit de BC ne dépend pas de la condamnation pour l'infraction sous-jacente. Toute personne morale est pénalement responsable des infractions de BC qui sont liées à la réalisation de son objet ou à la défense de ses intérêts, ou qui sont commises pour son compte.

##### *Recommandation 4 – Confiscation et mesures provisoires*

3.6. **La Belgique est conforme avec la R. 4** – La Belgique dispose d'un cadre législatif complet pour la saisie et la confiscation. Les articles 42 et s. du Code pénal définissent un régime de confiscation spéciale (accessoire à une peine principale) ; la confiscation est ainsi liée à une condamnation pénale. Différents types de mesures provisoires visant à faire obstacle à des opérations sur un bien susceptible de confiscation sont disponibles en Belgique. La saisie pénale permet la retenue des objets, instruments et produits du crime ainsi que des avantages patrimoniaux tirés directement des infractions. Le dispositif est complété par des mesures de gel à la disposition des autorités administratives (dont la CTIF).

1 Pour une description des motifs de ce changement, voir Proposition de loi du 11 février 2005 (51-1603/001).

## Autorités opérationnelles et autorités de poursuite pénale

### *Recommandation 29 – Cellules de renseignements financiers*

3.7. **La Belgique est conforme avec la R. 29** – La CRF belge, la Cellule de Traitement des Informations Financières (CTIF), est l'autorité indépendante et autonome chargée du traitement et de la transmission d'informations en lien avec la LBC/FT ainsi que de l'analyse des informations reçues dans le cadre du BC, des infractions sous-jacentes associées et du FT (loi LBC/FT).

### *Recommandation 30 – Responsabilités des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes*

3.8. **La Belgique est conforme avec la R. 30** – Les autorités pénales belges sont compétentes pour conduire et effectuer des enquêtes de BC, pour les infractions sous-jacentes, et de FT : ces tâches sont partagées entre le Parquet fédéral, les parquets régionaux, les juges d'instruction et la police judiciaire.

### *Recommandation 31 – Pouvoirs des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes*

3.9. **La Belgique est conforme avec la R. 31** – Les autorités de poursuite pénale disposent dans le cadre de la lutte contre le BC/FT et infractions sous-jacentes de toutes les méthodes d'enquête classiques telles que prévues par le Code d'instruction criminelle. Ces autorités peuvent notamment obtenir des informations bancaires en lien avec les personnes physiques ou morales.

### *Recommandation 32 – Passeurs de fonds*

3.10. **La Belgique est conforme avec la R. 32** – Le contrôle des mouvements transfrontaliers d'espèces et des instruments négociables au porteur repose sur un double système de réglementation (UE : règlement (CE) no 1889/2005 et nationale : AR du 26 janvier 2014). Le dispositif comprend un système de *déclaration* (pour le mouvement de fonds extracommunautaires) et de *communication* à la demande (pour le mouvement de fonds intracommunautaires).

## 3.3 Efficacité : Résultat immédiat 6 (Renseignements financiers)

3.11. **Les autorités belges ont accès à une grande variété de renseignements financiers et autres**, notamment fiscaux, utiles et nécessaires aux enquêtes sur le BC, les infractions sous-jacentes et le FT. Ces informations sont contenues en particulier dans des registres publics, tels le cadastre et la Banque-Carrefour des Entreprises (registre d'informations sur toutes les personnes morales de droit belge, cf. Chapitre 7). Elles sont complétées par des échanges entre les autorités concernées (cf. point d). La recherche et l'utilisation de ces renseignements est une pratique des autorités belges, en particulier de la CTIF et des autorités de poursuite pénale, confirmée par une diversité d'exemples constatés par les évaluateurs, confirmant l'accès et l'utilisation de cette information pour les enquêtes de BC et de FT. Ils concernent tant la consultation de registres que des mesures d'investigation (en particulier réquisitoires bancaires, perquisitions et analyses financières) ainsi que des échanges réguliers entre autorités. La coopération entre les différents services de l'État concernés par le BC est bonne.

### *(a) Consultation et utilisation de renseignements financiers et autres informations pertinentes*

3.12. **La CTIF a globalement un accès effectif aux renseignements financiers et à un grand nombre d'autres informations**, notamment fiscales, nécessaires à l'analyse et la rédaction de ses rapports, grâce aux contacts établis avec l'ensemble des services de l'État (notamment autorités policières, judiciaires, Sûreté de l'État, Service du renseignement et de sécurité de l'armée, autorités fiscales, office national de la sécurité sociale). Non seulement elle reçoit de nombreux renseignements de façon spontanée, mais elle sollicite et obtient également les renseignements dont elle a besoin. Des « MOU » (*memorandum of understanding*)

ont été d'ailleurs signés entre la CTIF, la Sûreté de l'État et le Service du renseignement et de sécurité de l'armée afin de réglementer le bon échange de l'information. La CTIF peut compléter ces informations en interrogeant aussi le secteur financier et les professions non financières désignées, et des homologues étrangers. La recherche d'informations et l'introduction de celles-ci dans la base de données de la police sont facilitées par le détachement d'officiers de liaison de la Police fédérale auprès de la CTIF. Les personnes apparaissant dans les opérations suspectes sont systématiquement contrôlées au Registre de la population, au casier judiciaire, à la Banque-Carrefour des entreprises et dans la base de données de la CTIF. Elles font également systématiquement l'objet d'un contrôle dans les bases de données de police. Dans les cas de soupçons de commission d'une infraction liée à la fraude fiscale grave ou de la commission d'une infraction de la compétence de l'Administration générale des douanes et accises (AGDA), la CTIF transmet au Ministre des finances (Service de Coordination anti-fraude, CAF) les informations pertinentes issues de la transmission d'un dossier au parquet. Les recherches d'informations sont aussi facilitées par le détachement auprès de la CTIF d'officiers de liaison de l'administration fiscale.

3.13. Sur la période 2009-2013, la CTIF a transmis 6 298 dossiers relatifs à de potentielles opérations de blanchiment ou de financement du terrorisme pour un montant total d'environ 8.4 milliards EUR (ces dossiers sont basés sur 25 979 déclarations de soupçon, certains dossiers étant liés à plusieurs DOS). En 2012, **75 % des dossiers de blanchiment d'argent en tant qu'indice d'infraction principale proviennent de la CTIF**, les 25 % restant provenant des enquêtes de police, autorités fiscales, plaintes, etc. Ensuite, près de la moitié des dossiers entrés au parquet ne donne pas lieu à une information judiciaire ou à une instruction pour des raisons d'opportunité ou sur critère technique (cf. RI 7). Ceci résulte du fait que la CTIF a l'obligation de transmettre tout soupçon sérieux de BC, quelle que soit l'importance de l'infraction alors que le parquet peut juger de l'opportunité des poursuites. Il n'en demeure pas moins que la CTIF est un important fournisseur d'informations justifiant l'ouverture et la conduite de procédures judiciaires pour blanchiment d'argent. Les criminalités retenues par les juges sont, dans les grandes lignes, les criminalités sous-jacentes identifiées par la CTIF (escroquerie, infractions liées à l'état de faillite, trafic illicite de stupéfiants et de biens, fraude fiscale grave).

3.14. Lorsque la CTIF constate dans un dossier qu'elle transmet aux autorités judiciaires que des sommes importantes peuvent encore être saisies, elle en informe immédiatement l'Organe central pour la saisie et la confiscation (OCSC, voir RI 8) : de 2009 à 2012, 284 informations ont été transmises par la CTIF à l'OCSC ; 83 en 2013.

3.15. **Les autorités de poursuite pénale disposent et utilisent une large gamme de mesures de recherches financières dans les enquêtes pour le BC**, les infractions sous-jacentes et le FT. Ces recherches concernent en pratique l'établissement et la consolidation des faits dénoncés, ainsi que l'identification et la localisation des valeurs patrimoniales en relation avec ces infractions, y compris celles situées à l'étranger. Les autorités peuvent effectuer l'ensemble de ces recherches également par le biais de l'entraide judiciaire internationale (cf. Chapitre 8). Elles ont également un accès privilégié à la Banque-Carrefour des Entreprises. Les autorités de poursuite pénale collaborent très étroitement avec la police, qui dispose elle aussi de larges accès aux registres et données.

3.16. Dans le but de renforcer les investigations des parquets (Arrêté royal du 21 janvier 2007) et des services de police (Arrêté royal du 23 janvier 2007), des fonctionnaires des administrations fiscales sont détachés et travaillent au sein de ces autorités aux fins de les assister dans la lutte contre le BC, respectivement contre la criminalité économique et financière. Ces assistants fiscaux, qui sont indépendants par rapport à leur administration d'origine, ont qualité d'auxiliaire du procureur ou de l'officier de police judiciaire. Leurs tâches consistent à apporter aux autorités une aide dans la poursuite pénale, notamment dans les contacts avec les autorités fiscales. Un accent particulier est ainsi mis sur les aspects fiscaux dans les enquêtes pénales pour BC.

3.17. **En matière de collecte d'informations bancaires**, selon le parquet, pour les années 2010 à 2012 le nombre de demandes d'informations auprès des banques, toutes infractions confondues, s'élevait à environ 2 300 par an, et le nombre de mesures de gel de comptes bancaires à environ 170 par an (avec une progression de 50 % par an). Il est impossible de quantifier les mesures liées au BC, mais ces informations indiquent à tout le moins que des demandes sont faites aux banques directement, et celles-ci y répondent. Il n'existe pas de données au niveau des juges d'instruction ; par contre un juge d'instruction rencontré lors de la visite a

indiqué faire des demandes de renseignements bancaires de façon quotidienne. Les magistrats et les services de police utilisent un système dénommé FUSE pour envoyer des demandes à tous les établissements de crédit de Belgique ; selon les informations fournies par les autorités belges, cette procédure a été utilisée un peu moins de 2 000 fois par an dans l'ensemble des enquêtes conduites par les autorités pénales.

3

3.18. Il est difficile d'affirmer dans quelle mesure les autorités pénales recherchent et exploitent tous les renseignements financiers et autres informations dans le cadre des enquêtes pour blanchiment et financement du terrorisme, et pour la recherche des avoirs susceptibles d'être confisqués. Les statistiques et données sont insuffisantes : il n'y a par exemple pas de statistiques disponibles concernant les enquêtes financières et patrimoniales pour la seule infraction de blanchiment (cf. Annexe, R.33). La base de données du parquet, en particulier en raison d'un système informatique non adapté et de critères d'entrée peu précis, ne permet pas un échange optimal d'informations sur le plan interne entre les autorités pénales.

3.19. De même, les données fournies par les autorités belges ne permettent pas de déterminer dans quelle mesure les autorités pénales recherchent les renseignements financiers à l'étranger, dans le cadre de l'entraide judiciaire, pour alimenter en preuves les procédures relatives au BC et au FT (cf. Chap. 8).

3.20. Les informations fournies tendent toutefois à démontrer que, dans le domaine de la poursuite pénale, la recherche et **l'utilisation des informations et bases de données disponibles ne sont pas réalisées de manière optimale**. Le parquet a expliqué que la complexité des dossiers de BC nécessite souvent de recourir à de nombreuses mesures d'enquête comme les commissions rogatoires internationales, les enquêtes bancaires, les enquêtes de patrimoine ou des moyens d'investigation de nature technique comme les écoutes téléphoniques : il s'ensuit notamment des enquêtes longues, coûteuses et nécessitant à la fois des magistrats spécialisés et des enquêteurs spécialisés, de sorte que se pose toujours la question de la capacité d'enquête dans cette matière.

3.21. De même un juge d'instruction a indiqué faire **rarement des enquêtes patrimoniales** complètes car elles demandent la mobilisation des enquêteurs pendant un temps non négligeable, ce qui n'est pas souhaitable compte tenu des contraintes en matière de personnel ; il se concentre alors sur les avoirs directement disponibles (cf. RI 7). Il apparaît néanmoins dans plusieurs jugements que les enquêteurs ont réussi à remonter le fil des transactions pour localiser les produits d'infractions et investissements réalisés grâce à ces produits, y compris à l'étranger (ex. Cassation, 17 décembre 2013). La recherche est souvent plus approfondie quand des victimes doivent être dédommagées (ex. BC lié à l'escroquerie).

3.22. La CTIF a relevé qu'au cours des dernières années plusieurs dossiers importants qu'elle avait communiqués aux autorités judiciaires et qui portaient sur des montants significatifs de blanchiment n'avaient pas abouti parce que les faits étaient prescrits ou que le délai raisonnable était dépassé. À cela s'ajoute le fait qu'un nombre non négligeable de dossiers ont également été classés par opportunité. **Ce constat renforce la conclusion que l'exploitation des renseignements financiers par les autorités judiciaires ne se fait pas de manière systématique ou adéquate** (même si cette faiblesse n'est pas le seul élément expliquant les problèmes de délais, cf. RI 7).

### *(b) Types de déclarations reçues*

3.23. **La CTIF a la fonction d'agence centrale pour la réception des communications émises par les entités déclarantes en matière de BC/FT et de filtre entre les déclarants et les autorités judiciaires.** Les déclarations émanent de nombreuses entités, en particulier du secteur financier et des professions financières non désignées (voir tableau au Chapitre 5), et de nombreux offices de l'État, notamment la police (pour une analyse détaillée des relations de la CTIF avec les institutions financières et les EPNFD, voir Chap. 5.3).

3.24. Si le nombre de déclarations d'opérations suspectes (DOS) reçues est important, toutes les DOS ne sont pas de même importance et ne requièrent pas la même attention. Ainsi 30 % des DOS sont basées sur des critères « subjectifs » (soupçons) alors que 70 % sont basées sur des critères « objectifs » ou automatiques (franchissements de seuils ; ex. AR de 1999 pour les casinos, art. 20 de la loi LBC/FT pour les transactions immobilières, art. 21 pour les limitations de paiements en espèces), ces dernières demandant moins d'analyse. Le secteur financier a de manière générale intégré la pratique des DOS qui sont globalement de qualité, claires et complètes et qui permettent d'analyser les opérations suspectes. Dans le secteur du change manuel et,

dans une certaine mesure, de la transmission de fonds, on constate une pratique de DOS (automatiques) dites « de couverture », qui ne sont pas des DOS complémentaires de suivi, et qui transmettent systématiquement en l'absence de tout soupçon, toutes les opérations nouvelles effectuées par un client pour lequel une ou des déclarations ont déjà été faites ; cf. Chapitre 5). Pour faire face au nombre de déclarations et les traiter efficacement, la CTIF a mis en place des outils de sélection des opérations suspectes et de détermination des priorités en collaboration avec son service d'analyse stratégique. Les indices de BC sont étudiés en tenant compte de phénomènes criminels identifiés, des modes opératoires, des récurrences et des liens avec les données enregistrées dans la base de données de la CTIF. En retour, la CTIF a des contacts avec les déclarants, notamment pour demander des compléments d'information dans le cadre des analyses et du traitement des déclarations. Pour renforcer la qualité des DOS, la CTIF a notamment émis, en décembre 2013, des lignes directrices (publiées aussi via le site internet de la CTIF) permettant aux déclarants de remplir un formulaire standard de déclaration comprenant tous les éléments dont la CTIF a besoin pour son analyse. Par ailleurs, sur la base de la première analyse nationale des risques de BC, **la CTIF a mis au point en 2014 une approche basée sur les risques** pour le traitement opérationnel des dossiers de blanchiment ouverts sur la base de déclarations de soupçon.

**Tableau 3.1. Déclarations de soupçon et dossiers**

	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de déclarations de soupçon reçues	17 170	18 673	20 001	21 000	22 966
Nombre de nouveaux dossiers	3 201	3 220	3 323	4 002	5 063

Source : CTIF

3.25. Depuis janvier 2010, la CTIF peut recevoir des déclarations de soupçon du parquet fédéral dans le cadre d'une information ou d'une instruction judiciaire pour financement du terrorisme et de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) dans le cas de soupçons de fraude au détriment des intérêts financiers de l'Union européenne. Cette faculté a été étendue en mars 2012 aux fonctionnaires des services administratifs de l'État, en cas de soupçons de blanchiment et de financement du terrorisme. Sur la base de ces informations, les services de l'État semblent plus attentifs à la dénonciation d'indices de blanchiment à la CTIF, comme mis en évidence par le tableau suivant, même si on pourrait s'attendre à ce que les communications des autorités répressives (police et parquets réunis) soient plus nombreuses (cf. également infra les développements sur le manque de retour d'information des parquets à la CTIF). À titre d'exemple, le SPF Finances a rédigé une instruction interne en vue de sensibiliser ses fonctionnaires en la matière, en octobre, définissant les diverses modalités pratiques de la transmission des informations entre la CTIF et le SPF Finances.

**Tableau 3.2. Communications spontanées adressées à la CTIF par des autorités publiques**

	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Services de police	10	11	17	49	41	128
Autorités judiciaires - parquets	5	3	6	5	13	32
Services administratifs de l'État	14	17	30	7	14	82
Fonctionnaires des services administratifs de l'État	-	-	-	31	66	97
Parquet fédéral (financement du terrorisme)	-	0	0	0	0	0
OLAF (fraude au détriment des intérêts financiers de l'UE)	-	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>						<b>339</b>

Source : CTIF

3.26. Toutes les informations relatives aux mouvements transfrontaliers d'argent liquide sont systématiquement communiquées au Service central de gestion de l'information de l'Administration générale des douanes et accises (AGDA) ; il les transmet ensuite à la CTIF qui les traite. Les procès-verbaux établis en cas d'infraction ou de soupçons de blanchiment ou de financement du terrorisme sont adressés au parquet et à la CTIF.

### 3 (c) *Travail de la CRF en matière d'analyse et de dissémination*

3.27. **La CTIF a un service d'analyse**, composé de 25 à 30 collaborateurs, qui dispose de ressources et de moyens suffisants, et fait usage de toutes ses facultés pour analyser et enrichir les informations reçues sur des opérations et faits déclarés, tant en vue de la poursuite des infractions que pour l'identification et la localisation des valeurs patrimoniales susceptibles d'être confisquées.

3.28. **La CTIF gère sa propre base de données pour tous les renseignements reçus.** Bien qu'elle dispose de larges accès à d'autres bases de données pour enrichir ses rapports, la CTIF n'a toutefois pas accès au fichier tenu par la BNB concernant l'identité des clients de banques et les numéros de comptes (fichier créé par la loi du 14 avril 2011). Elle doit donc procéder à l'interrogation de toutes les banques de la place lorsqu'elle a besoin d'informations relatives à un compte bancaire, ce qui est un processus lourd tant pour les banques que pour la CTIF, et peut poser des problèmes de confidentialité des informations.

3.29. En cas d'indices sérieux, la CTIF communique aux autorités pénales un rapport d'analyse reprenant :

- les coordonnées des personnes concernées,
- une description détaillée des opérations suspectes,
- les renseignements relatifs aux antécédents policiers des personnes (polices fédérale et locale), et
- le cas échéant les renseignements récoltés auprès des différents services administratifs de l'État (fiscaux, sociaux, etc.),
- les informations obtenues des Services de renseignement,
- les informations trouvées dans des sources ouvertes (Internet) et
- une description des indices de blanchiment ou de financement du terrorisme.
- Les rapports sont complétés par des documents d'identité, documents d'ouverture de compte, historiques et pièces justificatives.

3.30. Au cours des cinq dernières années (2009 à 2013), environ 40 % des déclarations fondées sur des soupçons de BC/FT (dits critères « subjectifs ») reçues par la CTIF ont été transmises aux autorités judiciaires et 25 % des déclarations fondées sur des critères fixes ou de seuils, (dits « objectifs » ou « automatiques »). Malgré le nombre de dossiers CTIF ouverts, le nombre de dossiers transmis aux autorités judiciaires a diminué en 2013, l'augmentation des déclarations de soupçon étant intervenue dans les derniers mois de l'année 2013.

3.31. Dans le contexte de la dissémination, et dans le respect de la confidentialité qui s'impose, la CTIF collabore avec de nombreux partenaires, non seulement pour compléter ses propres informations mais également pour renforcer la lutte contre le blanchiment et les infractions sous-jacentes (notamment Police judiciaire fédérale, police locale, autorités judiciaires, autorités fiscales, Sûreté de l'État, Service du renseignement et de la sécurité de l'armée, Office national de la sécurité sociale, douanes). Ainsi par exemple, entre fin 2009 et fin 2013, quelques 827 informations émanant de la CTIF ont été réceptionnées par le Service de Coordination anti-fraude (CAF) du SPF Finances. Ces informations ont permis, pour cette période, des rectifications fiscales pour un montant de 157 millions EUR.



3.32. **Les rapports et analyses de la CTIF correspondent aux attentes et besoins opérationnels des autorités compétentes** : en particulier, les procureurs et juges d'instruction rencontrés considèrent que ces rapports et analyses sont de qualité, permettent d'initier des procédures et d'orienter les enquêtes.

3.33. Le délai moyen de traitement par la CTIF des déclarations d'opérations suspectes pour la transmission d'un rapport aux autorités pénales est d'environ 3 mois. Toutes les autorités concernées considèrent qu'il s'agit d'un délai raisonnable.

3.34. **La CTIF dispose depuis 2009 d'un département d'analyse stratégique** (environ 4 collaborateurs) qui contribue à une meilleure compréhension des tendances du BC/FT, analyse qui permet de contextualiser les indices et soupçons des déclarants. La CTIF tient notamment des statistiques sur la base desquelles elle développe les analyses publiées, par exemple dans ses rapports annuels, sur la base de ses propres informations et des échanges avec les autres services de l'État. La CTIF organise aussi la formation de ses collaborateurs et participe à des formations destinées au secteur financier et au secteur des assurances, par exemple.

3.35. **Cette analyse permet aussi à la CTIF d'exercer un rôle préventif de sensibilisation**, en particulier par la transmission d'informations et d'indicateurs aux secteurs concernés, concernant les opérations financières suspectes (par ex. sur les carrousels TVA). Elle publie et met à jour des Lignes directrices à l'attention des organismes et professions visés par le dispositif anti-blanchiment et contre le financement du terrorisme. Elle diffuse sur son site internet ([www.ctif-cfi.be](http://www.ctif-cfi.be)) des informations et analyses typologiques. Des analyses stratégiques ont été effectuées à l'attention des autorités et déclarants (environ 38 depuis 2009, par exemple : « Blanchiment et le recours aux Ltd », « Prolifération d'armes de destruction massive », « Financement du terrorisme – Yémen », « Blanchiment et le football »). La CTIF participe également régulièrement à des groupes de travail dans des domaines qui peuvent avoir un intérêt pour collecter des informations supplémentaires permettant l'enrichissement de l'analyse opérationnelle (par exemple, Réunion de travail « CTIF – Sûreté de l'État sur le phénomène de la prolifération », Groupe de travail « commerce de diamants », Groupe de travail sur la fraude dans le sport (*Transparency International Bruxelles*)).

#### *(d) Coopération et échange d'informations*

3.36. Comme indiqué ci-dessus, la CTIF collabore avec de nombreuses autorités de l'État dans son travail de collecte et d'analyse de l'information.

3.37. Pour mener à bien les informations judiciaires, les **procureurs et juges d'instruction** font aussi des requêtes ou demandes aux services de police, aux autorités fiscales, à la Banque-Carrefour des Entreprises, aux banques, etc. Dans les affaires de blanchiment, on compte en moyenne 4 200 de ces demandes par an sur les huit dernières années (sans compter les demandes effectuées par les juges d'instruction, qui sont en charge des plus grosses affaires de blanchiment). Dans le contexte des affaires de blanchiment, la police judiciaire a aussi accès à de nombreuses bases de données et collabore avec de nombreux offices de l'État et des collègues étrangers. La police dispose globalement de ressources suffisantes pour exécuter les missions qui lui sont confiées.

3.38. Toutefois, **les relations et le dialogue entre la CTIF et les autorités pénales devraient être renforcés, en particulier dans les affaires opérationnelles**. Si la CTIF et le parquet se rencontrent régulièrement pour discuter de phénomènes de typologie (par exemple en 2011, réunion avec le Parquet fédéral concernant l'escroquerie via internet) ainsi que dans le domaine du terrorisme et du financement du terrorisme, la coopération sur des dossiers de BC particuliers est moindre. Le parquet a accès à une partie de la base de données de la CTIF (concernant les dossiers transmis) par le biais de magistrats de référence ; cette consultation est cependant faible (54 fois depuis 2010). Hormis l'obligation légale d'informer la CTIF des décisions définitives prononcées dans les dossiers ayant pour origine une déclaration d'opération suspecte (qui n'est pas totalement respectée), peu d'informations sont communiquées spontanément à la CTIF par le parquet sur le sort donné à ses rapports, notamment en ce qui concerne les blocages de fonds. Les décisions définitives dans les affaires de BC pouvant intervenir plusieurs années après la dénonciation des faits, la valeur-ajoutée de ces retours d'informations s'en trouve amoindrie. La CTIF et le parquet s'accordent à dire que le contact a longtemps été insuffisant. De manière générale, la coopération transversale doit être améliorée : il est important que la CTIF reçoive un feedback des autorités pénales sur l'ouverture des procédures et les

mesures de séquestre qui sont prises bien avant une décision pénale définitive. Si la CTIF peut demander cette information au cas par cas en fonction des besoins d'un dossier via les officiers de liaison de la Police fédérale détachés à la CTIF, l'absence de feedback régulier et adéquat porte préjudice à la CTIF dans l'analyse de faits nouveaux, qui pourraient être mis en relation avec des cas qui ont déjà été transmis au parquet. Des améliorations ont récemment été apportées (octobre 2013) pour que les dossiers ouverts sur la base d'une transmission CTIF soient identifiés comme tels, ce qui devrait permettre d'accroître les retours.

3

3.39. **De même, les relations entre la CTIF et l'OCSC devraient être renforcées.** La CTIF, qui procède à l'examen des DOS et qui a connaissance des valeurs patrimoniales qui peuvent être en lien avec des actes de blanchiment ou des infractions sous-jacentes, **n'a pas un accès direct à la base de données de l'OCSC**, et doit lui adresser une demande de renseignements au besoin. La connaissance en temps utile d'un éventuel lien entre les valeurs saisies et les valeurs suspectes qui lui sont communiquées pourrait permettre de renforcer les enquêtes patrimoniales en vue de la confiscation. Les autorités belges indiquent que, outre la possibilité de demander des renseignements à l'OCSC sur des dossiers précis, la CTIF et l'OCSC ont tous deux un officier de liaison détaché de la Police fédérale, qui se rencontrent annuellement pour échanger des informations sur les saisies judiciaires intervenues dans les dossiers urgents de la CTIF (blocage de 2 à 5 jours, dossiers transmis avec d'importantes sommes d'argent à saisir). Là encore, la communication d'informations au cas par cas ne renforce pas de manière optimale les enquêtes patrimoniales, étant donnée la dynamique des saisies et confiscations. Lors de la visite sur place, il a été constaté qu'il n'y avait pas de vues communes sur les saisies et les confiscations entre les différentes autorités, en particulier entre l'OCSC, la CTIF, le parquet et les juges d'instruction ; ce qui a pour conséquence l'absence d'une recherche et d'une exploitation optimale du renseignement financier.

3.40. **La CTIF a déclaré travailler sur un plan d'action**, qui prévoirait notamment un système de monitoring et le renforcement de la coordination entre les différents partenaires de la lutte contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et leur prévention.

3.41. Les chiffres dans tableau 3.3 ci-dessous correspondent aux demandes adressées par la CTIF aux déclarants dans le cadre de ses analyses (et ne couvrent pas les bases de données auxquelles la CTIF a un accès direct).

**Tableau 3.3. Sources d'informations**

Services administratifs de l'État	2010	2011	2012	2013	Total
Homologues étrangers	2 457	1 376*	1 639	1 319	6 791
Autorités fiscales	211	337	328	317	1 193
Inspection sociale	157	299	272	248	976
Sûreté de l'État	73	116	105	118	412
Observatoire des courants de fraude	91	76	74	51	292
Service de renseignements de l'armée	56	82	53	62	253
Organe pour l'analyse de la menace (OCAM)	18	47	35	47	147
OLAF	14	16	18	13	61
Office national de l'emploi		2		1	3

Source : CTIF

\* Jusqu'en 2010, les demandes de renseignements envoyées via FIU Net (entre CRF de l'UE) étaient comptabilisées en termes de nombre d'intervenants. Depuis 2011, les demandes envoyées sont comptabilisées en termes de nombre de dossiers (dans un même dossier, il peut y avoir plusieurs intervenants).

3.42. **La CTIF porte en pratique une attention particulière à la sauvegarde de la confidentialité** des renseignements financiers ou autres collectés, et une politique de sécurité informatique a été élaborée. Les bureaux de la CTIF où sont traitées les déclarations et qui peuvent donner lieu à des demandes et des échanges

avec d'autres autorités sont également séparés des autres services. De même les échanges de renseignements avec les CRF étrangères se font par les canaux sécurisés FIU.Net et Egmont Secure Web<sup>2</sup>. Il y a toutefois lieu de relever que la transmission des rapports de la CTIF au parquet n'est pas effectuée par des canaux dédiés (en général par porteur ou par courrier recommandé remis au destinataire ou à son représentant).

3.43. **En matière de coopération internationale, la CTIF a des relations d'entraide administrative larges** avec ses homologues étrangers (voir tableau supra sur les sources d'information de la CTIF, la CTIF reçoit aussi 450 demandes en moyenne par an). La coopération de la CRF avec ses homologues étrangers semble adéquate et efficace (cf. chap.8).

3.44. **En conclusion, le cadre législatif belge fournit aux autorités compétentes un catalogue très large de mesures de recherche de renseignements financiers** et de toute autre information pertinente dans le cadre des enquêtes sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, tant pour démontrer la commission d'infractions que pour la localisation et la recherche des avoirs liés.

3.45. **La CTIF collecte largement des informations sur le BC et le FT** – le travail de recherche des informations est de grande qualité. La CTIF utilise un grand nombre de bases de données, entretient une coopération avec toutes les autorités nationales et internationales qui peuvent apporter une contribution ou une plus-value. La CTIF réalise également des analyses de vulnérabilité des secteurs assujettis, communiquées à toutes les autorités et personnes concernées. Ses rapports sont appréciés et utiles aux autorités de poursuite.

3.46. Les autorités pénales exploitent et recherchent les informations, tant pour ouvrir les enquêtes que pour les poursuites, mais elles ne le font pas de manière optimale. Les ressources humaines limitées ne permettent pas aux autorités pénales d'exploiter correctement la masse d'informations reçues et le cas échéant de les compléter pour mettre en évidence les affaires de BC, en particulier les cas importants et internationaux.

3.47. **Le niveau d'efficacité atteint par la Belgique pour le Résultat immédiat 6 est significatif.**

### 3.4 Efficacité : Résultat immédiat 7 (Enquêtes et poursuites en matière de blanchiment de capitaux)

3.48. Les enquêtes en matière de blanchiment de capitaux sont conduites par **le parquet belge et les juges d'instruction**, et les poursuites par le parquet. Le cadre législatif met à leur disposition un large catalogue de mesures d'enquêtes qui leur permet d'effectuer des investigations précises pour poursuivre de manière adéquate tous les participants aux infractions (auteurs, co-auteurs, complices, etc.) ; (cf. Annexe technique, R.30 et R.31). Une enquête peut être ouverte via un juge d'instruction, après une mise à l'instruction, le juge disposant de plus de mesures coercitives - 100 affaires de BC sont en moyenne mises à l'instruction chaque année (pour environ 700 informations judiciaires).

3.49. **Le parquet et le juge d'instruction sont responsables** de la poursuite des infractions.

3.50. Le parquet et le juge d'instruction font appel aux services de **la police judiciaire fédérale** (pour les affaires importantes) et des autres offices de police pour la conduite de procédures. Ils ont la possibilité d'enquêter sur des infractions sous de multiples aspects (administratifs, fiscaux, etc.). La Police fédérale

2 FIU.NET est un réseau informatique décentralisé qui aide les CRF de l'UE dans leur lutte contre le BC/FT. Le système est décentralisé dans la mesure où il n'existe pas une base de données centralisée dans laquelle tous les échanges seraient enregistrés. Lorsque des renseignements sont envoyés d'une CRF vers une autre, ils sont conservés de façon sécurisée mais seulement dans les bases de données FIU.NET des deux parties impliquées. Egmont Secure Web est un système Internet sécurisé qui permet aux membres du groupe Egmont de communiquer entre eux via une messagerie électronique sécurisée, de demander et de partager des informations sur des cas, des typologies, des outils d'analyse, etc.

effectue également des investigations dans la détection de blanchiment d'argent, par exemple, dans la découverte et l'interception de mouvements d'espèces (« *cash watch* »<sup>3</sup>) ou encore dans un projet de détection des augmentations de capital suspectes dans le contexte des personnes morales impliquées dans des schémas de blanchiment (cf. Chap. 7). La police comprend également une section spécialisée dans le domaine diamantaire.

3

3.51. L'infraction de blanchiment de capitaux a été adoptée par les autorités répressives belges : elle est fréquemment poursuivie, notamment en association avec les infractions économiques qui génèrent des profits substantiels à rechercher car elle en facilite la confiscation (escroquerie, infractions liées à l'état de faillite, fraude sociale et fiscale), surtout dans les affaires d'auto-blanchiment.

### (a) *Ouverture des enquêtes et poursuites*

3.52. **En pratique, ce sont principalement les Parquets de Bruxelles et d'Anvers qui traitent les affaires de blanchiment de capitaux d'envergure** (à titre indicatif, ces parquets reçoivent respectivement environ 37 % et 15 % de DOS transmis par la CTIF)<sup>4</sup>. Dans la mesure où les autres parquets traitent également des affaires de blanchiment de capitaux, il n'y a pas d'homogénéité entre l'ensemble des parquets et des autorités d'instruction sur les critères d'ouverture et la conduite des instructions. Le Parquet de Bruxelles, dont la charge de travail est très importante, a fixé des critères (ci-dessous) pour centrer les ressources disponibles sur certains dossiers, afin d'éviter une dispersion de moyens. Les informations et statistiques fournies par le parquet tendent néanmoins à démontrer que les autorités pénales ont une charge de travail importante.

3.53. **Il n'existe pas de directive générale de politique criminelle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent** ayant une portée nationale, qui permettrait de définir clairement la priorité des enquêtes pour blanchiment. Il n'existe pas de circulaire nationale en matière de blanchiment, malgré le travail effectué en ce sens par le Réseau Écofin des parquets depuis 2009<sup>5</sup>. En particulier, il n'y a pas de stratégie ni de coordination entre les différents procureurs et juges d'instruction en charge des enquêtes pour blanchiment ; les pratiques sont différentes d'un arrondissement à l'autre et entre les magistrats eux-mêmes, ce qui dénote un manque de méthodologie. Enfin, il est globalement impossible d'apprécier si dans les faits les activités de BC sont enquêtées et poursuivies en accord avec le risque.

3.54. Selon le Parquet de Bruxelles, **les principaux critères justifiant l'ouverture** et la conduite d'une procédure sont **cumulativement** : la possibilité actuelle ou prochaine de saisies de sommes d'argent, le critère de gravité de l'infraction sous-jacente (financement du terrorisme, trafic illicite de biens, stupéfiants, escroquerie, fraude fiscale grave et organisée, trafic d'êtres humains, criminalité organisée, exploitation de la prostitution), le critère de la capacité d'enquête et de poursuite (le parquet et la police doivent disposer des moyens suffisants pour mener à bien le dossier) et le critère de l'existence d'un montant blanchi significatif. **Ces critères ne tiennent pas compte des secteurs identifiés comme à risques élevés de blanchiment** et des difficultés que représentent les enquêtes en matière de blanchiment. Ils ont été définis principalement en raison de la charge de travail et du manque d'effectifs au sein du parquet, en particulier dans la section francophone du Parquet de Bruxelles.

3.55. **Les affaires en relation avec les domaines des métaux précieux et des diamants sont limitées**, eu égard à l'importance de ces marchés en Belgique, et aux risques qu'ils constituent selon l'évaluation nationale des risques : les autorités belges ont cité une dizaine de jugements en relation avec le secteur du

3 Cf. REM de 2005 (GAFI, 2005), para. 51, 292, 467.

4 Dans un souci de rationalisation, le nombre d'arrondissements judiciaires est passé de 27 à 12 (Loi du 1er décembre 2013). Les parquets qui y sont rattachés sont aussi saisis d'affaires de blanchiment.

5 Le travail de ce Réseau d'expertise en matière de lutte contre la criminalité économique et financière auprès des autorités pénales dans le domaine du BC est limité et ne compense pas l'absence de directives (cette institution prévue par la loi fonctionne de manière officielle depuis 2003 et officieuse depuis 1997).

diamant depuis 2003 (dont certains en lien avec le trafic d'êtres humains et le trafic de stupéfiants, d'autres avec la fraude fiscale) ; une affaire a donné lieu à une transaction pénale sur 10 millions EUR en relation avec la fraude fiscale en tant qu'infraction sous-jacente. Les autorités belges ont également mentionné deux affaires d'importance en cours (dont une depuis 10 ans), impliquant des soupçons de blanchiment organisé. Le constat est le même tant pour les mouvements transfrontaliers d'espèces pour lesquels le nombre de poursuites ne semble pas en adéquation avec le nombre de dénonciations faites que pour les personnes morales et les professions juridiques et/ou financières dont l'action et le risque sont considérés comme majeurs selon une étude de la Police fédérale (cf. l'Image policière de sécurité 2011 intégrée dans l'élaboration du Plan national de sécurité 2012-2015).

3.56. Les déficiences relevées dans l'évaluation nationale des risques, dont l'absence de méthode permettant de déterminer les menaces les plus importantes et les secteurs les plus vulnérables, couplées au manque de statistiques sur les enquêtes, ne permettent pas d'apprécier si dans les faits les activités de blanchiment sont l'objet d'enquêtes en accord avec le risque.

3.57. Malgré des critères d'ouverture limités, les parquets ouvrent tout de même un **nombre important de procédures pour blanchiment**, seul ou joint aux infractions sous-jacentes. Pour l'année 2013, l'ensemble des dossiers enregistrés sous BC était de 1 762 pour tous les parquets de Belgique (2 105 en 2012, 1 866 en 2011) (ceci représente 0.24 % des nouveaux dossiers en moyenne et 0.6 % des dossiers mis à l'instruction). Sur les années 2005-2013, le parquet estime qu'environ la moitié des dossiers ont reçu ou recevront une « suite pénale »<sup>6</sup> (et la moitié seront classés sans suite). Ainsi, **on estime à un peu moins de 800 le nombre d'informations et instructions judiciaires ouvertes par an pour BC** sur cette période, ce qui démontre une activité sensible dans le domaine de l'enquête pénale du BC.

**Tableau 3.4. Nombre d'affaires «blanchiment» enregistrées aux parquets de 2005 à 2012**

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1 128	1 311	1 716	1 409	1 376	1 658	1 865	2 108

Source : banque de données du Collège des Procureurs généraux – analystes statistiques

### (b) Succès des enquêtes et poursuites

3.58. Les autorités belges ont cité, à titre de succès, les affaires de blanchiment suivantes :

#### **Encadré 3.1. Affaires de blanchiments - succès des enquêtes et poursuites**

##### **Coopération entre CRF**

Le parquet belge ouvre une enquête sur la base d'une communication de la CTIF, se fondant sur une information provenant d'une CRF étrangère (Guernesey). Un montant de USD 10 millions, provenant d'un compte ouvert au nom d'une société à Dubaï, a été déposé sur un compte ouvert auprès d'une banque locale au nom d'une société domiciliée aux Îles vierges britanniques dont un des bénéficiaires effectifs, résidant à Bruxelles, a déjà été condamné en Belgique en relation avec une fraude TVA de très grande ampleur.

6 Le parquet belge explique que les suites pénales recouvrent les éléments suivants : "transaction", "médiation pénale", "citation, audience et suite (après information)", "instruction judiciaire ou chambre du conseil", "audience et suite (après instruction judiciaire)", "classement sans suite avec application d'une probation prétorienne" ou "amende administrative". Il n'est pas tenu compte des décisions des juridictions d'instruction et de jugement ; les prévenus qui ont finalement bénéficié d'un non-lieu ou d'un acquittement sont donc également comptabilisés sous cette rubrique.

3

L'enquête du parquet n'a pas pu établir l'origine légale des USD 10 millions transférés à Guernesey. Les bons contacts entre les enquêteurs belges et les autorités de Guernesey ont favorisé une réaction rapide conduisant au gel des fonds en attente d'une commission rogatoire et d'une saisie des autorités belges. Cette saisie permettra de soumettre les fonds aux décisions de confiscation émises par les tribunaux belges et de liquider partiellement les dettes fiscales toujours latentes du suspect.

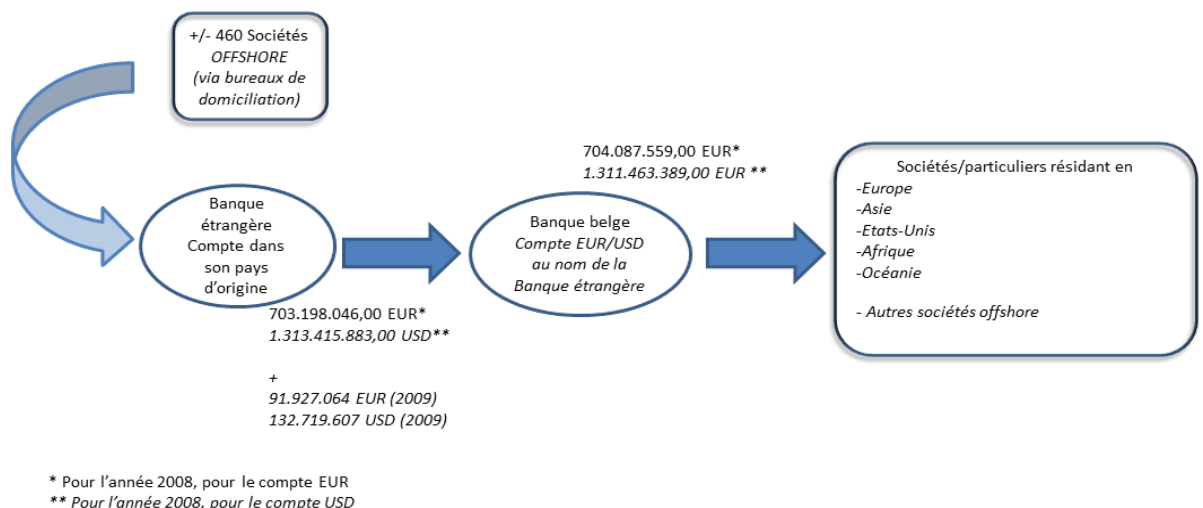
**Blanchiment sans infraction sous-jacente**

Une Cour d'appel a confirmé la condamnation pour blanchiment de capitaux d'une personne sans que l'origine des fonds ait été déterminée. Les juges ont retenu que toute provenance légale des fonds ayant permis l'acquisition des avoirs en cause pouvait être exclue. Dans cette affaire, les fonds (près de 5 millions EUR) d'origine indéterminée ont été investis dans des sociétés et biens immeubles en Roumanie et au Canada. Les juges ont constaté que les fonds, objet de l'infraction de blanchiment, ne pouvaient provenir des revenus personnels officiels des demandeurs, ni des résultats de leur société, ni de donations ou d'héritages, ni des activités mises en avant par les demandeurs.

3.59. Ces cas illustrent la faculté des autorités belges de traiter les affaires de blanchiment de capitaux par des investigations précises. Néanmoins, l'examen d'autres cas présentés par le parquet (23) permet de constater que les enquêtes pour blanchiment concernent principalement les infractions de blanchiment commises en Belgique en lien avec des infractions sous-jacentes commises elles aussi en Belgique. **Les poursuites pour BC en Belgique concernent principalement l'auto-blanchiment (self-laundering).** Les typologies qui ressortent le plus sont des affaires d'escroquerie, de fraude fiscale et de trafic de stupéfiants en Belgique, dont le produit est blanchi en Belgique. Lorsque des personnes morales sont impliquées, ce sont des instruments créés par les délinquantes personnes physiques et lorsqu'elles sont poursuivies elles sont finalement acquittées (dans les exemples fournis).

3.60. Les autorités belges ont fait état de quelques affaires impliquant des systèmes organisés de blanchiment et des tiers aux infractions sous-jacentes. Dans une affaire de 2009, deux comptes de transit ont été ouverts en Belgique dans le cadre d'activités de « *correspondent banking* » par une banque établie dans un pays de l'Europe de l'Est, pour y faire transiter des fonds appartenant à de multiples sociétés offshore, clientes de cette banque, vers différentes contreparties dans le monde entier. Ce dossier a été classé sans suite du fait des procédures judiciaires déjà engagées dans le pays de la banque et les faits ont donc été officiellement communiqués aux autorités étrangères en application de la Convention EU d'entraide judiciaire.

**Graphique 3.1. Blanchiment via bureaux de domiciliation**



3.61. Deux autres affaires impliquant des systèmes organisés de blanchiment et des tiers aux infractions sous-jacentes sont en cours en lien avec le secteur diamantaire (une depuis plusieurs années) et n'ont pas été discutées (cf. ci-dessous sur les problèmes techniques).

3.62. **Les autorités pénales disposent chacune de bases de données** (parquet, juges d'instruction, tribunaux) **mais elles ne sont pas interconnectées**. Seul le Parquet fédéral a été en mesure de fournir des éléments de statistiques sur la base d'un comptage manuel, compte tenu du faible nombre de dossiers qu'il traite. La base de données commune à tous les parquets est vétuste et n'a pas été construite à des fins statistiques mais administratives et ne peut servir à une analyse de la délinquance – elle permet de savoir à quel stade de la procédure un dossier se trouve et quelle est la prévention principale retenue au moment du premier encodage du dossier, mais ces données ne permettent pas une analyse qualitative. Ce problème avait déjà été identifié dans le REM 2005 (para. 49). La CTIF dispose également, de son côté, de données statistiques sur la poursuite pénale, respectivement sur le nombre de condamnations de prévenus et les confiscations, dans la mesure où les dossiers reposent sur les rapports de la CTIF. Néanmoins, ces statistiques ne font pas toujours la distinction entre les affaires pour BC et les autres infractions. Elles utilisent des critères différents et ont des utilités différentes. Sur la base de ce constat, on ne peut comparer et utiliser de manière adéquate les données statistiques des autorités pénales et de la CTIF.

3.63. **Plusieurs facteurs amoindrissent les chances de succès des enquêtes et poursuites pour blanchiment de capitaux en Belgique**. Comme indiqué sous le RI 6, les données fournies ne permettent pas de mettre en évidence, voire de quantifier **les enquêtes financières parallèles**, dans le but de sanctionner de manière efficace les criminels potentiels. Il n'est pas non plus possible de quantifier l'importance des enquêtes de blanchiment à caractère transnational et les actes d'enquête effectués par les autorités belges dans ce contexte (cas de dénonciation des infractions sous-jacentes commises en Belgique avec le blanchiment à l'étranger et situation inverse) même si des exemples existent<sup>7</sup> et si les procureurs et juges d'instruction rencontrés lors de la visite indiquent fréquemment recourir à l'entraide. Cet élément est important compte tenu des risques identifiés d'affaires transnationales.

3.64. Les affaires de blanchiment, en particulier les affaires dans lesquelles les valeurs patrimoniales sont élevées, et les affaires transnationales, ne sont pas l'objet d'une priorité clairement définie.

3.65. Les classements sans suite pour motifs d'opportunité, respectivement de politique criminelle (capacité d'enquête insuffisante, autres priorités), sont significatifs et en augmentation<sup>8</sup> :

- en 2010 : 46.4 %, soit capacité d'enquête insuffisante : 14.5 % et autres priorités : 31.9 % ;
- en 2011 : 42.9 %, soit capacité d'enquête insuffisante : 14.6 % et autres priorités : 28.3 % ;
- en 2012 : 55.9 %, soit capacité d'enquête insuffisante : 17 % et autres priorités : 38.9 %.

3.66. Ce constat permet de mettre en évidence **une capacité d'enquête insuffisante des autorités de poursuite pénale** belges en matière de blanchiment de capitaux. Il n'est par ailleurs pas possible d'établir quelle proportion des classements sans suite est effectuée après qu'une information judiciaire ait été ouverte. Le nombre de non-lieu dans les affaires de blanchiment n'est pas non plus connu.

3.67. **Les statistiques fournies par la Belgique concernant les condamnations** pour BC concernent non pas le nombre de personnes condamnées, mais le nombre d'infractions jugées établies, alors qu'une même personne est souvent condamnée pour plusieurs infractions de BC : article 505 alinéa 1, paragraphe 2,

7 Cassation, 20 novembre 2013, à propos d'une condamnation en Belgique pour le blanchiment de capitaux provenant d'une infraction commise à l'étranger (mais classée sans suite) ; et inversement Cour d'appel d'Anvers, 19 décembre 2013, pour le blanchiment en Belgique d'infractions commises à l'étranger par un résident belge.

8 De même la CTIF indique que sur les 10 dernières années 62 % des dossiers transmis aux parquets ont été classés sans suite.

3 et/ou 4. Si une personne a commis les trois types d'infraction de BC, les statistiques comptent trois occurrences. Ces chiffres ne permettent pas de connaître le nombre de personnes condamnées : le cumul d'infractions de BC étant fréquent, le nombre de condamnations par infraction est beaucoup plus élevé que le nombre de condamnés.

3

**Tableau 3.5. Nombre de condamnations prononcées pour chaque type d'infraction de blanchiment**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (nov.)
505, al.1, 2° opérations illicites sur les produits d'infractions	157	197	141	102	115	154	138	70
505, al.1, 3° conversion ou transfert	87	99	95	130	92	97	82	33
505, al.1, 4° dissimulation de l'origine	51	61	50	52	28	41	48	20

Source : Service de la politique criminelle du SPF Justice

3.68. Ces chiffres, pour importants qu'ils soient compte tenu de la taille du pays, doivent être examinés conjointement avec les informations qualitatives reçues : encore une fois **une grande partie de ces condamnations sont obtenues dans des affaires domestiques et pour des faits d'auto-blanchiment**. Les cas de condamnations de tiers pour blanchiment semblent rares. Par ailleurs, la comparaison des données sur le nombre d'enquêtes ouvertes au parquet et le nombre de jugements avec condamnation est impossible et **le taux de succès est incalculable**. D'après une étude de la CTIF portant sur la période 2005 à juin 2014, sur les dossiers qu'elle a envoyés au parquet et pour lesquels un jugement a été prononcé, le constat suivant peut être fait : 550 personnes sur les 2 332 impliquées n'ont pas été poursuivies ou condamnées pour BC. Dans ces dossiers CTIF, 1 483 personnes se sont vues infligées une peine de prison, 1 240 une peine d'amende, et 589 une confiscation (que ce soit pour BC ou non). Par ailleurs, sur l'ensemble des jugements, il y a eu 51 cas jugés prescrits, 50 cas de travail d'intérêt général, 153 cas d'acquiescement, 70 cas de suspension du prononcé, 37 cas de déclaration de culpabilité simple, 15 cas de procédure irrecevable, 1 cas de tribunal territorialement incompétent. Ce constat illustre la difficulté rencontrée par les autorités belges dans l'efficacité des poursuites pénales.

3.69. Par contre, la Belgique enregistre un certain nombre de **condamnations pour blanchiment sans condamnation pour l'infraction sous-jacente**, comme il ressort d'une étude de la CTIF sur les jugements qu'elle a pu collecter (cf. tableau ci-dessous). Ceci est notamment possible grâce à l'article 43<sup>quater</sup> du Code pénal qui prévoit une confiscation complémentaire avec répartition de la charge de la preuve entre le parquet et le prévenu en ce qui concerne l'origine des avantages patrimoniaux susceptibles d'être confisqués (cf. Résultat immédiat 8).

**Tableau 3.6. Échantillon de 599 jugements de condamnation prononcés entre 2007 et 2014 et découlant de dénonciations de la CTIF au parquet dont la CTIF a reçu copie**

Condamnation pour Blanchiment uniquement	167 infractions
Condamnations pour Blanchiment lié à une et plusieurs criminalités visées par la loi LBC/FT	432 infractions sous-jacentes
Blanchiment non retenu par le parquet (mais condamnation pour autre infraction)	157 jugements
Blanchiment non retenu par le tribunal (mais condamnation pour autre infraction)	53 jugements

Source : CTIF



3.70. Les autorités pénales ont relevé certaines difficultés d'ordre technique :

- la condamnation des personnes morales est malaisée (art. 5 du Code pénal), du fait d'un cadre législatif complexe dans son application (de nombreux critères doivent être remplis). Les autorités belges expliquent que ce constat est dû à plusieurs facteurs : les personnes morales sont souvent des constructions fictives sans réalité économique effective ; des personnes morales ont cessé d'exister au moment du traitement pénal du dossier ; les personnes morales sont davantage victimes d'opérations de blanchiment. Ainsi, les autorités pénales se concentrent plus sur les personnes physiques qui ont créé des constructions juridiques en vue de blanchir des capitaux ; toutefois, la Police judiciaire fédérale poursuit un projet de détection des augmentations de capital suspectes dans des schémas de blanchiment. Dans un exemple de jugement fourni, la personne morale utilisée pour blanchir une partie des fonds détournés était poursuivie pour blanchiment, mais a été acquittée, car le tribunal a déterminé qu'elle n'avait pas de volonté propre distincte du prévenu principal (elle a par contre été condamnée pour la production de fausses factures ; Cour d'appel de Bruxelles, 10 octobre 2013). Cependant, quelques cas de blanchiment structuré impliquant des personnes morales ont été détectés. Ainsi, dans deux autres affaires, des institutions financières ont conclu une transaction pénale avec le parquet en 2013 et 2014 dans des affaires de blanchiment de fraude fiscale commise par des clients, respectivement pour 2.2 millions EUR et 700 000 EUR. Les personnes morales représentent 2.85 % des personnes concernées par les dossiers de blanchiment ouverts au parquet (sur la période de 2005 à 2012)<sup>9</sup>.
- **la transaction pénale (simple ou élargie)** : considérant que cette mesure n'était pas appropriée aux dossiers de criminalité économique et financière complexe, en particulier en matière de blanchiment, le champ d'application de cette procédure a été modifié en 2011 et étendu à « **la transaction pénale élargie** » (art. 216bis du Code d'instruction criminelle). Cette mesure est une réponse du Parquet fondée sur une approche de risque, c'est-à-dire le risque de prescription ou de dépassement du délai raisonnable.

---

Exemple : dans le cadre d'un dossier ouvert en 1996 pour des faits principalement de blanchiment remontant à 1992, une transaction pénale élargie a été finalisée en 2011 par le procureur général près la cour d'appel de Bruxelles pour un montant de 22 millions EUR (en ce compris la confiscation des avantages patrimoniaux liés à ces infractions).

---

- La transaction pénale élargie a été proposée dans 67 affaires de blanchiment (essentiellement à Anvers) et la transaction ordinaire dans 117 affaires (le nombre de transactions finalement conclues n'est pas connu). Depuis août 2011, 17 transactions pénales élargies ont été conclues dans des dossiers de parquets locaux présentant soit des préventions de blanchiment comme infraction unique, soit comme infraction connexe. Les résultats sont très inégaux : si dans une affaire les avantages patrimoniaux abandonnés par les personnes semblent supérieurs au montant du blanchiment suspecté, certains montants de transactions pénales sont inférieurs à 5 % du montant du blanchiment suspecté. Les transactions pénales permettent de mettre un terme à une procédure avec l'accord de l'ensemble des parties : des encaissements de montants jusqu'à 23 millions EUR ont été prononcés ; les accords portent sur l'encaissement d'amendes fiscales. Le Parquet fédéral, quant à lui, ne retient jamais la prévention de blanchiment pour des raisons d'exécution de saisies à l'étranger puisque certains pays exigent la preuve du délit de base. Ceci explique qu'il n'y a aucune transaction reprenant la prévention de blanchiment pour le Parquet fédéral. Si cette mesure a pour avantage d'aboutir au prononcé d'une amende et/ou confiscation dans des affaires qui pourraient autrement être frappées de prescription ou échouer faute de ressources d'enquêtes, elle **ne laisse pas de trace au casier judiciaire** et peut poser ainsi des problèmes, notamment en cas de récidive (mais aussi concernant les agréments et contrôles réalisés sur le caractère *fit and proper* des dirigeants et des actionnaires ; cf. Chap. 6.3(a)).

<sup>9</sup> Source : banque de données du Collège des Procureurs généraux - analystes statistiques.

- **L'application de la législation belge** (Loi « Franchimont »<sup>10</sup>) a révélé l'utilisation de droits conférés au justiciable à **des fins purement dilatoires** dans les affaires de blanchiment. L'usage de certains droits tend à faciliter la prescription de l'action publique : les parties peuvent à tout moment, après clôture de l'instruction, demander l'accomplissement d'actes de procédure complémentaires dont l'exécution peut retarder la procédure de plusieurs mois, et ce à plusieurs reprises. Pour corriger cet effet, le législateur belge est intervenu pour permettre la suspension de la prescription à certaines conditions<sup>11</sup>.

3.71. La CTIF a depuis longtemps attiré l'attention des autorités politiques dans ses rapports d'activités (1996, 1999, 2000 et aujourd'hui encore), sur le fait que le suivi judiciaire des dossiers de blanchiment transmis par la CTIF aux autorités judiciaires est « une problématique soulevée à maintes reprises et qui devrait faire l'objet d'une attention toute particulière »<sup>12</sup>.

3.72. Ces difficultés ont un impact sur le prononcé des peines. **Il est impossible de déterminer si les sanctions prononcées sont efficaces, proportionnées et dissuasives**, car la plupart des personnes sont condamnées pour plusieurs infractions, dont le blanchiment. Ainsi les peines prononcées dépassent parfois le maximum légal prévu pour BC (5 ans) du fait du cumul d'infractions. À l'inverse, certaines personnes sont condamnées à une faible amende (200-2 000 EUR) sans emprisonnement. Sur la base des jugements découlant de dossiers CTIF, on peut constater que les peines de prison prononcées (pour BC seul ou joint à d'autres infractions) sont le plus fréquemment inférieures à un an (45 %) et à 69 % inférieures à 2 ans. Lorsqu'ils décident de la quotité de la peine, les tribunaux prennent en compte en particulier les antécédents judiciaires du condamné et son degré d'implication dans l'infraction, mais aussi le caractère raisonnable des procédures (caractère dissuasif de la peine). À titre d'illustration, voir le tableau ci-dessous, basé uniquement sur les dossiers de la CTIF qui ont abouti à un jugement, que celui-ci concerne le BC ou d'autres infractions.

**Tableau 3.7. Peines de prison prononcées dans des dossiers de la CTIF (BC ou autre)**

Nombre de personnes condamnées	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	%
≤1 an	158	95	86	63	70	49	82	40	23	666	45.15 %
1 à 2 ans	67	51	38	49	49	31	33	20	17	355	24.06 %
2 à 3 ans	53	17	36	36	21	24	12	13	6	218	14.8 %
3 à 4 ans	28	9	16	14	12	15	10	3	8	115	7.80 %
4 à 5 ans	9	2	14	9	22	9	2	4	6	77	5.20 %
≥ 5 ans	19	0	3	6	2	9	2	2	1	44	2.99 %
<b>Total</b>	<b>334</b>	<b>174</b>	<b>193</b>	<b>177</b>	<b>176</b>	<b>137</b>	<b>141</b>	<b>82</b>	<b>61</b>	<b>1 475</b>	<b>100 %</b>

Source : CTIF

3.73. Le tribunal prend en compte les infractions commises, les antécédents de la personne, le délai raisonnable de la procédure, etc. Sur la base des données fournies par les autorités belges, il n'est pas possible de déterminer de manière adéquate le nombre et le montant des amendes prononcées dans les affaires de BC. Enfin, la loi de 1999 prévoyait l'inscription des condamnations prononcées contre les personnes morales

10 Loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction (l'information judiciaire est dirigée par le procureur, et l'instruction est dirigée par le juge d'instruction).

11 Loi du 14 janvier 2013, entrée en vigueur le 10 février 2013.

12 Voir aussi CTIF, *Le Livre blanc de l'argent noir, 20 ans de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme*. CTIF (2013), page 35.

dans un casier judiciaire des personnes morales tenu au greffe de la juridiction mais ce dispositif n'est pas en place (cf. Chapitre 7).

3.74. **Le parquet a déclaré qu'une partie de ces lacunes est liée à un manque de ressources humaines, matérielles et documentaires** mais qu'il essaie de faire pour le mieux avec les moyens limités alloués aux autorités pénales : tous les dossiers ne sont pas encore informatisés, ce qui a pour conséquence un manque de suivi, des risques accrus de dossiers ou parties de dossiers qui s'égareront ou qui sont mal classés. L'absence de classement et conservation des jugements sous forme électronique engendre aussi une déperdition de connaissance et rend plus difficile l'analyse de la jurisprudence. Les magistrats du parquet n'ont pas à l'audience de version électronique complète des dossiers, ce qui peut constituer une difficulté dans les dossiers de grande envergure. Le parquet et les juges d'instruction n'ont pas de formation particulière en matière de blanchiment de capitaux ; nombre d'entre eux disposent cependant de connaissances de base en matière comptable et de compétences en matière économique. Le parquet envisage l'organisation de formations particulières en matière de blanchiment et la création d'une plateforme de partage des expériences.

3.75. Plusieurs dossiers importants que la CTIF avait communiqués aux autorités judiciaires et qui portaient sur des montants significatifs de blanchiment n'ont pas abouti parce que **les faits étaient prescrits ou que le délai raisonnable était dépassé**. Des jugements de tribunaux ont mis en évidence des cas de prescription et de peines faibles en raison de la longueur des procédures<sup>13</sup>. Pour les mêmes raisons, un certain nombre de personnes n'ont été condamnées à aucune peine malgré une déclaration de culpabilité par le tribunal. De telles procédures, qui semblent nombreuses selon les personnes entendues sur place en Belgique, ne permettent pas de prononcer des sanctions efficaces et dissuasives. Cela a également des conséquences sur des confiscations dans la mesure où elles sont liées à une condamnation ; ce constat a été fait également par un juge de siège rencontré. Le manque de personnel des parquets et des cours d'appel a un impact sur les délais, mais des raisons techniques (exposées plus haut) sont également en cause. L'OCDE signalait déjà en 2005, et relevait de manière sévère en 2013, le manque de ressources des autorités pénales dans le cadre de l'effectivité des poursuites pénales dans le domaine de la corruption transnationale<sup>14</sup>.

3.76. **En conclusion, les autorités belges sont empreintes d'une culture de lutte contre le BC**. Elles disposent aussi des techniques d'enquête nécessaires. En conséquence, la Belgique connaît un nombre non négligeable de condamnations pour blanchiment. Par ailleurs, il n'est pas rare que des condamnations soient obtenues pour blanchiment sans que l'infraction sous-jacente ait été prouvée, du fait du partage de la charge de la preuve dans certains cas de BC. Cependant, les poursuites sont le plus souvent centrées sur les infractions sous-jacentes, auxquelles le blanchiment est adjoint à l'encontre de la même personne (auto-blanchiment).

3.77. **Le nombre d'affaires mettant à jour des systèmes de blanchiment structuré avec l'implication de tiers offrant leur assistance pour blanchir le produit d'infractions commises par les délinquants est limité**. Certaines infractions, notamment dans les domaines du transport transfrontalier d'argent liquide, des métaux précieux et des diamants, ne font pas l'objet de poursuites en proportion avec le risque invoqué par la Belgique (même si deux affaires d'importance sont en cours).

3.78. **La portée des actions de lutte contre le BC est limitée** par l'absence au niveau national de stratégie d'ensemble définie pour le BC et de coordination entre les magistrats de poursuite chargés du BC. **Un manque de ressources**, de moyens matériels, de formation et de coordination des autorités pénales affaiblit leur efficacité. **Les classements par opportunité sont trop nombreux**, atténuant le taux de la réponse pénale. En sus, la longueur de certaines procédures a pour conséquence la prescription de poursuites ou l'atténuation des sanctions.

13 Cf. notamment Arrêt de la cour d'appel de Bruxelles du 21.10.2013 (non définitif vu le pourvoi en cassation), Jugement du tribunal de première instance de Bruxelles du 26.06.2012, Jugement du tribunal de première instance de Bruxelles du 15.05.2012 et Arrêt de la cour d'appel de Bruxelles du 07.05.2013.

14 OCDE : *Rapports sur la mise en œuvre par la Belgique de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales* ; Phase 2 en juillet 2005, Phase 3 en octobre 2013.

3.79. Cependant, dans le cadre de l'évaluation et de sa préparation, les autorités belges ont relevé l'existence de lacunes et ont manifesté la volonté de renforcer la poursuite du blanchiment en tant que priorité, et ont produit des exemples dans ce sens.

3.80. **Le niveau d'efficacité atteint par la Belgique pour le Résultat immédiat 7 est modéré.**

3

### 3.5 Efficacité : Résultat immédiat 8 (Confiscation)

#### (a) Priorités

3.81. Les autorités belges considèrent que la confiscation du produit, des instruments du crime et des biens d'une valeur équivalente est l'un des objectifs fondamentaux de la lutte contre le BC. Ainsi une formation en matière de saisie et de confiscation est obligatoire pour les futurs magistrats. Au cours de ces sessions, l'OCSC transmet les bonnes pratiques et celles qu'il convient d'éviter en insistant sur l'objectif d'une meilleure effectivité des confiscations. Le cadre législatif, sophistiqué et complet, permet la saisie et la confiscation sur une large échelle de toutes les valeurs patrimoniales blanchies et qui sont le produit d'infractions sous-jacentes (cf. R. 4). Le système mis en place permet également la confiscation par équivalent lorsque le produit direct des infractions n'est plus disponible. Il est toutefois rappelé que la confiscation est une peine accessoire à une condamnation pénale.

3.82. **Le Parquet de Bruxelles**, spécialisé dans la lutte contre le BC, **a défini**, face au nombre de dossiers à traiter, **comme un critère de priorité la possibilité de saisir des avantages patrimoniaux** en vue de leur confiscation. Les juges d'instruction reconnaissent aussi l'importance de ce critère. Néanmoins les statistiques présentées sont parcellaires (cf. infra). Les services de police ont été sensibilisés à orienter leurs enquêtes sur le produit du crime : un indicateur de suivi relatif aux montants saisis a été créé en 2013 dans le cadre d'un programme « *recupération du patrimoine illégalement acquis et blanchiment* »<sup>15</sup> mais son impact n'a pas encore été évalué.

3.83. **Les autorités pénales ont la faculté d'ordonner des enquêtes financières détaillées** pour détecter toutes les valeurs susceptibles d'être saisies puis confisquées, et non seulement celles directement disponibles (cf. RI 6). Ces enquêtes peuvent concerner aussi bien des valeurs patrimoniales sises en Belgique que celles situées à l'étranger. Elles peuvent être en lien tant avec l'infraction sous-jacente qu'avec le blanchiment de capitaux. Les renseignements fournis ne permettent pas de déterminer si les autorités font un usage systématique, régulier ou occasionnel de ces mesures. Il est également possible d'effectuer des enquêtes en vue d'obtenir la confiscation d'avantages patrimoniaux supplémentaires dont on peut présumer, sur la base d'indices sérieux et concrets, qu'ils découlent de délits de BC ou FT (cette mesure n'est disponible que pour quelques infractions ; art. 43<sup>quater</sup> CP, cf. REM 2005 para. 155). Cette enquête peut être requise par le parquet et ordonnée par le juge qui déclare la culpabilité de la personne (article 524<sup>bis</sup> du Code d'instruction criminelle). Les autorités belges n'ont pu donner de statistiques ni d'exemples d'application de cette possibilité dans des affaires de BC.

3.84. La Belgique a renforcé la recherche de valeurs patrimoniales en adoptant, le 11 février 2014, la Loi portant des mesures diverses visant à améliorer le **recouvrement des peines patrimoniales** et des frais de justice en matière pénale (I et II) (entrée en vigueur le 18 avril 2014 et insérant les articles 464/1 à 464/41 du Code d'instruction criminelle). Cette loi permet de renforcer l'efficacité des confiscations prononcées par les tribunaux en créant une enquête pénale d'exécution (EPE), définie comme un ensemble d'actes tendant à la recherche, l'identification et la saisie du patrimoine sur lequel la condamnation au paiement d'une amende, d'une confiscation spéciale ou des frais de justice peut être exécutée. Une procédure est organisée sous la direction d'un magistrat spécialisé (magistrat EPE) du parquet, par l'OCSC, ou avec l'appui de celui-ci. L'autorité compétente dispose de moyens d'investigation étendus pour rechercher les avoirs patrimoniaux

15 En application de l'art. 95 de la Loi sur la police intégrée, la police a établi ce programme en 2012 après la publication du Plan national de sécurité (2012-2015) approuvé par les ministres de l'Intérieur et de la Justice.

permettant l'exécution des peines patrimoniales, en particulier la confiscation. Vu le caractère récent de la loi, il n'est pas possible de juger sa portée à ce stade, mais cette loi montre la priorité donnée par les autorités belges à l'objectif que les criminels soient privés du produit des infractions qu'ils commettent.

3.85. En matière de **mesures provisoires**, la CTIF dispose du pouvoir de s'opposer à l'exécution d'une **opération financière**, lorsqu'un rapport doit être transmis au Parquet et qu'il existe un danger que des fonds ne puissent plus être saisis (délai de blocage : 5 jours).

**Tableau 3.8. Oppositions à l'exécution des opérations financières**

	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Nombre d'oppositions	38	60	33	36	25	192
Montants (en millions EUR)	10.47	135.84	183.59	11.81	12.34	354.05

Source : CTIF

*(b) L'Organe central pour la saisie et la confiscation (OCSC)*

3.86. Un **office spécialisé, soit l'OCSC**, rattaché au parquet, est opérationnel depuis septembre 2003. Cet organe, composé d'environ 37 collaborateurs, dont certains sont des officiers de liaison de la police et de l'administration fiscale, a pour mission de **gérer les biens saisis à valeur constante et d'exécuter les décisions judiciaires prévoyant une confiscation**. Dans la pratique, l'OCSC constate une nette préférence des magistrats pour l'aliénation (vente) rapide des biens saisis à dépréciation rapide (marchandises, voitures, immeubles, etc.), qui permet d'y substituer une somme d'argent. L'OCSC collabore, dans cette tâche, avec le SPF Finances. Le SPF Finances est en charge de plusieurs types de recouvrement : de montants récupérés sur la vente d'objets confisqués à l'issue du procès (non saisis pendant l'instruction), sur la vente d'objets non confisqués mais non réclamés, sur des cautions versées attribuées par le juge à l'État (ex. non-respect des conditions de libération sous caution), et d'autres montants divers récupérés. Là non plus il n'existe pas de statistiques spécifiques au BC/FT et les chiffres sont parcellaires (du fait d'un renseignement des opérations non systématique). Les montants s'élevaient à 35.9 millions EUR par an en moyenne en 2010-2013.

**Tableau 3.9. Montants saisis pour les dossiers OCSC (EUR)**

	2011	2012
Organisation criminelle	2 547 116	1 418 510
Détournement / abus de confiance	3 732 420	6 387 482
Blanchiment de capitaux	91 192 415	23 127 457
Stupéfiants	5 561 511	9 162 763
Fraude fiscale	5 014 613	3 287 444

Source : OCSC, Évaluation de la menace, des risques et des vulnérabilités en matière de blanchiment, 16.12.2013 ; p. 149. Les chiffres pour 2013 ne sont pas disponibles.

**Tableau 3.10. Nombre de ventes de biens saisis (pour en éviter la dépréciation) toutes infractions confondues**

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre	327	259	541	947	1 691	1 481	2 230	2 059

Source : OCSC

**Tableau 3.11. Nombre de confiscations par équivalent réalisées par l'OCSC (toutes infractions confondues)**

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre	1 051	1 114	1 375	1 705	1 741	1 856	1 447	1 448

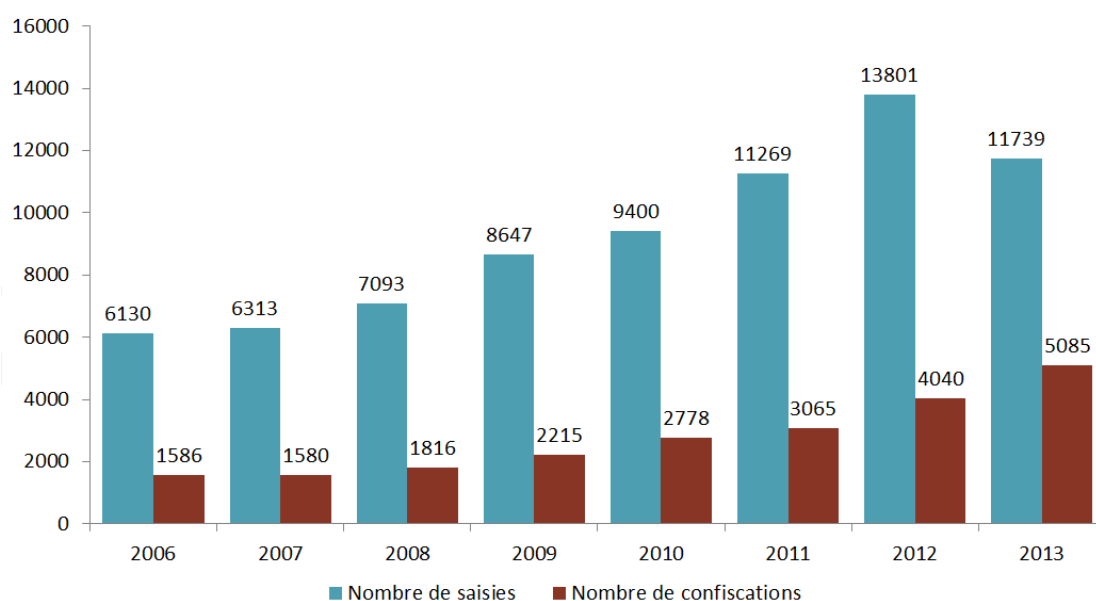
Source : OCSC

Note : Dans une procédure d'exécution d'une confiscation par équivalent, l'OCSC envoie un mandat au receveur des domaines compétent (SPF Finances) pour que celui-ci prenne contact avec le condamné et recouvre la somme déterminée par le juge du fond. L'OCSC ne dispose que de statistiques relatives au nombre de confiscations par équivalent prononcées par le juge du fond et non pas des montants effectivement récupérés par les receveurs.

3.87. L'OCSC dispense également des conseils et des formations aux magistrats intéressés en vue de renforcer les confiscations et l'efficacité des procédures, notamment les procédures de **confiscation par équivalent**.

3.88. **Les moyens et les ressources de l'OCSC sont adaptés à ses tâches actuelles.** Or, dans la pratique, l'OCSC n'est pas systématiquement impliqué dans toutes les procédures de saisie et de confiscation. S'il est avéré que la police transmet de manière régulière les cas de saisie à cet organe, il n'en va pas de même pour les magistrats (procureurs, juges d'instruction et juges) : de nombreuses procédures de saisie et de confiscation ne sont pas communiquées à l'OCSC ni en termes de valeurs, ni en termes de fondement (infractions) alors que l'OCSC a également pour mission de **collecter, de gérer et de traiter toutes les données** concernant la saisie des biens, leur conservation ou leur stockage, ainsi que les confiscations et les jugements les concernant (banque de données). Son implication s'accroît néanmoins au fil des années, comme le tableau ci-dessous l'indique :

3.89. Sur la base des informations recueillies lors de la visite sur place, on conclut que le rôle de l'OCSC consiste en particulier à placer sur un compte bancaire les sommes saisies (environ 500 millions EUR actuellement) et à réaliser des valeurs patrimoniales dont l'entretien ou la gestion peut poser problème (par exemple des immeubles occupés par des locataires) ou qui peuvent se déprécier rapidement (par exemple des véhicules). De plus, l'OCSC effectue certains placements financiers sûrs et liquides pour gérer les saisies à valeur constante. Les ressources de l'OCSC devront donc être adaptées à son rôle croissant dans la gestion des biens saisis et à son implication dans la mise en œuvre de la loi de 2014 sur le recouvrement des confiscations.

**Graphique 3.2. Nombre de saisies et confiscations enregistrées par l'OCSC**

Source : OCSC – en nombre de dossiers

*(c) Efficacité des saisies et confiscations en pratique*

3.90. **Le cadre législatif, sophistiqué et complet, est utilisé dans son intégralité** – toutes les mesures disponibles ont été utilisées par les autorités belges dans le cadre d'affaires de blanchiment. Des exemples jurisprudentiels ont été fournis en ce sens, par exemple concernant : la confiscation portant sur des biens immobiliers à l'étranger (Cassation, 17 décembre 2013) ; la vente de biens saisis altérables, la confiscation par équivalent et à l'encontre de tiers, avec restitution aux victimes (Cour d'appel de Bruxelles, 10 octobre 2013) ; la confiscation auprès de tiers d'un bien acquis intégralement avec les produits de l'infraction (Cassation, 4 mars 2014) ; la confiscation par équivalent de la part financée par le produit de l'infraction d'un bien immobilier acheté conjointement avec un tiers de bonne foi (Cour d'appel de Liège, 20 mai 2009).

3.91. Cependant, les expériences et exemples rapportés par les autorités belges **n'illustrent pas de manière significative et optimale l'efficacité** des procédures de confiscation, en particulier dans le domaine de la **criminalité transnationale** et des activités qui représentent pour la Belgique des **risques et des vulnérabilités** en matière de blanchiment.

3.92. De plus, les informations, statistiques et données présentées par les autorités belges en matière de saisie et de confiscation ne permettent pas d'apprécier de manière satisfaisante l'efficacité des mesures de confiscation et si celles-ci correspondent aux évaluations des risques de BC :

- La CTIF, dans le cadre d'un examen interne des jugements prononcés suite à ses rapports, a constaté que des confiscations pour un montant total de 600 millions EUR avaient été prononcées durant la période de 2005 à 2014.

**Tableau 3.12. Confiscations 2005-2014**

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Montant (millions)	111.95	41.45	43.93	51.89	34.01	67.19	41.96	149.91	44.93	12.52

- Il y a toutefois lieu de constater que les confiscations citées concernent non seulement le BC (lorsqu'il a été retenu) mais toutes les infractions poursuivies (sous-jacentes). La plupart des confiscations importantes prononcées sont en lien avec la fraude fiscale et le trafic de stupéfiants.
- Les statistiques et données fournies en matière de saisie et de confiscation ne sont pas présentées sous une forme consolidée, ce qui rend leur interprétation difficile pour répondre aux critères d'efficacité. Les informations fournies sont incomplètes et imprécises, donc pas fiables, à deux niveaux. D'une part, les chiffres fournis ne permettent pas de donner une image réaliste et significative de la situation car ceux-ci se fondent principalement sur la base de données de l'OCSC, laquelle répertorie uniquement les cas dans lesquels il intervient (cf. supra). D'autre part, les informations fournies ne distinguent que rarement les infractions à l'origine des saisies et confiscations<sup>16</sup>.
- Les statistiques ne fournissent pas les éléments qualitatifs adéquats pour juger de l'efficacité des saisies et confiscations et leur partage (*asset sharing*) avec d'autres pays, ainsi que les restitutions de fonds confisqués aux victimes, même si plusieurs cas concrets de partage ont été présentés (cf. Chap. 8), ainsi que de la jurisprudence sur la restitution des fonds aux victimes (ex. Cour d'appel de Bruxelles, 10 octobre 2013). L'OCSC indique qu'une nouvelle base de données est en phase de création avec la collaboration de la Police fédérale pour ce qui concerne le recouvrement des avoirs.

3.93. **Le rôle effectif de l'OCSC en matière de gestion des avoirs est concrètement limité**, dans la mesure où il n'est pas systématiquement consulté ou saisi par les autorités, même si son implication s'accroît

16 Ce constat avait déjà été établi par l'OCDE. cf. Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par la Belgique de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption. OCDE (2013), notamment page 5.

au fil des années, comme indiqué ci-dessus. L'OCSC, qui entend devenir un centre d'expertise en matière de saisies et de confiscations, ainsi qu'un organisme d'appui technique, n'a **qu'une vision partielle des saisies** et confiscations et de leur issue, ce qui affaiblit considérablement son rôle et ses compétences. En principe, toute saisie à partir de 2 500 EUR devrait être communiquée à l'OCSC. En revanche, les autorités indiquent qu'il y a parfois des retards pour enregistrer ces saisies (par les services de police ou les juges d'instruction, par exemple), ce qui signifie que la base de données de l'OCSC n'est pas à jour. Les chiffres communiqués sont donc des minimas puisqu'ils ne tiennent pas compte des saisies et confiscations réalisées sans l'appui de l'OCSC. De plus, peu de magistrats requièrent des conseils auprès de l'OCSC, même si là aussi l'OCSC note une progression, avec des cas concrets dans lesquels des magistrats lui ont demandé une aide concrète (ex. Cour d'appel de Bruxelles, 10 octobre 2013, affaire dans laquelle l'OCSC a vendu la majeure partie des biens saisis pour un total de 2.8 millions EUR).

3.94. Jusqu'en février 2014, les tâches de l'OCSC relevaient de la gestion d'avoirs et depuis l'adoption de la loi du 11 février 2014 précitée, **un accent particulier est mis sur le recouvrement des avoirs**, dans le but de renforcer notamment la recherche de valeurs patrimoniales susceptibles d'être confisquées. Comme indiqué plus haut, la loi est récente et l'évaluation de son efficacité est donc impossible à ce stade. Si une circulaire de mai 2014 tend à sensibiliser les parquets à cette nouvelle loi, la circulaire d'application est en cours de préparation.

3.95. Conformément aux dispositions légales belges, la confiscation est une peine accessoire, dans la mesure où elle demeure liée à une condamnation sur le plan pénal. Une confiscation n'est dès lors pas envisageable si le prévenu n'est pas condamné. Or, sur la base des statistiques et explications fournies par les autorités belges, nombreuses sont les procédures pour blanchiment qui ne parviennent pas à une condamnation pour des motifs de politique criminelle, de longueur de procédure (dispersion et altération des moyens de preuve) ou de prescription. Ce constat signifie qu'**un nombre important de confiscations potentielles ne peut pas être réalisé. Les défaillances de la réponse judiciaire (cf. Résultat immédiat 7) ont donc des conséquences directes et importantes sur la confiscation.**

3.96. **L'OCSC est membre du réseau CARIN** et est reconnu comme *Asset Recovery Office* belge dans l'Union européenne<sup>17</sup>. L'OCSC a présenté et exécuté des demandes d'entraide, avec une nette augmentation des demandes sortantes, dans et hors UE :

**Tableau 3.13. Demandes d'entraide (OCSC) toutes infractions confondues**

Année	2010	2011	2012	2013
Demandes faites aux autorités étrangères	113	164	221	224
- Dont blanchiment de capitaux	39	59	48	24
Demandes reçues d'autorités étrangères	63	72	67	124
- Dont blanchiment de capitaux	16	7	12	33

Source : OCSC

3.97. L'augmentation de ces chiffres peut s'expliquer par la transposition progressive d'instruments juridiques européens dans le droit interne des États membres, facilitant ainsi la collaboration entre eux. On peut noter que les demandes sortantes sont plus élevées que les demandes entrantes, que ce soit de manière générale ou spécifiquement en lien avec le BC (sauf 2013).

3.98. Encore une fois, l'entraide n'est pas seulement demandée par le biais de l'OCSC en matière de saisies et confiscations. Ainsi dans l'affaire précitée de la Cour d'appel de Bruxelles de 2013, les autorités de poursuite ont demandé l'identification et le gel d'un compte bancaire situé à l'étranger.

17 Le réseau CARIN (Camden Assets Recovery Inter-Agency Network), sis au siège d'Europol, est un réseau informel européen de praticiens du milieu judiciaire et des services de détection et de répression spécialisés dans la localisation, le gel, la saisie et la confiscation d'avoirs d'origine illicite, créé en 2004.



3.99. Les autorités belges indiquent que les demandes d'entraide faites en vue d'une confiscation à l'étranger ne sont pas toujours exécutées, notamment quand en Belgique la condamnation vise le blanchiment de capitaux sans condamnation pour une infraction sous-jacente.

#### *(d) Mouvements transfrontaliers d'espèces*

3.100. Dans le contexte de mouvements transfrontaliers d'espèces et d'instruments négociables au porteur faisant l'objet de fausses déclarations/non déclarés, ou de communications d'informations fausses, des saisies de cash sont effectuées chaque année par les douanes et la Police judiciaire fédérale. Ces services ont à nouveau été sensibilisés à l'importance des contrôles en 2013, notamment sur les sommes d'argent sortant de Belgique, en lien avec le risque de trafic de stupéfiants et à quelques mesures de bonne pratique. LAGDA a pris des mesures pour contrôler les transferts transfrontaliers d'argent liquide, notamment par des contrôles ciblés. Depuis février 2014, une équipe spécialisée dans ce genre de contrôles est opérationnelle à l'aéroport international de Zaventem. Des contrôles sont aussi effectués de manière systématique dans certains trains.

3.101. L'argent saisi (2011 : environ 157 000 EUR; 2012 : environ 1 million EUR) est à disposition du parquet, mais aucune donnée ne permet de déterminer le nombre de confiscations de cash finalement prononcées hors le programme *cash watch*, dans le cadre duquel on dénombre 49 affaires pour la période 2009-2013 pour un montant de 7.6 millions EUR. Ces dossiers ont donné lieu à 18 condamnations, 7 transactions et 4 classements, les 20 autres dossiers étant non finalisés. Ce nombre d'affaires semble faible compte tenu de la période. D'autres exemples de condamnations ont été fournis, pour blanchiment de capitaux souvent sans détermination de l'infraction sous-jacente (BC autonome), avec confiscation des espèces transportées.

3.102. 185. Des représentants du parquet ont déclaré qu'en raison de la masse de travail et du retard dans beaucoup d'affaires, la saisie administrative de 14 jours est rarement prolongée par une saisie judiciaire, mais une attention particulière semble être attachée aux opérations *cash watch*.

3.103. Les douanes belges utilisent la coopération internationale en pratique, notamment avec les douanes françaises. Ainsi la majeure partie des sommes saisies en 2012 résulte de cette coopération.

3.104. **En conclusion**, les informations fournies par les autorités belges permettent de constater l'existence de saisies, de confiscations et de confiscations par équivalent dans les affaires de blanchiment. Néanmoins, si les autorités ont la volonté de privilégier les poursuites qui mènent à la confiscation, elles n'y parviennent pas toujours pleinement. Les autorités pénales ont déclaré que l'accent est mis sur les confiscations, mais les informations fournies ne permettent pas de constater la définition d'objectifs dans ce sens ou la recherche systématique par des enquêtes financières des valeurs patrimoniales susceptibles d'être confisquées : les confiscations se font par contre régulièrement sur les produits disponibles et facilement identifiables. Le manque d'efficacité en matière de poursuite pénale (longueur des procédures, prescription, etc.) porte également préjudice aux confiscations.

3.105. **Les autorités belges n'ont pas de statistiques centralisées, pertinentes et claires** concernant les saisies et confiscations d'avoirs en Belgique et à l'étranger, les partages (*asset sharing*), les infractions à l'origine des mesures (BC et infractions sous-jacentes), les confiscations relatives aux communications d'informations fausses ou fausses déclarations à la frontière, ainsi que les montants restitués aux victimes. Il est donc difficile de procéder à une évaluation du résultat des recherches entreprises et résultats obtenus dans ces domaines.

3.106. **Le niveau d'efficacité atteint par la Belgique pour le Résultat immédiat 8 est modéré.**

## 3.6 Recommandations sur le régime juridique et les questions opérationnelles

### *Recommandations liées au Résultat immédiat 6*

- Les autorités pénales devraient renforcer la recherche des renseignements financiers et le traitement de ceux-ci, en particulier sur la base des dossiers et autres informations fournis par la CTIF.

- Les acteurs de la lutte contre le BC et le FT, en particulier l'autorité pénale, devraient optimiser la coordination et l'échange d'informations entre eux (transmission, traitement et feedback). L'établissement d'une unité d'approche et un renforcement des contacts au sein même des autorités pénales devraient y contribuer.
- Des statistiques et des bases de données adéquates devraient être adoptées pour définir la recherche et l'exploitation des renseignements utiles et nécessaires aux procédures pénales et évaluer son efficacité.

### *Recommandations liées au Résultat immédiat 7*

- Le Belgique devrait définir une politique criminelle claire qui identifie la poursuite du BC comme priorité, et définir les ressources nécessaires à la poursuite et sanction des actes de BC en fonction des principaux risques identifiés.
- Les autorités pénales devraient disposer de ressources (humaines, matérielles) et de moyens techniques (informatiques, bases de données) adaptés à une poursuite pénale efficace du blanchiment de capitaux.
- Les magistrats chargés de la poursuite du blanchiment d'argent devraient avoir une formation plus approfondie en cette matière et devraient fixer les priorités dans un but d'efficacité, afin que les auteurs soient poursuivis avec succès et que les produits du crime soient confisqués. Un accent devrait être mis sur la détection à la poursuite du blanchiment qui pourrait être en relation avec les transports transfrontaliers, les métaux précieux et les diamants, ainsi que les affaires de blanchiment à caractère ou prépondérance internationale.
- La coordination entre les divers partenaires de la chaîne pénale devrait être renforcée.
- Des données statistiques fiables et complètes devraient être établies pour qu'elles puissent être utilisées comme outil permettant la mise en place d'une politique pénale adaptée. Elles devraient également permettre de porter une appréciation quant à l'efficacité de la poursuite pénale et d'y apporter les correctifs nécessaires.

### *Recommandations liées au Résultat immédiat 8*

- Les autorités compétentes en matière de saisie et de confiscation devraient être sensibilisées à l'importance et la priorité de la confiscation de tous les produits du crime.
- L'OCSC devrait être renforcé dans le rôle central qu'il doit jouer en matière de saisie et confiscation, tant dans le domaine de la gestion que du recouvrement des avoirs.
- Les autorités belges devraient mettre en œuvre les dispositions légales promulguées pour renforcer la confiscation des produits et des instruments du BC et des infractions sous-jacentes (loi du 11 février 2014), qu'ils soient en Belgique ou à l'étranger, notamment en effectuant des enquêtes financières systématiques et en ordonnant toutes les mesures en vue de l'aboutissement des procédures de confiscation. La fonction de magistrat responsable de l'enquête pénale d'exécution devrait être concrétisée.
- Des statistiques centralisées, pertinentes et claires devraient être tenues sur les saisies et confiscations d'avoirs en Belgique et à l'étranger, les partages (*asset sharing*), les infractions à l'origine des mesures (BC et infractions sous-jacentes), les confiscations relatives aux communications d'informations fausses ou fausses déclarations à la frontière, ainsi que les montants restitués aux victimes, afin de déterminer quelles adaptations sont nécessaires en matière de politique criminelle.

## Bibliographie

CTIF (2013), *Le Livre blanc de l'argent noir, 20 ans de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme*. CTIF, Brussels,  
[www.ctif-cfi.be/website/images/FR/annual\\_report/fr\\_livre20ans\\_ctif.pdf](http://www.ctif-cfi.be/website/images/FR/annual_report/fr_livre20ans_ctif.pdf)

GAFI (2005), *3ème Rapport d'évaluation mutuelle de la lutte anti-blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme*, GAFI, Paris,  
[www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Belgium%20full%20FRE.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Belgium%20full%20FRE.pdf)

OCDE (2013), *Rapport de Phase 3 sur la mise en oeuvre par la Belgique de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption*, OCDE, Paris,  
[www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/BelgiquePhase3FR.pdf](http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/BelgiquePhase3FR.pdf)





## 4. FINANCEMENT DU TERRORISME ET FINANCEMENT DE LA PROLIFÉRATION

4

### Conclusions principales

#### Répression du financement du terrorisme

- Les activités liées au terrorisme et à son financement, y compris l'exploitation des OBNL à des fins de financement du terrorisme (FT), font l'objet d'enquêtes et de poursuites adaptées aux risques affectant actuellement la Belgique. Les enquêtes visant le terrorisme couvrent également le volet FT.
- La coopération entre les différentes autorités en charge de la lutte contre le FT est en adéquation avec la réalité et les risques auxquels la Belgique fait face.
- Le secteur des organismes à but non lucratif (OBNL) n'a pas été suffisamment sensibilisé aux phénomènes et aux risques de FT.

#### Application de sanctions financières ciblées

- Les sanctions financières ciblées prévues dans le cadre des Résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies (RCSNU) en matière de FT et de financement de la prolifération d'armes de destruction massive (FP) ne sont pas mises en œuvre de manière conforme aux Recommandations du GAFI, particulièrement en termes de délais. Aucune demande n'a été faite ni reçue par la Belgique sous la RCSNU 1373.
- En pratique, peu d'avares ont été gelés en matière de FT ou de FP.
- Des mécanismes et initiatives sont en place pour informer le secteur privé des désignations. Si les sanctions financières ciblées semblent respectées en Belgique, aucune mesure spécifique n'a été mise en place pour contrôler le respect par les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées de leurs obligations relatives aux sanctions financières ciblées en matière de FP.

## 4.1 Contexte

4.1. Le risque de FT existe en Belgique, même s'il est difficilement mesurable et quantifiable au vu des spécificités de l'infraction de FT et de celle de terrorisme à laquelle elle est inextricablement liée. Une grande partie des éléments structurels et contextuels ayant un impact sur le niveau et les phénomènes de criminalité de droit commun ainsi que sur les menaces et les vulnérabilités en matière de BC, tels que décrits dans ce rapport, sont applicables, toutes choses égales par ailleurs, dans le cadre du terrorisme et de son financement.

4.2. D'après les informations fournies à l'équipe d'évaluation, il semblerait que les groupes et individus terroristes présents en Belgique soient principalement actifs dans le recrutement et la collecte de fonds en Belgique en lien avec les mouvances « djihadistes » dans les pays du Proche et du Moyen Orient (voir Chapitre 1). Des liens avec des groupes terroristes présumés en Afrique et dans le Caucase ont également été détectés.

4.3. L'infraction de **financement du terrorisme** est visée aux articles 140 al. 1 et 141 du Code pénal (adoptés en 2004). L'article 140 considère le FT comme un acte de participation à une activité d'un groupe terroriste (visé à l'article 139 CP) et l'article 141 incrimine les actions commises par une personne qui, hors les cas prévus à l'article 140, fournit des moyens matériels en vue de la commission d'une infraction terroriste (visée à l'article 137 CP).

4.4. La mise en œuvre des **sanctions financières ciblées visant le terrorisme et la prolifération** en Belgique repose sur le cadre juridique européen prévu par les règlements (CE) 881/2002 et 753/2011 (pour les résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies [RCSNU] 1267), 2580/2001 (pour la RCSNU 1373), 329/2007 (pour la RCSNU 1718) et 267/2012 (pour la RCSNU 1737). La Belgique a également pris des mesures pour compléter ce cadre juridique en matière de FT au niveau national (arrêté royal du 28 décembre 2006).

4.5. Le Parquet fédéral exerce dans la pratique l'action publique dans tous les dossiers de terrorisme et de financement du terrorisme et mène les enquêtes y relatives. Il existe en outre treize juges d'instruction spécialisés en la matière, ainsi que des sections dédiées au sein des forces de police et des services de renseignement. En cela, la lutte contre le terrorisme et le FT souffre moins des problèmes structurels liés au manque de ressources de la justice belge.

**Tableau 4.1. Dossiers traités par le Parquet fédéral en matière de terrorisme**

2008	2009	2010	2011	2012	2013
53	52	65	84	60	150

Source : Statistiques du Parquet fédéral 2005-2013

Note : Les chiffres ci-dessus représentent les dossiers traités au sein de la section « terrorisme » du Parquet fédéral, et non pas seulement en lien avec les infractions aux articles 140 et 141 du Code pénal, mais les enquêtes contiennent systématiquement un volet financier.

4.6. Les autorités belges expliquent que l'accroissement important des dossiers en 2013 est dû aux affaires en lien avec les mouvances terroristes au Proche et Moyen Orient.

## 4.2 Conformité technique (R.5 à 8)

### *Recommandation 5 – Infraction de financement du terrorisme*

4.7. **La Belgique est en grande partie conforme avec la R. 5** – Tandis que l'incrimination de FT en Belgique répond en grande partie aux exigences de la Convention des NU et de la R. 5, il convient de noter quelques défaillances techniques. Le financement d'une ou deux personnes terroristes en l'absence de lien

démonstré avec un ou des actes terroristes spécifiques n'est pas couvert par l'incrimination actuelle et les peines pécuniaires de 30 000 EUR sont peu élevées et leur caractère dissuasif est en doute.

### *Recommandation 6 – Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme*

4.8. **La Belgique est partiellement conforme avec la R. 6** – La mise en œuvre de la R. 6 en Belgique repose principalement sur le cadre juridique de l'UE. Les désignations onusiennes des personnes en vertu des RCSNU 1988 (relative aux Taliban) et 1989 (relative à al-Qaida) ont été transposées dans le cadre juridique de l'UE par les règlements (CE) 881/2002 et 753/2011. Cependant, cette transposition présente une lacune majeure puisque la mise en œuvre de ce dispositif ne peut pas se faire « sans délai », tel que cette notion est définie par le GAFI. La mise en œuvre des obligations de gel prévues par la RCSNU 1373 se fait au niveau européen par le règlement (CE) 2580/2001, complété au niveau national par l'AR du 28 décembre 2006. Toutefois il n'y a pas de procédure claire par laquelle les autres pays peuvent requérir de la Belgique une action de gel dans le cadre de la RCSNU 1373.

### *Recommandation 7 – Sanctions financières ciblées liées à la prolifération*

4.9. **La Belgique est partiellement conforme avec la R. 7** – En Belgique la mise en œuvre de la R. 7 repose sur le cadre juridique de l'UE. La RCSNU 1718 (relative à la République démocratique populaire de Corée [RDPC]) et la RCSNU 1737 (relative à l'Iran) ont été transposées en droit européen par les règlements (CE) n° 329/2007 et n° 267/2012 respectivement. La transposition retardée des obligations onusiennes en droit européen représente une lacune majeure de ce dispositif car la capacité de geler les avoirs visés « sans délai » est un élément fondamental du dispositif de sanctions financières ciblées.

### *Recommandation 8 – Organismes à but non-lucratif*

4.10. **La Belgique est partiellement conforme avec la R. 8** – Il existe des lacunes concernant les initiatives relatives à l'information et à la sensibilisation du secteur des OBNL aux risques de FT. Des mesures sont en place pour assurer leur transparence, mais les contrôles au cours de la vie de ces organisations ne visent pas l'ensemble des éléments requis par la R. 8. Le caractère proportionné des sanctions applicables n'est en outre pas établi.

## **4.3 Efficacité : Résultat immédiat 9 (Enquêtes et poursuites en matière de FT)**

### *(a) Risques de financement du terrorisme*

4.11. Un premier document intitulé *Évaluation de la menace, des risques et des vulnérabilités en matière de financement du terrorisme* a été finalisé par les autorités compétentes en février 2014, document qui se base largement sur les conclusions de l'*Évaluation de la menace, des risques et des vulnérabilités en matière de BC* (cf. Chap. 2). Le document a été élaboré à partir de différentes sources et des connaissances accumulées par plusieurs autorités en charge de la lutte contre la menace terroriste. Les autorités belges indiquent que cette évaluation, qui identifie différents risques et typologies, doit encore être complétée et actualisée (l'analyse se réfère pour partie à des informations de l'OCAM de 2011 réunies pour l'Image de sécurité policière 2012-2015 intégrée dans le Plan national de sécurité 2012-2015).

4.12. Lors de la visite sur place de l'équipe d'évaluation, les autorités belges ont indiqué que leur attention était portée sur les risques terroristes liés à certains développements auxquels faisait face la Belgique, notamment en rapport avec la problématique grandissante des « djihadistes » belges ou résidents belges et leur retour des zones de conflit.

4.13. Les actions et poursuites dans la lutte contre le terrorisme et son financement telles que décrites par les autorités judiciaires, la Sûreté de l'État et l'OCAM semblent adaptées aux risques actuels identifiés, même si la Belgique n'a pu fournir aux évaluateurs un profil de risque FT du pays complet et synthétique.

*(b) Détection, enquêtes et poursuites pour financement du terrorisme*

4.14. L'action des autorités belges est à tous les niveaux (services de renseignement, police, justice) dirigée contre les activités des terroristes et de ceux qui les soutiennent, notamment par la réunion et mise à disposition de moyens financiers. Les autorités belges ont effectué peu d'enquêtes portant uniquement sur le financement du terrorisme (en tant qu'infraction propre, respectivement des cas où seul le volet « collecte, récolte et mise à disposition à un groupe terroriste de fonds » est analysé) et qui ont par la suite fait l'objet de poursuites pénales. Ceci serait la conséquence de la situation « sur le terrain » des activités des terroristes (groupes et individus) ayant fait l'objet d'enquêtes pénales, ces activités ne se limitant pas à la seule récolte et mise à disposition de moyens financiers. Parmi les études de cas présentées par la Belgique, une affaire de 2010 peut être mentionnée à titre d'exemple représentatif : les condamnations ont visé les dirigeants d'un groupe terroriste et des membres du groupe dont certains n'ont apporté qu'un soutien financier ou matériel au groupe, la plupart ayant été condamnés (et un prévenu acquitté pour faute de preuve sur l'élément intentionnel). Il est à noter aussi que les déficiences techniques de l'incrimination de FT par rapport à la norme internationale (cf. Annexe sur la conformité technique, c.5.2.b)) n'auraient pas de conséquences en pratique, les autorités estimant que les dispositions du Code pénal leur permettent d'accomplir leur mission.

4.15. **Les activités terroristes et de financement du terrorisme sont identifiées par l'action des services de renseignement** (civil et militaire), des forces de police et de la CTIF, même si en ce qui concerne cette dernière, le nombre de DOS peut sembler faible (environ 20 par an). D'après les autorités consultées, ce nombre serait en partie dû à l'utilisation, par les terroristes et ceux qui les soutiennent, de systèmes financiers informels et parallèles, tel que *l'hawala*, ainsi qu'à l'utilisation à grande échelle d'espèces, et à diverses transactions à l'apparence légitime, notamment dans le marché des véhicules d'occasion et des métaux précieux. D'autres groupes sont quasi-exclusivement financés par le produit de délits (p.ex. le financement par des vols, simples ou aggravés, l'extorsion des fonds). Plusieurs cas décrits par les autorités belges vont dans ce sens, même si la frontière entre financement du terrorisme et criminalité organisée ne peut pas toujours être aisément tracée. De même, les personnes et pays impliqués rendent difficile la détermination certaine que les mouvements d'argent suspects ou irréguliers détectés ont été utilisés, en tout ou partie, à des fins de financement du terrorisme ou à d'autres usages illégaux (voire légaux). Enfin les autorités ont indiqué que dans quelques affaires les groupes terroristes semblent abuser d'OBNL existantes ou fictives à but déclaré humanitaire, cas dans lesquels les enquêtes se concentrent sur les collecteurs de fonds, car l'élément intentionnel manque pour les personnes faisant des dons sans nécessairement connaître la vraie destination des fonds et les montants étant insignifiants (parfois des dons de quelques dizaines d'euros seulement).

4.16. **Les autorités compétentes analysent systématiquement le volet financier des activités terroristes** dans le cadre des enquêtes portant sur les activités de groupes ou d'individus terroristes (moyens employés pour financer les activités terroristes et autres du groupe, flux entrants et sortants, etc.) par l'emploi de toutes les mesures d'enquête et d'instruction à leur disposition (réquisitions bancaires, écoutes, perquisitions, observations). Les mêmes autorités peuvent également bénéficier du soutien de la CTIF dans ce domaine si nécessaire, même si pour l'instant les interactions ne sont pas fréquentes en matière de FT, notamment du fait des montants assez faibles engagés dans certaines affaires mais aussi de la genèse du dossier, i.e. comment l'information sur l'existence d'activités terroristes a été judiciairisée, la CTIF ne transmettant que peu de DOS sur ce type d'affaires.

4.17. Dans les cas où des poursuites pour FT ne sont pas possibles, notamment quand une partie des éléments constitutifs de l'infraction ne peut pas (sinon très difficilement) être prouvée (par exemple, l'élément intentionnel ou la participation à un groupe terroriste), certains représentants des autorités consultées ont déclaré poursuivre ces faits sous l'angle du blanchiment de capitaux.

4.18. En ce qui concerne l'utilisation conséquent par les autorités belges des canaux de coopération internationale, il est renvoyé au Chapitre 8. Plus particulièrement, les autorités notent **une bonne coopération avec les autorités de pays limitrophes**. De manière générale, la coopération internationale fonctionnerait très bien en matière de lutte contre le terrorisme et son financement. Des demandes d'entraide judiciaire en vue



de l'obtention d'informations voire de preuves, y compris par des auditions, et des demandes d'extradition ou de remise (mandat d'arrêt européen) sont régulièrement effectuées. La coopération policière internationale est également utilisée dans ces affaires. Il convient néanmoins de noter que l'éventuelle destination des fonds, respectivement la localisation d'informations ou de documents, vers ou dans des pays pour partie en guerre ou politiquement instables rend la coopération en cette matière parfois plus difficile.

4.19. Les autorités belges ont fait état d'un manque certain en **moyens** humains au sein de la Sûreté de l'État et de certains services de la Police fédérale (par exemple la Cellule financement du terrorisme en charge notamment de l'analyse de ces phénomènes est composée de deux personnes uniquement). De telles observations n'ont néanmoins pas été formulées en ce qui concerne les enquêteurs sur le terrain, issus de divisions spécialisées de la police. En revanche, le système informatique de la justice serait désuet et inadapté aux besoins des magistrats. Ces deux constatations ont nécessairement un impact négatif en termes d'efficacité.

4.20. Les **déficiences** constatées sous le Chapitre 3 en matière de longueur des procédures, qui peuvent trouver leur origine notamment dans un certain engorgement des tribunaux, et dans une moindre mesure l'abus de certaines procédures de recours, s'appliquent, toutes choses égales par ailleurs, en matière de lutte contre le FT.

4.21. Ces aspects sont en partie contrebalancés par une bonne **collaboration** entre les autorités en charge de la lutte contre les phénomènes terroristes et leur financement. Des unités spécialisées, dont l'engagement et l'expertise ne sauraient être mis en doute existent au sein du Parquet fédéral, des cabinets d'instruction spécialisés, des services de renseignement et des forces de police.

### *(c) Sanctions*

4.22. Les sanctions prononcées à l'égard des personnes reconnues coupables d'infractions de FT, sur base des informations reçues par les évaluateurs, semblent proportionnées, sachant que les condamnations visent toujours le financement du terrorisme conjointement avec d'autres infractions.

4.23. Les autorités belges indiquent que **quatre condamnations ont été prononcées** à ce jour en Belgique **pour financement du terrorisme** en tant que seule infraction retenue. Plusieurs condamnations ont également été prononcées pour FT en tant qu'un des éléments retenus de participation à un groupe terroriste (ex. Bruxelles 2010, Bruxelles 2014). Quelques personnes ont été relaxées. Aucune personne morale n'a été condamnée pour FT à ce jour en Belgique.

4.24. En ce qui concerne le caractère dissuasif et efficace des sanctions prévues et prononcées en matière d'infractions aux articles 140 et 141 du Code pénal, les autorités belges indiquent que les peines prononcées en application de l'article 140 vont de plusieurs mois de prison avec sursis à plusieurs années et jusqu'à 20 ans dans un cas et qu'elles sont ainsi significatives et certainement dissuasives. Lorsqu'ils décident de la quotité de la peine, les tribunaux prennent en compte les antécédents judiciaires et les chances raisonnables de réinsertion dans la société belge de chaque condamné. Des amendes et confiscations sont également régulièrement prononcées ainsi que des mesures d'extradition. En tout état de cause, l'appréciation du caractère dissuasif et efficace des sanctions en matière de financement du terrorisme doit prendre en compte l'idéologie et le degré d'endoctrinement de certains milieux terroristes.

### *(d) Recours à d'autres mesures*

4.25. En ce qui concerne les moyens de lutte alternatifs contre le FT (i.e. autres que les poursuites pénales), les autorités belges ont présenté deux axes d'action visant à atténuer les risques de FT : (i) la collecte de fonds par les OBNL est en quelque sorte contrôlée par la nécessité d'obtenir une autorisation administrative au plan communal pour les collectes de fonds auprès du public ; et (ii) la radiation des listes du registre des personnes physiques des individus connus ou présumés avoir quitté le territoire national pour se rendre dans certaines zones de combat, afin d'éviter que des subventions ou allocations à caractère social ne soient détournées à des fins de FT. Les autorités belges ont aussi refusé de renouveler le titre de séjour d'une personne et initié une procédure de retrait de nationalité belge (concernant des binationaux).

4.26. Le Parquet fédéral, avec les autres autorités et agences concernées par cette menace, procède à ce qui est appelé des « dossiers conceptuels » visant à optimiser la coopération, la coordination et l'échange d'informations entre les autorités fédérales et locales mais aussi européennes et à adapter constamment la politique criminelle en cette matière aux menaces et typologies rencontrées.

4.27. **En conclusion**, la tactique et la méthode utilisées par les autorités belges ne sont pas exclusivement orientées sur les aspects financement de la menace terroriste globale, mais rien dans les actions entreprises par les autorités ni dans les décisions de justice que les évaluateurs ont pu consulter ne laisse penser que les autorités belges négligeraient la lutte contre le financement du terrorisme. Sur la base des informations remises aux évaluateurs et des entretiens avec les spécialistes concernés, il apparaît que **l'action des autorités belges est adaptée aux réalités des phénomènes et menaces**, décelant les infractions et participant activement à la lutte contre le terrorisme. Des personnes ont été condamnées pour financement du terrorisme dans des affaires plus larges de terrorisme.

4.28. **Le niveau d'efficacité atteint par la Belgique pour le Résultat immédiat 9 est significatif.**

#### 4.4 Efficacité : Résultat immédiat 10 (Mesures préventives et sanctions financières en matière de financement du terrorisme)

##### (a) Sanctions financières ciblées

4.29. En ce qui concerne la mise en œuvre des sanctions financières ciblées, ainsi qu'il a été mentionné de manière plus détaillée dans les développements sur la conformité technique (R.6), la RCSNU 1267 et les résolutions qui lui ont succédé ne sont pas mises en œuvre d'une manière qui soit conforme aux Recommandations du GAFI, notamment parce que le système de transposition mis en place par l'Union européenne est trop lent pour garantir un gel « sans délai » (tel que défini par le GAFI) sans qu'aucune mesure belge ne vienne y suppléer. Le mécanisme de liste dite « belge », prévu par l'AR du 28 décembre 2006 pour permettre à la Belgique d'appliquer des sanctions à des personnes qui ne seraient pas (encore) désignées au niveau européen n'a pas été mis en œuvre. Son efficacité n'est donc pas démontrée (les autorités belges ont indiqué qu'une première liste était en cours d'élaboration au moment de la visite sur place). Ces retards mettent en doute la capacité des autorités belges de faire procéder rapidement (et efficacement) au gel des avoirs des personnes ou entités ciblées par les Nations Unies et ont ainsi un impact négatif sur l'efficacité de l'action des autorités belges.

4.30. En pratique, peu d'avoirs ont été gelés : dans le cadre de la RCSNU 1267, un immeuble et un compte bancaire ont été gelés en 2002 (et le sont toujours). En outre, en ce qui concerne la RCSNU 1373, aucune demande de désignation n'a été faite ni vers ni par la Belgique.

4.31. L'information du secteur privé relative aux personnes listées se fait par un mécanisme de nature plutôt passive (obligation de consulter le Journal Officiel de l'UE, le *Moniteur belge* et le site internet des autorités compétentes). Des lignes directrices à l'attention des institutions financières et des EPNFD sur leurs obligations en la matière ont néanmoins été publiées par la CTIF et le SPF Finances (cf. R.6, C. 6.5.d). Une circulaire CBFA rappelle simplement leurs obligations légales aux institutions financières en cette matière (cf. R.6, C.6.5.d). Le SPF Finances affirme que le secteur privé s'auto-informe, notamment par la consultation de bases de données établies par certaines sociétés privées (outre la consultation régulière des listes officielles, européenne en particulier), ce qui a été confirmé par les représentants du secteur financier rencontrés qui n'hésitent pas à contacter la CTIF ou le SPF Affaires étrangères en cas de doute (cf. Chap. 5.3.d). La BNB et de la FSMA contrôlent que les institutions financières ont bien mis en place un système ou des procédures internes pour appliquer les mesures financières ciblées. La sensibilisation, tant aux mécanismes des sanctions financières ciblées et aux mesures à prendre, qu'aux listes à consulter, et les contrôles semblent lacunaires pour ce qui concerne les EPNFD, à l'exception des notaires (cf. Chapitre 6.3.b).

*(b) Organisations à but non lucratif (OBNL)*

4.32. **Une partie du secteur des OBNL est décrit par les autorités comme présentant un certain risque en matière de FT** (les fondations ne semblent en revanche pas être un secteur à risque en matière de terrorisme). Ainsi le plan radicalisme (ou “Plan R”) de l’Organe central pour l’analyse de la menace (OCAM), depuis 2005, vise à détecter et surveiller les personnes, groupes et médias radicaux et inclut des éléments de FT. Les associations à but non lucratif (ASBL) en question sont soit directement impliquées par leur soutien à certaines organisations qualifiées de terroristes actives au Proche et au Moyen Orient, avec des activités parallèles (éducation, assistance médicale...), soit sans aucun lien avec des groupes terroristes mais utilisées par certains membres pour rassembler des fonds, alors que parfois même les administrateurs de l’organisation ne sont pas au courant (cf. RI 9). En matière de contrôles administratifs, il n’y a pas eu d’actions ciblées ou de routine des associations importantes – le secteur est surtout contrôlé sous l’angle fiscal du fait des particularités des associations en ce domaine (cf. R.8, c.8.3), mais les OBNL à risque sont plus petites. Néanmoins, ces mêmes autorités estiment que le risque de FT lié aux OBNL aurait diminué ces dernières années (les collectes de fonds et manifestations en marge desquelles des collectes peuvent être effectuées doivent être autorisées par les autorités). Le risque se serait déplacé, en partie à cause de l’utilisation par les terroristes et leurs financiers de moyens alternatifs, comme par exemple le *hawala* ou le financement par le commerce de certains biens.

4.33. Les représentants du secteur associatif rencontrés lors de la visite sur place (représentant de grandes ASBL belges) ne semblaient pas être sensibilisés ni parfois comprendre les risques d’abus des OBNL en matière de FT : bien que conscients des risques d’escroquerie liés aux collectes de fonds non autorisées, ils ne comprenaient pas quelles raisons pourraient inciter une organisation terroriste à créer une association. Les actions de sensibilisation du secteur sont donc insuffisantes (cf. R.8, c.8.2).

4.34. **La Sûreté de l’État indique surveiller particulièrement les agissements de certains OBNL** qui présentent un risque d’utilisation par des terroristes, et la CTIF reçoit parfois des DOS impliquant de petites associations. Une enquête dite « proactive »<sup>1</sup> a été effectuée sous la direction du Parquet fédéral entre 2005 et 2010, en rapport avec une liste d’associations à but non lucratif pour lesquelles il existait des soupçons raisonnables de financement du terrorisme. Cette enquête a notamment permis de développer avec les arrondissements judiciaires concernés une politique veillant à une application stricte de la loi sur les associations et a conduit à la dissolution ou la régularisation de certains OBNL. Cette enquête n’a pas été renouvelée, les autorités, alors même qu’elles ont indiqué vouloir refaire des enquêtes similaires, ne disposant pas des moyens humains et financiers requis.

4.35. **En conclusion**, la Belgique a en place un système juridique permettant la mise en œuvre des sanctions financières ciblées en matière de financement du terrorisme. Cependant, étant donné les déficiences techniques constatées (notamment les délais de mise en œuvre de nouvelles sanctions), l’efficacité du système belge est mise en doute. En pratique, le montant des avoirs gelés est faible, mais ceci ne constitue pas en soi un indicateur d’inefficacité, d’autant qu’il n’est pas établi que des biens visés par les sanctions se trouvaient sur le territoire belge.

4.36. En matière de risque d’utilisation des OBNL à des fins terroristes ou de financement du terrorisme, des lacunes subsistent en matière de contrôle administratif des exigences relatives à la transparence des OBNL, de sensibilisation et d’actions ciblées, mais les autorités belges ont identifié les OBNL à risques et exercent une surveillance continue de leurs activités et opérations.

4.37. 226. **Le niveau d’efficacité atteint par la Belgique pour le Résultat immédiat 10 est modéré.**

1 L’enquête proactive, qui consiste en la recherche, la collecte, l’enregistrement et le traitement de données et d’informations sur la base d’une suspicion raisonnable que des faits punissables vont être commis ou ont été commis mais ne sont pas encore connus, est possible pour une liste d’infractions dont le terrorisme et son financement (art. 28bis et 90ter CIC).

## 4.5 Efficacité : Résultat immédiat 11 (Sanctions financières en matière de financement de la prolifération)

4.38. Un système efficace de sanctions financières en matière de prolifération repose sur une mise en œuvre sans délai des RCSNU, le contrôle du respect des mesures édictées, une action coordonnée des autorités concernées pour éviter que ces mesures soient contournées et des activités de prévention. **La Belgique ne met pas en œuvre « sans délai »**, comme l'exige la Recommandation 7 du GAFI, **les sanctions financières ciblées** concernant les RCSNU relatives à la lutte contre le financement de la prolifération (FP). La mise en œuvre des sanctions financières ciblées visant le financement de la prolifération en Belgique repose sur le cadre juridique européen prévu par les règlements (CE) 329/2007 (pour la RCSNU 1718 concernant la République populaire démocratique de Corée) et 267/2012 (pour la RCSNU 1737 concernant la République Islamique d'Iran). Ces règlements appliquent des mesures de gel et d'autres mesures à une large gamme de fonds et d'avoirs. Ces mécanismes souffrent de problèmes techniques sur les délais de transpositions (cf. Annexe CT, R.7). En pratique, des retards ont été constatés dans la publication par l'UE de désignations, aussi bien concernant l'Iran que la RPDC.

4.39. Les autorités belges, sans contester les longueurs du système de transposition, indiquent que le problème est largement atténué par les mesures de prévention appliquées par les institutions financières et les EPNFD. En effet, vu la spécificité de la matière et les pays concernés, le secteur privé est sensibilisé et attentif – surtout les banques et entreprises d'assurance. Là encore, le secteur privé confirme qu'il s'informe de lui-même des décisions onusiennes en consultant certains sites d'information sans attendre la transposition en droit européen. Toute transaction donnerait immédiatement lieu à une alerte. Aucune violation des obligations de sanctions financières ciblées n'a été découverte, et les autorités belges considèrent que le risque d'atteinte à la réputation de l'institution financière est grand et les motive au respect de ces obligations. Pour d'autres acteurs économiques, le système de désignation et de sanctions des Nations Unies **peut paraître complexe**, et beaucoup ont tendance à adopter une attitude conservatrice de crainte d'enfreindre la loi. Il n'y aurait dès lors plus ou quasiment plus de relations d'affaires ou de transactions commerciales avec les pays visés<sup>3</sup>. Cette attitude conservatrice, pour efficace qu'elle soit, a un impact négatif sur les transactions légitimes (liée à la problématique de *de-risking*). Le problème des délais serait également atténué par le fait que l'UE applique des sanctions à un nombre important d'entités qui ne font pas l'objet d'une désignation onusienne, et par la procédure d'autorisation préalable pour les transactions avec des entités iraniennes qui permet d'empêcher d'éventuelles transactions alors que la transposition européenne est en cours (cf. ci-dessous).

4.40. Au final, pour les autorités belges, même si la transposition formelle des RCSNU ne se fait pas sans délai, la probabilité que ce retard ait un impact sur l'efficacité des sanctions ciblées est très faible. Ceci reste pourtant à établir car des avoirs situés en Belgique peuvent être utilisés dans des transactions indirectes (c'est-à-dire faisant intervenir l'intermédiation de pays tiers ou de personnes ne faisant pas l'objet d'une désignation). De plus, le système de déclaration et d'autorisation préalable aux transactions n'a pas d'impact sur les avoirs déjà situés en Belgique et qui ne font pas l'objet de transactions. Ces mesures, pour positives qu'elles soient, ne constituent donc pas à elles-seules une réponse aux exigences d'identification et de privation de ressource « sans délai » des personnes désignées.

2 Iran : Le Règlement (CE) 522/2013 qui met en œuvre le Règlement (CE) 267/2012 a été adopté le 6 juin 2013 afin d'intégrer un changement décidé par le Conseil de sécurité le 20 décembre 2012.

RPDC : Le 2 mai 2012, la Comité des sanctions a décidé d'ajouter trois noms sur la liste de sanctions onusienne. Quatre autres noms ont été ajoutés à la même liste le 22 janvier 2013. Le Règlement (CE) 137/2013 intégrant ces noms sur la liste européenne n'a été adopté que le 18 février 2013.

3 Selon les statistiques du commerce extérieur belge publiées par la BNB, la Belgique a exporté des marchandises vers l'Iran pour un montant total (en EUR) de : 271 millions en 2009, 369 millions en 2010, 364 millions en 2011, 198 millions en 2012 et 141 millions en 2013. Les importations d'Iran se sont élevées à 86 millions en 2009, 104 millions en 2010, 89 millions en 2011, 21 millions en 2012 et 13 millions en 2013. Concernant la RPDC, les exportations et importations sont inexistantes.

4.41. Par ailleurs, l'efficacité d'une stratégie nationale de prévention et de désorganisation du financement de la prolifération ne peut se mesurer uniquement à l'aune du risque et de l'attitude conservatrice de certains acteurs. Elle passe également par un robuste système de surveillance et de contrôle des institutions financières et des EPNFD en rapport avec leurs obligations relatives aux sanctions financières ciblées en matière de FP. Or, bien que les autorités belges semblent confiantes sur l'application des mesures par le secteur privé, **elles n'ont pu fournir d'informations concluantes sur l'existence de contrôles ces dernières années**. Si les superviseurs des institutions financières s'assurent que celles-ci disposent de procédures et systèmes de surveillance des listes de désignations liées au FP, il n'est pas établi que ces systèmes soient mis en œuvre de façon effective. Pour exemple, aucune information n'a été fournie concernant l'identification et la gestion des faux-positifs, problème qui se pose régulièrement dans un système efficace. Par ailleurs, il revient à la police et aux douanes de contrôler le respect des sanctions financières ciblées, or les contrôles ne se font qu'en cas de suspicion d'infraction (et aucun contrôle n'a eu lieu). Le contrôle des EPNFDs n'est pas établi en la matière. Il n'est pas possible de se prononcer définitivement sur les raisons des faibles montants gelés en application des RCSNU : système inefficace ou peu de financement de la prolifération en Belgique.

4.42. **En pratique, le montant des avoirs gelés est assez faible** (moins de 500 000 EUR sur une demi-douzaine de comptes). Ces mesures de gel concernent toutes l'Iran (aucune pour la RPDC) pour des entités listées soit par les Nations Unies soit par l'Union européenne. Aucune autorisation d'accès aux comptes n'a été demandée sur ces comptes qui ne sont pas utilisés en pratique.

4.43. La Belgique met en œuvre des mesures supplémentaires, en vue de prévenir le financement de la prolifération et de contrecarrer les tentatives de contournement des sanctions financières ciblées. Tout d'abord, pour assurer le respect des mesures décidées par les Nations Unies et le Conseil de l'UE, la Sûreté de l'État mène des activités ciblées de **sensibilisation** vis-à-vis d'entreprises et d'opérateurs privés. La CTIF a aussi inclus dans ses Lignes directrices de décembre 2013 à destination des personnes et organismes assujettis des indications relatives aux déclarations à faire en cas de soupçon de FP en relation avec l'Iran et la RPDC<sup>4</sup>.

4.44. Une **autorisation** préalable du SPF Finances (Administration de la Trésorerie) est nécessaire pour réaliser certaines transactions (dépassant différents seuils en fonction des biens concernés) avec des personnes ou entités liées aux pays visés. Environ 2 500 demandes d'autorisation ont été traitées par le SPF Finances en ce qui concerne l'Iran, et seule une dizaine a été refusée. Les autorités belges estiment que ce faible taux est dû à la bonne connaissance des intervenants, qui anticiperaient les possibles refus. Les autorités belges indiquent que lorsque le SPF Finances donne une autorisation, il vérifie les RCSNU, que la transposition européenne ait eu lieu ou non. Un système de **déclaration** existe également pour certaines transactions (par exemple toute transaction avec l'Iran dépassant 10 000 EUR). Des représentants du secteur financier ont indiqué que la mise en œuvre des vigilances renforcées s'avère difficile en matière de respect des règles relatives aux embargos du fait de la complexité des mesures, et de points d'interprétation, et qu'ils souhaitaient plus d'informations. Néanmoins quelques DOS datant de 2010 ont été mentionnées, ainsi qu'un dossier récent de la CTIF, qui, vu qu'il n'avait pas encore fait l'objet d'une décision de transmission aux autorités judiciaires, n'a pu être discuté. Au total la CTIF a transmis plusieurs dossiers aux autorités judiciaires en rapport avec le FP.

4.45. Le rôle prépondérant dans la lutte contre le FP revient à la Sûreté de l'État et au renseignement militaire, sans négliger le travail du SPF Finances et des services de douane. Les évaluateurs ont pu constater une **bonne coopération** et coordination et de bonnes connaissances des autorités en charge de la lutte contre ce phénomène à tous les niveaux (régional et fédéral), et le FP fait partie intégrante de la lutte contre la prolifération. Ces services travaillent également en étroite collaboration avec leurs homologues étrangers dans des affaires particulières (cf. RI 1, chap. 2.3.e).

4.46. **En conclusion**, le système juridique belge, couplé au système de l'Union européenne, permet de mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies concernant les sanctions financières ciblées en matière de lutte contre le financement de la prolifération mais les délais constatés

4 CTIF/CFI (2013), p.25 et s.

pour les transposer ont un impact négatif sur l'efficacité du système. L'information rapide, même avant la transposition en droit européen et donc belge, demande à être confirmée en dehors des grandes entreprises financières, et des mesures de formation sont attendues pour l'ensemble des secteurs assujettis. Le contrôle du respect par les assujettis de leurs obligations relatives aux sanctions financières ciblées en matière de FP n'est pas mis en œuvre de manière efficace. Les actions entreprises pour contrecarrer les tentatives de contournement du régime de sanctions indiquent que les différentes autorités compétentes ont toutes une expertise et des connaissances élevées et appropriées, même si on peut regretter que l'accent ne soit pas davantage mis sur le volet financier de la prolifération.

4

4.47. **Le niveau d'efficacité atteint par la Belgique pour le Résultat immédiat 11 est modéré.**

## 4.6 Recommandations sur le financement du terrorisme et de la prolifération

### *Recommandations liées au Résultat immédiat 9*

- La Belgique devrait envisager d'accorder plus de moyens, en termes de ressources humaines et informatiques, aux services en charge de la lutte contre le terrorisme et son financement, pour permettre une approche plus proactive.
- Les autorités d'enquête et de poursuite belges devraient régulièrement réévaluer leur approche du financement du terrorisme en tant qu'infraction annexe de celle de terrorisme, en fonction de l'évolution des risques et continuer à analyser systématiquement le volet financier des affaires de terrorisme.
- La Belgique devrait mettre à jour son analyse en matière de risques de FT et approfondir l'analyse des risques finalisée en février 2014, analyse qui devrait contenir un profil des risques et une stratégie en matière de FT plus précis.

### *Recommandations liées au Résultat immédiat 10*

- La Belgique devrait mettre en œuvre l'AR de 28 décembre 2006 en vue du gel provisoire des avoirs des personnes désignées dans le cadre des RCSNU 1267 en attendant que les désignations onusiennes soient transposées en décisions du Conseil de l'UE.
- La Belgique devrait envisager de pleinement mettre en œuvre son dispositif de gel au niveau national en publiant une liste de désignations dans le cadre de l'AR de 28 décembre 2006.
- La Belgique devrait sensibiliser les EPNFD à la différence entre les listes de pays à risque élevé et les listes de personnes et d'organisations qui sont l'objet de sanctions financières ciblées, ainsi que des mesures à adopter en présence de clients figurant dans ces listes.
- La Belgique devrait mener des actions de sensibilisation auprès des OBNL sur les possibles abus de leurs structures à des fins de FT et les autorités de poursuite devraient opérer une surveillance périodique des OBNL pour lesquelles il existe des soupçons raisonnables de financement du terrorisme.

### *Recommandations liées au Résultat immédiat 11*

- La Belgique devrait permettre la mise en œuvre « sans délai » des sanctions financières ciblées en matière de FP en conformité avec les recommandations du GAFI. La Belgique devrait établir un système qui permette le gel provisoire des avoirs des personnes désignées dans le cadre des RCSNU

1718 et 1737 en attendant que les désignations onusiennes soient transposées en décisions du Conseil de l'UE.

- La Belgique devrait renforcer les mécanismes d'information du secteur financier et des EPNFD en ce qui concerne les sanctions financières ciblées en matière de FP pour s'assurer que tous les acteurs ont une pleine compréhension de leurs obligations.
- La Belgique devrait mettre en œuvre des contrôles du respect des obligations relatives aux sanctions financières ciblées en matière de FP.

### Bibliographie

CTIF/CFI (2013), *Ligne directrice destinée aux organismes et personnes visés aux articles 2, §1, 3 et 4 de la loi du 11 janvier 1993*, CTIF/CFI, Brussels, [www.ctif-cfi.be/website/images/FR/ld121220132.pdf](http://www.ctif-cfi.be/website/images/FR/ld121220132.pdf).





## 5. MESURES PRÉVENTIVES

5

### Conclusions principales

#### Compréhension des risques et des obligations de LBC/FT

- Les institutions financières rencontrées semblent disposer en général d'une bonne compréhension des risques, y compris les banques diamantaires, Bpost et les nouveaux acteurs du secteur financier (établissements de paiement et établissements de monnaie électronique). Les établissements de transmission de fonds semblent aussi saisir les risques de FT et d'abus auxquels ils sont exposés.
- En général, les entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) paraissent ne pas avoir pris la mesure des risques de BC/FT auxquels elles sont exposées, ni de la nécessité de se prémunir contre de potentiels abus liés au BC/FT.
- Concernant le commerce en diamants, si le secteur reconnaît que les risques sont élevés, il considère que l'existence de mesures de LBC/FT strictes et rigoureuses est un facteur essentiel de réduction du risque. Toutefois, la mise en œuvre des règles existantes ne paraît pas être d'un niveau généralement suffisant pour garantir que ces risques élevés soient efficacement maîtrisés.
- Les obligations de LBC/FT sont bien comprises par les institutions financières en général, des lacunes existent néanmoins pour certains établissements de paiement et certains bureaux de change, concernant en particulier les exigences relatives aux bénéficiaires effectifs et aux personnes politiquement exposées (PPE).

#### Mise en œuvre des mesures préventives

- Les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle et de vigilance constante des opérations paraissent constituer le socle du dispositif de LBC/FT pour les établissements financiers et non financiers rencontrés.
- Les établissements du secteur financier paraissent en général mettre en œuvre des mesures de LBC/FT proportionnées et adopter des mesures appropriées en fonction des risques. Le secteur financier semble aussi prendre des mesures de vigilance renforcées dans les situations de risque reconnu comme élevé, d'une manière plus limitée cependant pour les relations de correspondance bancaire et les virements électroniques au sein de l'UE.
- Si la nécessité de prendre des mesures renforcées en présence d'une opération ou d'un client en lien avec un pays à risque semble bien intégrée par les EPNFD, elle paraît moins évidente pour les PPE et les autres situations qui requièrent une attention soutenue. Lorsque les exigences de vigilance relatives à la clientèle n'ont pu être respectées, les EPNFD indiquent refuser l'établissement d'une relation d'affaires ou la réalisation d'une opération, même si elles n'envoient pas de déclaration d'opération suspecte (DOS).
- Un renforcement de la surveillance en matière de LBC/FT par les autorités compétentes est nécessaire pour s'assurer que les obligations des assujettis sont adéquatement appliquées.

### Déclaration des opérations suspectes

- Le secteur financier a de manière générale intégré la pratique des DOS. Néanmoins les activités des bureaux de change et les opérations de transmission de fonds effectuées par des établissements agissant via un réseau d'agents donnent lieu à une part importante de DOS automatiques, qui ne sont pas utiles au suivi des opérations de clients déjà déclarés. Un renforcement du contrôle sur ces aspects est nécessaire.
- Les EPNFD soumises à des obligations de transmission d'opérations sur la base de seuils/critères (casinos en particulier), s'en tiennent souvent à ce type de déclarations « objectives » et ne s'attachent pas aux déclarations reposant sur une appréciation de la suspicion liée aux transactions effectuées. Les notaires et les professionnels du chiffre semblent néanmoins prendre en compte des éléments « subjectifs » pour décider de déclarer des opérations suspectes. Les DOS des avocats et des diamantaires demeurent quasi-inexistantes. Cette approche peut donner lieu à une faiblesse dans la détection des actes de blanchiment de capitaux et une sous-représentation de certains phénomènes dans la réponse pénale.

## 5.1 Contexte

### (a) *Institutions financières et Entreprises et professions non financières désignées (EPNFD)*<sup>1</sup>

5.1. *Institutions financières* - La Belgique compte **104 établissements de crédit**, dont 55 succursales d'établissements de l'Espace économique européen (EEE)<sup>2</sup>. On dénombre aussi 676 établissements financiers déclarés pour exercer des activités en libre prestation de services (LPS) sur la base du passeport européen, qui permet aux établissements agréés d'un État membre de l'EEE d'offrir leurs services sur le territoire d'un autre État membre sans y être établis. Fin 2012, les cinq plus grandes banques du pays détenaient 66.3 % du total des actifs de l'ensemble des banques, et trois d'entre elles étaient des filiales belges de groupes étrangers. Les risques de BC/FT auxquels est exposé le secteur bancaire belge sont liés en particulier aux types d'opérations prestées pour la clientèle (versements/dépôts, transmissions de fonds) et à l'ouverture à l'international. La Belgique compte également des banques spécialisées dans le financement de l'industrie du diamant, principalement trois grands acteurs européens (dont l'un opérant depuis Londres), et des succursales de plus petites banques indiennes. Ces banques sont exposées à des risques plus spécifiques de BC/FT, liés aux activités de leurs clients (cf. infra).

5.2. La plupart des activités financières soumises au dispositif de LBC/FT sont exercées au sein de groupes bancaires. Les services d'investissement sont aussi offerts par 20 sociétés de bourse, 7 sociétés de gestion d'organismes de placement collectif et 19 sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement. Pour ces deux dernières catégories, les avoirs des clients sont toujours conservés au sein d'un autre établissement (banque ou société de bourse) et font uniquement l'objet d'un service de gestion ou de conseil, de sorte qu'il n'y a pas de transit d'avoirs et que les risques de BC/FT sont plus limités. Des risques peuvent néanmoins exister concernant l'origine des fonds. Certaines de ces sociétés offrent également un service de réception et de transmission d'ordres de bourse, mais il n'englobe jamais le transit d'avoirs, ces ordres devant être exécutés et liquidés par une banque ou une société de bourse. Il existe également 530 organismes de gestion de placement collectif belges et étrangers. Les seuls cas où un risque de BC/FT pourrait survenir concernent les OPC ouverts (avec un nombre variable de parts) autogérés. En pratique, ce risque est couvert car tous les OPC ouverts autogérés ont délégué la commercialisation de leurs parts à une société de bourse ou une institution de crédit (soumises à un contrôle de LBC/FT).

5.3. Les **crédits hypothécaires** sont principalement distribués par les établissements de crédit. La Belgique compte 127 sociétés de crédit hypothécaires indépendantes qui pour l'essentiel exercent une mission de caractère social pour des prêts de faibles montants et à des conditions fixées par l'autorité publique. En outre, ces sociétés ne sont pas autorisées à collecter les dépôts du public, d'où des risques de BC/FT plus réduits. Par ailleurs, la Belgique compte environ 50 sociétés de **location-financement** et 85 sociétés de **crédit à la consommation** qui pour une large part appartiennent aussi à des groupes bancaires.

5.4. La Belgique compte 23 entreprises d'**assurance-vie** et 24 d'assurance mixte, ainsi que 275 opérateurs agissant en LPS. On dénombre également 9 326 **intermédiaires** inscrits au registre pour les branches d'assurance vie (courtiers et agents non exclusifs), qui ne sont néanmoins pas tous actifs dans cette branche. La majeure partie des contrats d'assurance vie sont conclus directement auprès des entreprises d'assurances (en 2012, la part des courtiers était de 23.5 % et celle des agents de 4.8 %). Les caractéristiques des contrats d'assurance vie (par ex. identification nécessaire du preneur et bénéficiaire identifiable, mode de perception de la prime et du versement du capital) et la typologie précise des facteurs de risques de BC/FT (ex. rachats de police peu de temps après la conclusion du contrat sans justification raisonnable et impliquant des pertes

1 Les chiffres cités dans cette section émanent des autorités belges et sont accessibles via : Rapport annuel BNB 2013, Annexe statistique ; Site web de la BNB; Rapport annuel FSMA 2013; Site web de la FSMA ; Febelfin (2014a); Assuralia (2014)

2 L'Espace économique européen est une union économique rassemblant les États de l'Union européenne et les pays membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) – Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse. Les dispositions organisant le marché intérieur au sein de l'UE sont applicables aux pays de l'AELE.

financières importantes, opérations faisant perdre un avantage fiscal important, etc.) font que les risques de BC/FT identifiés de ces produits sont moins élevés en Belgique.

5.5. Le nombre de **bureaux de change** s'élève à 12. Depuis 2011, l'enregistrement des bureaux de change couvre uniquement l'activité de change au comptant, ou change manuel. Un certain nombre d'entreprises ont donc opté pour le statut d'établissement de paiement qui leur permet de prester des services de paiements, y compris le **service de transmission de fonds**. La Belgique compte au total 236 établissements de paiement, dont 17 établissements européens agissant en libre établissement au travers de 1 473 agents situés en Belgique. Un important établissement de paiement européen a conclu une convention avec Bpost (cf. infra), pour l'offre de service de transmission de fonds à travers le réseau de guichets postaux et ses 700 points de vente au public. Il y a aussi en Belgique **près de 270 établissements agissant en libre prestation de services, provenant essentiellement du Royaume Uni pour l'exercice du service de transmission de fonds**.

5.6. Le montant total des transferts de fonds en Belgique s'élevait à 490 millions EUR en 2012, l'essentiel vers des pays non européens, et principalement vers le Maroc, la Turquie et la République Démocratique du Congo<sup>3</sup>. Les risques associés à ces opérations et à celle du change manuel restent élevés du fait de la proportion d'espèces utilisées.

5.7. Les établissements de **monnaie électronique** sont au nombre de 50, et incluent 10 établissements de droit belge, 1 établissement européen actif au travers de distributeurs et 39 opérateurs intervenant en libre prestation de services.

5.8. **Bpost** est aussi visée spécifiquement par le dispositif LBC/FT. Cette société anonyme de droit public dont l'activité principale est la fourniture de services postaux, offre aussi des services financiers à travers le réseau postal<sup>4</sup>. Elle exerce des activités en propre, dont un certain nombre au titre de ses missions de service public (comptes postaux courants, versements postaux, mandats postaux nationaux, etc.), auxquels s'ajoute la vente de cartes prépayées « bpaid ». Elle preste également des activités pour compte de tiers, notamment le service de transmission d'argent en tant qu'agent pour un établissement de paiement européen (cf. supra). Ces transferts de fonds, principalement internationaux, se sont élevés à un total de 317 772 000 EUR en 2013, avec un montant moyen de 326 EUR.

5.9. *Entreprises et professions non financières désignées (EPNFD)* – La Belgique compte 1 505 **notaires** actifs au sein de 1 072 études notariales. Les notaires sont des officiers publics qui disposent d'un monopole pour l'établissement des actes authentiques relatifs aux transferts de propriétés immobilières et à la constitution de personnes morales. Les 9 042 **agents immobiliers** titulaires et stagiaires jouent également un rôle d'intermédiaire important dans les transactions immobilières<sup>5</sup>. Ces activités sont des vecteurs potentiels de BC/FT qui exposent ces professions.

5.10. Les barreaux belges recensent 17 795 **avocats** mais tous n'exercent pas d'activités visées par le dispositif LBC/FT. Selon la CTIF, 10 % d'entre eux peuvent être considérés comme des « avocats d'affaires » impliqués à ce titre dans des actes afférents au fonctionnement des sociétés et des transactions financières. L'ensemble des **professionnels du chiffre** inclus dans le dispositif LBC/FT représente 9 321 comptables et comptables-fiscalistes, experts comptables externes, et conseils fiscaux externes (professionnels exerçant à titre individuel et cabinets) ; les réviseurs d'entreprises sont au nombre de 1 053. Ces professionnels sont associés à la vie des entreprises et peuvent être confrontés à des opérations en lien notamment avec la fraude fiscale et sociale (et au BC associé).

3 Eurostat (2013) ; Banque mondiale (2013).

4 Bpost doit être distinguée de Bpost Banque, filiale à 50 % de Bpost et établissement de crédit soumis au contrôle de la BNB.

5 Les géomètres experts, lorsqu'ils exercent des activités réglementées d'agents immobiliers, sont aussi visés par le dispositif de LBC/FT.

5.11. La Belgique compte neuf **casinos**, qui disposent tous de licences pour proposer des jeux de casino en ligne (qui exigent l'installation du serveur sur le territoire belge), mais seuls sept exploitent cette licence complémentaire de manière active<sup>6</sup>. La manipulation d'espèces est un des principaux risques de BC/FT auxquels les casinos doivent faire face.

5.12. Il y a en Belgique près de 1 700 **commerçants en diamants**, principalement à Anvers<sup>7</sup>. Ce sont des producteurs et des négociants en diamants bruts, des fabricants et des grossistes en diamants polis, ainsi que des fabricants de machines ou d'outils dont le diamant est un composant (ex. meule, scie). Les commerçants qui pratiquent uniquement la vente de détail de diamants ne sont pas inclus. Le commerce de ces diamantaires est essentiellement basé sur l'import/export, pour l'essentiel en provenance et à destination de pays tiers à l'Union européenne. Les diamants importés en Belgique ou exportés depuis le pays hors de l'UE doivent être physiquement vérifiés par le Diamond Office<sup>8</sup>. Le poids, la qualification et la valeur des diamants sont comparés avec les données de la facture et des documents de transport par des experts agissant au nom du SPF Economie. Le SPF Economie est également responsable pour la vérification de l'authenticité des certificats relatifs au Processus de Kimberley<sup>9</sup>, qui visent à endiguer le flot des diamants provenant des zones de conflits. Le caractère international du commerce de diamants, l'importance des volumes échangés, la valeur des produits et la facilité du transport physique des diamants sont parmi les principaux facteurs qui font de ce négoce une activité à haut risque de BC/FT.

5.13. Les 9 **entreprises de gardiennage** autorisées en Belgique à fournir des services de transport protégé de valeurs, sont également soumises au régime LBC/FT, du fait de la manipulation d'espèces et/ou d'autres valeurs telles que des pierres précieuses dans leurs activités. Les 552 **huissiers**<sup>10</sup>, regroupés en 249 sociétés civiles, sont aussi assujettis, car dans leur tâche d'exécution des décisions judiciaires, ils peuvent par exemple être confrontés à des situations où un débiteur d'impayés (retards TVA ou de sécurité sociale) propose de payer un important montant en espèces, qui peut constituer un indice de BC issu d'une faillite frauduleuse ou d'un abus de biens sociaux.

5.14. **La prestation de services aux sociétés n'est pas une activité organisée et réglementée** en tant que telle en Belgique, et n'est donc pas visée par le régime de LBC/FT. La Belgique avait jusqu'à présent estimé que cette profession n'existait pas en soi en Belgique, et que les activités visées par le GAFI pour cette catégorie étaient exercées essentiellement par les avocats et les professions comptables (éventuellement les notaires)<sup>11</sup>. Il semble néanmoins qu'au cours des dernières années, des services de domiciliation d'entreprises, exercés à titre professionnel, se sont développés en Belgique<sup>12</sup>. Des typologies de fraude opérée au moyen de

6 Gaming Commission (2013).

7 GAFI (2013).

8 <http://www.diamondoffice.be/>

9 <http://www.kimberleyprocess.com/>

10 En Belgique, un huissier est un fonctionnaire ministériel et public qui exerce sa fonction sous le statut de profession libérale. Il est en charge de la délivrance et de l'exécution forcée, notamment des décisions de justice. Il est également compétent pour le recouvrement amiable des créances, la vente volontaire de meubles et d'effets mobiliers corporels, l'administration d'immeubles, la réalisation de constats à la requête d'un magistrat ou d'un particulier, la rédaction de baux et autres actes sous seing privé.

11 REM 2005 (GAFI, 2005), para. 592.

12 Il est difficile de quantifier le nombre de ces sociétés. L'association professionnelle *Belgium Office Business Center Association* regroupe 12 sociétés, mais le secteur serait beaucoup plus large selon le SPF Économie.

## MESURES PRÉVENTIVES

la domiciliation de sociétés et des règles relatives à l'emplacement du siège social des sociétés en Belgique ont également été identifiées. Les autorités ont donc entrepris des travaux pour encadrer ces activités et les soumettre à des obligations de LBC/FT, et pourraient considérer l'extension de ces mesures aux sociétés fiduciaires (cabinets comptables et fiscaux) (cf. aussi Chapitre 7).

### (b) Mesures préventives

5.15. Les mesures préventives de LBC/FT trouvent leur fondement dans la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (« loi LBC/FT »). La loi a été modifiée en 2010 pour la transposition de la 3<sup>e</sup> Directive LBC/FT 2005/60 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, et l'introduction de mesures faisant suite à l'évaluation mutuelle du GAFI de 2005. Des modifications substantielles ont été apportées essentiellement au régime applicable aux entreprises et professions non financières désignées, en renforçant les obligations de prévention du BC/FT et le contrôle des professionnels.

5.16. Il est à noter que **le seuil minimal pour l'application des mesures de vigilance relatif à la clientèle occasionnelle est fixé à 10 000 EUR** (art. 7 §1<sup>er</sup> 2<sup>o</sup> de la loi LBC/FT), seuil inférieur à celui de la Recommandation 10 du GAFI.

5.17. **Des mesures réglementaires ont été prises pour l'application des dispositions de la loi, y compris les obligations préventives, aux différentes entreprises et professions visées :**

**Tableau 5.1. Mesures réglementaires**

Personnes et organismes assujettis	Modalités d'application de la loi LBC/FT	Autorité(s) en charge de la régulation, du contrôle et du suivi
<b>Secteur financier</b>		
Établissements de crédit	Arrêté royal du 16 mars 2010 portant approbation du Règlement de la CBFA du 23 février 2010 <sup>1</sup>	Banque Nationale de Belgique (BNB)
Entreprises d'investissement		
Organismes de liquidation		
Entreprises d'assurance		
Établissements de paiement		
Établissements de monnaie électronique		
Courtiers en services bancaires et en services d'investissement		Autorité des services et marchés financiers (FSMA)
Intermédiaires d'assurance		
Organismes de placement collectif		
Sociétés de gestion d'organismes de placement collectif		
Sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement		
Bureaux de change		
Entreprises de crédit hypothécaire		
Entreprises de marché réglementé		

Tableau 5.1. Mesures réglementaires (suite)

Personnes et organismes assujettis	Modalités d'application de la loi LBC/FT	Autorité(s) en charge de la régulation, du contrôle et du suivi
Entreprises de crédit à la consommation <sup>2</sup>	Pas de mesures réglementaires existantes	SPF Économie, PME, Classes Moyennes et Énergie
Entreprises de location-financement		
BPost	Arrêté ministériel du 10 janvier 2014	SPF Finances
<b>Entreprises et Professions Non Financières Désignées (EPNFD)</b>		
Agents immobiliers et géomètres experts	Arrêté royal du 30 juillet 2013 portant approbation du règlement des Ministres de l'Économie, et des Classes moyennes, des PME et des Indépendants	SPF Économie
Entreprises de gardiennage	Arrêté royal du 26 mars 2014 portant approbation du règlement du SPF Intérieur	SPF Intérieur
Commerçants en diamants	Arrêté royal du 7 octobre 2013 portant approbation du règlement du SPF Économie	SPF Économie
Notaires	Règlement de la Chambre Nationale des Notaires du 26 avril 2011 modifié le 18 avril 2013	Chambre Nationale des Notaires et Chambre de chacune des 11 compagnies provinciales
Huissiers	Règlement de la Chambre Nationale des Huissiers de Justice adopté le 27 octobre 2012, et modifié le 16 novembre 2013	Chambre Nationale des Huissiers de Justice de Belgique
Réviseurs d'entreprises	Norme du Conseil de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises du 4 février 2011 <sup>3</sup>	Institut des Réviseurs d'Entreprises (IRE)
Experts comptables externes et conseils fiscaux externes	Règlement de l'Institut des Experts Comptables et des Conseils Fiscaux du 10 janvier et du 7 février 2011	Institut des Experts Comptables et des Conseils Fiscaux (IEC)
Comptables et fiscalistes agréés	Règlement du Conseil National de l'Institut Professionnel des Comptables et Fiscalistes Agréés du 28 janvier 2011	Institut Professionnel des Comptables et Fiscalistes Agréés (IPCF)
Avocats	Règlement de l'Ordre des Barreaux Francophones et du Barreau Germanophone du 14 novembre 2011. Repris dans le nouveau code de déontologie (articles 4.68 à 4.74).	Ordre des Barreaux Francophones et du Barreau Germanophone et chacun des 14 barreaux
	Règlement 21 décembre 2011 de l'Ordre des barreaux flamands	Ordre des barreaux flamands et chacun des 14 barreaux

Tableau 5.1. Mesures réglementaires (suite)

Personnes et organismes assujettis	Modalités d'application de la loi LBC/FT	Autorité(s) en charge de la régulation, du contrôle et du suivi
Casinos	Loi 7 mai 1999 et Arrêté royal du 15 décembre 2004	Commission des Jeux de Hasard (SPF Justice)
5	<p>1 Suite à la réorganisation du contrôle du secteur financier intervenue en Belgique en 2010 (cf. Chapitre 6), les décisions antérieurement prises par la CBFA (Commission bancaire, financière et des assurances), notamment les circulaires, restent valables (articles 329 à 331 de l'Arrêté royal du 3 mars 2011).</p> <p>2 La loi du 31 juillet 2013 a supprimé la disposition de la loi du 2 août 2002 qui donnait à la FSMA la mission d'assurer le contrôle des entreprises et des opérations de crédit à la consommation, à partir d'une date d'entrée en vigueur à fixer par arrêté royal. Il a été décidé que le SPF Économie serait chargé du contrôle de la réglementation du crédit (hypothécaire et à la consommation) et que la FSMA serait chargée du contrôle de l'accès à l'activité des prêteurs et intermédiaires dans ces secteurs par la loi du 19 avril 2014. La partie de cette loi relative à la compétence de la FSMA entrera en vigueur le 1er juillet 2015.</p> <p>3 Les trois Instituts des professions du chiffre (IRE, IEC et IPCF) ont opté pour l'adoption d'un règlement commun permettant une application homogène de la loi.</p>	

5.18. Les mesures nécessaires à l'adaptation du cadre belge de LBC/FT aux Recommandations révisées du GAFI de 2012 n'ont pas encore été prises. Les autorités belges indiquent qu'afin d'éviter des modifications successives du cadre législatif et réglementaire dans des délais rapprochés, elles procéderont à l'ensemble des adaptations requises en une seule fois, lorsque seront prises les mesures pour la transposition en droit belge de la 4<sup>e</sup> Directive LBC/FT en cours d'élaboration.

5.19. De même, les mesures applicables aux transferts de fonds étant régies par le Règlement européen 1781/2006, leur adaptation résultera de l'aboutissement du processus législatif en cours au niveau européen, auquel la Belgique participe, en vue de l'adoption d'un nouveau Règlement. Il a pour objectif de refléter la nouvelle R. 16 du GAFI, et d'ainsi introduire les exigences relatives aux informations sur les bénéficiaires des transferts de fonds, et de compléter les obligations des institutions financières intermédiaires.

*(c) Dérogations ou extension de l'application des mesures préventives basées sur le risque*

5.20. **Parmi les négociants en pierres précieuses, seuls les diamantaires sont assujettis** à l'ensemble du dispositif belge de LBC/FT. C'est en effet via ces commerçants que passent les transactions commerciales les plus importantes pouvant porter sur des montants très élevés<sup>13</sup>. Par ailleurs, le caractère international du marché du diamant, les volumes échangés, la facilité de transport physique des pierres négociées, le rôle central d'Anvers pour le secteur au niveau international, la concentration des acteurs et le maintien, dans une certaine mesure, de modalités informelles pour la conclusion des transactions constituent les caractéristiques d'un secteur à haut risque de BC/FT. Ceci est confirmé par les informations détenues par les services opérationnels (polices et enquêteurs) et les dossiers de BC/FT mettant en cause des acteurs liés aux diamants (cf. Chapitre 3). C'est donc pour la Belgique le secteur associé aux pierres précieuses où se situent les risques les plus importants de BC/FT.

13 Certains lots de diamants transitant par la place d'Anvers ont des valeurs marchandes de plusieurs millions d'EUR. En 2012, le montant des échanges s'est élevé à 51.9 milliards USD, ce qui représente une valeur de 200 millions USD de diamants qui passent par Anvers quotidiennement. Risk analysis of the Anwerp diamond sector, AWDC, novembre 2013.



5.21. Les **négoçiants en métaux précieux** (or, argent, platine) ne sont pas visés par les obligations préventives de LBC/FT, mais ils se voient appliquer les **dispositions relatives à la limitation des paiements en espèces** (3 000 EUR ou 10 % du prix total) qui s'imposent également à tout commerçant ou prestataire de services (art. 21). Ces exigences ont été introduites en 2012 pour faire face à l'économie souterraine, au BC et à la fraude sociale et fiscale, et renforcées en 2013 en réaction notamment à des dossiers transmis par la CTIF qui portaient sur des opérations de très larges montants impliquant le rachat de vieil or (plus d'1 milliard d'EUR).

5.22. **Les entreprises de gardiennage, les conseillers fiscaux externes et les huissiers de justice** ne font pas partie des professions visées par les Recommandations du GAFI. Depuis la loi du 10 août 1998, la Belgique a toutefois estimé nécessaire d'inclure ces entreprises et professions dans le dispositif LBC/FT, du fait de leur exposition aux risques liés à la fraude fiscale (conseillers fiscaux) et à la manipulation d'espèces (entreprises de gardiennage et huissiers)<sup>14</sup>.

5

## 5.2 Conformité technique (R.9 à 23)

### *Recommandation 9 – Lois sur le secret professionnel des institutions financières*

5.23. **La Belgique est conforme à la R. 9** – L'obligation contractuelle de discrétion entre le client et l'institution financière est levée lorsque des informations doivent être transmises aux autorités judiciaires, fiscales et de contrôle prudentiel, ainsi qu'à la CTIF.

### **Devoir de vigilance relatif à la clientèle et conservation des documents**

#### *Recommandation 10 – Devoir de vigilance relatif à la clientèle*

5.24. **La Belgique est en grande partie conforme à la R. 10** – Les mesures prévues par la loi LBC/FT répondent pour l'essentiel aux exigences de la R. 10. Les bénéficiaires effectifs doivent être identifiés et leur identité doit être vérifiée en mettant en œuvre des mesures adéquates et adaptées définies par les institutions financières dans leurs procédures internes. Si un document probant ne peut être produit, les institutions financières peuvent accéder, via leur organisation professionnelle, au registre national des personnes physiques. Si la vérification ne peut être faite, l'institution financière doit indiquer par écrit les mesures mises en œuvre afin de pouvoir justifier qu'elles étaient adaptées au risque. Le dispositif présente une limite dans la mesure où les dispositions applicables ne précisent pas si, par défaut, l'institution financière doit considérer le dirigeant principal de la société comme bénéficiaire effectif lorsqu'aucune personne physique ne peut être identifiée comme tel, dans la mesure où la qualité d'administrateur se distingue de celle de dirigeant principal (« *senior managing official* »). Par ailleurs, il n'existe pas de disposition explicite qui oblige les institutions financières à considérer systématiquement le bénéficiaire d'un contrat d'assurance vie comme un facteur de risque pertinent lorsqu'elles déterminent si des mesures de vigilance renforcée devraient être appliquées.

#### *Recommandation 11 – Conservation des documents*

5.25. **La Belgique est conforme à la R. 11** – L'ensemble des documents relatifs aux opérations doivent être conservés par l'institution financière pendant 5 ans à partir de l'exécution des opérations, et les données ayant servi à la vérification de l'identité du client 5 ans après la fin de la relation avec le client.

14 Le REM 2005 n'avait pas analysé la conformité des mesures applicables à ces entreprises et professions dans la mesure où elles étaient exclues du champ des Recommandations (para. 591). Néanmoins, la nouvelle version des Recommandations est basée sur le risque. Dans la mesure où la Belgique considère que ces secteurs présentent un risque qu'il convient de tenter de prévenir et de réduire par l'application des mesures de LBC/FT, elles font partie des secteurs examinés dans le cadre de la présente évaluation mutuelle.

## Mesures supplémentaires dans le cas de clients et d'activités spécifiques

### *Recommandation 12 – Personnes politiquement exposées (PPE)*

5.26. **La Belgique est partiellement conforme à la R. 12** – On constate plusieurs défaillances : la définition des PPE dans la loi LBC/FT présente des limites, dans la mesure où ne peuvent être considérées comme PPE que les personnes qui exercent ou ont exercé des fonctions publiques importantes et qui résident à l'étranger. Le critère lié à la résidence à l'étranger ne permet pas d'inclure les PPE étrangères qui résident en Belgique ni en tant que telles les PPE nationales ou les personnes exerçant ou ayant exercé une fonction importante au sein de ou pour le compte d'une organisation internationale. Par ailleurs, la loi belge énumère de manière limitative les personnes devant être considérées comme membres directs de la famille des PPE et les personnes qui leur sont étroitement associées, ce qui est trop restrictif par rapport à l'approche ouverte de la R. 12. La définition des PPE pose aussi une limite d'un an au-delà de laquelle une PPE ayant cessé ses fonctions ne devrait plus être considérée comme PPE. Enfin il n'y a pas dans le régime belge de dispositions spécifiques exigeant que les institutions financières vérifient que le bénéficiaire d'un contrat d'assurance vie, ou son bénéficiaire effectif, soit une PPE. Ces défaillances peuvent être tempérées en pratique -mais de manière non systématique car basée sur l'analyse des risques opérée par les institutions financières-, par l'exigence générale de l'établissement d'un profil de risque du client et de l'application de mesures de vigilance renforcées dans les situations présentant un risque plus élevé. L'ensemble de ces lacunes est donc considéré comme modéré, au regard de leur étendue vis-à-vis des exigences du GAFI et de leur importance dans un domaine appelant à l'application de mesures de vigilance renforcées.

### *Recommandation 13 – Correspondance bancaire*

5.27. **La Belgique est partiellement conforme à la R. 13** – La loi pose le principe de l'application de mesures de vigilance renforcée pour les opérations de correspondance transfrontalière avec des établissements financiers situés dans des pays tiers considérées comme à risque élevé, dans les conditions prévues par la R. 13. En revanche, et en application de l'art.12§4 de la loi qui s'applique « *sans préjudice... des dérogations prévues à l'art. 11 §1<sup>er</sup> 1<sup>o</sup>* », elles ne s'appliquent pas dans les relations avec des institutions financières originaires d'un autre État de l'EEE ou d'un pays tiers qui impose des obligations et un contrôle équivalents à ceux prévus par la 3<sup>e</sup> Directive LBC/FT. Au regard du caractère ouvert et transfrontalier du secteur bancaire belge, et du fait que les Recommandations considèrent la correspondance bancaire transfrontalière comme une activité à risque élevé, les déficiences constatées sont modérées.

### *Recommandation 14 – Services de transfert de fonds ou de valeurs*

5.28. **La Belgique est en grande partie conforme à la R. 14** – Les prestations de services de transferts de fonds ou de valeurs obéissent aux conditions de la R. 14, y compris lorsqu'elles sont offertes via des agents. Toutefois, il n'existe pas de politique claire en matière de sanctions applicables aux personnes qui fournissent des services de transfert de fonds ou de valeurs sans être agréées ou enregistrées, qui permettrait d'en caractériser le caractère proportionnel.

### *Recommandation 15 – Nouvelles technologies*

5.29. **La Belgique est en grande partie conforme à la R. 15** – La Belgique n'a pas développé une analyse spécifique des risques de BC/FT auxquels est exposé le système financier du fait de l'utilisation des nouvelles technologies. Néanmoins, bien que la loi ne le prévoit pas expressément, le cadre général de LBC/FT permet dans une certaine mesure de tenir compte de ces risques, tant par application des règles renforcées de vigilance applicables dans le cas de la conclusion de contrats à distance que par la détermination de « critères spécifiques de risques » fondant l'approche basée sur les risques et la définition initiale du profil du risque du client.

### *Recommandation 16 – Virements électroniques*

5.30. **La Belgique est partiellement conforme à la R. 16** – La législation belge est basée sur le Règlement européen 1781/2006, qui ne contient pas l'ensemble des exigences de la R. 16. En particulier, il ne prévoit pas d'obligation d'inclure les informations sur le bénéficiaire du virement. Les exigences relatives aux obligations

des institutions financières intermédiaires sont aussi limitées. Le Règlement est en cours de révision pour permettre notamment d'introduire ces exigences.

## Recours à des tiers, contrôles et groupes financiers

### *Recommandation 17 – Recours à des tiers*

5.31. **La Belgique est partiellement conforme à la R. 17** – Les conditions posées par la R. 17 pour le recours à des tiers introducteurs d'affaires ne sont pas remplies pour ce qui concerne le pays d'établissement de ces tiers. D'une part, la dérogation accordée par l'Arrêté royal du 19 juillet 2013 dispense l'institution financière de s'assurer que les mesures LBC/FT du tiers situé dans un État de l'EEE ou dans un pays tiers équivalents sont satisfaisantes. D'autre part, l'inscription sur la liste des pays tiers équivalents tient compte d'éléments relatifs aux risques, sans que cette analyse soit ciblée sur les risques de BC/FT. Ces défaillances sont considérées comme modérées, en particulier dans le contexte belge, marqué par une forte ouverture des institutions financières aux relations européennes et internationales.

5

### *Recommandation 18 – Contrôles internes et succursales et filiales à l'étranger*

5.32. **La Belgique est partiellement conforme à la R. 18** – Les institutions financières sont tenues de mettre en œuvre des programmes de LBC/FT dans les conditions prévues par la R. 18, à l'exception des exigences relatives à la fonction d'audit pour certaines entités dont la taille est toutefois réduite (intermédiaires en services bancaires et d'assurance, bureaux de change), ce qui n'a donc qu'un impact limité. Les dispositions législatives imposent le développement d'un programme coordonné de LBC/FT seulement pour les groupes financiers ayant à leur tête un établissement de crédit ou une entreprise d'investissement. Par ailleurs, le contenu effectif des obligations à mettre en place dans ce programme n'est pas précisé par les mesures législatives ou réglementaires, ni la nécessité pour les filiales et succursales des groupes de suivre des règles LBC/FT compatibles avec le niveau requis dans le pays d'origine. Cette défaillance est considérée comme modérée dans le contexte belge qui se caractérise par une proportion importante d'institutions financières faisant partie de groupes financiers, de dimension européenne pour un certain nombre d'entre eux, et pour lesquels il est important que les programmes de LBC/FT soient coordonnés et précisés au niveau de l'ensemble du groupe.

### *Recommandation 19 – Pays présentant un risque plus élevé*

5.33. **La Belgique est en grande partie conforme à la R. 19** – Les opérations avec des pays présentant un risque plus élevé sont encadrées dans les conditions requises par la R. 19. Toutefois, la Belgique ne dispose pas d'instruments lui permettant, indépendamment d'une décision du GAFI, de décider de contre-mesures à l'encontre de ces pays.

## Déclaration des opérations suspectes

### *Recommandation 20 – Déclaration des opérations suspectes*

5.34. **La Belgique est conforme à la R. 20** – La loi LBC/FT prévoit que lorsque les personnes ou organismes assujettis savent ou soupçonnent qu'une opération à exécuter est liée au BC ou au FT, ils informent la CTIF. La loi pénale vise les avantages patrimoniaux tirés de toute infraction pénale alors que la loi LBC/FT vise une liste d'infractions (couvrant toutes les catégories désignées d'infractions du GAFI) mais les assujettis n'ont pas à déterminer quelle infraction est concernée, la différence entre les deux lois n'a donc pas d'impact sur les assujettis.

### *Recommandation 21 – Divulgarion et confidentialité*

5.35. **La Belgique est conforme à la R. 21** – Les institutions financières, leurs dirigeants et employés sont protégés par la loi contre toute responsabilité pénale ou civile pour avoir procédé de bonne foi à une communication à la CTIF. La loi les protège également contre toute menace, acte hostile ou intimidation. De

plus, les déclarations ne font pas partie des dossiers transmis par la CTIF au parquet ou à ses homologues étrangers, afin de préserver l'anonymat des auteurs des déclarations. De même, les personnes ou organismes déclarant ne peuvent en aucun cas informer le client concerné ou des personnes tierces que les informations ont été transmises à la CTIF.

### Entreprises et professions non financières désignées (EPNFD)

#### *Recommandation 22 – EPNFD : Devoir de vigilance relatif à la clientèle*

5.36. **La Belgique est en grande partie conforme à la R. 22** – Les prestataires de services aux sociétés ne sont pas inclus dans le dispositif belge de LBC/FT. Les obligations de vigilance relatives à la clientèle prévues par la loi LBC/FT, ainsi que les mesures relatives à la conservation des documents, aux PPE, aux nouvelles technologies et au recours à des tiers sont applicables aux EPNFD, qui sont donc affectées par les limites identifiées au titre des R. 10, 12, 15 et 17. Les exigences relatives aux mesures de vigilance relatives à la clientèle (R. 10 notée LC) sont centrales pour la R. 22, mais les insuffisances constatées ne sont que mineures. Par ailleurs, les défaillances relatives aux recours aux tiers (R. 17 notée PC) ont un impact plus limité concernant les activités des EPNFD.

#### *Recommandation 23 – EPNFD : Autres mesures*

5.37. **La Belgique est en grande partie conforme à la R. 23** – Les mesures de la loi LBC/FT relatives aux déclarations d'opérations suspectes (DOS), aux contrôles internes, aux pays présentant un risque plus élevé et à la divulgation/confidentialité sont applicables aux EPNFD, avec certains aménagements pour les DOS et les contrôles internes. Les EPNFD sont affectées par les limites identifiées au titre des R. 18, et 19. Il est à noter en particulier que pour aucune des EPNFD n'existe de fonction d'audit indépendante pour tester le système de LBC/FT. Il semble que dans ce domaine il faille tenir compte des caractéristiques des EPNFD, et notamment de la dimension réduite des structures auxquelles ces mesures devraient s'appliquer. L'impact de cette défaillance est donc limité.

## 5.3 Efficacité : Résultat immédiat 4 (Mesures préventives)

### (a) Compréhension des risques et des obligations LBC/FT

5.38. *Institutions financières* – **De manière générale, on constate une bonne compréhension des risques de BC/FT par le secteur financier rencontré**, tant pour ce qui relève des activités (ex. gestion de fortune) ou des produits (ex. produits d'assurance à prime unique ou qui présentent des avantages fiscaux) que des caractéristiques des clients (ex. sociétés offshores, situation géographique du client/critère de résidence) ou de leurs secteurs d'activité (ex. les secteurs où les espèces sont encore très présentes, mais aussi le secteur des diamants, de l'immobilier, de la construction, des voitures d'occasion).

5.39. Les nouveaux acteurs du secteur financier (établissements de paiement et de monnaie électronique) font état de leur compréhension des risques, notamment liés au remboursement/retrait en espèces de la monnaie électronique ou à l'utilisation de cartes prépayées. Les établissements de transmission de fonds comprennent également le risque de FT et les possibilités d'être utilisés à cette fin.

5.40. On constate également une **bonne compréhension des risques de BC/FT par les banques de diamantaires** rencontrées (qui représentent environ 70 % du secteur). **Bpost a aussi une bonne connaissance des risques** de BC/FT, tant pour les services financiers fournis en propre (monnaie électronique et versements et mandats postaux) que pour le service de transmission de fonds presté en qualité d'agent d'un établissement de paiement de l'EEE important sur le marché.

5.41. **Le secteur financier a une bonne compréhension des obligations de LBC/FT** en général, à l'exception de certains bureaux de change, dont les activités présentent un risque de BC/FT. Des confusions

ont été notées concernant en particulier les notions de bénéficiaires effectifs et de personnes politiquement exposées (PPE), et les exigences qui s’y rattachent en termes de détermination/identification.

5.42. *Entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) – La compréhension des risques BC/FT présente un caractère hétérogène chez les EPFND.* Les notaires par exemple ont une bonne connaissance des risques spécifiques auxquels ils doivent faire face (création de sociétés, transactions immobilières, instrumentalisation des comptes de tiers). Différents secteurs ont identifié les types de transactions ou de clientèle à risque dans leurs activités, qui sont repris dans les règlements d’application de la loi LBC/FT (ex. notaires, agents immobiliers) ou dans les circulaires relatives à ces règlements (professions du chiffre, diamantaires, transporteurs de fonds).

5.43. **Certains secteurs sous-estiment leur exposition au BC/FT.** Ainsi les **diamantaires** dont l’analyse sectorielle de risques développée par l’organisation professionnelle donne une image déséquilibrée du secteur (cf. Chapitre 1). Il en va de même pour les **casinos**, pourtant exposés du fait de la manipulation d’espèces et du développement des jeux en ligne, mais qui situent leurs risques de BC/FT dans une perspective plus large liée au développement des casinos illégaux et aux différences de législations dans des pays limitrophes.

5.44. Des secteurs, y compris les casinos, les diamantaires, les avocats, ou les professionnels du chiffre, sont convaincus que la réglementation et la surveillance qui s’imposent à eux sont telles que les risques de BC/FT sont largement diminués pour les opérateurs exerçant en conformité avec les règles de la profession. Selon eux, les risques éventuels seraient donc essentiellement le fait d’acteurs extérieurs à la profession réglementée, ou de professionnels contrevenant aux règles s’imposant à eux. Ceci est particulièrement le cas pour les opérations liées à la (pré-)constitution et à la vie des sociétés. Il est toutefois intéressant de noter que des analyses sectorielles de risques sont en cours pour les avocats et les professionnels du chiffre<sup>15</sup>, principalement en réaction à l’évaluation de risque nationale de BC qui a identifié des vulnérabilités dans leur secteur (cf. Chapitre 1), sur lesquelles ils expriment des réserves.

#### *(b) Mise en œuvre de mesures proportionnées aux risques*

5.45. *Institutions financières* - Un large panel d’établissements financiers a été rencontré par l’équipe d’évaluation, auquel des questions très variées et sur l’ensemble des obligations LBC/FT ont été posées. Les réponses obtenues correspondent à ce qui est attendu de la part de professionnels en la matière, et ont éclairé les évaluateurs sur les mesures préventives mises en œuvre, et souligné aussi les difficultés rencontrées au travers d’exemples. **Le renforcement des contrôles de LBC/FT par les autorités compétentes est néanmoins nécessaire pour s’assurer que les obligations de l’ensemble des assujettis sont adéquatement appliquées** (cf. Chapitre 6)<sup>16</sup>.

5.46. **Les établissements du secteur financier rencontrés (banques et assurances) indiquent mettre en œuvre des mesures de LBC/FT proportionnées et appropriées en fonction des risques** (classification des risques clients notamment), dans le cadre à la fois i) de leur politique d’acceptation des clients (basée sur des critères comme la résidence en Belgique ou non, la structure lorsque le client est une personne morale, le montant envisagé des opérations, l’activité professionnelle déclarée ou connue, le risque pays, etc.), réactualisée sur la base de l’évolution des risques et des résultats de la surveillance continue des opérations, et ii) de l’application d’une vigilance adaptée.

5.47. Certains établissements de paiement rencontrés indiquent mettre en œuvre, lorsqu’ils agissent en propre ou en qualité d’agent d’un important établissement de l’EEE dans le secteur de la transmission de fonds, une politique de seuils pour la gestion des opérations en fonction des risques. Il s’agit de seuils à partir desquels l’opération est refusée, ou de seuils d’alerte à partir desquels une vigilance complémentaire est effectuée (montants prédéterminés par opération et sur un cumul d’opérations, avec un code de référence attaché aux clients pour suivre l’évolution de leurs opérations).

15 Évaluation des professionnels du chiffre finalisée depuis la visite sur place.

16 Cette remarque préliminaire doit aussi être prise en compte pour les points (c) et (d).

5.48. Concernant le risque pays, les institutions financières indiquent réévaluer le risque pour certains pays figurant sur la liste des pays tiers équivalents (Arrêté Royal du 19 juillet 2013) et ne pas appliquer de mesures simplifiées automatiquement, si elles considèrent que le pays présente des risques.

5.49. Toutefois, **des difficultés sont observées quant à l'appréciation des situations à risque, et le caractère proportionné et adéquat des mesures prises pour y faire face de manière efficace, particulièrement chez certains bureaux de change.** Par exemple, chez un changeur agissant en propre, des mesures de vigilance insuffisantes ont été constatées dans des circonstances qui manifestement appelaient des diligences complémentaires (par ex. accepter des opérations de change de montants importants avec des employés d'ambassade, ainsi qu'avec l'ambassade elle-même, avec pour seule diligence la demande d'un document de l'ambassade attestant qu'elle connaît l'origine des fonds). Les contrôles effectués par la FSMA ont permis de détecter l'insuffisance des mesures prises, et le dossier du bureau de change en question a été transmis à l'auditeur de la FSMA en charge d'instruire le dossier en vue, le cas échéant, de l'imposition d'une amende administrative. L'instruction est en cours. De même, chez un changeur agissant en qualité d'agent d'un établissement de paiement de l'EEE (et placé à ce titre sous le contrôle de la BNB), les seuils de surveillance des opérations mis en place de manière uniforme pour toute la clientèle sont inadéquats car trop élevés pour des clients-particuliers (ex. 4 500 USD par opération).

5.50. *EPNFD* – Les évaluateurs ont rencontré des représentants des EPNFDs et ont constaté à travers les entretiens menés et la documentation fournie, la manière dont les obligations LBC/FT étaient comprises et appliquées, et les difficultés rencontrées. Le renforcement des contrôles de BC/FT par les autorités compétentes est toutefois nécessaire pour s'assurer que les obligations de l'ensemble des assujettis sont adéquatement appliquées (cf. Chapitre 6).

5.51. **Les obligations de LBC/FT de base sont en général comprises par les EPFND rencontrées, mais appliquées de façon mécanique sans tenir compte des risques potentiels** et dans un souci de remplir des objectifs de conformité, plus que d'atténuer les risques de BC/FT éventuels. Un certain nombre d'EPFND – agents immobiliers, notaires, professionnels du chiffre, casinos pour certains d'entre eux - opèrent avec une clientèle récurrente et de proximité, dont les habitudes et la typologie des opérations sont connues. Dès lors qu'un élément de l'opération envisagée s'éloigne de ce « modèle », le professionnel adopte une prudence accrue et pose davantage de questions à son client (potentiel) en amont de l'opération. C'est uniquement lorsqu'ils se trouvent précisément dans les situations à risque plus élevées visées dans leur règlement, le cas échéant (notaires, agents immobiliers), qu'ils appliqueront des mesures supplémentaires après avoir accepté le client.

### *(c) Mesures de vigilance relative à la clientèle et conservation des informations*

5.52. *Institutions financières* - **Les mesures de connaissance des clients et de vigilance constante constituent le socle du dispositif de LBC/FT pour le secteur financier.** C'est notamment le cas du secteur des établissements de transmission de fonds (ex. collecte d'information sur la profession, question relative au lien avec le bénéficiaire justifiant la réalité économique du transfert). Un certain nombre de bureaux de change rencontrés procèdent à l'identification de leur clientèle, en général occasionnelle, quel que soit le montant de l'opération envisagée ou à partir d'un seuil inférieur à celui posé par la législation (10 000 EUR - art. 7 §1<sup>er</sup> 2<sup>o</sup>a loi LBC/FT).

5.53. Les banques diamantaires indiquent rencontrer parfois des difficultés dans la collecte des éléments relatifs à la connaissance du client ou concernant la justification de certaines opérations. En tout état de cause, elles indiquent appliquer des vigilances approfondies dans ce domaine qu'elles jugent à risque élevé, et peuvent être amenées à refuser des opérations, plus rarement rompre ou refuser une relation d'affaires.

5.54. **Pour la mise en œuvre de la détermination/identification des bénéficiaires effectifs,** le système mis en place par les établissements bancaires et d'assurance rencontrés repose en premier lieu, et principalement dans certains cas, sur une déclaration signée du client, ou de son mandataire (par ex. l'administrateur d'une construction juridique), qui fait l'objet ensuite de vérifications. En cas de difficultés en particulier dans les situations présentant un lien avec l'étranger ces établissements indiquent mettre en œuvre des mesures de diligence complémentaires. En cas de doute sur la détermination/identification du bénéficiaire effectif malgré la mise en œuvre de moyens considérés comme « raisonnables » (art. 14 du

règlement du 16 mars 2010) (par exemple comprendre la structure/montage (en lien avec des considérations fiscales), les établissements indiquent effectuer une DOS. Des indications de la part des autorités de contrôle relatives à ce qui peut être considéré comme un « moyen raisonnable » dans ce domaine permettraient aux institutions financières de disposer d'orientations ou de solutions pratiques pour mieux conduire leur recherche des bénéficiaires effectifs.

5.55. L'obligation de refuser l'établissement d'une relation d'affaires ou la réalisation d'une opération lors de l'entrée en relation d'affaires, en l'absence d'informations suffisantes (connaissance de l'objet de la relation d'affaires, du client ou de l'origine des fonds concernant une opération) ou d'impossibilité d'identification semble respectée. En général une DOS est alors effectuée.

5.56. En revanche, l'obligation de rompre la relation d'affaires ou de ne pas réaliser une opération au cours de la relation d'affaires, du fait de l'impossibilité de mettre en œuvre les mesures de vigilance requises, notamment pour la détermination du bénéficiaire effectif, n'apparaît pas toujours bien respectée. Le secteur bancaire et assurantiel met en avant les difficultés commerciales, techniques et/ou juridiques qui peuvent être rencontrées pour le respect de cette exigence. La question s'est posée par exemple pour la mise à jour des données d'identification des bénéficiaires effectifs, qui a fait l'objet d'une action horizontale de contrôle de la BNB en 2012/2013. Les entreprises d'assurance vie ont fait part de considérations juridiques, liées au droit des assurances, difficilement compatibles avec l'obligation de mettre fin à la relation d'affaires (ex. produits à terme ou assurances vie liées à des crédits hypothécaires). Pour contrebalancer ces difficultés, des mesures de limitations des services disponibles et d'interdiction de nouvelles opérations ont été imposées à ces contrats (« gel » du contrat, impossibilité de verser la prime au bénéficiaire en fin de contrat en l'absence d'identification du bénéficiaire effectif).

5.57. Les établissements de paiement rencontrés qui fournissent des services de transmission de fonds refusent les opérations en l'absence d'identification/vérification de l'identité du client, qui s'effectue dès le 1<sup>er</sup> euro en Belgique. Un établissement de paiement européen agissant via des agents en Belgique met en œuvre à l'échelle de tous ses agents une « liste noire » des personnes interdites de relation clientèle et/ou de nouvelles opérations, sauf si ces personnes apportent les informations supplémentaires demandées. Cette liste est sans préjudice de la mise en œuvre des obligations de filtrage en matière de gel des avoirs et de la prise en compte des listes GAFI (cf. Chapitre 4).

5.58. **Bpost indique mettre en œuvre les diligences d'identification et de vérification d'identité pour les services fournis en propre** (versements et mandats postaux). Elle considère qu'un risque accru de BC/FT existe du fait qu'elle soit tenue d'accepter tous les versements en espèces, sans limite de montant, au titre de sa mission de service public. Elle mentionne ainsi l'existence de situations où elle détecte des opérations atypiques (montant significatif, fractionnement, etc.), qu'elle souhaiterait refuser en raison des risques. Elle effectue alors une DOS. **Bpost souhaiterait pouvoir refuser purement et simplement des opérations en espèces au-delà de 3 000 EUR** (limite fixée par la loi LBC/FT, cf. supra).

5.59. **Aucune difficulté particulière n'a été notée concernant la conservation** des documents relatifs aux opérations et des informations obtenues dans le cadre des mesures de vigilance.

5.60. **EPNFD - L'identification du client est une mesure qui semble être observée en général par les EPNFD**, même si cette exigence, et la nécessité de la mise à jour des informations de manière régulière, a eu du mal à être acceptée dans les secteurs marqués par des relations d'affaires de longue durée et la proximité avec le client (diamantaires, notaires en particulier).

5.61. Du fait de la nécessité d'une exécution rapide des opérations par les diamantaires, en général (70 % des cas), l'identification se limite à l'obtention de la pièce d'identité du client – personne physique, agissant au nom d'une personne morale le cas échéant – avant l'opération tandis que la vérification de l'information reçue et l'obtention des documents relatifs à la personne morale sont effectuées ensuite. Cette pratique peut poser problème, d'autant que la clientèle des diamantaires est fréquemment originaire de zones géographiques considérées comme à risque, compte-tenu notamment de la provenance des diamants bruts et la vérification des informations les concernant peut s'avérer difficile. Cela pose la question de la réalité de l'application de mesures de vigilance (renforcée) dans ces situations.

5.62. **Des préoccupations existent aussi concernant l'identification des joueurs en ligne sur les sites autorisés.** Ils doivent remplir un formulaire en ligne auquel est jointe la copie d'une pièce d'identité. Un « *player token* » unique leur est alors remis. Mais il n'est pas procédé à la vérification du document d'identité. La Commission des jeux de hasard souhaiterait qu'un accès direct au Registre national des personnes physiques (cf. R. 10) puisse lui être accordé à des fins de vérification, pour éviter qu'un joueur se voie attribuer plus d'un *token* et également pour l'application des mesures relatives aux limitations des montants pouvant être joués.

5.63. L'identification du bénéficiaire effectif est le domaine qui pose le plus de difficultés pour l'ensemble des assujettis non financiers, en particulier dans les situations présentant des liens avec l'étranger. Certaines professions ont recours à des outils mis à disposition par des fournisseurs de services d'information spécialisés, mais la grande majorité se repose sur la transmission par le client des déclarations qu'il a faites à la banque concernant ses bénéficiaires effectifs. S'agissant des vérifications requises, il peut s'avérer problématique que certaines professions, comme les diamantaires ou les agents immobiliers, déclarent s'en remettre systématiquement aux contrôles mis en œuvre par d'autres assujettis, respectivement les banques et les notaires.

5.64. En général, l'obligation de refuser de réaliser l'opération en cas d'impossibilité de satisfaire aux obligations liés au devoir de vigilance paraît suffisamment comprise, mais semble être appliquée uniquement dans les cas d'opérations très atypiques. L'envoi d'une DOS n'est malgré tout que rarement envisagé. Un certain nombre d'EPNFD signale les difficultés potentielles à poursuivre la relation d'affaires avec un client pour lequel une DOS a été effectuée.

5.65. **Aucune difficulté particulière n'a été notée concernant la conservation des documents** relatifs aux opérations et des informations obtenues dans le cadre des mesures de vigilance.

### *(d) Mesures de vigilance renforcée*

5.66. *Institutions financières* – **Le secteur financier, en général, met en œuvre des mesures de vigilance renforcée dans les situations de risque** reconnu comme élevé par le GAFI et la loi LBC/FT.

5.67. **La mise en œuvre de mesures en vue de détecter/identifier des PPE non domestiques peut poser problème dans certains cas.** En général, le client est d'abord invité à signer une déclaration relative à sa qualité ou non de PPE. Les établissements indiquent refuser d'entrer en relation d'affaires en cas de refus de signer la déclaration. Des recherches complémentaires sont effectuées de manière raisonnable (recours à des outils de recherche ou à des listes de prestataires externes de référence), mais des problèmes demeurent dans certains cas, par ex. faux positifs, difficultés au regard des noms ou homonymies et des liens avec certains pays. La recherche des PPE parmi le stock de clients est régulièrement entreprise. La surveillance de la relation client avec les PPE est adaptée aux risques (nature des opérations, pays, montants...). Les institutions rencontrées indiquent être également déjà attentives aux PPE domestiques, et anticipent la 4<sup>e</sup> Directive LBC/FT, notamment dans les situations pouvant présenter des risques de trafic d'influence, ou de corruption à l'échelle nationale.

5.68. **Pour la correspondance bancaire, les diligences renforcées sont mises en œuvre selon une approche par les risques,** avec des points d'attention par exemple lorsque le correspondant est situé dans un centre offshore, ou dans certains pays où le système de supervision est jugé moins mature. Lorsque l'institution financière fait partie d'un groupe et que le correspondant potentiel est déjà en lien avec le groupe, un échange d'informations à son sujet peut avoir lieu au sein du groupe. Les aspects de lutte anticorruption sont aussi examinés. La mise en œuvre des vigilances renforcées est plus limitée dans le cadre de la zone SEPA<sup>17</sup>, sauf pour certains pays comme la Suisse. Cela tient en particulier à l'existence d'un Espace unique de paiement en euros avec la standardisation de moyens de paiement qui unifie le traitement des ordres

17 Espace unique des paiements en euros – La zone SEPA compte 33 pays : les 28 pays-membres de l'UE ainsi que l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège, la Suisse et Monaco.



nationaux et internationaux<sup>18</sup>, avec l'utilisation des mêmes systèmes de paiement et de codes d'identification communs BIC et IBAN, ainsi qu'à la possibilité de mettre en œuvre des mesures simplifiées pour les relations avec des institutions financières d'un pays tiers équivalent (cf. R. 13).

5.69. La **mise en œuvre des mesures spécifiques applicables aux virements électroniques est effectuée à l'intérieur de l'UE de manière plus limitée**, du fait d'informations simplifiées requises sur le donneur d'ordre, en conformité avec ce que permet la R. 16, et en l'absence d'obligation d'information sur le bénéficiaire (Règlement 1781/2006, cf. R. 16). En pratique, l'information complète sur le donneur d'ordre ne figure pas toujours dans les messages accompagnant les virements, quand s'interpose un établissement intermédiaire entre l'établissement du donneur d'ordre et celui du bénéficiaire<sup>19</sup>. Il en va de même pour l'information sur le bénéficiaire. Ceci peut rendre plus difficile la mise en œuvre de certaines vigilances. Dans les formats SEPA, le nom du donneur d'ordre du virement est une donnée obligatoire. Des informations sur le bénéficiaire du virement existent également<sup>20</sup>, sans que cela constitue une information obligatoire au sens du Règlement 1781/2006 ou consiste en une information sur le nom du bénéficiaire au sens de la R. 16. Cette information est en pratique le plus souvent mentionnée ou demandée par les institutions financières, notamment pour des raisons de contrôle avec les listes OFAC et européennes. Le secteur bancaire rencontré indique que pour les virements nationaux, le filtrage s'effectue sur le client et le bénéficiaire. Pour les virements intra-européens ou avec des pays tiers, le filtrage en matière de gel des avoirs est également effectué sur le client donneur d'ordre et sur le bénéficiaire, dans les limites du Règlement 1781/2006 pour les virements au sein de l'UE, ainsi que sur les flux. S'agissant de l'identification des personnes éventuellement concernées par des mesures restrictives, les établissements rencontrés mettent en œuvre des mesures de filtrage au regard des listes OFAC, puis UE, et ont recours à des listes commerciales. Ces mesures de filtrage sont effectuées lors de l'établissement de la relation clientèle et lors de la demande d'exécution des opérations. Ces établissements mentionnent l'existence d'une bonne coopération avec la CTIF, le parquet et le SPF Affaires étrangères sur ces sujets relatifs aux sanctions internationales liées au FT (cf. Chap. 4).

5.70. **Il n'apparaît pas clairement que hors du secteur de la banque/assurance, les acteurs du secteur financier rencontrés mettent bien en œuvre les mesures de vigilances renforcées** requises sur certaines obligations, compte tenu notamment de leur compréhension parfois approximative des notions de bénéficiaires effectifs et de PPE. Pour ce qui relève des activités de banque en ligne, les institutions financières mettent en œuvre des exigences de base relatives à la connaissance de la clientèle et vont chercher à établir un contact personnalisé avec le client, soit par téléphone, soit en face-à-face. L'exécution des modalités de vérification de l'identité des clients est en particulier plus difficile à réaliser.

5.71. Des exemples de vigilances renforcées dans des cas autres que ceux visés par la loi ont été cités par les établissements bancaires rencontrés. Par exemple, dans le cas de dons anonymes au profit de clients constitués en associations religieuses (associations sans but lucratif, ASBL), il a été demandé à un huissier d'intervenir pour certifier que les dépôts correspondaient au produit de la collecte effectuée auprès des fidèles par l'ASBL. L'opération est donc acceptée dans ces conditions, avec une vigilance particulière sur ces dépôts en espèces, notamment s'ils sont suivis de virements.

5.72. **EPNFD – Aucune mesure spécifique ne semble être mise en œuvre par les EPNFD pour la détection des PPE.** Elles se reposent quasi-exclusivement sur la déclaration du client effectuée par le biais

18 Une période de transition supplémentaire jusqu'au 1er août 2014 avait été admise, alors que la généralisation du virement et du prélèvement européens avait été fixée au 1er février 2014 par le règlement européen 260/2012 (Règlement SEPA).

19 Même si en principe un message SWIFT « MT 202COV » s'applique et permet aux établissements intermédiaires d'avoir l'information complète sur le donneur d'ordre.

20 Le Règlement 206/2012 prévoit « si disponible, le nom du bénéficiaire » dans les relations entre le payeur et le prestataire de services de paiement (PSP) du payeur (Annexe 2 a) iv); dans les relations entre le PSP du payeur et le PSP du bénéficiaire, le nom du bénéficiaire n'est pas prévu, mais « tout code d'identification du bénéficiaire », et « le nom de toute référence du bénéficiaire » (Annexe 2 b) vi) et vii) du Règlement 206/2012).

d'un formulaire. Seuls certains professionnels ont recours à des listes de PPE fournies par des sites spécialisés et dans ce cas, se reposent uniquement sur les informations que contiennent celles-ci. La base de données EPIS<sup>21</sup> développée par la Commission des jeux de hasard et utilisée par les casinos pour vérifier si leurs clients ne sont pas placés sur la liste des interdits de jeux ne contient pas d'informations à cet égard.

5.73. Pour ce qui est des relations avec des clients provenant de pays considérés comme à risque élevé par le GAFI, la majorité des professionnels et entreprises rencontrés sur place ont déclaré connaître l'existence de la liste, accessible via le site web de la CTIF, et s'y référer en présence d'un client étranger (hors UE). Des mesures de vigilance renforcée sont alors appliquées.

5.74. Il existe une confusion pour certains secteurs entre cette liste des pays à risque élevé et les listes de personnes et d'organisations qui font l'objet de sanctions financières ciblées, ainsi que des mesures à adopter en présence de clients provenant de ces pays ou figurant dans ces listes. Les notaires semblent néanmoins avoir clairement fait la distinction et appliquer des mesures nécessaires. Les autres secteurs relativisent la portée de ces exigences du fait de la clientèle essentiellement nationale, voire locale avec laquelle ils sont amenés à traiter.

5

### (e) Déclarations d'opérations suspectes (DOS)

5.75. Il est important de faire la distinction entre 1) les déclarations d'opérations suspectes « subjectives », fondées sur des soupçons de BC/FT, 2) les transmissions « objectives », basées sur des critères ou des seuils fixés par des dispositions législatives ou réglementaires, en l'absence de soupçon et qui concernent principalement les entreprises et professions non financières (ex. art. 21 de la loi LBC/FT, AR de 1999 pour les casinos) et 3) les déclarations « automatiques », qui ne reposent pas sur une analyse de BC/FT ni de soupçon, et sont faites de manière systématique vis-à-vis d'un client ou d'un type d'opérations déjà déclaré(e)s.

5.76. *Institutions financières – Le secteur financier a intégré la pratique des déclarations d'opérations suspectes (DOS) en général, même si la politique déclarative des banques de diamantaires devrait être renforcée compte tenu des risques liés à ce secteur.* Dans le secteur du change manuel, on constate qu'un seul changeur effectue à lui seul plus de 97 % des DOS du secteur depuis plusieurs années. Ce changeur effectue une part importante de DOS automatiques, en considération de montants, qui ne sont pas des DOS de suivi c'est-à-dire pas des DOS complémentaires relatives à un client pour lequel une/des DOS a/ont été faite(s) précédemment et qui seraient utiles pour continuer à suivre le flux des opérations. Ce changeur est par ailleurs l'un des agents en Belgique d'un établissement de paiement européen et on constate des pratiques similaires de la part d'autres agents agissant pour cet établissement. Ces pratiques s'apparentent à des DOS dites « de couverture » lorsque sont déclarées systématiquement, même en l'absence de soupçon, toutes les opérations nouvelles effectuées par un client pour lequel une/des déclaration(s) a/ont déjà été transmises(s) (par exemple plus de 70 DOS pour un même client). Ces volumes de DOS automatiques peuvent être un facteur d'entrave à l'efficacité du dispositif de LBC/FT. Des actions de pédagogie notamment conjointes FSMA/CTIF devraient être mises en place afin de renseigner les bureaux de change sur l'approche à adopter concernant les déclarations répétées sur un même client, et la distinction à établir entre déclarations de suivi et déclarations automatiques.

5.77. Le secteur bancaire et assurance rencontré souligne des difficultés dans la **détection d'opérations éventuellement liées à du blanchiment de fraude fiscale**, et de ce fait dans les DOS à effectuer sur la base de tels soupçons. La question de la définition de la nouvelle notion légale de fraude fiscale « grave, organisée ou non », introduite par la loi du 15 juillet 2013, est avancée comme un élément d'insécurité juridique<sup>22</sup>. Pour les autorités belges cependant, les institutions financières doivent faire une DOS dès lors qu'existe un soupçon de fraude fiscale grave. Cette question fait actuellement l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle.

21 Créée par l'AR du 15 décembre 2004, EPIS (Excluded Persons Information System) est un système de traitement des informations relatives aux personnes exclues des établissements de jeux de hasard. L'accès à ces établissements doit être refusé aux personnes figurant dans EPIS.

22 Febelfin (2014b).

Des mises en cause par la police ou le parquet sont mentionnées, ainsi que des contrôles sur place de la BNB menés à la demande de ces instances pour s'assurer qu'il n'y a pas un défaut de DOS, ou de DOS tardives. Des sanctions ont été prononcées dans ce cadre (sur la base du régime précédant la loi du 15 juillet 2013 qui visait la « fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale » cependant).

5.78. **Aucun problème en relation avec les exigences de non divulgation et de confidentialité des DOS** n'a été soulevé par les établissements rencontrés.

5.79. **EPNFD – L'engagement des différentes EPNFD en termes de DOS est très variable.** La pratique des DOS fondées sur des critères subjectifs a été intégrée par les notaires, et dans une certaine mesure par les professionnels du chiffre, même si le nombre des déclarations, en forte progression au cours des dernières années, tend à rester limité. Le travail de sensibilisation effectuée dans ces secteurs est à l'origine de cette évolution positive quantitativement et qualitativement. **La contribution des casinos semble extrêmement élevée en nombre, mais elle correspond à des notifications automatiques** faites sur la base d'indicateurs objectifs contenus dans un Arrêté royal de 1999 (par exemple, pour l'achat de jetons par un client pour un montant de 10 000 EUR ou plus contre un paiement en espèces ou au moyen d'une carte de banque ou de crédit ; il est à noter que la vérification de ce seuil n'est effectuée qu'au moment de l'échange final de jetons et pas au fur et à mesure des opérations de jeux ce qui peut poser un problème d'efficacité de la mesure). Il semble que les agents immobiliers s'appuient également quasi-exclusivement sur des éléments objectifs pour déclarer (interdiction du paiement en espèces pour les transactions immobilières, art. 20 loi LBC/FT).

**Tableau 5.2. Nombre de déclarations de soupçon adressées à la CTIF par les institutions financières et les EPNFD**

	2010	2011	2012	2013	% 2013
Bureaux de change et établissements de paiement (transmission de fonds) <sup>1</sup>	11 491	12 364	11 716	11 657	50.76
Établissements de crédit	3 870	3 831	4 768	5.690	24.78
Exploitants de casinos	912	952	916	919	4.00
Bpost	471	634	800	1 085	4.72
Notaires	163	319	587	967	4.21
Professions comptables et fiscales <sup>2</sup>	46	52	99	139	0.61
Entreprises d'assurance-vie	76	81	84	196	0.85
Réviseurs d'entreprises	28	18	23	48	0.21
Agents immobiliers	26	28	22	67	0.29
Sociétés de bourse	25	23	20	22	0.10
Entreprises hypothécaires	42	37	17	12	0.05
Intermédiaires d'assurance	18	13	10	18	0.08
Avocats	0	1	10	9	0.04
Sociétés de gestion d'organisme de placements collectifs	1	1	5	20	0.09
Huissiers de justice	3	5	4	8	0.03
Courtiers en services bancaires et d'investissement	0	1	2	5	0.02
Commerçants en diamants	1	6	1	1	-

**Tableau 5.1. Nombre de déclarations de soupçon adressées à la CTIF par les institutions financières et les EPNFD (suite)**

	2010	2011	2012	2013	% 2013
Sociétés de crédit à la consommation	5	4	1	22	0.10
Sociétés de location-financement	0	1	1	0	-
Entreprises de gardiennage	0	0	1	2	0.01
Établissements de paiement actifs comme émetteur et gestionnaire de cartes de crédit <sup>3</sup>	0	4	7	6	0.03
Autres <sup>4</sup>	18	1	14	1	-

Source : CTIF

1. Depuis l'entrée en vigueur de l'AR du 2 juin 2012 portant adaptation de la liste des organismes soumis à la loi du 11 janvier 1993.
2. Experts comptables externes, conseillers fiscaux externes, comptables agréés externes, comptables-fiscalistes agréés externes.
3. Depuis l'entrée en vigueur de l'Arrêté Royal du 6 mai 2010 modifiant la loi du 11 janvier 1993 (Ministère des Finances et Ministère de la Justice (2010)).
4. Organismes de liquidation, Sociétés de gestion de portefeuille et de conseils en investissement, succursales d'institutions financières de l'EEE, Organismes de placement collectif, Caisse des dépôts & consignations, Entreprises de marché.

5.80. Pour d'autres professions identifiées comme particulièrement vulnérables au BC/FT telles que les **avocats ou les diamantaires, les transmissions à la CTIF sont quasi-inexistantes**. Concernant les avocats, les DOS doivent passer par le filtre du bâtonnier qui ne doit pas exercer un contrôle d'opportunité mais vérifier que les critères requis par la loi LBC/FT sont remplis. On rappelle que les avocats ne sont visés par les mesures LBC/FT que pour une série limitée d'opérations, liées pour l'essentiel à des transactions immobilières et financières, et à la vie des sociétés (art. 3 5° loi LBC/FT). Leur interprétation des activités qui doivent faire l'objet d'une DOS réduit encore le champ d'application de l'obligation, dans la mesure où « l'origine criminelle des fonds » qu'ils peuvent soupçonner ne s'apparente pas toujours à du BC/FT et ne donne alors pas lieu à une DOS. Il semble que cette interprétation soit partagée par les notaires. D'autre part, les avocats tendent à donner une lecture large de « l'évaluation de la situation juridique de leur client » (art. 26 §3 al. 2 loi LBC/FT) qui les exempt de faire une DOS pour des informations reçues du client dans ce contexte<sup>23</sup>. On peut s'interroger à ce titre sur le bien-fondé du filtre du bâtonnier, instauré lorsque le dispositif a été mis en place afin de s'assurer que les déclarations rentraient bien dans le champ de la loi. Il semble aujourd'hui que les conditions requises par la loi ont été clarifiées et sont connues des avocats. Permettre aux avocats de déclarer directement auprès de la CTIF pourrait contribuer à renforcer la transparence des DOS et donner une meilleure visibilité sur les opérations suspectes auxquelles sont confrontés les avocats, à la CTIF et à la profession dans son ensemble.

5.81. Les diamantaires font également preuve d'une forte réticence à déclarer des opérations suspectes, ce qui est reflété dans le faible nombre de DOS et pour des montants qui paraissent excessivement réduits par

23 L'art. 4.72 dernier al. du Code de déontologie de l'Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone prévoit que « Lorsque l'avocat dissuade son client d'effectuer une transaction susceptible de donner lieu à une déclaration de soupçon, l'avocat ne doit pas faire de déclaration de soupçon auprès de son bâtonnier » (Moniteur Belge / Belgisch Staatsblad, 2013).

rapport aux volumes traités par la profession. Cette attitude est expliquée par des facteurs d'ordre culturel, liés en particulier à la tradition de discrétion qui unit les diamantaires. Les diamantaires indiquent s'en remettre à leurs banques afin qu'elles décident ou non d'effectuer des déclarations.

### (f) *Contrôles internes*

5.82. *Institutions financières* – **Des contrôles internes et des procédures visant le respect des obligations de LBC/FT sont mis en place dans le secteur financier.** Il existe des contrôles de 1<sup>er</sup> et de 2<sup>e</sup> niveau, y compris pour Bpost (qui fonctionne sur le même modèle et avec le même *compliance officer* que Bpost Banque) et les banques de diamantaires. Celles-ci ajoutent que l'audit interne est un élément essentiel de leur dispositif préventif, envisagé lors des échanges avec la BNB. Cette organisation n'est forcément pas aussi structurée dans des petits établissements comme celui de petits bureaux de change (principe de proportionnalité).

5.83. *EPNFD* – **Des contrôles internes et des procédures pour assurer le respect des obligations de LBC/FT sont mis en place dans les plus grosses structures** des professions non financières. Du fait de la taille souvent modeste des assujettis non financiers, ce constat ne requiert pas une attention particulière.

### (g) *Limitation des paiements en espèces*

5.84. **Les mesures relatives aux limitations des paiements en espèces** (10 % du prix total du bien ou du service dans la limite de 3 000 EUR, art. 21 loi LBC/FT) **posent des problèmes d'interprétation qui ont un impact sur leur application pratique.** Elles sont destinées à s'appliquer uniquement à l'acte de vente par un commerçant ou un prestataire de service, sauf exception pour l'achat de métaux précieux. En revanche, le vendeur et l'acheteur commettent une infraction et peuvent être tous les deux poursuivis. La rédaction actuelle, et l'interprétation qui en est donnée par les autorités compétentes, ne délimitent cependant pas clairement ce champ d'application, ce qui nuit à la sécurité juridique des opérations réalisées par certains commerçants ainsi qu'à une bonne maîtrise de la circulation des espèces. De plus, l'articulation des mesures figurant dans la loi LBC/FT, et leur application conjointe avec les autres dispositions applicables en cette manière<sup>24</sup>, notamment l'interdiction du rachat du cuivre en espèces et les mesures applicables aux métaux précieux, demandent à être éclaircies.

5.85. **En conclusion**, les institutions financières semblent disposer d'une bonne compréhension des risques. Les EPNFD paraissent ne pas toutes avoir pris la mesure des risques de BC/FT auxquels elles sont exposées, et de la nécessité de se prémunir contre de potentiels abus liés au BC/FT.

5.86. Les obligations de LBC/FT sont bien comprises en général par les institutions financières, et les mesures de LBC/FT mises en œuvre sont proportionnées et appropriées en fonction des risques. Des lacunes existent néanmoins pour certains établissements de paiement et certains bureaux de change, concernant en particulier la compréhension des exigences relatives aux bénéficiaires effectifs et aux PPE. Le secteur financier semble aussi appliquer des mesures de vigilance renforcées dans les situations de risque reconnues comme élevées, d'une manière plus limitée cependant pour les relations de correspondance bancaire et les virements électroniques au sein de l'UE.

5.87. Des efforts ont été menés au cours des dernières années par un grand nombre d'EPNFD pour la mobilisation et la sensibilisation des professionnels autour de la LBC/FT. Ces actions doivent être poursuivies afin que la mise en œuvre des mesures soit satisfaisante. Les mesures renforcées appliquées par les EPNFD par exemple semblent limitées pour les situations qui requièrent une attention soutenue. Lorsque les exigences de vigilance relatives à la clientèle n'ont pu être respectées, les EPNFD indiquent refuser l'établissement d'une relation d'affaires ou la réalisation d'une opération, même si elles n'envoient pas de DOS. La mise en

24 Par exemple la loi du 29 décembre 2010 modifiée en juillet 2013 qui interdit le rachat de cuivre en espèces, et impose aux vendeurs de vieux métaux et de métaux précieux l'obligation d'identifier leurs clients qui achètent en espèces pour un montant de plus de 500 EUR.

œuvre des mesures de LBC/FT par les diamantaires ne semble pas être d'un niveau suffisant pour garantir que les risques élevés du secteur soient maîtrisés.

5.88. Le secteur financier a de manière générale intégré la pratique des DOS. Néanmoins, un bureau de change et certains établissements de paiement agissant via un réseau d'agents effectuent aussi une part importante de DOS automatiques, qui ne contribuent pas à apporter d'informations complémentaires sur les opérations d'un client déjà déclaré. Les EPNFD soumises à des obligations de transmission d'opérations sur la base de seuils/critères s'en tiennent souvent à ce type de déclarations « objectives » et ne s'attachent pas aux déclarations reposant sur une appréciation de la suspicion liée aux transactions effectuées. Les DOS des avocats et des diamantaires demeurent quasi-inexistantes. Un renforcement des contrôles de LBC/FT par les autorités compétentes est nécessaire pour s'assurer que les obligations des assujettis sont adéquatement appliquées.

5

5.89. **Le niveau d'efficacité atteint par la Belgique pour le Résultat immédiat 4 est modéré.**

### 5.4 Recommandations sur les mesures préventives

#### Sur le cadre juridique de LBC/FT

- La Belgique devrait adapter sa législation aux Recommandations du GAFI de 2012, en particulier pour ce qui concerne le renforcement de l'approche fondée sur les risques, les situations pour lesquelles une vigilance simplifiée peut s'appliquer, les PPE, la correspondance bancaire, les pays présentant un risque plus élevé, les virements électroniques, et les nouvelles technologies.
- La Belgique devrait clarifier et simplifier la législation relative à la limitation des paiements en espèces, tant concernant son champ d'application que l'articulation des différentes mesures applicables.

#### Sur les risques de BC/FT

- La Belgique devrait s'assurer que les autorités de contrôle et les personnes et organismes assujettis tiennent compte des résultats des évaluations nationales de risques de BC et de FT dans les analyses de risques qu'ils développent au niveau sectoriel, et pour chaque assujetti au niveau individuel, lorsque cela est pertinent. Les personnes et organismes assujettis devraient aussi contribuer aux mises à jour des analyses nationales en se basant sur les situations de risque rencontrées.
- La Belgique devrait favoriser la circulation des informations disponibles sur le risque (évaluations sectorielles, typologies, études thématiques, bilans de contrôles, etc.) entre autorités publiques (CTIF, BNB, FSMA, Police, etc.) et secteur privé.

#### Sur la compréhension et l'information sur la LBC/FT

- Les autorités de contrôles et les organisations professionnelles des EPNFD devraient prendre des initiatives pour promouvoir et expliquer les règles de LBC/FT applicables, afin de renforcer leur mise en œuvre effective.
- Les autorités de contrôle devraient mettre en œuvre des actions de pédagogie ciblées et adaptées, en s'appuyant sur des lignes directrices, vis-à-vis de certaines institutions financières (bureaux de change, établissements de paiement, établissements de monnaie électroniques) et des EPNFD concernant les notions de bénéficiaires effectifs et de PPE.
- La Belgique devrait développer la consultation et la concertation avec le secteur privé pour expliquer

les obligations LBC/FT lorsque cela s'avère nécessaire, et clarifier les attentes vis-à-vis des assujettis (ex. lignes directrices, bilans d'actions de la CRF et des autorités de contrôle).

### Sur la mise en œuvre de l'approche basée sur les risques

- Les autorités belges devraient accompagner les EPNFD dans leur processus d'évaluation des risques BC/FT au niveau sectoriel.
- La Belgique devrait soutenir la définition de priorités d'actions par les différents secteurs non financiers pour maîtriser ces risques et mettre en place des mesures de prévention proportionnées.

5

### Sur les déclarations d'opérations suspectes (DOS)

- La Belgique devrait revoir la procédure définie pour les DOS des avocats et son bien-fondé à la lumière de l'expérience acquise.
- Pour les diamantaires, la Belgique devrait mener des actions de sensibilisation et de pédagogie concernant les obligations de déclaration. Des actions adaptées, à même de provoquer un changement dans la mobilisation des professionnels, devraient être aussi organisées avec l'association professionnelle.
- Pour les casinos, la Belgique devrait revoir et mettre à jour l'Arrêté royal de 1999 qui définit les opérations qui doivent être déclarées à la CTIF.

### Bibliographie

- Assuralia (2014), *Canaux de distribution de l'assurance – Chiffres 2012*, Assuralia, Bruxelles, [www.assuralia.be/fileadmin/content/stats/02\\_Overige\\_Assuraliastudies/Distributiekanalen/FR\\_Distribution\\_2012.pdf](http://www.assuralia.be/fileadmin/content/stats/02_Overige_Assuraliastudies/Distributiekanalen/FR_Distribution_2012.pdf).
- BNB (2013), *BNB Rapport annuel 2013, Statistical Annex*, BNB, Bruxelles, [www.nbb.be/doc/ts/Publications/NBBReport/2013/EN/T2/report2013\\_T2\\_annex.pdf](http://www.nbb.be/doc/ts/Publications/NBBReport/2013/EN/T2/report2013_T2_annex.pdf)
- Chancellerie du Premier Ministre (2010), *Loi portant des dispositions diverses, 29 décembre 2010* Chancellerie du Premier Ministre, Bruxelles, [www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2010122901&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2010122901&table_name=loi) (French only)
- Eurostat (2013), *Transfers by migrants to their country of origin remained stable at nearly 39 bn euro in 2012*, Eurostat Communiqué de presse, 187/2013 - 10 décembre 2013, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5168122/2-10122013-AP-EN.PDF/3c235475-1e11-4071-9435-6e6f7f241664?version=1.0>
- Febelfin (2014a), *Chiffres-clés 2012-2013 (Facts & Figures, 2012-2013)*, Febelfin, Bruxelles, [www.febelfin.be/sites/default/files/files/ff\\_fr\\_2014\\_gmr.pdf](http://www.febelfin.be/sites/default/files/files/ff_fr_2014_gmr.pdf)
- Febelfin (2014b), *Le secteur financier demande plus de clarté et de sécurité juridiques dans la lutte contre la fraude fiscale grave*, communiqué de presse, janvier 2014, Febelfin, Bruxelles, [www.febelfin.be/fr/le-secteur-financier-demande-plus-de-clarte-et-de-securite-juridiques-dans-la-lutte-contre-la-fraude](http://www.febelfin.be/fr/le-secteur-financier-demande-plus-de-clarte-et-de-securite-juridiques-dans-la-lutte-contre-la-fraude)
- FSMA (2014), *FSMA Rapport annuel 2013*, FSMA, Bruxelles, [www.fsma.be/~/\\_/media/Files/fsmafiles/pub/en/fsma\\_2013.ashx](http://www.fsma.be/~/_/media/Files/fsmafiles/pub/en/fsma_2013.ashx)

## MESURES PRÉVENTIVES

GAFI (2005), *3eme rapport d'évaluation mutuelle de la lutte anti-blanchiment de capitaux et contr le financement du terrorisme en Belgique*, GAFI, Paris, [www.fatf-gafi.org/fr/pays/a-c/belgique/documents/evaluationmutuelledelabelgique.html](http://www.fatf-gafi.org/fr/pays/a-c/belgique/documents/evaluationmutuelledelabelgique.html)

GAFI (2013), *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](http://www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends/documents/ml-tf-through-trade-in-diamonds.html)

Gaming Commission (2013), *The Belgian Gaming Commission's official list of A+ licences attributed to casinos in Belgium*, 2013, Gaming Commission, Bruxelles, [www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhksweb\\_nl/documents/Ax.pdf](http://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhksweb_nl/documents/Ax.pdf)

5

Ministry of Justice (2005), Arrêté royal relatif à la création d'un système de traitement des informations concernant les joueurs exclus des salles de jeux de hasard de classe I et de classe II, Bruxelles, [www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2004121532&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2004121532&table_name=loi)

Ministère des Finances et Ministère de la Justice (2010), *Arrêté royal portant adaptation de la liste des organismes soumis à la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme*, Bruxelles, [www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&table\\_name=loi&cn=2010050602](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2010050602)

Ministry of Justice, Ministry of Finance et al (2011), *Arrêté royal mettant en oeuvre l'évolution des structures de contrôle du secteur financier*, Royal Decree, Bruxelles [www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2011030301&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2011030301&table_name=loi)

Moniteur Belge / Belgisch Staatsblad (2002), *Loi relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers*, 6 aout 2002, [www.fsma.be/~media/Files/fsmafiles/wetgeving/wet\\_loi/2002-08-02\\_Wet-Loi.ashx](http://www.fsma.be/~media/Files/fsmafiles/wetgeving/wet_loi/2002-08-02_Wet-Loi.ashx)

Moniteur Belge / Belgisch Staatsblad (2013), *Publication conforme aux articles 472 à 478 de la loi-programme du 24 décembre 2002, modifiés par les articles 4 à 8 de la loi portant des dispositions diverses du 20 juillet 2005*, 17 janvier 2013, Bruxelles, [www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2013/01/17\\_1.pdf](http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2013/01/17_1.pdf) (French only)

Banque Mondiale (2013), *Remittance Prices Worldwide*, World Bank, Washington, <http://remittanceprices.worldbank.org/en/countrycorridors>



## 6. CONTRÔLE

### Conclusions principales

#### Institutions financières

Dans le secteur financier, les autorités de contrôle ont identifié en général les principaux risques élevés. La compréhension des risques n'est cependant pas suffisamment continue, du fait de l'insuffisance des contrôles effectués, en particulier les contrôles sur place.

À ce jour, la mise en œuvre des contrôles fondés sur les risques de BC/FT par la BNB est réduite. Les contrôles sur place en matière de LBC/FT sont limités, ce qui s'explique par une appréciation insuffisante des risques de BC/FT auxquels les institutions sont exposées et par un déficit de ressources. La BNB a récemment lancé un questionnaire périodique, qui lui permettra d'obtenir une information spécifique et systématique sur les risques de BC/FT, et de mieux déterminer les priorités de contrôle.

Pour la FSMA, les contrôles de LBC/FT mis en place visent le secteur des bureaux de change, identifié comme le plus risqué en termes de BC/FT, et sont appropriés. Néanmoins ce contrôle devrait être renforcé en ce qui concerne la qualité des DOS, du fait d'une part importante de déclarations automatiques. Pour les sociétés de gestion d'organismes de placement collectif, de gestion de portefeuille et de conseil en investissement et les entreprises hypothécaires, compte-tenu des risques plus limités que présentent ces activités, le contrôle de LBC/FT s'inscrit dans des contrôles sur place plus globaux. Pour le secteur des intermédiaires financiers, il n'y a pas de contrôles sur place spécifiques et qualitatifs pour s'assurer du respect des obligations LBC/FT.

Le SPF Finances a mené des visites sur place auprès de Bpost, à titre d'information, sur les dispositifs et les procédures de LBC/FT en place, mais à ce stade aucune mesure/action de contrôle proprement dite n'a été menée.

Pour les secteurs financiers sous supervision du SPF Économie, aucun contrôle à distance ou sur place n'a été mené. Il s'agit néanmoins de secteurs à faible risque (sociétés de crédit à la consommation, entreprises de location-financement).

Les principales autorités de contrôle du secteur financier mènent une politique de promotion de la compréhension des risques de BC/FT et d'explicitation des obligations en matière de LBC/FT essentiellement par le biais d'une Ligne directrice, concrète et étoffée, et de circulaires conjointes (BNB/FSMA), et par le renvoi au site et au rapport annuel de la CTIF.

### **Entreprises et professions non financières désignées**

Des efforts ont été menés au cours des dernières années pour la mobilisation et la sensibilisation des entreprises et des professions non financières désignées (EPNFD) autour de la LBC/FT. Les autorités de contrôle ont été désignées et les dispositifs réglementaires sont en place. Certaines professions se sont engagées très activement pour promouvoir les mesures de LBC/FT (notaires, professions du chiffre par exemple). Ce rôle est joué essentiellement par les organismes professionnels comme pour les diamantaires ou les agents immobiliers, avec le soutien de l'autorité de contrôle.

Les autorités de contrôle des EPNFD ont en général identifié les risques les plus élevés. Mais les dispositifs permettant de suivre l'évolution de ces risques et de s'assurer qu'ils sont connus et compris restent à établir.

6

En général, le contrôle des EPNFD demeure encore très limité voire inexistant. L'approche fondée sur les risques lorsqu'elle existe se limite à l'appréciation portée sur le rapport annuel de LBC/FT, qui détermine les entreprises à contrôler de manière prioritaire, tandis que les contrôles exercés sont ensuite uniformes.

Dans un certain nombre de secteurs non financiers – professionnels du droit et du chiffre – confier la responsabilité des contrôles à des professionnels en activité pourrait avoir un impact négatif sur l'efficacité de la surveillance.

Pour les secteurs financiers et non financiers, les contrôles limités et l'absence significative de sanctions prises exclusivement en matière de BC/FT ont un impact majeur sur l'efficacité des mesures de LBC/FT.

## 6.1 Contexte

6.1. *Institutions financières* – En 2010, l'**architecture du contrôle belge des institutions financières** organisé autour de la Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA) a été modifiée<sup>1</sup>. Le modèle de contrôle introduit repose sur deux piliers (modèle « *twin peaks* ») :

- un pilier prudentiel, confié à la Banque Nationale de Belgique (BNB), qui exerce les différentes fonctions de contrôle prudentiel en ce qui concerne les établissements de crédit, les entreprises d'investissement ayant le statut de société de bourse, les entreprises d'assurance et de réassurance, les organismes de compensation et de liquidation, les établissements de paiement, les établissements de monnaie électronique et les sociétés de cautionnement mutuel ;
- une autorité de contrôle, l'Autorité des services et marchés financiers (Financial Services and Markets Authority-FSMA), qui exerce, d'une part, toutes les fonctions de contrôle des acteurs non soumis au contrôle prudentiel et des marchés et produits financiers et, d'autre part, le contrôle des règles de conduite des acteurs du secteur financier et le contrôle de l'information et de la protection des consommateurs. Elle se voit confier la responsabilité des organismes de placement collectif, sociétés de gestion d'organismes de placement collectif, entreprises d'investissement ayant le statut de sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement, bureaux de change, entreprises de marché, intermédiaires d'assurance et de réassurance, intermédiaires en services bancaires et d'investissement, et entreprises et opérations relatives au crédit hypothécaire.

6.2. Le contrôle sur les institutions financières dont sont responsables la BNB et la FSMA s'étend au respect des obligations en matière de LBC/FT. La coopération entre la BNB et la FSMA est organisée par un Protocole signé en mars 2013. Il leur permet d'échanger des informations dans le but de coordonner leurs politiques de contrôle, y compris en matière de LBC/FT afin de s'assurer que leur interprétation du dispositif est identique et qu'elles mettent en œuvre des mesures et procédures de contrôle cohérentes. Cette coordination s'impose d'autant plus en matière de LBC/FT que des compétences sont partagées, par exemple en matière d'entreprises d'investissement, la FSMA assure le contrôle des sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement tandis que la BNB exerce le contrôle des sociétés de bourse, ou en matière d'assurances où la BNB est chargée des entreprises, tandis que la FSMA contrôle les intermédiaires<sup>2</sup>. Le tableau figurant au Chapitre 5, point 5.1.(b) présente les autorités responsables des différentes institutions financières.

6.3. En novembre 2014, avec l'introduction du Mécanisme de surveillance unique des banques, la Banque centrale européenne (BCE) est devenue seule compétente pour la surveillance prudentielle directe des banques européennes importantes (« *significant banks* »)<sup>3</sup> et elle **exercera donc un contrôle direct sur des groupes financiers belges**<sup>4</sup>. Cependant, les **missions de surveillance qui ne sont pas confiées à la**

1 La réforme a fait l'objet de la Communication CBFA\_2011\_15 du 23 mars 2011 (CBFA, 2011).

2 Il est également à noter que la BNB et la FSMA partagent des compétences pour la surveillance du groupe Euroclear : la BNB en ce qui concerne la surveillance pour les règlements de titres et les activités bancaires du groupe, et la FSMA pour la protection des investisseurs et les règles de conduite relatives aux marchés financiers.

3 C'est-à-dire en particulier celles ayant des actifs d'un montant supérieur à 30 milliards EUR ou représentant au moins 20 % du PIB de leur pays d'origine ou qui ont demandé ou reçu une aide financière directe du Fonds européen de stabilité financière ou du Mécanisme européen de stabilité ou dont les activités transfrontalières sont importantes (article 6.4 Règlement 1024/2013, Journal officiel de l'Union européenne, 2013). Pour les banques transfrontalières, les procédures existantes pour la coordination des superviseurs du pays d'origine et du pays d'accueil continueront à s'appliquer. Pour les établissements où la BCE assumera le rôle de superviseur direct, elle occupera les fonctions de l'autorité du pays d'origine et du pays d'accueil pour tous les États membres participants.

4 Banque Central Européenne (2014).

**BCE, dont la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de BC/FT, restent du ressort des autorités nationales**<sup>5</sup>. Les autres banques restent exclusivement sous le contrôle prudentiel des autorités nationales, en l'occurrence la BNB, mais un *reporting* des résultats de ce contrôle sera assuré auprès de la BCE.

6.4. Conformément aux **règles organisant le passeport européen**, les institutions financières de l'EEE qui exercent des activités en Belgique à travers une succursale (libre établissement) sont soumises au contrôle LBC/FT des autorités belges, en coopération avec les autorités de leurs pays d'origine. Les institutions financières de l'EEE qui exercent des activités en Belgique sans y être établies (libre prestation de services, LPS) sont soumises au contrôle LBC/FT des autorités de leur pays d'origine. Les établissements de paiement et de monnaie électronique, originaires d'un autre État membre de l'EEE offrant des services de paiement en Belgique en y recourant à des agents situés en Belgique (forme de libre établissement) sont assujettis à la loi du 11 janvier 1993. Ils doivent désigner une personne responsable de l'application de la loi belge de LBC/FT, qui doit être établie en Belgique. C'est à travers cette personne – le « point de contact central » – que s'exerce le contrôle de LBC/FT de l'établissement par les autorités belges.

6

6.5. **Le SPF Finances est en charge du contrôle de Bpost** pour ce qui concerne les activités financières pour lesquelles elle est soumise au régime de LBC/FT (cf. Chapitre 5). Bpost agit également en qualité d'agent d'un important établissement de paiement européen, pour ses activités de transferts de fonds en Belgique. Dans ce cadre, le SPF Finances est aussi compétent pour le contrôle de cet établissement de paiement européen agissant via Bpost, qui en est également le point de contact central (cf. Chapitre 5 et c. 14.3).

6.6. **Le SPF Économie est en charge du contrôle des entreprises de location financement et des établissements de crédit à la consommation.** Il est également responsable pour le contrôle du respect des limitations de paiements en espèces (cf. Chapitre 3).

6.7. *Entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) - La loi du 18 janvier 2010* a introduit un nouvel article 39 dans la loi du 11 janvier 1993 qui **transfère la responsabilité du contrôle LBC/FT des EPNFD de la CTIF aux autorités de contrôle, de tutelle ou disciplinaires respectives de ces entreprises et professions**. Le tableau figurant dans le Chapitre 5, point 5.1.(b) présente les autorités en charge des contrôles LBC/FT des différentes EPNFD.

## 6.2 Conformité technique (R.26 à 28, R.34, R.35)

### *Recommandation 26 – Réglementation et contrôle des institutions financières*

6.8. **La Belgique est partiellement conforme à la R. 26** – Pour les institutions financières soumises à leur contrôle, la BNB et la FSMA ont mis en place des processus et des outils pour définir leur profil de risque prudentiel, dont le BC/FT est l'une des composantes, mais sans que soit suffisamment établie pour la BNB la part du risque de BC/FT identifié pour chacune des institutions. À l'exception des bureaux de change que contrôle la FSMA, l'étendue et la fréquence des contrôles BC/FT ne sont pas formalisées spécifiquement en fonction du type et du niveau de risque BC/FT identifié pour chacune des institutions. La BNB et la FSMA revoient régulièrement le profil des risques des institutions placées sous leur contrôle, sans qu'il soit établi quelle part le risque de BC/FT joue dans l'étendue de cette révision. Le SPF Finances en charge du contrôle d'un important établissement de paiement européen pour le service de transmission de fonds fourni en Belgique via Bpost ne précise pas la méthode de contrôle appliquée. C'est également le cas pour le SPF Économie en charge néanmoins de secteurs présentant de moindre risques (entreprises de crédit à la consommation et les entreprises de location financement).

5 La BCE devra, le cas échéant, coopérer pleinement avec les autorités nationales qui ont pour mission d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs et de lutter contre le BC/FT - Règlement 1024/2013, considérants 28 et 29. Journal officiel de l'Union européenne (2013).

### Recommandation 27 – Pouvoirs des autorités de contrôle

6.9. **La Belgique est en grande partie conforme à la R. 27** – La BNB et la FSMA sont dotées de pouvoirs généraux pour contrôler, surveiller et sanctionner les institutions financières, y compris en appliquant les mesures de contrainte dont elles disposent dans le cadre plus général de leurs pouvoirs de sanction en matière prudentielle. En revanche, le SPF Économie et le SPF Finances ne disposent que des sanctions prévues par la loi LBC/FT qui se limitent à des mesures de publicité et des sanctions administratives.

### Recommandation 28 – Réglementation et contrôle des EPNFD

6.10. **La Belgique est partiellement conforme à la R. 28** – Il existe plusieurs lacunes : l'absence de dispositions *fit and proper* touche notamment le secteur des diamantaires, reconnu comme à risque élevé. Par ailleurs, de manière générale, les programmes de contrôles, lorsqu'ils existent, ont été établis sans appréciation du risque des professionnels de manière individualisée, ni référence au risque du secteur. Il n'est pas indiqué comment le profil de risque des assujettis impacte l'étendue et la fréquence des contrôles.

6

### Recommandation 34 – Lignes directrices et retour d'informations

6.11. **La Belgique est largement conforme à la R. 34** – Les autorités compétentes, et en particulier la CTIF, ainsi qu'un certain nombre d'autorités de contrôle et d'organismes d'autorégulation diffusent des informations de nature générale et thématique en rapport avec la LBC/FT et établissent des lignes directrices à destination des personnes et organismes assujettis. On constate cependant qu'aucune mesure spécifique n'a récemment été prise par le SPF Finances et le SPF Économie, ni par les autorités en charge des casinos, avocats des barreaux francophones et germanophone, et huissiers. La CTIF diffuse un retour d'informations général dans le rapport annuel qui présente des statistiques pertinentes par secteur, ainsi que des typologies élaborées à partir des analyses des déclarations. Les autorités de contrôle ne participent ni ne prennent d'initiative quant aux retours d'informations sectoriels relatifs à la mise en œuvre des obligations déclaratives sur la base des observations faites lors de leurs contrôles. De telles actions pourraient aider les déclarants à détecter et déclarer des opérations suspectes.

### Recommandation 35 – Sanctions

6.12. **La Belgique est en grande partie conforme à la R. 35** – Une gamme de sanctions assez diversifiée – pénales, administratives, disciplinaires à la disposition des autorités de contrôle prudentielle – peut être appliquée aux manquements aux obligations de LBC/FT, spécifiquement ou par le biais des contrôles prudentiels. Pour apprécier la proportionnalité des sanctions, il n'est cependant pas établi si et comment l'échelle ou la nature de ces sanctions peut varier en fonction de la nature et de l'étendue du manquement constaté, de l'institution à l'origine du manquement, de la gravité et du nombre de griefs, de l'état de récidive ou non, ou d'autres critères pertinents. Lorsque des sanctions sont prononcées à l'égard des personnes morales, ses dirigeants peuvent aussi être sanctionnés. Pour certaines EPNFD, cela requiert le prononcé d'une peine disciplinaire à l'encontre du dirigeant.

## 6.3 Efficacité : Résultat immédiat 3 (Contrôle)

### (a) Agréments et contrôles *fit and proper* des dirigeants et des actionnaires

6.13. *Institutions financières* - **La BNB dispose de mécanismes aux fins de vérifier le caractère *fit and proper* des dirigeants et des actionnaires significatifs ou de contrôle, à la fois lors des demandes d'agrément ou d'enregistrement, et lors de changements de dirigeants ou d'actionnariat** qui doivent lui être notifiés. Ces procédures sont décrites dans des circulaires de la BNB auxquelles l'équipe d'évaluation a eu accès. Ces actions passent notamment par la consultation du casier judiciaire ou des demandes d'information sur d'éventuelles actions en cours auprès du parquet. La BNB fait état de cas dans lesquels elle a été en contact avec les autorités judiciaires pour des dossiers pénaux concernant des candidats-dirigeants, qui pouvaient mettre en cause leur honorabilité à administrer une institution financière. Ces contrôles s'effectuent également par le recours à la coopération internationale auprès d'autorités homologues étrangères lorsque

la situation présente une dimension transfrontière. La BNB indique que les refus formels d'agrément sur la base du *fit and proper* sont extrêmement rares car les demandes d'agrément posant problème sur ces aspects sont systématiquement retirées par les demandeurs concernés au stade de l'examen par ses services. La BNB a exposé plusieurs cas aux évaluateurs, dans lesquels suite aux demandes d'informations complémentaires de la BNB relatives à la qualité des actionnaires, des demandes ont été retirées ou des projets annulés, par exemple en matière de cession/acquisition d'une société d'assurance. La BNB cite aussi le cas de refus d'un agrément bancaire du fait de difficultés liées au statut de l'actionnaire majoritaire, compagnie financière transnationale dont la surveillance consolidée effective aurait pu poser problème.

6.14. **La FSMA a aussi des mécanismes de surveillance en place pour vérifier la qualité des dirigeants et des actionnaires exerçant un contrôle sur les sociétés** dont elle est en charge. Elle les met en œuvre lors des demandes d'agrément et d'enregistrement et lors des changements de dirigeants ou d'actionnaires qui doivent lui être notifiés. Elle cite le cas de demandes de modifications de l'actionnariat refusées du fait de la difficulté à tracer la provenance des fonds destinées à l'acquisition des titres. Elle peut aussi recourir à des homologues étrangers, ce qui n'est pas fréquemment le cas étant donné le caractère essentiellement domestique des institutions sous son contrôle. La FSMA dispose aussi d'un service dédié à la recherche des cas d'exercices illégaux d'activités financières, avec la transmission d'une vingtaine de dossiers par an au parquet.

6.15. **Entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) - La pratique des activités des EPNFD est soumise à des conditions visant notamment à éviter les risques d'infiltration par des criminels ou leurs complices.** De manière générale, l'inscription ou l'agrément prévoit la production d'un certificat de bonne vie et mœurs qui renseigne sur d'éventuelles condamnations inscrites au casier judiciaire. Seuls les diamantaires ne sont pas soumis à des conditions d'honorabilité mais le SPF Économie peut refuser l'inscription dans le registre sur une base discrétionnaire. Pour les avocats et les réviseurs d'entreprise, l'inscription et la surveillance du registre professionnel relèvent respectivement du parquet et du Procureur général.

6.16. Malgré cet encadrement, on a constaté que dans un cas isolé toujours en cours, l'autorité de contrôle des réviseurs d'entreprises n'a pas retiré la qualité professionnelle à une personne qui avait été condamnée en appel pour faux et usage de faux en écritures, faux et usage de faux fiscal, escroquerie et fraude fiscale, dans l'exercice de ses fonctions professionnelles, ce qui pourrait poser des réserves sur l'efficacité des actions de surveillance en ce domaine.

6.17. La Commission des jeux de hasard considère que le plus grand risque de BC/FT auquel les casinos sont exposés est d'être infiltrés par des criminels. Elle procède donc à des vérifications poussées sur les actionnaires et dirigeants potentiels des établissements avant de leur accorder une licence (entretiens en personne, application de critères subjectifs pour apprécier la qualité de l'actionnariat, etc.), et peut communiquer avec d'autres administrations, fiscale notamment. La Commission a aussi établi une liste noire des sites de jeux illégaux en Belgique, qui n'ont pas accès à un serveur en Belgique.

6.18. De manière générale, **des informations sont requises sur l'actionnariat des EPNFD, y compris les changements intervenant au cours de la vie de l'entreprise, sous peine de sanctions.** Pour les professions du chiffre et du droit, la majorité des parts et des votes au sein des associations et groupements doit être détenue par des professionnels agréés. Les autorités d'agrément/de contrôle demandent aux gérants une déclaration quant aux bénéficiaires effectifs et/ou la production du registre des actionnaires. Il n'existe pas d'exigences relatives à la communication d'informations sur les actionnaires concernant les agents immobiliers et les diamantaires. Une action du SPF Économie est néanmoins en cours pour obtenir directement de la part des commerçants en diamants enregistrés l'identité des actionnaires qui détiennent plus de 25 % des parts de leurs sociétés.

6.19. L'existence d'une offre de services de conseil juridique et fiscal par des personnes qui n'appartiennent pas aux professions réglementées et ne sont soumises à aucune des obligations LBC/FT, ou par des professionnels qui enfreignent les règles qui encadrent leurs activités, y compris en matière de BC/FT est préoccupante. C'est particulièrement le cas pour la pré-constitution de sociétés et l'exécution d'actes afférents à la vie des sociétés. Outre que ces activités peuvent chercher à tromper sur la qualité de celui qui les délivre, elles peuvent aussi résulter en des opérations visant à détourner l'utilisation des sociétés à des

fins de BC/FT. L'absence de réglementation des sociétés de domiciliation (cf. Chapitre 5) accentue les risques de détournement de personnes morales par ces mécanismes. Ce sujet pose aussi question sur l'efficacité des contrôles s'appliquant à certaines EPNFD.

6.20. L'organisation des agents immobiliers mène une action continue et efficace pour la poursuite des individus pratiquant l'activité sans agrément.

### *(b) Contrôles LBC/FT des institutions financières*

## **Contrôles par la Banque Nationale de Belgique**

6.21. *Compréhension des risques BC/FT - D'une manière générale, la BNB a identifié les principales activités financières sous son contrôle exposées à des risques de BC* : les services de transmission de fonds, en particulier ceux qui impliquent un réseau d'agents, les activités liées à la circulation des espèces, à la gestion de fortune avec des préoccupations quant à la connaissance de l'origine des fonds (dans le contexte particulier et récent de la Déclaration Libératoire Unique qui a permis aux contribuables belges de régulariser leur situation fiscale<sup>6</sup>), ou à la monnaie électronique et à la banque en ligne, qui paraissent néanmoins relativement limitées dans leur utilisation à ce stade. Les secteurs d'activité des clients des banques sont également facteurs de risque, notamment certains commerces où les transactions se font principalement en espèces, comme la revente de véhicules d'occasion ou les sociétés de nettoyage.

6.22. **La BNB se tient informée de l'émergence et de l'évolution des risques BC/FT grâce à des sources extérieures** qui s'intéressent aux phénomènes primaires de BC/FT (informations dans les collèges de supervision, fora européens comme la Commission européenne ou les autorités européennes de supervision, GAFI, presse, etc.). Elle se concentre sur le contrôle des procédures et dispositifs mis en place par les institutions financières pour être capables de détecter les opérations atypiques, et de faire face de manière efficace aux menaces. Elle n'a donc pas une approche proactive pour la connaissance de la criminalité liée au BC/FT, et intervient en réaction aux alertes ou phénomènes avérés de BC/FT, qu'il revient selon elle à la CTIF ou au secteur professionnel d'identifier et de suivre. Or dans le cadre de ses contrôles et de ses actions d'information, une autorité peut également être amenée à identifier les phénomènes de BC/FT qui ne l'auraient pas été par ailleurs, et concourir à l'identification des risques de BC/FT et s'assurer de leur compréhension par le secteur financier, et de leur prise en compte dans les dispositifs préventifs de LBC/FT. Cette démarche permettrait à la BNB d'alimenter l'approche fondée sur les risques qu'elle va engager et renforcer pour la conduite de ses contrôles de LBC/FT (cf. infra). Par ailleurs, il conviendrait de s'assurer que les informations extérieures sur les risques, qui sont diverses et nombreuses, fassent l'objet d'un référencement afin qu'elles soient accessibles et consultables par les services opérationnels de la BNB en charge de l'organisation des contrôles. La BNB devrait procéder également à l'analyse de données qui pourraient être pertinentes pour la LBC/FT et dont elle dispose en interne (ex. informations sur les virements recueillies dans le cadre de Target 2).

6.23. **La BNB indique qu'elle va intégrer les risques pertinents figurant dans les évaluations nationales de risques de BC et de FT**, dans l'approche fondée sur les risques qu'elle va engager et renforcer pour la conduite de ses contrôles LBC/FT. Elle a **néanmoins mené des actions spécifiques portant sur des secteurs identifiés comme à risque élevé par l'évaluation nationale des risques de BC**. Par exemple dès 2010 et à nouveau en 2013, la BNB a appelé l'attention des institutions financières sur les risques associés à des **mouvements importants d'espèces** (dépôts ou retraits), notamment en relation avec des **transactions sur l'or**<sup>7</sup>. Elle mentionne aussi un exemple d'investigation qu'elle a menée, concernant une banque systémique qui aurait effectué une DOS tardive auprès de la CTIF pour des opérations de retraits en espèces d'un montant important. L'action de la BNB a été initiée après information par le parquet, lui-même informé par la CTIF. Cet exemple renforce **la nécessité de voir la BNB coopérer de manière régulière avec la CTIF** (cf. Chapitre 1),

6 Loi du 11 juillet 2013 modifiant le régime de régularisation fiscale et instaurant une régularisation sociale.

7 BNB/FSMA (2013).

notamment du fait que les établissements de crédit sont parmi les principaux déclarants auprès de la CTIF (cf. Chapitre 5), et de lui permettre ainsi de contribuer de manière active à l'évaluation des risques de BC.

6.24. **S'agissant des risques FT dans le secteur financier, la priorité est le secteur de la transmission de fonds.** Pour le reste et notamment en matière de virements, la BNB souligne surtout la nécessaire application *rule based* des obligations en matière de gel des avoirs.

6.25. *Promotion de la compréhension des risques et des obligations de LBC/FT par les assujettis - La politique de promotion de la compréhension des risques de BC/FT et d'explicitation des obligations de LBC/FT passe à ce jour essentiellement par le biais d'une Ligne directrice* concrète et étoffée<sup>8</sup>, de circulaires conjointes BNB/FSMA<sup>9</sup> publiées suite à des alertes de la CTIF ou de phénomènes avérés de BC/FT, et par le renvoi au site et au rapport annuel de la CTIF. En outre, le rapport annuel de la BNB ne comporte que très peu d'éléments relatifs à sa politique de LBC/FT.

6

6.26. **Une démarche plus proactive de la BNB est à encourager**, basée sur un bilan de ses actions de contrôle, et débouchant sur des actions de pédagogie et d'information. Pour ce qui concerne en particulier les DOS, des initiatives conjointes avec la CTIF devraient être organisées. Il existe en effet une demande unanime du secteur financier rencontré pour un retour d'information régulier sur les DOS, afin de disposer d'un bilan général et sectoriel des déclarations effectuées, à l'exemple de ce qui existe actuellement de manière informelle avec les responsables conformité des grandes banques. Le secteur financier apprécie et utilise les outils déjà mis à sa disposition par la CTIF, notamment ses rapports annuels qui contiennent des informations statistiques et des typologies utiles. Un dialogue plus direct, plus ciblé et plus fréquent avec la CTIF et la BNB, sur la base des contrôles sur place de la qualité de la politique déclarative des établissements contrôlés, permettrait de disposer, par secteur, d'une appréciation qualitative des déclarations reçues et de ce qui est attendu pour en améliorer la qualité. Cela permettrait aussi de modifier l'approche de certains établissements de paiement qui fournissent le service de transmission de fonds directement ou via un réseau d'agents, qui effectuent une part significative de DOS automatiques. Par ailleurs, **une coopération renforcée avec la CTIF sur les typologies** qui impactent le secteur financier serait souhaitable. Des initiatives pour la prise de mesures anticipées, comme cela a été le cas pour les mesures de gel relatives à l'Ukraine permettraient d'intégrer ces cas dans les dispositifs d'alerte et de suivi des institutions financières (ex. utilisation de main d'œuvre clandestine brésilienne dans le secteur du nettoyage industriel, secteur de la construction, vente/revente de véhicules d'occasion en lien avec l'Afrique de l'Ouest notamment).

6.27. *Contrôles basés sur les risques BC/FT - La BNB procède à un examen du risque prudentiel à l'échelle sectorielle et pour chaque établissement.* Il en résulte une classification des institutions en *systemic, core, current, small* et *industrial supervision*. Au sein de chacune de ces catégories, une évaluation individualisée des risques auxquels chaque institution est exposée est opérée périodiquement, afin de déterminer les actions de contrôle qui sont appropriées («*scorecarding*»)<sup>10</sup>. Cette évaluation globale des risques intègre une dimension d'évaluation des risques de BC/FT, en tant que sous-critère du critère relatif à la fonction « *compliance* ». Néanmoins, **l'analyse du risque de BC/FT pour chaque secteur et chaque institution n'apparaît pas définie et organisée (nature et niveau) avec clarté et spécificité.** Ainsi, s'il existe un rating prudentiel à l'échelle individuelle, il n'est pas établi, ni extrait d'évaluation spécifique des risques de LBC/FT des établissements, même si cette dimension influe sur le *rating* global. Pour le secteur des assurances, il existe néanmoins une cartographie des risques LBC/FT par produits, qui ne pourrait être

8 CBFA (2010).

9 Par ex. BNB/FSMA (2013).

10 L'évaluation des risques effectuée dans le scorecarding est structurée autour de 3 grands volets :

1) Environnement, qui inclut les aspects Gouvernance, Environnement et Profil général et Solvabilité et Ratios financiers, 2) Fonctions horizontales, qui inclut les aspects Audit, Gestion des risques, Conformité (y compris la dimension LBC/FT), Contrôle de gestion, IT, Externalisation, Plan de continuité des opérations- Plan de reprise d'activité et 3) Risques, qui inclut les aspects Crédit, Taux d'intérêt, Marché, Liquidités, Opérations, Gestion d'actifs.



répliquée pour les autres secteurs et pour lesquels, selon la BNB, l'approche produits/activités ne serait pas aussi pertinente.

6.28. **Lorsque des contrôles sur place ou des contrôles à distance spécifiques sont menés, l'approche par les risques BC/FT appliquée n'est pas encore suffisamment organisée.** La compréhension des risques individuels de chaque institution repose sur la connaissance tirée de l'exercice du contrôle prudentiel général, sur une attention portée sur le rapport annuel de LBC/FT, ainsi que sur les entretiens annuels qui vont déterminer les entreprises à contrôler. La BNB fait néanmoins des efforts pour compléter les informations sur lesquelles elle appuie son évaluation des risques BC/FT : elle a ainsi mis en place récemment un questionnaire périodique LBC/FT<sup>11</sup>. Cet outil a été développé en concertation avec la profession. Il est en cours d'amélioration et devrait permettre à la BNB d'avoir une compréhension systématique et continue des risques BC/FT.

6.29. Toutefois la **question de la complémentarité, et donc de l'efficacité, des outils de contrôle/reporting (rapport LBC/FT et questionnaire périodique), peut se poser** notamment en raison du déficit de ressources pour leur traitement et leur suivi par la BNB. Le caractère utile et pédagogique du questionnaire, pour les plus petites entités du secteur bancaire et de l'assurance et les nouveaux acteurs du secteur financier (établissements de paiement, établissements de monnaie électronique par exemple), est salué.

6.30. **A l'heure actuelle, l'approche fondée sur les risques, essentiellement prudeniels, mise en œuvre par la BNB l'a essentiellement conduite à concentrer ses contrôles sur place auprès des plus grands établissements.** On note en revanche une insuffisance sérieuse des contrôles sur place en matière de LBC/FT, voire une quasi absence concernant les petites et moyennes banques (classées en *current* ou *small*). Les missions auprès d'établissements dits systémiques se justifient y compris au plan de la LBC/FT, mais elles ne sauraient constituer l'essentiel des missions de contrôle sur place pour le secteur bancaire et assurantiel. L'approche du contrôle devrait inclure la définition d'une fréquence minimale des contrôles effectués auprès des établissements d'importance plus modeste («*base line*»).

**Tableau 6.1. Inspections**

Type d'inspection – Établissements de crédit et entreprises d'investissement	Nombre – période 01/01/2010-01/07/2014
Total des inspections prudentielles	150
dont inspections incluant un ou plusieurs volets relatifs à la LBC/FT	47
dont inspections axées <u>exclusivement</u> sur la LBC/FT	7
Total des recommandations formulées lors des inspections LBC/FT	207
Inspections LBC/FT : couverture du secteur banques et sociétés de bourse (critère utilisé : total bilantaire)	73.56 % <sup>1</sup>
Type d'inspection – Entreprises d'assurance	Nombre – période 01/01/2010-01/07/2014
Total des inspections prudentielles	45
dont inspections « systèmes de contrôle interne »	16
dont inspections axées <u>exclusivement</u> sur la LBC/FT	2

Source : BNB

1. Ce chiffre ne prend pas en compte les deuxièmes ou troisièmes inspections LBC/FT auprès d'une même institution pendant la période mentionnée.

11 BNB (2013).

6.31. **L'insuffisance sérieuse de contrôles de LBC/FT sur place nuit à l'efficacité du dispositif préventif de LBC/FT** et ne permet pas de s'assurer que les obligations requises sont respectées et mises en œuvre de manière adéquate par les institutions financières. Par ailleurs, **elle pèse sur la compréhension continue des risques. L'absence de contrôle sur place ou d'action de suivi depuis les entretiens menés avec les banques diamantaires suite à la publication dans la presse de l'affaire « Monstrey Worldwide »<sup>12</sup> illustre cette difficulté de continuité dans l'évaluation du risque.**

6.32. La faiblesse des contrôles s'explique aussi par un **important déficit de ressources, et la BNB doit renforcer significativement ses moyens disponibles**. Cela s'impose notamment afin qu'elle soit en capacité de mener le programme ambitieux de contrôle sur place prévu en 2014 sur 8 établissements de paiement et de monnaie électronique. Le caractère récent des agréments de ces nouveaux acteurs non bancaires justifie qu'une période d'activité suffisante existe afin de permettre une profondeur de revue dans le cadre d'un contrôle sur place<sup>13</sup>, mais en juillet 2014, seule une mission de contrôle sur place était en cours sur le 1<sup>er</sup> établissement de paiement agréé en 2010.

6

6.33. **Aucun contrôle sur place n'a été mené à ce jour sur les 17 établissements de paiement de l'EEE qui agissent en Belgique au travers d'un réseau d'agents** (près de 1 500 agents), alors même que **l'activité de transmission de fonds, notamment celle prestée par le recours à un réseau d'agents, est considérée à l'échelle de l'UE et de la Belgique comme une activité à risque**. L'un de ces prestataires européens, acteur majeur du secteur, dispose du réseau d'agents le plus important en Belgique. L'un de ces agents est Bpost, qui bénéficie d'une culture et d'une compréhension de la LBC/FT. Les insuffisances du cadre européen concernant la détermination de l'autorité compétente en matière de contrôle de ces établissements n'ont pas permis à la BNB d'agir avec certitude en tant qu'autorité compétente du pays d'accueil de ces institutions. Afin de pallier à ces lacunes, la Belgique a récemment mis en place différentes mesures et dispose aujourd'hui d'une cartographie complète des points de contact centraux (PCC) nommés par les établissements de paiement européens. Le PCC est l'interlocuteur de l'autorité de contrôle dans le pays d'accueil, par lequel vont passer ses questions/demandes à l'établissement de paiement assujéti. Le PCC fait aussi l'objet d'un contrôle en vertu d'un droit de suite car l'activité est prestée via ces agents (cf. CT c. 14.3). Il est à noter que l'établissement de paiement européen qui preste des activités de transferts de fonds en Belgique via Bpost et un autre réseau d'agents dispose de deux PCC : l'un relève du contrôle de la BNB, l'autre du SPF Finances (via Bpost). Chacune de ces autorités supervise donc l'établissement de paiement européen en relation avec le réseau d'agents pour lequel elle est compétente. La coordination entre la BNB et le SPF Finances reste à établir afin de s'assurer que les contrôles effectués le sont selon des modalités équivalentes.

6.34. Par ailleurs, **un questionnaire périodique LBC/FT** sur le modèle du questionnaire appliqué aux établissements agréés en Belgique vient d'être lancé par la BNB pour les établissements européens implantés en Belgique uniquement sous la forme de réseaux d'agents ou de distributeurs. Il pose les bases d'un contrôle à distance pour ces établissements. Il s'agit d'une version simplifiée du questionnaire adaptée à des établissements intervenant en Belgique via un nombre très limité d'agents ou qui y développent des activités très limitées.

6.35. Près de **270 établissements de paiement européens interviennent en Belgique en libre prestation de services (LPS)** pour offrir notamment des services de transmission de fonds. Ils proviennent essentiellement du Royaume Uni (188 établissements notifiés). Leur surveillance LBC/FT relève de l'autorité compétente du pays d'origine, en application des principes du droit européen. La BNB explique que les activités de transmission de fonds prestées en LPS en Belgique sont des opérations adossées à un compte tenu

12 Une entreprise de courrier international a organisé le déplacement illégal de diamants pour 355 clients-diamantaires, leur permettant d'échapper à l'impôt sur ces transactions. L'enquête sur cette affaire a débuté en 2004 et la fraude s'élèverait à près de 800 millions EUR.

13 Par ailleurs, des réviseurs d'entreprises ont déjà rendu des rapports d'installation pour vérifier que toutes les procédures décrites sont bien en place.

sur les livres d'un établissement belge, ce qui réduit le risque de BC/FT associé à ces opérations<sup>14</sup>. Pour leur contrôle, la Belgique s'en remet à la supervision de l'autorité compétente du pays d'origine et à la qualité des vigilances effectuées par l'établissement belge, placé sous son contrôle. La prévention d'opérations de BC/FT par ce canal dépend donc de la qualité de la supervision de ces établissements. Il n'a pas été communiqué d'informations sur la coopération transfrontalière avec les autorités compétentes dans ce cadre, ni fait état d'éléments de veille mis en place par les autorités belges pour s'assurer que les établissements de paiement européens respectent bien le cadre de la LPS, qui conditionne la compétence de l'autorité du pays d'origine.

6.36. Les contrôles sur place menés par la BNB en matière de LBC/FT, qui sont très limités, ne paraissent **pas relever d'une approche en profondeur ou thématique** qui permettrait d'avoir un contrôle plus important et plus efficace. Ainsi il n'apparaît pas clairement que certains aspects ou activités qui présentent ou peuvent présenter des risques élevés en matière de BC/FT fassent l'objet d'une analyse et d'un suivi significatifs dans le cadre de ces contrôles sur place (ex. banques diamantaires, dépôts/retraits en espèces – hors le secteur lié à l'or – comptes de tiers).

6.37. Le Mécanisme de supervision unique des banques (cf. point 6.1.) n'était pas d'application à la date de la visite sur place (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2014), et n'est donc pas pris en compte pour l'évaluation. Il conviendra néanmoins que la BNB définisse les moyens à allouer notamment pour la coordination avec la Banque centrale européenne, et adapte son dispositif d'évaluation globale des risques décrit ci-dessus. Par ailleurs, l'évolution éventuelle du dispositif d'analyse et de classification des risques prudentiels en place, qui inclut la dimension LBC/FT, devra être envisagée.

6.38. *Actions correctrices et sanctions* – Seulement deux dossiers en lien avec le BC/FT ont été ouverts à ce jour. **La longueur dans le traitement et les suites à donner aux constats d'un rapport de contrôle sur place** – en particulier pour la saisine et l'instruction par l'auditeur, et la saisine éventuelle de la Commission des sanctions de la BNB – **conduit à fragiliser les deux seuls dossiers** en lien avec le BC/FT, actuellement pendants, au regard des droits de la défense quant au respect d'un délai raisonnable. L'insuffisance des moyens constitue là encore un des éléments d'explication<sup>15</sup>. En tout état de cause, des contrôles sur place significativement insuffisants et le manque d'approche par les risques spécifique en matière de LBC/FT dans les priorités d'action pèsent au premier chef sur le nombre insuffisant de dossiers introduits pour sanctions.

6.39. L'insuffisance de mesures correctrices, y compris de sanctions administratives<sup>16</sup>, et l'absence de sanctions disciplinaires en matière de LBC/FT ces dernières années pèsent également sur l'efficacité de la LBC/FT. Elles sont la conséquence directe d'une insuffisance sérieuse de contrôles en particulier sur place en matière de LBC/FT.

## Contrôles par la FSMA

6.40. *Compréhension des risques de BC/FT* – **La FSMA a identifié les principaux risques de BC/FT que présentent les institutions dont elle a la charge et a développé des matrices** qui mesurent ces risques en termes de probabilité de survenance et d'impact pour le secteur. Les activités les plus exposées sont celles des bureaux de change, en raison des mouvements d'espèces liés à ces opérations. Toutefois les montants limités

14 En revanche, les opérations de transmission de fonds qui sont à risque de BC/FT plus élevé sont exécutées par la remise d'espèces à un agent ou un guichet présent en Belgique et relèvent du libre établissement.

15 Dans les deux cas en question, à la suite de la réforme de l'architecture de contrôle en 2011, une nouvelle Commission des sanctions a dû être mise en place, et la procédure de nomination des membres a été marquée par des retards et délais particulièrement longs.

16 La BNB indique que 14 mesures administratives graves ont été prises à l'encontre de banques et sociétés de bourse entre le 1<sup>er</sup> janvier 2010 et le 31 octobre 2013, mais elles concernent toutes une action horizontale (ponctuelle) menée sur l'identification des bénéficiaires effectifs, et les sanctions prises relèvent des sanctions prévues non par la loi LBC/FT mais par la loi bancaire.

impliqués dans ces transactions et le nombre restreint d'institutions (12) limitent la portée de ces risques. Le nombre réduit des changeurs permet aussi à la FSMA d'en avoir une bonne connaissance. La FSMA répartit les bureaux de change par niveau de risque (*high, medium, low*) qui détermine l'étendue et la fréquence des mesures de contrôle mises en œuvre.

6.41. **Les risques liés aux opérations des sociétés de gestion d'organismes de placement collectif et de gestion de portefeuille sont considérés comme modérés** car ces entreprises ne peuvent pas recevoir d'avoirs de clients, et ces avoirs font l'objet d'une gestion ou d'un conseil et pas de mouvements d'une institution ou d'un compte à un autre. **Concernant les intermédiaires financiers**, tenant compte de la taille et des caractéristiques du secteur, **les risques paraissent limités**, tant en terme de survenance de faits liés à du BC/FT qu'en terme d'impact (cf. Chapitre 5).

6.42. À l'exception de la supervision du secteur des bureaux de change, la **compréhension des risques n'est ni continue ni exhaustive compte tenu de l'insuffisance des contrôles de LBC/FT**, et en particulier des contrôles sur place. Elle repose de ce fait essentiellement sur des sources d'informations extérieures et des rapports annuels LBC/FT, sauf pour les intermédiaires financiers pour lesquels ce *reporting* n'est pas requis.

6.43. *Promotion de la compréhension des risques et des obligations de LBC/FT – La politique de promotion de la compréhension des risques de BC/FT et d'explicitation des obligations de LBC/FT aux assujettis passe à ce jour essentiellement par le biais d'une Ligne directrice* concrète et étoffée, de circulaires conjointes BNB/FSMA publiées suites à des alertes de la CTIF ou de phénomènes avérés de BC/FT, et par le renvoi au site et au rapport annuel de la CTIF<sup>17</sup>. Les actions de pédagogie ou d'information de la FSMA en la matière existent mais sont limitées (ex. circulaire à l'intention des intermédiaires en assurance-vie rappelant les obligations de LBC/FT<sup>18</sup>). Le rapport annuel de la FSMA ne comporte d'éléments substantiels relatifs aux contrôles en matière de LBC/FT que pour les bureaux de change.

6.44. **Une démarche plus proactive de la FSMA est à encourager**, basée sur un bilan de ses actions de contrôle, et débouchant sur des actions de pédagogie et d'information. Pour ce qui concerne en particulier les DOS, des initiatives conjointes avec la CTIF devraient être organisées, suivant la même approche que celle recommandée pour la BNB (cf. supra).

6.45. Il convient par ailleurs de s'assurer de la formation LBC/FT adéquate des collaborateurs impliqués dans les contrôles LBC/FT en particulier sur la notion de bénéficiaire effectif et les mesures à mettre en œuvre lorsque celui-ci n'est pas identifié, et pour lesquelles certains bureaux de change éprouvent des difficultés.

6.46. *Contrôles basés sur les risques de BC/FT – En raison des risques de BC/FT élevés de l'activité des bureaux de change, des contrôles spécifiques et approfondis de LBC/FT, sur pièces et sur place, sont menés.* Les ressources allouées (l'équivalent d'un employé à plein temps qui effectue le contrôle sur place et à distance) semblent correctes compte tenu du nombre d'assujettis. Elles pourraient être renforcées aux fins d'efficacité des contrôles (par ex. concernant la qualité des DOS), et pour répondre au prochain programme de contrôle sur place puisque la FSMA indique que le contrôle sur place des 12 bureaux de change devrait être effectué sur une base annuelle. Les constatations faites lors de missions sur place portent notamment sur le système informatique et sa capacité à enregistrer et gérer toutes les données d'identification et autres informations relatives à la connaissance du client, l'introduction correcte des données dans le système informatique par les guichetiers, ou les manquements au devoir de vigilance. Par ailleurs, **des difficultés sont identifiées concernant l'efficacité de certains bureaux de change à détecter, analyser, et déclarer à la CTIF des opérations suspectes.** Un changeur en particulier effectue une part importante de DOS automatiques -qui ne sont pas des DOS complémentaires relatives à des déclarations déjà effectuées sur un client, qui elles sont utiles- ce qui pourrait nuire à l'efficacité du dispositif de LBC/FT (cf. Chap. 5). Le

17 Circulaire CBFA du 6 avril 2010 et par ex. Circulaire BNB/FSMA relative aux Évolutions récentes relatives à la prévention du blanchiment de capitaux (BNB/FSMA, 2013).

18 FSMA (2013).

fait que cette pratique dure depuis un certain nombre d'années et est le fait d'un des plus gros acteurs du secteur, placé dans la catégorie « risque élevé » de LBC/FT dans la classification FSMA **pose question sur le niveau de contrôle des DOS de ce changeur. Les contrôles par la FSMA des DOS faites par les bureaux de change, et plus particulièrement par ce bureau de change, devront être renforcés.** Des actions de pédagogie en la matière sont à tout le moins nécessaires (par ex. dans le cadre du contrôle, à travers un bilan des contrôles effectués au niveau du secteur sur ce thème) pour assurer une application adéquate et efficace des obligations de déclarations auprès de la CTIF.

6.47. **Les autres secteurs sous la responsabilité de la FSMA** (sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement, intermédiaires financiers, sociétés de gestion d'organismes de placement collectif, entreprises de crédit hypothécaire) **présentent un profil de risque moins élevé** en matière de BC/FT. Ils font de ce fait l'objet de **contrôles qui portent essentiellement sur d'autres aspects que la LBC/FT**, et la mise en œuvre des contrôles fondés sur les risques en matière de LBC/FT consiste à ce jour à une appréciation portée sur le rapport annuel de LBC/FT (sauf dans le cas des intermédiaires). À la suite de son examen, la FSMA peut demander des modifications de ce rapport. Douze rapports de sociétés de gestion en portefeuille et de conseil en investissement et 4 de sociétés de gestion d'organismes de placement collectif, soit à peu près 25 % du total, ont fait l'objet de demandes de modifications en 2012. Toutefois, l'efficacité du suivi de ce rapport est difficile à évaluer en l'absence de contrôles sur place spécifiques et qualitatifs concernant la LBC/FT.

6.48. Concernant les intermédiaires, du fait notamment de l'étendue de la population concernée et du faible degré de risque, à l'exception du volet de contrôle à distance au niveau de la demande d'agrément, **il n'existe pas d'instruments de LBC/FT pour la surveillance à distance du secteur**, même adaptés et proportionnés à la taille et à la diversité de ces entités. **Le contrôle sur place se fait uniquement sur indices** (ex. articles de presse, information des autorités judiciaires, informations fournies par une entreprise d'assurances, plainte). Dans les autres cas, la FSMA indique plutôt procéder à une sensibilisation à la LBC/FT à l'occasion de ses missions d'inspections générales.

**Tableau 6.2. Nombre de contrôles avec un volet LBC/FT**

	2011	2012	2013
Intermédiaires en assurances	44 <sup>1</sup>	26	22 (dont 9 organismes centraux) <sup>2</sup>
Intermédiaires en services bancaires et d'investissement			0

Source : FSMA

1. Une distinction plus précise pour les années 2011 et 2012 n'est pas disponible.
2. Ce nombre comprend également les contrôles qui ont été effectués auprès des organismes centraux, qui sont responsables pour vérifier eux-mêmes si les intermédiaires satisfont aux conditions requises pour l'inscription. Le nombre d'intermédiaires concernés par ces contrôles est donc plus grand que le nombre des contrôles effectués.

6.49. Sur la base des informations communiquées par les contrôleurs de la FSMA lors de la visite sur place, on constate que **dans la pratique les inspections sur place des entités assujetties** (sauf les bureaux de change, voir supra) sont de caractère général et ne sont pas spécifiquement orientées sur le respect des obligations de LBC/FT. Les inspections sur place incluent néanmoins un volet BC/FT s'agissant des sociétés de gestion d'organismes de placement collectif, des sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement et des entreprises hypothécaires (par ex. existence ou non d'un responsable LBC/FT, existence ou non de procédures LBC/FT), dont l'ampleur dépend de l'entreprise concernée.

Tableau 6.3. Nombre de contrôles avec un volet LBC/FT

	2012	2013	2014
Sociétés de gestion d'organismes de placement collectif	2	0	1
Sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement	0	7	0

Source : FSMA

6.50. Les secteurs visés ci-dessus font l'objet d'une analyse de risque limité de BC/FT par la FSMA, et il est de ce fait compréhensible qu'il n'y ait pas de contrôles sur place exclusivement dédiés à la LBC/FT. Cependant **un renforcement des contrôles de LBC/FT est nécessaire pour s'assurer du respect des obligations**. S'agissant des intermédiaires, l'analyse de risque faible **ne doit pas conduire à des contrôles sur place limités quant au respect des obligations de LBC/FT**, par exemple à l'existence de mesures ou de procédures de LBC/FT.

6

6.51. La FSMA indique d'ailleurs mener une action de réorganisation de sa méthodologie de contrôle sur place et de réallocation des ressources (création d'un corps d'inspection de 10 personnes pour les intermédiaires financiers), **notamment aux fins de prendre en compte les considérations de LBC/FT** dans un programme d'inspections sur place générales pour le secteur des intermédiaires financiers.

6.52. *Actions correctrices et sanctions – Une sanction administrative a été prise en 2010* (CBFA), à l'encontre d'un bureau de change, sur la base d'un dossier de manquement ouvert en 2005. Le bureau de change a été condamné à une amende de 25 000 EUR et à la publication non-nominative de la décision pour manquement aux obligations liées aux opérations atypiques, à l'exercice lacunaire de la fonction de responsable LBC/FT et au défaut de notification de DOS. **Une autre procédure est en cours, qui vise également un bureau de change**. Les rapports d'inspections établis en matière de LBC/FT indiquent toujours les actions correctives à prendre.

## Contrôles par le SPF Finances et le SPF Économie

6.53. **Le SPF Économie a une bonne compréhension des risques relatifs aux opérations de location-financement**. Des mesures réglementaires sont en cours de finalisation (entrée en vigueur estimée à 2015) pour permettre la mise en œuvre des mesures de LBC/FT et des contrôles<sup>19</sup>.

6.54. **Il ressort des entretiens avec le SPF Finances en charge de Bpost, qu'une phase d'appropriation des activités et des risques concernant Bpost est en cours**. Les comptes-rendus des récentes visites sur place confirment le caractère informatif des échanges avec Bpost, destinés à la compréhension du dispositif, des procédures et des outils de surveillance mis en place en matière de LBC/FT. **Aucun contrôle sur place n'a été mené** et Bpost n'a fait l'objet d'aucune recommandation, ni de points pour amélioration. Pour ce qui concerne le contrôle de Bpost agissant en qualité d'agent (et de point de contact central) d'un important établissement de paiement européen qui offre des services de transferts de fonds en Belgique à travers les guichets postaux, **aucune référence n'a été faite lors des entretiens aux actions entreprises ou envisagées par le SPF Finances, notamment celles pour coordonner ses modalités de contrôle avec la BNB**, responsable du contrôle de l'autre point de contact central désigné pour le 2<sup>e</sup> réseau d'agents dont dispose cet établissement de paiement en Belgique. De manière générale, les actions de coopération et de soutien de la part de la BNB notamment (qui contrôle Bpost Banque) devront se poursuivre afin de permettre au SPF Finances d'être opérationnel pour des contrôles effectifs des activités de Bpost, en particulier sur place.

19 Le contrôle du secteur du crédit à la consommation est actuellement du ressort du SPF Économie, mais aucune mesure d'application des règles LBC/FT ni aucune mesure de contrôle n'ont été prises.

*(c) Contrôles LBC/FT des EPNFD*

6.55. *Compréhension des risques et promotion des obligations de LBC/FT – Un grand nombre de secteurs non financiers ont développé des initiatives pour la mobilisation et la sensibilisation des professionnels autour de la LBC/FT* ces dernières années. Les autorités de contrôle ont été désignées et les dispositifs réglementaires sont en place. Certaines professions se sont engagées très activement pour promouvoir les mesures de LBC/FT (notaires par exemple). Ce rôle est joué essentiellement par les organismes professionnels (diamantaires, agents immobiliers par exemple), avec le soutien de l'autorité de contrôle. Des formations ont été proposées, ainsi que des outils pédagogiques et pratiques à destination des professionnels.

6.56. **Les autorités de contrôle des EPNFD ont en général identifié les risques de BC/FT les plus élevés, mais elles n'ont pas développé d'évaluation des risques**, ou de grille de lecture pour comprendre les risques. Il n'existe pas non plus de dispositifs leur permettant, ainsi qu'aux professionnels, de suivre l'évolution de ces risques et de s'assurer qu'ils sont connus, compris, et qu'il en est tenu compte dans l'application des mesures préventives et des contrôles. Dans ce contexte, il convient de souligner l'initiative prise par le SPF Économie en collaboration avec les agents immobiliers pour développer une application informatique qui devrait être opérationnelle fin 2015 : elle permettra de repérer plus facilement les opérations à risque et atypiques, et fournira une cartographie des agents les plus à risques au SPF Économie en vue de l'organisation des contrôles.

6.57. **Pour ce qui concerne en particulier les DOS**, et en vue d'en améliorer la qualité, des initiatives conjointes entre les autorités de contrôle des EPNFD et la CTIF devraient être organisées, selon une approche similaire à celle recommandée pour le secteur financier (cf. supra).

6.58. *Contrôles basés sur les risques BC/FT – Les actions de contrôle du respect des obligations de LBC/FT et de la gestion des risques restent encore à mettre en œuvre pour un grand nombre d'EPNFD.* Les ressources dédiées à ce contrôle semblent en tout état de cause insuffisantes de manière générale. Ce constat est particulièrement marqué dans le cas du SPF Économie, en charge des diamantaires et des agents immobiliers, mais aussi des établissements de location-financement (et dans un domaine connexe, des contrôles de la limitation des paiements en espèces). Il existe un rapport disproportionné entre le nombre de contrôleurs (8 employés au bureau central et un pool de 100 contrôleurs régionaux pour l'ensemble des domaines de compétence du SPF Économie) et le nombre des entités à contrôler, et une formation insuffisante des contrôleurs sur les aspects LBC/FT. Le renforcement de l'approche fondée sur les risques, à laquelle le SPF Économie travaille de manière active, devrait permettre de pallier, mais de manière partielle seulement, ces insuffisances.

6.59. **Le déficit des contrôles de LBC/FT participe au manque de suivi et d'analyse des risques.** À cet égard, la finalité et le but des contrôles de LBC/FT menés par les autorités compétentes restent parfois à clarifier : beaucoup de professions semblent chercher à détecter des cas de BC/FT par ces contrôles, et non à vérifier que les mesures LBC/FT, préventives notamment, sont bien appliquées. Il existe également une différence notable de perception entre l'intensité des contrôles telle qu'elle est décrite par certaines autorités et la manière dont elle est ressentie par les entités contrôlées, dans le secteur des casinos notamment, qui ne mentionnent pas les aspects LBC/FT parmi les aspects contrôlés par la Commission des jeux de hasard.

6.60. **Pour certaines professions, des contrôles de l'application des mesures LBC/FT ont lieu dans le cadre d'un contrôle plus général** de qualité des services ou de comptabilité (par exemple professionnels du chiffre, casinos et notaires – sauf dans une province). **Mais dans d'autres secteurs, comme celui des avocats, les contrôles n'existent pas et sont en cours de mise en place.** Il est à noter qu'un contrôle des comptes de tiers, assez exposé au risque de BC/FT, est légalement confié au bâtonnier. Pour les avocats des barreaux néerlandophones, des contrôles doivent avoir lieu chaque année auprès de 2.5 % minimum des comptes de tiers gérés par les avocats de chaque barreau.

**Tableau 6.4. Contrôles LBC/FT exercés sur les EPNFD**

EPNFD	Autorités en charge du contrôle	Bilan des contrôles
Notaires	Chambre Nationale des Notaires et Chambre de chacune des 11 compagnies provinciales	2012 : 129 études ont été contrôlées ; 2013 : 393 ; 2014 (y compris les contrôles programmés d'ici la fin de l'année) : 1173 Les informations relatives aux résultats des contrôles ne sont pas disponibles actuellement
Réviseurs d'entreprises	Institut des Réviseurs d'Entreprises (IRE)	Contrôles LBC/FT au titre du contrôle qualité : 250 effectués en 2014 ; 57 ont donné lieu à un suivi sur des points relatifs aux obligations LBC/FT
Experts comptables et conseillers fiscaux	Institut des Experts Comptables et des Conseils Fiscaux (IEC)	Questionnaire LBC/FT envoyé fin 2012 : 99.5 % de réponses. Contrôles sur place uniquement si une enquête disciplinaire est ouverte. Contrôles LBC/FT au titre du contrôle qualité : 36 professionnels contrôlés en juin/juillet 2014
Comptables et Fiscalistes Agréés	Institut Professionnels des Comptables et Fiscalistes Agréés (IPCF)	Questionnaires adressés à tous les membres en 2013. Pas encore de contrôles sur place. 3 sanctions disciplinaires ont été prononcées par les 2 Instituts au cours du 1er semestre 2014 pour des faits incluant des manquements aux obligations de LBC/FT
Avocats	Ordre des Barreaux Francophones et du Barreau Germanophone et chacun des 14 barreaux Ordre des barreaux flamands et chacun des 14 barreaux	Francophones et germanophones : aucun contrôle exercé Néerlandophones : 4 rapports détaillés sur l'application des mesures préventives, pas encore de contrôle
Casinos	Commission des Jeux de Hasard (SPF Justice)	2013/2014 : 14 contrôles (d'une manière exhaustive et donc non ciblés exclusivement sur les aspects LBC/FT) Aucun manquement LBC/FT constaté et aucune sanction prononcée
Commerçants en diamants	SPF Économie	52 contrôles effectués en 2013/14 sur base de l'analyse des rapports annuels LBC. Un PV d'infraction relatif à la limitation des paiements en espèces
Agents immobiliers (et géomètres experts)	SPF Économie	4 contrôles effectués au cours de la 1ère moitié de 2014 (6 ensuite dont un a donné lieu à un PV d'avertissement et 3 demandes de DOS).
Sociétés de gardiennage	SPF Intérieur	Réglementation adoptée en mars 2014. Dès lors, aucun contrôle n'a encore été effectué.
Huissiers	Chambre Nationale des Huissiers de Justice de Belgique	Aucune indication sur les contrôles effectués. Planification des premiers contrôles en 2016.

Source : informations des autorités belges

6.61. Il convient de s'interroger sur l'étendue des responsabilités confiées aux organismes professionnels appelés à jouer un rôle central dans la conduite des contrôles de LBC/FT (étant acquis que les sanctions disciplinaires relèvent d'instances composées de membres indépendants de la profession), en particulier



concernant les professions du droit et du chiffre. L'absence de proximité géographique entre contrôleurs et contrôlés ou la présence de membres honoraires de la profession pour assumer les contrôles ne paraissent pas toujours être des éléments suffisants pour assurer des contrôles neutres et transparents. Par ailleurs, en l'absence d'une distinction contrôleurs/contrôlés, l'évaluation des risques du secteur ne peut bénéficier de la perspective croisée des risques/vulnérabilités de BC/FT que peut apporter le point de vue des professionnels, d'une part et celui de l'autorité de contrôle, d'autre part. L'intervention et la contribution de tiers extérieurs à la profession pour apporter une vision critique et objective du niveau et des types de risque de BC/FT seraient donc souhaitables.

6.62. Les réponses à un questionnaire d'autoévaluation sur le respect des principales obligations de LBC/FT ou le rapport annuel de LBC/FT (lorsqu'il est requis par les dispositions réglementaires prises pour l'application de la loi de LBC/FT) vont en général servir de point de départ aux contrôles, lorsqu'ils existent, et déterminer les professionnels à soumettre de manière prioritaire à ce contrôle, tenant compte ainsi, dans une certaine mesure, des risques de BC/FT. Dans d'autres cas, le contrôle est organisé à une fréquence régulière (base trisannuelle pour les notaires par exemple ou pour le contrôle qualité des réviseurs d'entités d'intérêt public, tous les 6 ans pour les autres réviseurs), sans s'appuyer sur les risques.

6.63. Quand ils existent, **les contrôles réalisés sur place**, dont la durée totale se limite à une demi-journée ou à une journée, **ne s'intéressent qu'aux principales obligations prévues par la loi et à leur respect formel** (en particulier identification de la clientèle, conservation de documents, nomination d'un responsable LBC/FT). Les obligations concernant l'identification du bénéficiaire effectif, des PPE, et les relations avec des pays à risque, ne semblent pas faire l'objet de contrôles spécifiques et adaptés. La transmission de DOS ne semble pas non plus donner lieu à un examen et à une appréciation du contrôleur sur les déclarations effectuées par le contrôlé, ou si certaines de ses opérations auraient dû être déclarées. Il peut être tenu compte des risques dans les dossiers tests sélectionnés, par exemple les dossiers relatifs à un contrat de mariage chez un notaire ne seront pas contrôlés sur les aspects LBC/FT. Il conviendrait également de s'assurer que des contrôles de la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs sont en place et effectifs pour l'ensemble des EPNFD (cf. Chapitre 4.4 a).

6.64. *Actions correctrices et sanctions - Des sanctions ont été prises pour certains secteurs en matière de LBC/FT, presque exclusivement pour défaut d'envoi du rapport annuel de LBC/FT.* Le SPF Économie a sanctionné 36 entreprises diamantaires à des amendes administratives de 1 000 EUR sur cette base, et ces mesures ont conduit à une augmentation du nombre des rapports annuels envoyés à l'autorité de contrôle. Les instances disciplinaires de l'Institut des Experts comptables et des Conseils fiscaux (IEC) et de l'Institut Professionnel des Comptables et Fiscalistes Agréés (IPCF) ont elles aussi prononcé des sanctions disciplinaires pour ce manquement.

6.65. L'IEC a récemment mis en place des contrôles de qualité qui incluent un volet thématique LBC/FT. En 2014, 36 contrôles ont été menés (203 sont prévus en 2015), mais les carences constatées dans 4 cas n'ont pour l'instant donné lieu qu'à un contrôle de suivi qui doit avoir lieu dans les 6 mois. Les réviseurs d'entreprises ont prononcé environ 10 sanctions disciplinaires entre 2010 et 2013, liées notamment à des manquements à la réglementation de LBC/FT. En avril 2013, suite à une question du Collège des procureurs généraux, l'Institut des Réviseurs d'Entreprises a rappelé à ses membres qu'en cas de renvoi disciplinaire d'un réviseur d'entreprise et en présence d'indices de BC, le Conseil de l'Institut saisira les instances disciplinaires en leur mentionnant qu'elles peuvent infliger une amende administrative. Ce rappel d'un recours possible aux sanctions administratives devrait être étendu. On constate en effet que, lorsque des contrôles sont en place et que des manquements aux obligations LBC/FT sont constatés, le niveau et la fréquence des sanctions prononcées restent limités.

#### *(d) Contrôles spécifiques de la limitation des paiements en espèces*

6.66. **Le SPF Économie sélectionne les secteurs contrôlés sur la base d'une analyse qui prend en considération des critères de risque et d'opportunité** basés sur des plaintes ou des informations de

services extérieurs comme la police ou le SPF Finances<sup>20</sup>. **Des contrôles d'ampleur ont ainsi été conduits** au cours des trois dernières années dans les secteurs des véhicules neufs et d'occasion, ou de l'or par exemple. Ils ont permis de détecter des montants illégalement payés en espèces pour un montant de plus d'1,1 milliard d'EUR. En 2011/13, 478 infractions ont été constatées et 32 dossiers renvoyés directement au parquet du fait d'une infraction grave. 446 transactions administratives ont été proposées, pour un montant de 956 553 EUR sur la même période. Les amendes prévues varient entre 250 et 225 000 EUR dans la limite de 10 % des sommes indûment payées en espèces (art. 41 al. 1 loi LBC/FT)<sup>21</sup>. Si ces sanctions semblent bien dissuasives en théorie, on constate qu'en 2013 un total de 335 000 EUR d'amendes a été prononcé sur 151 infractions, ce qui signifie 2 000 EUR environ par infraction qui paraît limité.

6.67. **Le SPF Économie ne dispose pas encore d'assez de recul pour pouvoir faire une évaluation générale de l'impact des contrôles.** Des secteurs seront contrôlés à nouveau dans les prochaines années. Un impact positif peut néanmoins être souligné pour les salles de ventes qui ont fait l'objet d'une enquête sectorielle lancée en 2013. Après le contrôle, les salles de vente ont modifié leurs conditions générales pour faire apparaître clairement qu'elles n'acceptent plus de paiements en espèces pour des montants supérieurs à la limite légale.

6.68. Des limites à ces contrôles sont cependant notées, concernant en particulier le fait qu'ils sont réalisés exclusivement sur la base de la comptabilité des commerçants et prestataires de services, et ne peuvent donc pas tenir compte des opérations éventuellement intervenues sans écriture comptable. Les ressources dédiées à ces contrôles restent aussi limitées<sup>22</sup>. Il semble par ailleurs que, même si les différents acteurs rencontrés indiquent avoir constaté des changements dans l'utilisation des espèces, pour certaines activités, cela reste encore un mode de paiement habituel.

6.69. **En conclusion**, dans le secteur financier, les autorités de contrôle ont identifié en général les principaux risques élevés. La compréhension des risques n'est cependant pas suffisamment continue, du fait de l'insuffisance des contrôles effectués, en particulier les contrôles sur place. À ce jour, les contrôles de la BNB sont menés principalement selon une approche prudentielle et la mise en œuvre des contrôles fondés sur les risques de BC/FT est réduite. Les contrôles sur place sont limités, ce qui s'explique par une appréciation insuffisante des risques de BC/FT auxquels les institutions sont exposées et par un déficit de ressources. Les lacunes du contrôle sont particulièrement préoccupantes dans le cas des institutions financières exerçant des activités en Belgique sur la base du passeport européen, en libre établissement via des agents en Belgique. La BNB a récemment lancé un questionnaire périodique, qui lui permettra d'obtenir une information spécifique et systématique sur les risques de BC/FT, et de mieux déterminer les priorités de contrôle.

6.70. Pour la FSMA, les contrôles de LBC/FT mis en place visent le secteur des bureaux de change, identifié comme le plus risqué en termes de BC/FT, et sont appropriés. Néanmoins ce contrôle devrait être renforcé en ce qui concerne la qualité des DOS du fait d'une part importante de déclarations automatiques. Pour les sociétés de gestion d'organismes de placement collectif, de gestion de portefeuille et de conseil en investissement et les entreprises hypothécaires, compte-tenu des risques plus limités que présentent ces activités, le contrôle de LBC/FT s'inscrit dans des contrôles plus globaux. Pour le secteur des intermédiaires financiers, il n'y a pas de contrôles sur place spécifiques et qualitatifs pour s'assurer du respect des obligations LBC/FT. Un renforcement de ces contrôles est donc nécessaire.

6.71. Le SPF Finances a mené des visites sur place auprès de Bpost, à titre d'information, sur les dispositifs et les procédures de LBC/FT en place, mais à ce stade aucune action de contrôle sur place n'a été menée. Pour

20 L'accès à certaines données comme celles des douanes pose plus de problème.

21 On doit ajouter au montant de ces amendes les décimes additionnels - un système qui permet de majorer l'amende prévue dans la loi en lui appliquant un coefficient légal qui est régulièrement adapté à la valeur actuelle de l'argent. Ce coefficient était de X6 en février 2014- ce qui porte le maximum de l'amende à 1 350 000 EUR.

22 Cf infra. sur les moyens à la disposition du SPF Économie.

les secteurs financiers sous supervision du SPF Économie, aucun contrôle n'a été mené. Il s'agit néanmoins de secteurs à faible risque (sociétés de crédit à la consommation, entreprises de location-financement).

6.72. Les principales autorités de contrôle du secteur financier mènent une politique de promotion de la compréhension des risques de BC/FT et d'explicitation des obligations en matière de LBC/FT essentiellement par le biais d'une Ligne directrice, concrète et étoffée, et de circulaires conjointes (BNB/FSMA), et par le renvoi au site et au rapport annuel de la CTIF.

6.73. Les autorités de contrôle des EPNFD sont désignées et les dispositifs réglementaires en place. En général, les risques les plus élevés sont identifiées par ces autorités. Mais les dispositifs permettant de suivre l'évolution de ces risques et de s'assurer qu'ils sont connus et compris restent à établir. En général, le contrôle des EPNFD demeure encore très limité voire inexistant. L'approche fondée sur les risques lorsqu'elle existe se limite à l'appréciation portée sur le rapport annuel de LBC/FT, qui détermine les entreprises à contrôler de manière prioritaire, tandis que les contrôles exercés sont ensuite uniformes.

6.74. Pour les secteurs financiers et non financiers, une coopération renforcée devrait être organisée entre les autorités de contrôle et la CTIF, notamment pour améliorer la politique de l'ensemble des déclarants, en particulier concernant la qualité des DOS. Par ailleurs, les contrôles limités et l'absence significative de sanctions prises exclusivement en matière de BC/FT ont un impact majeur sur l'efficacité des mesures de LBC/FT.

6.75. Le SPF Économie mène des actions de contrôle ciblées du respect des limitations de paiements en espèces, le risque de BC/FT est un des éléments pris en compte dans la sélection des secteurs visés. Les résultats sont difficiles à mesurer du fait de la mise en œuvre récente de ces contrôles, mais ils ont déjà abouti à des changements de pratiques de certains professionnels. Les ressources dédiées à ces contrôles doivent être renforcées afin de s'assurer que des actions d'ampleur puissent être menées.

6.76. **Le niveau d'efficacité atteint par la Belgique pour le Résultat immédiat 3 est modéré.**

## 6.4 Recommandations sur le contrôle

### *Sur la mise en œuvre de contrôles basés sur les risques BC/FT*

- Des analyses de risques sectorielles devraient être menées, afin d'identifier les domaines prioritaires qui requièrent une vigilance particulière du secteur privé et des contrôles ciblés des autorités compétentes.
- La BNB devrait renforcer de manière significative les ressources du contrôle permanent et sur place, ainsi que l'effectif disponible pour conduire l'instruction des dossiers appelant des sanctions. Elle devrait renforcer la mise en œuvre d'une supervision fondée sur les risques de BC/FT, avec une adaptation de son étendue, de sa fréquence et de son intensité en fonction des risques. La BNB devrait également mettre en œuvre des contrôles de LBC/FT sur place suffisants en fonction des risques.
- Les autorités en charge des contrôles LBC/FT des EPNFD devrait organiser une supervision basée sur les risques, couvrant l'ensemble des obligations de LBC/FT. Elles devraient aussi renforcer les ressources allouées aux contrôles, en tenant compte du type et du niveau de risques de BC/FT des différents secteurs. La Belgique devrait s'assurer que les organismes professionnels agissant en qualité d'autorités de contrôle de LBC/FT mettent en place les procédures nécessaires, y compris à travers des contributions externes à la profession, pour aboutir à des évaluations de risques objectives et des contrôles effectifs et qualitatifs.
- Pour le secteur des diamantaires en particulier, la Belgique devrait engager et renforcer les actions de contrôles, sur la base des risques de BC/FT élevés de ces activités et consolider la formation

et l'expertise technique des contrôleurs pour le contrôle des diamantaires et des banques de diamantaires.

- La FSMA devrait mettre en œuvre des contrôles LBC/FT spécifiques et qualitatifs sur place suffisants, en fonction des risques, sur les secteurs autres que celui des bureaux de change. Elle devrait renforcer les ressources du contrôle LCB/FT permanent et sur place. Pour le secteur des intermédiaires en assurance, elle devrait mettre en place des contrôles LBC/FT à distance et sur place suffisants, par exemple en considération de la taille et du volume d'activité/d'affaires des intermédiaires.
- Le SPF Finances devrait mettre en œuvre des contrôles LBC/FT, y compris des contrôles sur place, en particulier pour les activités de Bpost agissant en qualité de point de contact central d'un important établissement de paiement européen qui offre des services de transferts de fonds en Belgique à travers les guichets postaux. La coordination avec la BNB, responsable du contrôle de l'autre point de contact central, désigné pour le 2<sup>e</sup> réseau d'agents dont dispose cet établissement en Belgique, devrait être organisée.
- Le SPF Économie devrait allouer des ressources pour le contrôle à distance permanent et sur place, suffisantes en fonction des risques et mettre en œuvre des contrôles LBC/FT suffisants basés sur les risques, en particulier des contrôles sur place, et clarifier les compétences LBC/FT pour le crédit à la consommation.

6

### *Sur les outils de support pour les contrôles BC/FT*

- La BNB devrait développer un guide à destination des institutions financières destiné à leur fournir des indications et des exemples relatifs aux exigences minimales à mentionner dans le rapport annuel LBC/FT, afin notamment de faciliter les comparaisons à l'échelle des secteurs et sous-secteurs.
- La BNB devrait poursuivre ses efforts de développement du questionnaire périodique afin notamment qu'il permette la collecte d'informations concernant l'exposition de chaque établissement aux risques de BC/FT et l'efficacité des mesures de réduction de ces risques mises en application, et afin d'exploiter plus complètement les informations recueillies comme base de l'action de contrôle fondée sur les risques.
- La FSMA devrait améliorer son exploitation du rapport annuel LBC/FT et mettre en place des outils efficaces d'un contrôle à distance des intermédiaires.

### *Sur les mécanismes de coopération permettant d'optimiser les contrôles de BC/FT*

- La Belgique devrait encourager la Commission européenne à considérer, au niveau européen, comment renforcer la coopération entre autorités compétentes pour la surveillance des établissements de paiement exerçant des activités dans un autre État membre, et en particulier la transmission de fonds, en libre prestation de services.
- La CTIF et la BNB devraient avoir des échanges réguliers et institutionnalisés sur les vulnérabilités, menaces et risques de BC/FT qui pourraient avoir des conséquences pour le secteur financier et la mise en œuvre d'une approche par les risques.
- La coopération entre la CTIF et les autorités de contrôle devrait être renforcée concernant les exigences relatives aux DOS, afin d'améliorer leur qualité et permettre aux contrôleurs de mieux cibler leurs points de contrôle en ce qui concerne les DOS (ex. lignes directrices communes, publication de bilan des contrôles effectués sur ces aspects).
- Les autorités compétentes devraient coopérer pour les activités qui relèvent du contrôle conjoint de plusieurs d'entre elles et requièrent une coordination pour l'évaluation des risques et la mise en œuvre de contrôles adéquats (ex. services d'investissement, assurance).

*Sur le renforcement des actions de promotion de la prévention des risques de BC/FT*

- Les autorités compétentes devraient accentuer le dialogue et les échanges avec le secteur privé sur les obligations de BC/FT applicables, par la publication/communication de bilans des contrôles à distance et sur place, dès que ces derniers seront conséquents, notamment par la BNB, et la mise en place d'enceintes de concertation et de consultation régulières, par exemple lors de l'élaboration de lignes directrices.

*Sur les mesures relatives aux contrôles de la limitation des paiements en espèces*

- Les ressources disponibles du SPF Économie devraient être renforcées afin de lui permettre de mener des actions de grande ampleur sur les secteurs requérant des contrôles.
- Le cadre législatif applicable devait être clarifié pour confirmer que la limitation s'applique bien à l'achat et à la vente de métaux précieux par les commerçants (art. 21 al. 2 loi LBC/FT).
- La Belgique devrait sensibiliser la Commission européenne et les autres États membres aux bénéfices d'une harmonisation de la limitation des paiements en espèces au niveau européen.

6

**Bibliographie**

Banque Central Européenne (2014), *Liste des entités importantes soumises à la surveillance prudentielle et liste des institutions moins importantes*, Banque centrale européenne, [www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm-listofsupervisedentities1409fr.pdf?48b8968851534c891be0f1a0302d6e89](http://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm-listofsupervisedentities1409fr.pdf?48b8968851534c891be0f1a0302d6e89)

BNB (2013), *Circulaire NBB\_2013\_10*, septembre 2013, [www.nbb.be/pub/cp/news.htm?l=fr](http://www.nbb.be/pub/cp/news.htm?l=fr)

BNB/FSMA (2013), *Evolutions récentes relatives à la prévention du blanchiment de capitaux*, décembre 2013, BNB/FSMA, Bruxelles, [www.nbb.be/doc/cp/fr/vo/circ/pdf/nbb\\_2013\\_16.pdf](http://www.nbb.be/doc/cp/fr/vo/circ/pdf/nbb_2013_16.pdf)

CBFA (2010), *Circulaire CBFA\_2010\_09 du 6 avril 2010*, circulaire du 6 avril 2010, CBFA, [www.nbb.be/doc/cp/fr/vi/settle/circ/pdf/CBFA\\_2011\\_09-1.pdf](http://www.nbb.be/doc/cp/fr/vi/settle/circ/pdf/CBFA_2011_09-1.pdf)

CBFA (2011), *Communication CBFA\_2011\_15 du 23 mars 2011*, CBFA, [www.fsma.be/~media/Files/fsmafiles/circ/fr/cbfa\\_2011\\_15.ashx](http://www.fsma.be/~media/Files/fsmafiles/circ/fr/cbfa_2011_15.ashx)

FSMA (2013), *Respect de la législation anti-blanchiment*, Communication FSMA\_2013\_02, 5 février 2013, [www.fsma.be/~media/Files/fsmafiles/circ/fr/2013/fsma\\_2013\\_02.ashx](http://www.fsma.be/~media/Files/fsmafiles/circ/fr/2013/fsma_2013_02.ashx)

Journal officiel de l'union européenne (2013), *Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions*, Reg. 1024/2013, recital no. 29, Official Journal of the European Union, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:287:0063:0089:en:PDF>



## 7. PERSONNES MORALES ET CONSTRUCTIONS JURIDIQUES

### Conclusions principales

La Belgique a mis en place une série de mesures de nature à renforcer la transparence des personnes morales. Les informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs sur la grande majorité des personnes morales sont publiquement disponibles au travers des informations détenues par la Banque-Carrefour des Entreprises (BCE), bien que des carences en matière de mise à jour des données sont à noter. L'intervention des notaires, qui authentifient la majorité des actes relatifs à la constitution et à la vie des personnes morales, renforce la fiabilité des informations. Les informations disponibles donnent essentiellement des indications sur la propriété juridique de la société, qui peuvent coïncider avec sa propriété effective. Des moyens complémentaires existent pour aider à la détermination des bénéficiaires effectifs, à savoir les informations obtenues par les institutions financières et professions non financières ou toute information publiquement disponible sur les sociétés cotées, ainsi que les informations sur les bénéficiaires effectifs gardées au sein de chaque société non cotée belge.

Les autorités compétentes ont identifié des risques concrets de BC et des vulnérabilités du cadre organisant les personnes morales. Néanmoins, la compréhension de ces risques reste sectorielle. L'analyse de ces risques s'est traduite par l'adoption de plusieurs mesures spécifiques. L'entrée en vigueur récente d'un certain nombre d'entre elles, et la nécessité de disposer de davantage de recul pour mesurer leurs effets dans le temps, ne permettent pas de conclure sur leur effectivité. Les autorités sont conscientes de la nécessité de prendre des mesures supplémentaires. Les autorités de poursuite spécialisées dans la lutte anti-terroriste sont alertées sur les vulnérabilités de détournement des personnes morales aux fins de FT, bien qu'elles n'aient pas effectué d'évaluation récente de ces aspects.

Les constructions juridiques connaissent un développement limité en Belgique. De ce fait, les autorités n'ont pas à ce jour initié d'actions afin d'identifier et d'évaluer les vulnérabilités de ces structures opérant en Belgique en lien avec le BC. Une analyse du risque de fraude basé sur l'utilisation de constructions juridiques étrangères par les personnes physiques soumises à l'impôt en Belgique a néanmoins conduit à renforcer les obligations de déclaration aux autorités fiscales relatives à l'existence de liens avec des constructions juridiques, y compris étrangères. Les *trustees* professionnels, exception faite des sociétés spécialisées dans la domiciliation, sont assujettis aux obligations de LBC/FT.

Les autorités compétentes belges obtiennent les informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs requises sur la grande majorité des personnes morales créées dans le pays, et ce dans des délais opportuns. La coopération internationale, entrante et sortante, relative à l'identification et à l'échange d'informations sur les personnes morales et les constructions juridiques est globalement positive.

Les sanctions prévues à l'encontre des personnes qui ne respectent pas les obligations d'information et de transparence relatives aux personnes morales ne sont pas pleinement mises en œuvre de manière efficace ou dissuasive. La Belgique a récemment développé son arsenal de sanctions afin de pallier à l'inefficacité de la mise en œuvre des sanctions administratives et pénales existantes. La mise en œuvre de ces nouvelles mesures commence à donner des résultats encourageants.

## 7.1 Contexte

### (a) Les personnes morales

7.1. La notion de personne morale de droit privé est entendue en droit belge comme tout groupement d'individus réunis dans un intérêt commun. Ces personnes morales peuvent poursuivre un but lucratif – les sociétés - ou non lucratif – les organismes à but non lucratif (OBNL).

7.2. Cinq types de sociétés de capitaux peuvent être créées en Belgique : la société anonyme (SA)<sup>1</sup>, la société en commandite par actions (SCA), la société privée à responsabilité limitée (SPRL), la société coopérative à responsabilité illimitée (SCRI), et la société coopérative à responsabilité limitée (SCRL). La législation belge prévoit aussi deux types de sociétés de personnes : la société en nom collectif (SNC) et la société en commandite simple (SCS).

7.3. La SPRL est la forme de société la plus répandue en Belgique. C'est une structure très accessible car exigeant une mise de fonds peu élevée et un nombre limité de créateurs lors de sa constitution. Les titres émis prennent obligatoirement la forme nominative et ne sont transmissibles que sous certaines conditions. La « SPRL starter » prévoit un capital réduit (1 EUR) et a été créée afin de favoriser l'entrepreneuriat et de lutter contre la création de sociétés à l'étranger avec l'ouverture d'une succursale en Belgique. La SA est la deuxième forme de société la plus répandue, notamment choisie par les grandes entreprises, dans la mesure où les titres de ces sociétés sont, excepté dans des situations précises, librement cessibles, ce qui n'est pas le cas des autres formes de sociétés. À elles deux, les SPRL et les SA représentent 93 % des sociétés belges.

7.4. Les autres personnes morales sont des organismes à but non lucratif (OBNL), qui se répartissent entre :

- les fondations, qui peuvent être créées à des fins privées lorsqu'un fondateur affecte un patrimoine à une fin désintéressée déterminée (par ex. pour la sauvegarde d'une collection d'œuvres d'art ou le maintien du caractère familial d'une entreprise). Elles peuvent aussi être d'utilité publique auquel cas le patrimoine est affecté à la réalisation d'un objectif désintéressé de nature philanthropique, philosophique, religieuse, scientifique, artistique, pédagogique ou culturelle ;
- les associations sans but lucratif, qui sont des groupements de personnes physiques ou morales qui ont une activité ayant un but désintéressé (ASBL), qui peut être d'utilité internationale (associations internationales sans but lucratif, AISBL).

7.5. La Belgique compte environ 7000 « grandes » et « très grandes » ASBL, AISBL et fondations et environ 128 500 « petites » ASBL, AISBL et fondations.

7.6. La constitution des SA, SCRL, SPRL, SCA, AISBL et fondations requiert un acte authentique par un notaire, qui conduit à cette occasion les vigilances que lui impose la loi LBC/FT sur les fondateurs et constituants, et procède à la vérification des statuts. Les notaires en Belgique sont des officiers ministériels nommés par le Roi qui effectuent, en vertu de la délégation d'autorité de l'État, une mission de service public et sont chargés de la bonne application de la loi. Les ASBL et les SCRI peuvent être constituées par acte notarié mais également par acte sous seing privé.

1 Les sociétés européennes sont régies par le Règlement du Conseil européen (CE) 2157/2001 du 8 octobre 2001 relatif au statut de la société européenne, transposé en droit belge par Arrêté Royal du 1er septembre 2004 qui permet la création et la gestion de sociétés ayant une dimension européenne, détachées de la stricte application territoriale de la législation sur les sociétés de l'État sur le territoire duquel elles sont créées. Les règles applicables aux sociétés anonymes belges s'appliquent ipso facto aux sociétés européennes. Il y avait 11 SE en Belgique en 2013.



7.7. Toutes ces entités sont tenues dans un délai de 15 jours de déposer une copie de leur acte constitutif auprès du greffe du tribunal de commerce localement compétent. Un extrait de cet acte est publié au Moniteur belge (le journal officiel de la Belgique) et l'entité est enregistrée auprès de la Banque-Carrefour des Entreprises (BCE), le registre belge des sociétés<sup>2</sup>. La Belgique a également mis en place un système de dépôt du dossier de création d'association/entreprise en ligne (système e-greffe).

7.8. Toute personne morale de droit belge, toute personne morale de droit étranger disposant d'un établissement principal en Belgique et toute succursale belge d'une société étrangère sont tenues d'être enregistrées à la BCE. Les formalités de publicité, d'immatriculation et de conservation des informations sont identiques à celles des sociétés de droit belge<sup>3</sup>.

**Tableau 7.1. Données de la BCE relatives aux personnes morales (juillet 2014)**

Nombre	Type
50	Société coopérative de droit public (ancien statut)
55	Société coopérative à responsabilité limitée de droit public
201	Fondation d'utilité publique
559	Société coopérative à responsabilité limitée à finalité sociale
1 013	Société civile sous forme de société coopérative à responsabilité limitée
1 037	Fondation privée
2 424	Société en commandite par actions (SCA)
10 759	Société coopérative à responsabilité limitée (SCRL)
16 528	Société en nom collectif (SNC)
18 736	Société coopérative (ancien statut)
25 056	Société en commandite simple (SCS)
116 437	Société anonyme (SA)
135 130	Association sans but lucratif (dont AISBL)
352 330	Société privée à responsabilité limitée (SPRL)

Source : Chiffres de la BCE, 30/06/2014

### (b) Les constructions juridiques

7.9. La législation belge ne permet pas la création de trusts. La Belgique n'est pas signataire de la Convention de La Haye relative à la loi applicable au trust et à sa reconnaissance. Cependant, les trusts constitués à l'étranger peuvent faire l'objet d'une reconnaissance légale et fiscale en Belgique<sup>4</sup>.

2 Présentation de la Banque-Carrefour des Entreprises, SPF Économie, cf. c. 24.3 - La BCE contient entre autres des informations sur : le nom, la dénomination ou la raison sociale de la personne morale, la désignation précise des différentes adresses, la forme juridique et la situation juridique, la date de création et de cessation de la société, les données d'identification des fondateurs, mandataires et fondés de pouvoir (Article 6 de la Loi du 16 janvier 2003).

3 Le droit belge des sociétés s'applique aux sociétés étrangères qui ont leur établissement principal en Belgique (article 110 du Code de droit international privé).

4 Art. 122 et s. du Code de droit international privé, et art. 2 §1er 13° et 307 §1er, al. 4 du Code des impôts sur les revenus, CIR 92. Service public fédéral, Finance (nd).

7.10. Plusieurs mécanismes reposent sur le principe de la propriété fiduciaire, le principal étant les fondations privées, qui peuvent remplir la fonction de fiducie, bien que celle-ci n'existe pas en tant que telle en Belgique.

7.11. Les services de *trustees* professionnels sont fournis habituellement en Belgique par les institutions financières (en qualité de sociétés de gestion de portefeuille) ou par les avocats, notaires ou professions comptables, tous soumis aux obligations de la loi du 11 janvier 1993 (cf. Chapitre 5).

7.12. Les autorités soulignent que le recours à des constructions juridiques<sup>5</sup> et à l'administration de trusts étrangers par des *trustees* résidents ne sont pas des pratiques courantes en Belgique. L'évaluation nationale du risque de BC n'a pas identifié des risques particuliers en lien avec les constructions juridiques belges, mais note cependant les risques liés aux opérations en Belgique impliquant des trusts et sociétés situés dans des places financières peu transparentes.

### (c) *Contexte international pour les personnes morales et les constructions juridiques*

7.13. La Belgique figure en bonne position dans les classements internationaux des pays les plus accueillants pour les investisseurs étrangers ou ceux relatifs à la facilité d'y faire des affaires<sup>6</sup>, entre autres du fait de sa localisation, d'un environnement réglementaire des affaires favorable à la création des entreprises et de mesures fiscales attractives.

7.14. La Belgique n'est pas un centre international pour la constitution et l'administration de sociétés ou de constructions juridiques. Les sociétés étrangères établies en Belgique sont souvent des filiales commerciales ou sièges européens. Les sociétés internationales les plus représentées proviennent du secteur des services (avocats, sociétés d'audit, etc.) suivies par les médias et le secteur bancaire.

7.15. La CTIF, à travers ses dossiers d'analyses des déclarations d'opérations suspectes, a relevé l'utilisation de montages juridiques complexes de sociétés étrangères et trusts. Des analyses typologiques des dossiers transmis aux autorités judiciaires ont été rendues publiques afin d'aider les entités assujetties et notamment les professions non financières, à identifier les opérations de blanchiment. Elles ont également identifié le rôle joué par certains conseillers fiscaux et financiers dans des montages frauduleux, impliquant des sociétés de droit belge ou bien des sociétés et constructions juridiques à l'étranger ou encore des ventes de sociétés dormantes.

7.16. Au niveau européen, la Belgique participe aux initiatives et outils électroniques mis en place pour faciliter la coopération et l'accès transfrontalier aux informations sur les entreprises, tel que le mécanisme de coopération volontaire entre registres du commerce européens (*European Business Register*, EBR). Il regroupe 28 pays européens et entités territoriales européennes<sup>7</sup>, et permet à la fois un accès aux données enregistrées dans le registre national belge, et un recoupement des données disponibles sur les sociétés enregistrées dans le registre belge avec celles des autres membres du réseau. La Belgique participe aussi au projet européen issu de la Directive 2012/17 UE du Parlement européen et du Conseil sur l'interconnexion des registres centraux, du commerce et des sociétés.

5 La Belgique a introduit une obligation par la loi du 30 juillet 2013 de déclarer dans la déclaration annuelle à l'impôt des personnes physiques l'existence d'une construction juridique dont le contribuable est bénéficiaire. Cette mesure est applicable à partir de l'exercice d'imposition 2014 (revenus de 2013). Elle permettra de disposer à partir de 2015 d'une estimation chiffrée annuelle des contribuables bénéficiaires d'une construction juridique en Belgique.

6 *Ease of doing business index*, site web de la Banque mondiale (nd).

7 Autriche, Belgique, République Tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays Bas, Slovaquie, Espagne, Suède, et Royaume Uni, ainsi que Jersey, Guernesey, l'ex république Yougoslave de Macédoine, Norvège, Serbie et Ukraine.

## 7.2 Conformité technique (R.24, R.25)

### *Recommandation 24 – Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales*

7.17. **La Belgique est en grande partie conforme à la R. 24** - Les autorités disposent d'un certain niveau d'informations sur les risques de BC/FT associés aux catégories de personnes morales pouvant être constituées en Belgique même si ces informations pourraient être collectées et analysées de manière plus systématique et coordonnée et être, pour certaines d'entre elles, mieux tenues à jour. Concernant les informations sur les bénéficiaires effectifs, les informations de la BCE ou qui figurent dans le registre des parts/actions tenues par les sociétés donnent essentiellement des informations sur la propriété juridique de la société qui peuvent coïncider avec sa propriété effective. Des moyens complémentaires permettent d'aider à la détermination des bénéficiaires effectifs : les informations obtenues par les institutions financières et professions non financières, et notamment les notaires, dans le cadre des vigilances relatives à la clientèle, ou toute information publiquement disponible sur les sociétés cotées belges, ainsi que les informations sur les bénéficiaires effectifs gardées au sein de chaque société non cotée, en vertu de l'article 515 bis du Code des sociétés. En outre, les institutions financières et les professions non financières soumettent les informations qui leurs sont communiquées à un test de vraisemblance et de pertinence, et en cas de doute sur ces aspects, elles sont tenues de prendre toute autre mesure raisonnable adéquate d'identification et de vérification des bénéficiaires effectifs.

7.18. Les titres au porteur ont été supprimés en Belgique par la loi du 14 décembre 2005 qui a produit l'ensemble de ses effets le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Concernant les conventions de prête-noms, l'absence de publicité quant à l'identité de la personne réellement détentrice de l'action (qui peut-être une société étrangère) et au statut du prête-nom rend difficile toute vérification de la qualité du détenteur de l'action.

7.19. Les personnes morales (ou leurs représentants) ne sont pas exposées à des sanctions en cas de communication d'informations erronées ou mensongères aux professions assujetties lorsqu'elles renseignent sur leurs bénéficiaires effectifs, cependant les conséquences de ces actes peuvent conduire à des sanctions (par ex. la suspension des droits ou vente des titres en vertu de l'art. 516 du Code des sociétés). L'absence d'indications relatives à la politique de sanctions applicables lorsque les exigences de transparence relatives aux personnes morales ne sont pas remplies rend difficile l'appréciation de leur caractère proportionnel.

### *Recommandation 25 – Transparence et bénéficiaires effectifs des constructions juridiques*

7.20. **La Belgique est en grande partie conforme à la R. 25** - Du fait du développement limité des constructions juridiques en Belgique, les obligations de la R.25 s'appliquent à titre principal aux *trustees* professionnels qui sont assujettis aux obligations de LBC/FT. L'usage de *trustees* non professionnels, et par conséquent non couverts par les obligations de LBC/FT, ne serait pas une pratique courante. Les professions financières et non financières dont le client est une construction juridique sont soumises à l'obligation d'identifier le mandataire du client ainsi que ses bénéficiaires effectifs et de procéder à la vérification de l'identité de ces derniers. Le régime général de sanctions applicables pour les manquements aux obligations fixées par la loi LBC/FT est applicable aux *trustees* professionnels, qui font partie des professionnels assujettis au dispositif de LBC/FT. Il n'existe pas de politique claire en matière de sanctions applicables qui permettrait d'en caractériser le caractère proportionnel.

## 7.3 Efficacité : Résultat immédiat 5 (Personnes morales et constructions juridiques)

### *(a) Informations sur les personnes morales et les constructions juridiques*

7.21. La Belgique dispose de mécanismes qui identifient et décrivent les différents types, formes et caractéristiques des personnes morales pouvant être constituées en droit belge. Les procédures de création

de ces personnes sont mises à la disposition du public via plusieurs sites Internet<sup>8</sup>. Des informations similaires sont disponibles pour les fondations et les associations<sup>9</sup>. Il n'existe pas d'informations accessibles et délivrées par les pouvoirs publics relatives aux constructions juridiques pouvant être créées en Belgique, car celles-ci ne sont pas des structures largement répandues dans le pays.

### (b) *Identification des risques et vulnérabilités des personnes morales et constructions juridiques*

7.22. Plusieurs risques concrets et vulnérabilités du cadre organisant les personnes morales ont été identifiés dans le cadre d'analyses sectorielles des autorités compétentes et de l'évaluation nationale des risques de BC (cf. Chapitre 1). L'analyse d'informations statistiques (telles que les variations du type de sociétés constituées, les périodes d'activité et la durée de vie moyenne de certaines sociétés) a également permis de déceler des changements opératoires dans l'utilisation des personnes morales de droit belge à des fins criminelles.

7.23. L'identification de mécanismes à travers lesquels les structures sociétaires sont utilisées à des fins criminelles permet de mieux comprendre les vulnérabilités du cadre belge : la Police fédérale a ainsi détecté des réseaux de trafics et de ventes de sociétés par certains professionnels du chiffre et des notaires pour des activités frauduleuses de différents types (fraude sociale, fraude à la faillite, fraude TVA organisée), la commercialisation de sociétés avec hommes de paille, de nombreuses irrégularités en lien avec le siège social réel et engagé des poursuites à l'encontre de ces professionnels. Les autorités ont également identifié une offre de services de conseil juridique et fiscal pour la pré-constitution et les actes afférents à la vie des sociétés par des personnes qui ne sont soumises à aucune des obligations de LBC/FT, de nature à faciliter l'utilisation abusive des sociétés créées.

7.24. Les catégories de personnes morales, et en particulier de sociétés, particulièrement exposées à des abus ont également été identifiées. La CTIF dans ses rapports annuels d'activités 2009/2010<sup>10</sup> indique que divers types de personnes morales étrangères apparaissent régulièrement dans des montages frauduleux, par exemple certaines sociétés regroupées sous le vocable générique de « *limited (Ltd)* »<sup>11</sup>. En juin 2013, une action de suivi a été proposée au Collège pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale, afin de renforcer le contrôle de ces activités. La CTIF relève également l'utilisation des sociétés écrans avec des administrateurs fictifs ou ayant des objets sociaux vagues. Les poursuites par le parquet et la Police fédérale confirment que les SPRL et les SA se détachent nettement des autres formes juridiques utilisées par la criminalité organisée en Belgique. Ce constat s'explique d'abord parce que ces sociétés représentent 93 % des sociétés belges mais sans doute aussi dans le cas de la SPRL par le caractère très accessible de ce type d'entité, encore accentué pour les SPRL starter ou à 1 EUR, qui sont particulièrement vulnérables à des abus.

7.25. En 2011, la CTIF a constaté avec le SPF Économie que la domiciliation d'entreprises n'était pas seulement exercée par des experts comptables et des avocats, voire des notaires<sup>12</sup> mais aussi, et de manière croissante, par des sociétés spécialisées dans la domiciliation, sans lien apparent avec un assujetti au dispositif

8 Par exemple Portail [belgium.be](http://belgium.be) (informations et services officiels), Types de sociétés ou SPF Économie, Créer une entreprise/Structurer votre projet d'entreprise/Formes de sociétés.

9 Par exemple site web des notaires, [www.notaire.be/societes/asbl](http://www.notaire.be/societes/asbl).

10 Rapports annuels de la CTIF 2008 à 2012 (CTIF, nd), Voir aussi : blanchiment via l'utilisation de structures financières coopératives (2011), abus d'organisations à but non lucratif (2013), utilisation de sociétés de domiciliation (2010).

11 Qui limite la responsabilité des dirigeants et des actionnaires à leurs parts dans le capital social et bénéficie d'un traitement fiscal favorable dans certains pays.

12 En contravention, pour ces professionnels, avec les règles organisant leur profession.

LBC/CFT. Un risque de blanchiment a également été noté pour ce secteur, en lien notamment avec la création de sociétés écran ou de sièges sociaux fictifs. En juin 2012, la CTIF a proposé de réglementer ces structures et de les assujettir au dispositif LBC/FT. Une étude concernant les éventuels moyens à mettre en œuvre – dont le projet de texte a été fourni à l'équipe d'évaluation – était en cours de finalisation lors de la visite sur place.

7.26. La compréhension par les autorités des vulnérabilités des personnes morales reste néanmoins sectorielle et ne découle pas d'une évaluation globale, continue et actualisée de toutes les formes de personnes morales.

7.27. Les autorités n'ont pas à ce jour initié d'actions afin d'identifier et d'évaluer les vulnérabilités des constructions juridiques opérant en Belgique, du fait du développement limité de ces structures. La récente modification du Code des impôts sur le revenu, qui impose une obligation de déclaration aux contribuables belges personnes physiques de leur lien (en tant que fondateur ou bénéficiaire) avec une construction juridique, y compris étrangère, est cependant issue d'une analyse du risque de fraude en lien avec l'utilisation de constructions juridiques étrangères (cf. R.25.5).

7.28. Les autorités de poursuite spécialisées dans la lutte anti-terroriste sont conscientes des vulnérabilités de détournement des personnes morales aux fins de FT, bien qu'elles n'aient pas effectué une évaluation des risques de FT associés aux différentes formes de personnes morales. Elles exercent cependant une surveillance continue des activités et opérations des personnes morales identifiées à risque. Les autorités ont fourni des informations démontrant avoir entrepris, il y a plusieurs années, des actions ciblées dans le secteur des OBNL. Les autorités ont déclaré continuer à porter une attention particulière sur ce point, notamment en fonction des activités des OBNL (Cf. Chapitre 4).

*(c) Mesures visant à empêcher l'utilisation des personnes morales et des constructions juridiques à des fins de BC/FT*

7.29. Les autorités ont pris plusieurs mesures législatives et opérationnelles afin d'empêcher l'utilisation des personnes morales et des constructions juridiques à des fins de BC/FT (cf. R.24 et 25), parmi lesquelles il convient de rappeler notamment la suppression des titres au porteur, qui a produit l'ensemble de ses effets le 1<sup>er</sup> janvier 2014, ainsi que la procédure de radiation automatique (cf. infra).

7.30. Des activités de sensibilisation ont également été entreprises par les autorités auprès des assujettis à la loi LBC/FT, et particulièrement les institutions financières et les notaires, afin qu'ils attachent une attention particulière aux relations d'affaires avec certains types de personnes morales. Les représentants du secteur privé rencontrés ont confirmé que dans la pratique les établissements de crédit et institutions non financières sont particulièrement vigilants lors de l'entrée en relation d'affaires avec certains types de clients (ex. sociétés offshores, sociétés à la chaîne de propriété complexe et présentant des liens avec des pays à fiscalité avantageuse, *Stak* de droit néerlandais<sup>13</sup> pour la planification successorale). Des profils de risques ont été établis pour certaines formes de sociétés, et des secteurs-cible d'activités ont été identifiés (ex. construction, secteur maniant des espèces). Des indicateurs spécifiques et non exhaustifs de suspicion d'opérations de blanchiment en lien avec l'utilisation des personnes morales et constructions juridiques ont également été élaborés, sur la base d'analyses typologiques par la CTIF et par les professions dans leurs règlements LBC/FT sectoriels. Cette approche a permis d'identifier des situations à risque nécessitant un renforcement de la vigilance des professions assujetties.

7.31. Des opérations de contrôles sont régulièrement mises en œuvre par le SPF Économie afin de repérer les « négociants en sociétés » faisant usage d'hommes de paille. Une liste noire des personnes suspectées d'être impliquées dans ces manœuvres est éditée régulièrement. Une enquête par l'inspection économique sur le rôle des facilitateurs de fraude qui fournissent des sociétés (généralement des SPRL ou SPRL starter) clé en main, avec utilisation d'hommes de paille était en cours lors de la visite sur place. Des contrôles ciblés sur les sociétés « Ltd » ont également été effectués par l'Administration fiscale sur la période 2007-2009, en tant qu'action pilote, puis à nouveau en 2013.

13 Hoegen Dijkhof, Dr Hans J. (2013)

*(d) Accès, fiabilité et exactitude des informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales*

7.32. Les informations élémentaires et dans une certaine mesure, sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales enregistrées en Belgique sont accessibles principalement via le registre des sociétés, la BCE. Celle-ci contient essentiellement des informations sur la propriété juridique des personnes morales, ceci pouvant également renseigner sur la propriété effective.

7.33. Le recours à d'autres mécanismes permet aussi de faciliter la détermination des bénéficiaires effectifs par les autorités compétentes :

- l'utilisation des informations existantes, notamment celles obtenues par les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées, qui sont tenues d'identifier et de vérifier l'identité des bénéficiaires effectifs (art. 8 loi LBC/FT). Ces informations doivent être fournies par le client, et l'institution financière/l'EPNFD leur applique un test de pertinence et de vraisemblance. Lorsque l'institution financière doute de la pertinence et de la vraisemblance des informations communiquées, elle prend toute autre mesure raisonnable adéquate pour identifier les bénéficiaires effectifs du client, et vérifier cette identité (cf. c.24.6) ;
- le recours aux informations disponibles sur les participations importantes dans les sociétés non cotées ayant émis des actions dématérialisées disponibles à partir du seuil de 25 % ;
- l'utilisation des informations disponibles sur les sociétés cotées belges, qui incluent les détenteurs de participations supérieures à 5 %.

7.34. La constitution de la grande majorité des sociétés, des fondations et des AISBL en Belgique, qui sont enregistrées à la BCE, requiert la rédaction d'un acte authentique par un notaire. En sa qualité d'officier public authenticateur, le notaire engage sa responsabilité quant à l'exactitude des informations mentionnées dans les actes. A l'occasion de ces actes, les notaires sont tenus de vérifier les statuts et d'identifier et de vérifier l'identité des constituants (fondateurs et personnes qui détiennent des parts/actions). Les notaires rencontrés ont indiqué contrôler la réalité des déclarations qui leur sont faites non seulement à travers la production de documents probants (documents d'identité, statuts, etc. – cf. c.10.3), mais aussi sur la base de la cohérence et de la vraisemblance du projet qu'on leur expose, en fonction du profil du client, de son environnement, etc. Lorsque des doutes existent sur la réalité du statut du client par exemple, les notaires rencontrés indiquent organiser des entretiens en direct avec le client et le questionner sur le projet et ses objectifs, afin d'en saisir la logique. Lorsque les statuts d'une personne morale sont pré-rédigés par des conseils (fiduciaires, fiscaux ou comptables), leur vérification fait l'objet d'une vigilance accrue du notaire, en particulier lorsqu'il ne connaît pas ces conseils. Par ailleurs, les principaux actes de la vie de ces sociétés – modification des statuts, changements dans la structure, etc. – doivent également être constatés et vérifiés par un notaire, et sont également notifiés au greffe du tribunal de commerce et publiés au Moniteur belge et à la BCE. Il est à signaler que les cessions de parts/actions ne font pas partie des opérations devant être authentifiées par un notaire, et ne font donc pas l'objet d'une publicité et d'une mention obligatoires dans les registres publics. Elles figurent cependant dans le registre des parts et celui des obligations, qui doit être tenu par la société. Le registre des parts, tenu au siège social, est néanmoins accessible à tout tiers intéressé. Les cessions de parts d'associés solidaires des sociétés de personnes font l'objet d'une publication officielle.

7.35. La grande majorité des institutions financières et EPNFD rencontrées indique utiliser en pratique principalement des bases de données privées pour la détermination des bénéficiaires effectifs, qui offrent une facilité d'accès à des informations mises à jour et consolidées. Ceci leur permet également de pallier aux insuffisances des données des registres publics et de compléter l'information à laquelle elles ont accès via leurs (futurs) clients eux-mêmes. Étant donné le coût engendré par ces recherches, certaines associations professionnelles ont mis à la disposition de leurs membres un accès gratuit à certaines bases de données privées. Les professionnels ont indiqué aussi recouper les informations avec des clients existants ou échanger avec d'autres institutions financières, dans le respect des mesures de protection des données. À titre d'exemple, il a été mentionné que des difficultés étaient rencontrées pour la détermination des bénéficiaires effectifs lorsqu'ils présentaient un lien avec l'étranger et dans le cas de chaînes d'entités avec des constructions juridiques complexes. Dans ces situations, et en cas de doute sur le bénéficiaire ultime de la

personne morale, les institutions financières et les EPNFD rencontrées ont toutes déclaré refuser la relation d'affaires. Il convient de mentionner dans ce contexte que la BNB a mené une action de contrôle horizontale sur l'identification/vérification des bénéficiaires effectifs en 2012 et 2013 auprès de toutes les institutions financières soumises à son contrôle, à l'issue du délai accordé par la loi LBC/FT pour la mise en œuvre des nouvelles exigences introduites en 2010. Cette action, menée dans le cadre du contrôle à distance a abouti à des mesures de redressement sous la forme de « mesures administratives graves » (courriers imposant un délai de redressement et la définition d'un plan de mesures correctrices) à l'encontre de 14 établissements de crédit et 9 entreprises d'assurance (sur la base des dispositions des lois de contrôle).

7.36. Les données détenues par les institutions financières et EPNFD sur les bénéficiaires effectifs constituent la source principale d'informations pour les autorités belges. Il convient cependant de nuancer cette information, car la recherche d'informations relatives au bénéficiaire effectif d'une entité suspecte par les autorités compétentes, que ce soit par la CRF ou par une autre autorité d'enquête et de poursuite, dépendra de l'affaire, du type de société concernée, belge ou étrangère, des informations déjà disponibles dans les bases de données des autorités nationales, etc.

7.37. En ce qui concerne les sociétés belges, la CTIF dispose d'un accès direct et gratuit à la BCE, qui est plus large que celui du public en général<sup>14</sup>. En plus de la consultation de cette base de données, la CTIF dispose d'un accès (payant) à une base de données commerciale. Depuis 2009, les magistrats du parquet et les juges d'instruction disposent d'un accès aux informations contenues dans la BCE, qui a été élargi en 2014. Diverses recherches sont possibles par le croisement d'informations disponibles au niveau du Registre national<sup>15</sup> et de la BCE.

7.38. Globalement, les autorités administratives et judiciaires considèrent disposer dans des délais opportuns d'informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs d'une qualité satisfaisante, et ce malgré la nécessité de devoir, selon les besoins de l'enquête, utiliser différents canaux pour les obtenir. Le secteur privé communique les informations en temps utile et dans les délais impartis par l'autorité requérante. Lorsque cela est nécessaire, les informations sont recueillies et/ou vérifiées directement auprès des sociétés. Le travail des enquêteurs est cependant alourdi par le manque de ressources techniques et des logiciels leur permettant d'effectuer des croisements des données existantes (*datamining*). A la date de la visite sur place, la police ne disposait plus (depuis deux ans) d'un accès à la base de données d'une société spécialisée dans la recherche d'informations concernant les personnes morales, le marché public concernant le contrat en question et les décisions d'attribution faisant l'objet d'un contentieux judiciaire.

7.39. En ce qui concerne les entités enregistrées à l'étranger, les sources d'informations principalement utilisées par les autorités belges sont le registre public des sociétés du pays concerné, les informations communiquées suite aux demandes effectuées auprès des autorités de police ou de la CRF étrangères ainsi que les informations des autorités fiscales étrangères. La coopération au travers de la CTIF est utilisée de manière efficace par les autres autorités belges.

7.40. La Belgique est consciente de la nécessité de prendre des mesures correctrices afin d'améliorer la fiabilité des informations disponibles dans les bases de données et registres publics :

14 Les possibilités de recherches sont très larges et s'effectuent soit à partir des données de la société elle-même soit à partir de l'identification d'une personne physique dont on peut ensuite établir l'ensemble des liens avec une ou plusieurs sociétés belges. De nombreuses informations sont ensuite disponibles quant aux sociétés (siège social, n° de TVA, unité d'établissement, ensemble des administrateurs/gérants (présents et passés), activités déclarées, informations quant à une éventuelle faillite...) et un lien direct apparaît avec diverses « sources externes » dont principalement un lien vers l'ensemble des actes relatifs à la société qui ont été publiés au Moniteur belge et un vers la Centrale des bilans (site de la BNB) qui permet d'accéder directement aux comptes annuels de la société.

15 Le Registre national est un système de traitement d'informations qui assure l'enregistrement, la mémorisation et la communication d'informations relatives à l'identification des personnes physiques. Cf. c. 10.5. Service Public Federal Intérieur (nd).

- des actions étaient prévues pour sensibiliser les greffes des tribunaux de commerce aux problèmes de qualité et de retard dans l'encodage des données dans leurs registres et bases de données. Certains retards avaient également été constatés dans la transmission par le greffe du tribunal du commerce à la BCE des modifications déposées (notamment adresse, administrateurs, gérant, dénomination), en l'absence d'un délai contraignant pour effectuer cette transmission.
- En ce qui concerne la BCE, déjà depuis 2011 une cellule spécialisée a été mise en place pour coordonner les contrôles de la qualité des données enregistrées par les guichets d'entreprises du SPF Économie, qui sont chargés de recueillir les données des personnes morales et de les enregistrer dans la BCE. L'accès à la base de données de la BCE a été amélioré et la liste des données accessibles enrichie, y compris les fonctionnalités de recherche. Les autorités ont actualisé les données par la suppression d'un nombre important de sociétés inactives ou dormantes sur la base de la procédure de radiation administrative adoptée en juillet 2013 (Cf. 7.1). Le comité stratégique de la BCE avait été nouvellement mis en place lors de la visite et sera amené à poursuivre les actions destinées à améliorer la qualité des données accessibles via la BCE. Néanmoins la BCE reste tributaire des ressources à sa disposition afin de pouvoir assurer une mise à jour effective de la base de données. Divers rapports des autorités font état de ses difficultés à traiter de manière optimale l'afflux d'informations, notamment des notifications des jugements et arrêts<sup>16</sup> et autres modifications et radiations suite aux constatations faites par des services de contrôle (police, inspection économique, parquet).

7

7.41. Enfin, il est regrettable que la Belgique n'ait toujours pas mis en place le casier judiciaire central des personnes morales, bien qu'envisagé par la loi du 4 mai 1999 relative à la responsabilité pénale des personnes morales (cf. Chapitre 3). Il n'y a par conséquent pas d'accès centralisé aux informations relatives aux condamnations pénales, sursis et suspensions prononcés à charge des personnes morales. De plus, l'absence de statistiques fiables sur ces aspects ne permet pas une bonne appréhension de la criminalité commise par les personnes morales, et par conséquent de l'orientation à prendre en matière de politique générale sur cette question.

### *(e) Sanctions*

7.42. Il convient de noter que la première « sanction » aux manquements de transparence est l'impossibilité de poursuivre un projet de création de société ou d'établir une relation d'affaires si les personnes en charge du recueil et du contrôle des informations ne sont pas satisfaites du caractère probant, vraisemblable et cohérent des informations.

7.43. Bien que des sanctions existent si des informations erronées sont enregistrées, les autorités belges sont conscientes que le régime de sanctions prévues à l'encontre des personnes qui ne respectent pas les obligations de transparence des personnes morales n'est ni efficace ni dissuasif. Cela se manifeste par l'absence de mise en œuvre des mécanismes de sanctions par les différentes autorités compétentes, ou dans les rares cas où des procédures d'application ont été mises en œuvre, par le manque de suivi au niveau du Parquet, ou au niveau du recouvrement effectif des amendes prononcées. Le manque de ressources, avéré tant au niveau humain que technique (informatique), a un impact certain sur ces aspects. Le parquet a admis être dans l'incapacité de donner une priorité suffisante à la poursuite de certains faits en raison d'un manque de ressources. Ceci concerne par exemple les cas de défaut de qualifications requises pour les gérants administrateurs ou encore les enquêtes quant aux sièges sociaux fictifs. Par le passé, avant de perdre en capacité, certains parquets faisaient entendre les administrateurs ou gérants des sociétés qui ne déposaient pas leurs comptes annuels, et soit la situation était régularisée et une transaction pénale était proposée, soit une procédure de dissolution judiciaire était engagée. Il n'existe pas de statistiques quant au nombre de dissolutions judiciaires prononcées. Le législateur belge ayant dépénalisé depuis 2005 le non-dépôt des comptes annuels à la BNB, ceci a entraîné une diminution de la priorité de ce sujet dans les parquets.

16 Conseil d'État (2003), Art. 23.



Néanmoins, quelques exemples ont été donnés sur des politiques de plusieurs parquets de recherche proactive, avec le concours de la police locale, pour lutter contre les sièges fictifs.

7.44. Afin de pallier à l'inefficacité de la mise en œuvre des sanctions administratives et pénales existantes, la Belgique a mis en place de nouvelles procédures. La procédure de radiation automatique des sociétés du registre de la BCE a commencé à donner des résultats concrets. 96 093 entreprises ont été radiées administrativement en 2013 à la suite de l'absence de dépôt des comptes annuels pendant trois années consécutives et 4 796 au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2014. Cela représente environ 20 % du total des personnes morales enregistrées et confirme que les réformes mises en place doivent être menées dans les délais les plus brefs afin de renforcer la fiabilité de l'outil BCE. D'autres procédures récemment mises en place n'étaient pas encore utilisées (ex. radiation des sociétés sur base d'un cumul de critères) en l'absence de procédures de mise en œuvre, ou très peu (ex. sanctions pénales). La procédure mise en place par le nouveau Code de droit économique en vigueur depuis février 2014 permettant à l'administration de proposer des transactions administratives n'avait pas encore été appliquée lors de la visite sur place. Le plan d'action pour une perception plus adéquate des amendes pénales, adopté par le Conseil des Ministres en juillet 2014, constituera également une avancée positive lorsqu'il sera effectivement mis en œuvre.

*(f) Coopération internationale pour solliciter et accorder une assistance appropriée en matière d'identification et d'échange d'informations relatives aux personnes morales et constructions juridiques*

7.45. Tout d'abord, il convient de rappeler que les informations de base relatives aux personnes morales et certaines constructions juridiques sont consultables en ligne et en plusieurs langues<sup>17</sup>, ce qui peut permettre aux autorités étrangères de poursuivre leurs enquêtes sans devoir attendre nécessairement une réponse des autorités belges. La coopération internationale, entrante et sortante, relative à l'identification et à l'échange d'informations relatives aux personnes morales et aux constructions juridiques semble bien fonctionner, avec quelques exceptions.

7.46. *Demandes faites à la Belgique* : La Belgique est en mesure de fournir une assistance internationale très large. À la demande d'une autorité étrangère, les autorités belges compétentes utilisent pleinement leurs compétences et pouvoirs d'accès, afin de recueillir en temps opportun et fournir à ces autorités les informations requises (cf. Chapitre 8 sur l'ensemble de ces aspects).

7.47. Les réponses des pays sollicités pour fournir un retour d'information sur la coopération internationale avec la Belgique n'ont pas soulevé de difficultés particulières quant à la qualité des informations reçues sur les personnes morales, ni aux délais de réponse. Les autorités belges compétentes ont confirmé recueillir dans des délais opportuns des informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs sur la grande majorité des personnes morales créées dans le pays. Cependant les réserves exprimées ci-dessus relatives à la qualité des informations conservées sur les personnes morales belges ou opérant en Belgique soulèvent des interrogations sur la capacité de la Belgique à fournir aux autorités étrangères des informations entièrement fiables et à jour. À la date de la visite, la Belgique n'avait pas mis en place un suivi régulier de la qualité de l'assistance fournie aux autorités étrangères relative aux personnes morales et constructions juridiques.

7.48. *Demandes envoyées par la Belgique* : Pour ce qui est des personnes morales de droit étranger, le parquet a indiqué dépendre entièrement des informations policières obtenues par la voie de la coopération internationale ou des commissions rogatoires adressées à ses homologues étrangers. L'absence d'informations chiffrées sur la fréquence de l'utilisation de l'entraide ou de la coopération policière sur ces aspects ainsi que d'exemples concrets d'affaires ne permet pas de conclure à une approche proactive d'utilisation régulière et pleinement efficace de ces canaux par les autorités d'enquête et de poursuite belges, et ce malgré l'absence d'obstacles juridiques. Les autorités compétentes ont indiqué être satisfaites de l'assistance internationale reçue des autorités étrangères, avec quelques exceptions notables, notamment dans le cadre de l'entraide judiciaire avec certains États, y compris des États membres de l'Union européenne (ex. Royaume-Uni, Pays

17 Par exemple site web du SPF Economie, Registre européen des sociétés. FPS Economie (nd b).

Bas) et de certaines juridictions, notamment de la zone Caraïbes. Il est arrivé que des procédures judiciaires engagées pour BC ne puissent aboutir faute de recevoir l'information nécessaire de l'étranger.

7.49. Quant à la coopération internationale avec d'autres cellules de renseignements financiers, il a été constaté que la qualité des renseignements obtenus par la CTIF sur les personnes morales et constructions juridiques s'était améliorée suite à une approche ciblée, visant à contextualiser les questions dans ses demandes. La CTIF a pu ainsi démontrer sur la base de cas concrets qu'elle a obtenu des informations utiles sur les bénéficiaires effectifs et les personnes morales à l'étranger dans des dossiers avec des ramifications internationales et montages complexes.

7.50. **En conclusion**, la compréhension par les autorités des vulnérabilités des personnes morales reste sectorielle, et ne découle pas d'une évaluation continue, globale et actualisée. Les autorités de poursuite spécialisées dans la lutte anti-terroriste sont conscientes des vulnérabilités de détournement des personnes morales aux fins de FT, et exercent selon les cas une surveillance continue, bien qu'elles n'aient pas effectué d'évaluation récente de ces aspects.

7.51. Les autorités compétentes ont identifié des risques concrets de BC/FT et des vulnérabilités du cadre organisant les personnes morales. Plusieurs initiatives ont été prises en vue de les maîtriser, mais l'entrée en vigueur récente à la date de la visite sur place de certaines de ces mesures, et la nécessité de disposer de davantage de recul pour apprécier pleinement leurs effets ne permettent pas de conclure sur leur pleine effectivité. Les autorités sont conscientes de la nécessité de prendre des mesures supplémentaires.

7.52. Les informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs sur la grande majorité des personnes morales sont accessibles au public au travers des informations détenues par le registre des sociétés – Banque-Carrefour des Entreprises (BCE) – bien que des carences sont à noter, notamment en matière de fiabilité et de mise à jour des données. L'intervention des notaires, qui authentifient la majorité des actes relatifs à la constitution et à la vie des personnes morales, renforce néanmoins la fiabilité des informations. Les informations disponibles donnent essentiellement des indications sur la propriété juridique de la société, qui peuvent coïncider avec sa propriété effective. Des moyens complémentaires existent pour aider à la détermination des bénéficiaires effectifs, en particulier les informations obtenues par les institutions financières et les entreprises et professions non financières, ou toute information publiquement disponible sur les sociétés cotées et non cotées belges. Les informations qualitatives fournies par les autorités d'enquête et de poursuite n'ont pas permis d'évaluer le degré d'efficacité des enquêtes de BC/FT visant des personnes morales ou dans lesquelles des informations sur les bénéficiaires effectifs avaient été recherchées et accessibles en temps opportun.

7.53. Les sanctions prévues à l'encontre des personnes qui ne respectent pas les obligations d'information et de transparence relatives aux personnes morales n'étant pas pleinement efficaces ni dissuasives, la Belgique a développé son arsenal de sanctions afin de pallier à l'inefficacité de la mise en œuvre des sanctions administratives et pénales, et leur mise en œuvre commence à donner des résultats encourageants.

7.54. Les constructions juridiques connaissent un développement limité en Belgique. De ce fait, les autorités n'ont pas à ce jour initié d'actions afin d'identifier et d'évaluer les vulnérabilités de ces structures opérant en Belgique en lien avec le BC. Une analyse du risque de fraude basé sur l'utilisation de constructions juridiques étrangères par les personnes physiques soumises à l'impôt en Belgique a néanmoins conduit à renforcer les obligations de déclaration aux autorités fiscales relatives à l'existence de liens avec des constructions juridiques, y compris étrangères. Les *trustees* professionnels sont de manière générale assujettis aux obligations de LBC/FT.

7.55. La coopération internationale, entrante et sortante, relative à l'identification et à l'échange d'informations relatives aux personnes morales et aux constructions juridiques semble bien fonctionner.

7.56. **Le niveau d'efficacité atteint par la Belgique pour le Résultat immédiat 5 est modéré.**

## 7.4. Recommandations sur les personnes morales et les constructions juridiques

- Les autorités compétentes devraient améliorer leur connaissance des risques et vulnérabilités de toutes les formes de personnes morales et constructions juridiques dans le pays, y compris de la criminalité commise par les personnes morales, en développant une analyse transversale sur ces aspects, et en approfondissant et actualisant les aspects en lien avec les risques de financement du terrorisme.
- La Belgique devrait mettre pleinement en œuvre les mesures déjà identifiées, relatives notamment à l'encadrement des professionnels impliqués dans les actes relatifs à la vie des sociétés (ex. offre de services par des intermédiaires non soumis aux obligations LBC/FT, sociétés de domiciliation), ainsi qu'en matière de sanctions.
- La Belgique devrait prendre en considération l'opportunité d'étendre le champ des informations recueillies par les registres publics existants, lorsque nécessaire, pour y intégrer de manière complète et vérifiée, des informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales.
- La Belgique devrait exploiter les données enregistrées de manière plus efficace, notamment en s'assurant que les autorités d'enquête compétentes ont la capacité et les ressources nécessaires leur permettant d'effectuer des croisements des données existantes (*datamining*).
- La Belgique devrait sans tarder mettre en place le casier judiciaire des personnes morales, tel que prévu dans la législation de 1999.
- La Belgique devrait continuer à renforcer la fiabilité et la mise à jour des informations pertinentes sur les personnes morales dans les registres publics du greffe et de la BCE et sur les constructions juridiques notamment au travers de mesures visant à revoir les procédures d'inscription, à introduire des délais contraignants pour la transmission des informations relatives aux changements apportés à une société, à revoir les aspects de contrôle des données essentielles fournies et assurer les moyens et ressources adéquates aux autorités compétentes.

7

### Bibliographie

Banque Carrefour des Entreprises [BCE] (nd), [http://economie.fgov.be/fr/entreprises/bce/#.VS3uYfmUf\\_F](http://economie.fgov.be/fr/entreprises/bce/#.VS3uYfmUf_F), page visité en décembre 2014.

CTIF (nd), Rapports Annuels, CTIF, Bruxelles, [www.ctif-cfi.be/website/index.php?option=com\\_content&view=article&id=200&Itemid=76&lang=fr](http://www.ctif-cfi.be/website/index.php?option=com_content&view=article&id=200&Itemid=76&lang=fr)

Conseil d'État (2003), Loi portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréés et portant diverses dispositions, 16 janvier 2003 [www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2003011634&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2003011634&table_name=loi)

FPS Economy (nd a), *Créer une entreprise*, [http://economie.fgov.be/fr/entreprises/vie\\_entreprise/Creer/#.VS3yI\\_mUf\\_F](http://economie.fgov.be/fr/entreprises/vie_entreprise/Creer/#.VS3yI_mUf_F)

FPS Economy (nd b), *Public Search*, [http://economie.fgov.be/fr/entreprises/bce/pub/PuS/#.VS32c\\_mUf\\_H](http://economie.fgov.be/fr/entreprises/bce/pub/PuS/#.VS32c_mUf_H)

Hoegen Dijkhof, Dr Hans J. (2013), *The Dutch Foundation*, Intax Info, 20 septembre 2013, [www.intax-info.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1896%3A2013-09-18-10-48-04&catid=4%3Aarticles&Itemid=33&lang=en](http://www.intax-info.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1896%3A2013-09-18-10-48-04&catid=4%3Aarticles&Itemid=33&lang=en)

Portal Belgium (nd), *Types de société*, [www.belgium.be/fr/economie/entreprise/creation/types\\_de\\_societe/](http://www.belgium.be/fr/economie/entreprise/creation/types_de_societe/)

## PERSONNES MORALES ET CONSTRUCTIONS JURIDIQUES

Service Public Federal Finance (nd), Code des impôts sur les revenus 1992 - (version historique), Ficonetplus, <http://ccff02.minfin.fgov.be/KMWeb/document.do?method=view&id=112d14a4-998f-4c93-9c01-7e8031923abd#findHighlighted>,

Service Public Federal Interieur (nd), Direction générale Institutions et Population, [www.ibz.rrn.fgov.be/fr/](http://www.ibz.rrn.fgov.be/fr/)

World Bank Website (nd), *Ease of doing business index*, World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/IC.BUS.EASE.XQ>

7

## 8. COOPÉRATION INTERNATIONALE

### Conclusions principales

**La Belgique fournit une assistance aux pays qui en font la demande** et les autorités belges sollicitent régulièrement des informations et éléments de preuve de la part de leurs homologues étrangers. **Les pays qui se sont prononcés sur la coopération internationale des autorités belges** (au sens large) **l'ont jugée globalement satisfaisante**. En sens inverse, la Belgique est globalement satisfaite de la coopération qu'elle reçoit, même si certaines demandes n'ont pas été satisfaites, notamment pour la détermination de bénéficiaires effectifs de certaines sociétés ou structures étrangères.

La coopération de la CRF avec ses homologues étrangers semble adéquate et efficace.

Sur la base des informations, y compris statistiques, fournies par les autorités judiciaires, il n'est pas possible de déterminer le volume de la coopération internationale (en ce compris l'extradition) dédiée au BC/FT, et les suites réservées aux demandes de coopération. Les autorités judiciaires n'ont pas été à même de communiquer (i) le nombre de demandes d'entraide entrantes et sortantes qui concernent spécifiquement le BC et le FT et (ii) parmi ces demandes, lesquelles concernent plus particulièrement l'identification, la saisie et la confiscation des avoirs criminels.

Les autorités belges n'appliquent pas de politique de partage des avoirs, mais des partages ont lieu en pratique sur une base *ad hoc*.

## 8.1 Contexte

8.1. La coopération internationale joue un rôle particulièrement important dans le contexte de la LBC/FT en Belgique. De par sa taille et sa position au cœur de l'Europe occidentale, la Belgique et ses centres de population sont facilement accessibles depuis l'étranger. Le pays est un carrefour commercial et un pays de transit à la fois pour les personnes, les biens et les services. Le secteur financier est dominé par des groupes financiers multinationaux et de nombreux prestataires de services financiers de l'EEE exercent des activités en Belgique sur la base du passeport européen (cf. Chapitre 5). Le traitement des dossiers de BC et de FT, tant au plan judiciaire que par la CTIF, dépend donc fortement de la qualité de la coopération internationale dont les autorités belges peuvent bénéficier de la part de leurs homologues étrangers.

8.2. Les pays limitrophes sont les partenaires principaux (les Pays-Bas, l'Allemagne, la France, le Luxembourg, mais aussi le Royaume-Uni) de la Belgique. Le Service public fédéral de la Justice est l'autorité centrale en Belgique pour l'entraide judiciaire (y compris l'extradition). La Belgique étant membre de l'UE, ses autorités compétentes peuvent profiter des mécanismes européens qui facilitent la coopération directe (par ex. le mandat d'arrêt européen<sup>1</sup> qui simplifie et accélère certaines procédures judiciaires). Il convient également de souligner que la CTIF joue un rôle essentiel dans les échanges d'informations liées à la LBC/FT. Finalement, la Belgique étant un pays où l'empilement prédomine selon l'évaluation nationale des risques, la coopération internationale entrante est importante.

8

## 8.2 Conformité technique (R.36-40)

### *Recommandation 36 – Instruments internationaux*

8.3. **La Belgique est conforme avec la R. 36** – La Belgique a ratifié toutes les Conventions prévues.

### *Recommandation 37 – Entraide judiciaire*

8.4. **La Belgique est en grande partie conforme avec la R. 37** – La Belgique dispose d'une base juridique qui lui permet de fournir rapidement l'éventail le plus large possible d'entraide judiciaire pour les enquêtes, les poursuites et les procédures connexes ayant trait au BC, aux infractions sous-jacentes associées et au FT. Le SPF Justice est l'autorité centrale en matière de coopération pénale internationale pour les requêtes concernant des pays situés hors de l'UE ; les demandes émanant de l'UE sont transmises directement entre autorités judiciaires et le SPF Justice doit en être avisé. Les systèmes mis en place pour enregistrer les demandes d'entraide sortantes ou entrantes ne permettent pas de suivre ni de contrôler la bonne exécution des commissions rogatoires ni de mesurer le temps d'exécution des requêtes. Ainsi, il n'y a pas de procédures pour établir des priorités pour les demandes.

### *Recommandation 38 – Entraide judiciaire : gel et confiscation*

8.5. **La Belgique est en grande partie conforme avec la R. 38** – La Belgique dispose du pouvoir de prendre des actions expéditives en réponse aux demandes de pays étrangers d'identifier, de geler et de confisquer les biens blanchis ; le produit du BC, d'infractions sous-jacentes et du FT ; les instruments utilisés ou destinés à être utilisés dans le cadre de ces infractions ; ou des biens d'une valeur correspondante. Le droit pénal belge ne prévoyant pas la possibilité de condamner une personne à une confiscation sans condamnation préalable, la Belgique ne peut pas fournir une assistance dans le cadre des demandes de confiscation sans

1 Entre les États membres de l'UE, le mandat d'arrêt européen substitue aux procédures politiques d'extradition une procédure purement judiciaire. Chaque autorité judiciaire nationale de l'UE doit reconnaître – ipso facto et avec des contrôles minimums – une demande de remise d'une personne qui est ainsi formulée par l'autorité judiciaire d'un autre État membre.

condamnation. Par ailleurs, certaines dispositions UE sur la simplification des échanges entre les bureaux pour le recouvrement des avoirs patrimoniaux n'ont pas encore été transposées en droit belge.

### *Recommandation 39 – Extradition*

8.6. **La Belgique est en grande partie conforme avec la R. 39** – La Belgique peut exécuter les demandes d'extradition en matière de BC et de FT. La coopération au niveau européen repose sur la loi relative au mandat d'arrêt européen et hors UE ce sont les principes classiques de l'extradition qui sont applicables. Les autorités ne disposent pas d'un système d'enregistrement et de suivi des demandes d'extradition qui permette de suivre, contrôler et prioriser l'exécution des demandes d'extradition (cf. R. 37). Hors UE, la Belgique n'extrade pas ses nationaux. Les autorités indiquent que les poursuites seront « en principe » engagées lorsque l'État requérant a conclu un accord bilatéral d'extradition avec la Belgique. La Belgique peut ainsi refuser l'extradition de ses nationaux (hors UE) sans s'engager à poursuivre le fait à l'origine de la demande.

### *Recommandation 40 – Autres formes de coopération internationale*

8.7. **La Belgique est en grande partie conforme avec la R. 40** – Les autorités compétentes peuvent rapidement accorder la coopération internationale la plus large possible dans le cadre du BC, des infractions sous-jacentes associées et du FT. La CTIF, la Police fédérale et l'Administration générale des douanes et accises (AGDA) disposent de procédures claires permettant la transmission et l'exécution des demandes d'informations, ainsi que des systèmes pour établir des priorités et faciliter des échanges. Les autres autorités (BNB, FSMA) disposent également d'un cadre légal qui leur permet d'échanger de l'information avec leurs homologues étrangers, mais elles n'ont pas développé de procédures en ce sens. Il n'a pas été établi que le SPF Économie et le SPF Finances (hors AGDA) disposent d'une base légale pour la coopération internationale.

8.8. En ce qui concerne les échanges indirects, il n'y pas de disposition légale permettant de tels échanges par la CTIF, même si les autorités indiquent qu'ils sont possibles. Pour les autres autorités compétentes, aucun mécanisme n'est prévu avec des autorités étrangères non homologues.

## **8.3 Efficacité : Résultat immédiat 2 (Coopération internationale)**

### *(a) Enquêtes et échanges de renseignements en matière de BC et de FT*

8.9. **La CTIF échange fréquemment des informations avec ses homologues**, informations qui sont ensuite utilement intégrées dans ses analyses et apportent une plus-value aux transmissions faites aux autorités judiciaires, même si la qualité et le contenu des informations que la CTIF peut obtenir des autres CRF est très variable. La CTIF ne rencontre que très peu de problèmes au niveau de l'échange d'informations et de leur dissémination aux autorités de poursuite.

8.10. En ce qui concerne les informations fournies par la CTIF, les avis des pays ayant exprimé leur appréciation<sup>2</sup>, y compris des partenaires importants comme la France, l'Allemagne ou le Luxembourg, sont positifs. La CTIF fournit également des informations pertinentes à ses homologues de façon spontanée. Un partenaire a ainsi indiqué que les échanges avec la CTIF étaient clairs et constructifs et à forte valeur ajoutée, comme l'illustre l'ouverture d'une soixantaine de dossiers chaque année sur la base des informations apportées par la CTIF. La CTIF indique ne jamais avoir refusé d'assister un homologue, et les réponses arrivent en temps opportun, entre quelques jours et quelques semaines pour les investigations plus poussées.

2 Membres du GAFI : Allemagne, Australie, Canada, Fédération de Russie, Finlande, France, Mexique, Luxembourg, Portugal, Suède ; membres du Groupe Asie Pacifique : Macao, Chine ; Philippines ; Vietnam ; membres de MONEYVAL : Arménie, Chypre, Malte, Slovaquie.

8.11. Les statistiques fournies par la CTIF dans le tableau ci-dessous indiquent clairement qu'elle utilise l'échange de renseignements de façon très dynamique, puisqu'elle envoie bien plus de demandes qu'elle n'en reçoit, surtout vers l'Union européenne mais aussi d'autres régions, y compris vers des partenaires non habituels (tels que les pays de l'Asie centrale par exemple).

**Table 8.1. Demandes d'assistance envoyées et reçues par la CTIF**

	2008	2009	2010	2011*	2012	2013
Nombre de demandes envoyées*	2 720	2 808	2 457	1 376	1 639	1 319
Nombre de demandes reçues	358	402	381	420	464	536

Source : CTIF

\*Jusqu'en 2010, les demandes de renseignements envoyées via FIU-NET étaient comptabilisées en termes de nombre d'intervenants. Depuis 2011, les demandes envoyées via FIU-NET sont comptabilisées en termes de nombre de dossiers (dans un même dossier, il peut y avoir plusieurs intervenants).

8.12. Les différents **services de police, des douanes et du renseignement** ont aussi, que ce soit en matière de BC et de ses infractions sous-jacentes, de FT ou du transport international d'espèces, fréquemment recours à la coopération internationale, par l'intermédiaire d'organisations ou forums officiels (Europol, Centres de coopération policière et douanière pour la coopération transfrontalière, officiers de liaison, Interpol p.ex.) ou informels (réseau AMON pour la police). Il faut noter qu'une grande partie des échanges faits par les forces de police se font dans le cadre d'enquêtes diligentées par le parquet ou un juge d'instruction (l'enquête purement policière durant très peu de temps en Belgique par nature – c'est le parquet ou le juge d'instruction qui dirige les enquêtes).

8.13. Un certain nombre d'affaires ont également donné lieu à des transmissions de dossiers aux autorités répressives d'autres pays (surtout limitrophes), dans des affaires de possible BC lié aux infractions sous-jacentes d'abus de biens sociaux, abus de confiance, corruption, fraude fiscale, trafic de stupéfiants, etc. (au moins 40 affaires depuis 2010).

8.14. Les autorités compétentes ont un accès assez large aux informations pertinentes, notamment en termes d'identification des bénéficiaires effectifs, informations qui sont échangées avec les homologues étrangers (cf. Chap. 3 et 7, par exemple la CTIF peut obtenir ces renseignements des assujettis à la loi LBC/CF).

8.15. **L'évaluation de l'entraide judiciaire se base essentiellement sur des données qualitatives mais également sur les données quantitatives fournies.** En effet, l'entraide judiciaire entrante et sortante est difficile à évaluer quantitativement en l'absence d'informations centralisées et complètes (en termes surtout de données statistiques), due notamment au fait que l'entraide judiciaire relève de la compétence de différentes autorités (SPF Justice, Parquet fédéral, parquets, juges d'instruction) ayant chacune, à des degrés divers, certaines informations. Ainsi les statistiques sur les commissions rogatoires internationales envoyées et reçues ne comptabilisent que celles dont l'exécution dépasse les 2 500 EUR, ce qui est rarement le cas pour une demande sortante (les éventuels frais de traduction ou de déplacement de personne sont rarement si importants). Toutefois depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, une base de données statistique est en place au SPF Justice pour les demandes avec les pays hors UE. Cette base ne référence pas les demandes transmises directement entre autorités judiciaires dans la zone UE, dans la mesure où les procureurs et juges d'instruction n'informent que rarement l'autorité centrale des demandes traitées directement par eux malgré l'obligation de ce faire.

8.16. Il n'a pas non plus été possible d'évaluer quelles sont les suites réservées aux demandes d'entraide, notamment en ce qui concerne l'identification, la saisie et la confiscation des avoirs criminels, que ce soit en Belgique ou à l'étranger. Enfin les autorités belges n'ont pas pu fournir d'informations, sous forme de données statistiques, démontrant que le partage des avoirs, tel que prévu par la législation belge, est régulièrement appliqué en pratique. Il en est de même pour les avoirs confisqués et rapatriés suite à la coopération internationale. Seuls trois exemples ont été mentionnés de confiscation en Belgique ou à sa demande avec partage des avoirs, dont un de 2010.



8.17. Sur la base des constatations faites par les évaluateurs, et des contributions des partenaires, **la coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme et son financement est généralement efficace**. Les autorités belges déclarent que la coopération internationale « apporte la plus-value attendue », c'est-à-dire qu'elle permet un avancement certain des enquêtes. L'existence d'autorités et d'équipes spécialisées, à tous les niveaux (justice, police, services de renseignement), la spécificité de la matière (les différents États concernés coopérant, d'après les autorités rencontrées, de manière plus rapide et efficace que pour le droit commun) sont des facteurs importants dans cette analyse. Un manque de moyens, tant au niveau des ressources humaines que technologiques (notamment en ce qui concerne le système informatique) a été signalé aux évaluateurs – manque qui sans directement nuire en l'état actuel des choses aux enquêtes, n'est néanmoins pas sans répercussions sur l'efficacité du système et devrait faire l'objet d'une attention de la part des autorités compétentes.

### *(b) Entraide fournie par la Belgique*

8.18. On peut conclure, en se basant sur les avis fournis par différents pays (représentant plusieurs centaines de demandes) et les entretiens conduits avec les représentants des autorités belges compétentes, que **la Belgique fournit une assistance satisfaisante voire bonne dans le domaine de l'entraide pénale internationale**. Certains partenaires ont indiqué que l'assistance fournie par la Belgique était de grande qualité, et plusieurs ont également indiqué que la communication était aisée, un partenaire notant les efforts consentis par les autorités belges pour s'adapter au formalisme requis. À titre d'exemples de mesures en faveur de la coopération internationale, on peut noter que le Parquet de Bruxelles a un service spécifique chargé de la coopération internationale. De plus, certains arrondissements judiciaires limitrophes ont développé d'excellents contacts avec leurs voisins étrangers.

8.19. Il apparaît que cette assistance est fournie en temps opportun par les autorités belges, selon certaines autorités étrangères qui ont affirmé que l'entraide et l'extradition sont fournies dans des délais compris entre 3 et 10 mois. Aucun pays ayant fourni une opinion n'a relevé de refus d'accorder l'entraide judiciaire (ou l'extradition). Les autorités belges ont un accès assez large aux informations pertinentes, notamment en termes d'identification des bénéficiaires effectifs (voir Chapitre 7).

8.20. En termes **d'extradition**, les affaires de BC/FT sont traitées comme toute demande : alors que le système de remise institué par le mandat européen est, de l'avis des professionnels, globalement efficace, des doutes subsistent, selon les autorités belges, quant à l'efficacité de l'extradition en-dehors de l'UE, notamment en termes de durée des procédures. Par ailleurs, il n'est pas établi que la Belgique engage des poursuites contre ses nationaux quand l'extradition n'a pas été accordée. Les autorités belges indiquent que les raisons principales sont la rédaction du traité sous-jacent (qui ne prévoit pas toujours cette possibilité), le manque de réciprocité ou de collaboration de la contrepartie pour établir les faits, le manque de double incrimination ou encore la prescription.

8.21. Finalement, le cadre législatif belge ne permet pas d'accorder une assistance, tel qu'exigé par le GAFI, dans le cadre des demandes de coopération fondées sur des procédures de **confiscation** sans condamnation préalable (au moins dans certaines circonstances comme le décès ou la fuite de l'auteur de l'infraction), ce qui peut selon les circonstances nuire à l'efficacité du système de lutte contre le BC. En pratique, aucun partenaire de la Belgique n'a soulevé ce point.

### *(c) Entraide requise par la Belgique*

8.22. D'après les déclarations recueillies lors de la visite sur place, les autorités judiciaires belges, notamment les juges d'instruction, recourent régulièrement à l'entraide dans les affaires de BC et de FT.

8.23. De l'avis des professionnels rencontrés, l'entraide en matière pénale fonctionne assez bien au niveau de l'Union européenne, en raison notamment des mécanismes et réglementations spécifiques (par exemple, le mandat d'arrêt européen). En dehors de l'UE, les autorités affirment en général ne pas rencontrer de problèmes en ce qui concerne les pays où l'échange d'informations et de fourniture d'assistance est le plus important en termes de lutte contre le BC et le FT, tout en regrettant néanmoins la durée des procédures, allant en général de 6 mois à 2 ans pour l'exécution d'une demande d'entraide. La coopération demeure

difficile avec un nombre limité de juridictions, notamment dans des affaires de blanchiment et infractions sous-jacentes commises dans le secteur diamantaire alors que les montants en jeu sont importants.

8.24. Les autorités belges ont aussi régulièrement recours à des organisations en charge de la coopération et de la coordination au niveau européen telles qu'Europol et Eurojust. Par ailleurs, la Belgique participe régulièrement à des équipes communes d'enquêtes (notamment dans des affaires de crime organisé ou trafic de stupéfiants, qui peuvent induire du BC).

### (d) *Autres autorités compétentes*

8.25. La BNB et la FSMA disposent des outils juridiques permettant une coopération avec leurs homologues dans le cadre de la mission qui leur est confiée dans la lutte contre le BC/FT. La BNB a habituellement recours à ces mécanismes du fait de l'activité transfrontalière d'un large nombre d'établissements qu'elle est chargée de contrôler. L'activité essentiellement domestique des établissements placés sous le contrôle de la FSMA justifie moins souvent de sa part de recourir à ces mécanismes.

8.26. Les principaux axes de coopération internationale pour la BNB sont d'une part sa participation aux collèges européens de superviseurs mis en place pour le contrôle des groupes bancaires avec des établissements dans plusieurs pays de l'UE (cf. Chap. 5 et R. 40), d'autre part l'échange d'informations et la coopération sur une base bilatérale, en cas d'intérêt commun concernant les activités d'une institution financière ou d'activités financières transfrontalières.

8.27. La FSMA fait état de sa coopération avec ses homologues étrangers pour l'identification de personnes qui interviennent en qualité d'intermédiaires financiers en Belgique sans y être habilitées. Il s'agit souvent d'entreprises d'origine étrangère, et les autorités de contrôle de ces pays préviennent et saisissent la FSMA, qui si elle n'a pas le pouvoir d'intervenir dans les locaux de ces prestataires, peut publier des mises en garde au public sur son site (voir Chap. 5 et R. 40). La FSMA cite un exemple de coopération en ce sens avec la FSA britannique. La BNB et la FSMA indiquent aussi coopérer avec leurs homologues étrangers pour la vérification du caractère *fit and proper* des dirigeants et des actionnaires (voir Chap. 6). La FSMA indique qu'en général peu de situations demandent une coopération internationale.

8.28. **En conclusion**, la coopération internationale fournie par la Belgique est considérée comme de bonne qualité par ses partenaires. Aucun pays n'a indiqué de difficulté majeure dans la pratique belge en matière d'échange, et les évaluateurs n'ont pas eu d'informations qui laisseraient suggérer que le système belge, en matière de coopération internationale, présente de graves déficiences en matière d'efficacité. Ce constat a été confirmé par les entretiens effectués avec les représentants des différentes autorités compétentes. Le constat était particulièrement positif en matière de lutte contre le FT et le terrorisme. Les limites juridiques constatées ne semblent pas avoir d'impact prépondérant sur l'échange de renseignements en pratique.

8.29. **Le niveau d'efficacité atteint par la Belgique pour le Résultat immédiat 2 est significatif.**

## 8.4 Recommandations sur la coopération internationale

8.30. Afin de permettre la mise en place de politiques appropriées, de nature à renforcer et rendre plus efficace la coopération internationale de la Belgique en matière de BC/FT et de manière générale la lutte contre ces phénomènes criminels, la Belgique devrait

- Se doter d'outils informatiques adaptés permettant aux autorités judiciaires, à tous les niveaux de la procédure, d'avoir une vision globale en matière d'entraide pénale, et de procéder à une analyse d'efficacité du système afin de pallier aux déficiences qui peuvent subsister, d'améliorer le traitement des demandes et de trouver les solutions adaptées par rapport aux pays avec lesquels l'entraide est défectueuse sinon perfectible.
- Examiner l'opportunité de permettre en droit belge la reconnaissance de décisions de confiscations étrangères sans condamnation préalable.

- Revoir le cadre législatif de l'extradition hors Union européenne afin d'améliorer les délais de traitement des dossiers et la réponse aux autorités requérantes (hormis les cas où ceci serait contraire aux intérêts fondamentaux de la Belgique ou en violation de normes à caractère supranational telles les conventions de sauvegarde des droits de la personne).





# ANNEXE SUR LA CONFORMITÉ TECHNIQUE

## 1. INTRODUCTION

Cette annexe fournit une analyse détaillée du niveau de conformité de la Belgique avec *les 40 Recommandations du GAFI*. Elle ne décrit pas la situation du pays ou des risques, mais se concentre sur l'analyse des critères techniques pour chaque Recommandation. Elle doit être lue conjointement avec le Rapport d'évaluation mutuelle (REM).

Lorsque les obligations du GAFI et les lois et réglementations nationales sont demeurées inchangées, ce rapport renvoie à l'analyse réalisée dans le cadre de l'évaluation mutuelle précédente datant de 2005. Ce rapport est disponible à l'adresse suivante : [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org).



## 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>). 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

A2



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<sup>er</sup>). 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<sup>er</sup>).

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.**





## 3. SYSTÈME JURIDIQUE ET QUESTIONS OPÉRATIONNELLES

### Recommandation 3 - Infraction de blanchiment de capitaux

a3.1. La Belgique a été jugée en 2005 conforme à la norme du GAFI qui incrimine le BC (anciennes R.1 et 2). Depuis lors l'infraction a été légèrement modifiée, notamment en matière de confiscation.

a3.2. **Critère 3.1** – L'incrimination du BC (article 505 du Code pénal (CP)) reprend à son compte les éléments matériels constitutifs de l'infraction définis dans les Conventions de Vienne et de Palerme.

a3.3. **Critères 3.2 et 3.3** – Tous les crimes et délits de droit belge peuvent constituer des infractions sous-jacentes. L'infraction de BC vise en Belgique le blanchiment des avantages patrimoniaux issus de toutes les infractions comprises dans la définition du GAFI de *catégories désignées d'infractions*.

a3.4. **Critère 3.4** – L'infraction de BC porte sur les avantages patrimoniaux tirés directement de l'infraction, ainsi que sur les biens représentant indirectement le produit de l'infraction : les biens (définis de façon large) et les valeurs qui leur ont été substituées, ainsi que les revenus tirés de l'investissement de ces avantages (art. 42 CP).

a3.5. **Critère 3.5** – La poursuite du délit de BC ne dépend ni de la condamnation pour l'infraction sous-jacente ni de la preuve du délit sous-jacent et de tous ses éléments constitutifs ; il faut néanmoins que soit démontrée l'origine illicite des avantages patrimoniaux (Cour de cassation, 21 mars 2006) ou à tout le moins que les fonds ne peuvent provenir des revenus officiels du prévenu ; ainsi, l'origine illicite des choses peut être déduite de la circonstance qu'il ne ressort d'aucune donnée crédible que cette origine peut être licite (Cour de cassation, 17 décembre 2013).

a3.6. **Critère 3.6** – Les infractions sous-jacentes au BC s'étendent aussi aux actes qui sont commis dans un autre pays où ils constituent une infraction et qui auraient constitué une infraction sous-jacente s'ils avaient été commis sur le territoire belge.

a3.7. **Critère 3.7** – L'article 505 al. 2 CP dispose que l'infraction de BC s'applique également aux personnes qui commettent l'infraction sous-jacente (auto-blanchiment ou *self-laundering*).

a3.8. **Critère 3.8** – Le droit de la preuve en Belgique est dominé par le principe de la liberté dans l'administration de la preuve. L'article 505 al. 2 CP visant les personnes physiques qui connaissaient ou qui devaient connaître l'origine illicite des choses blanchies, l'élément intentionnel et la connaissance des faits requis pour établir la preuve de l'infraction de BC peuvent donc être déduits de circonstances factuelles objectives.

a3.9. **Critère 3.9** – Les sanctions applicables aux personnes physiques condamnées pour BC sont proportionnées et dissuasives. Dans l'échelle des sanctions applicables aux délits en Belgique, la sanction prévue pour le BC s'inscrit dans la moyenne supérieure (5 ans) et est équivalente à d'autres infractions financières comparables (recel, abus de bien social). Le BC est punissable de 15 jours à 5 ans de prison et/ou d'une amende de 156 EUR à 600 000 EUR (art. 505 al. 1 CP<sup>1</sup>). De plus la confiscation (articles 43 et suivants CP) s'applique au produit du crime et est susceptible de s'ajouter comme peine accessoire, ce qui est de nature à renforcer le caractère dissuasif des sanctions (cf. R.4). Le tribunal a également la faculté dans tous

1 Les décimes additionnels sont un système qui permet de majorer l'amende prévue dans la loi en lui appliquant un coefficient légal régulièrement adapté à la valeur actuelle de l'argent. Ce coefficient était de X6 en juillet 2014.

les cas d'ajouter des peines complémentaires telles que la déchéance de certains droits civils ou l'interdiction du droit de remplir certaines fonctions ou emplois.

a3.10. **Critère 3.10** – Selon l'article 5 CP, toute personne morale est pénalement responsable des infractions qui sont intrinsèquement liées à la réalisation de son objet ou à la défense de ses intérêts, ou de celles dont les faits concrets démontrent qu'elles ont été commises pour son compte. Dans le cas où cette responsabilité est engagée exclusivement en raison de l'intervention d'une personne physique identifiée, « seule la personne qui a commis la faute la plus grave peut être condamnée ». En outre, le CP prévoit que, « si la personne physique identifiée a commis la faute sciemment et volontairement, elle peut être condamnée en même temps que la personne morale responsable », ce qui suggère une causalité entre la responsabilité de la société et celle de l'individu. Enfin, la responsabilité pénale des personnes morales instaurée depuis 1999 ne préjudicie en rien à la possibilité d'engager leur responsabilité civile.

a3.11. La gamme des peines applicables est large et les sanctions disponibles semblent proportionnées et suffisamment dissuasives. Les peines applicables sont : l'amende (de 3 000 à 1.2 million EUR), la confiscation spéciale, la dissolution, l'interdiction d'exercer une activité relevant de l'objet social, la fermeture d'un ou plusieurs établissements, la publication ou la diffusion de la décision (art.7bis CP). La loi de 1999 prévoit l'inscription des condamnations prononcées contre les personnes morales dans un casier judiciaire tenu au greffe de la juridiction. Ces montants sont comparables aux montants des amendes prévues pour d'autres délits financiers tels que la corruption et des infractions liées à la faillite.

a3.12. **Critère 3.11** – La Belgique dispose d'infractions connexes à l'infraction de BC de façon appropriée. La facilitation de la commission de l'infraction et l'entente en vue de commettre une infraction peuvent être appréhendées sous l'angle de la participation criminelle et de la complicité (articles 66, 67 et 68 CP). L'association de malfaiteurs et la participation à une organisation criminelle qui facilite notamment la commission de l'infraction liée à des actes de BC sont également punissables. La tentative est incriminée à l'article 51 CP.

### *Pondération et conclusion*

a3.13. **La Belgique est conforme avec la R. 3.**

## **Recommandation 4 – Confiscation et mesures provisoires**

a3.14. La Belgique dispose d'un régime de saisie et de confiscation qui a été jugé largement conforme à la norme du GAFI en 2005 (ancienne R.3). Une clarification était notamment attendue en matière de confiscation par équivalent et a été apportée en 2007, en même temps que d'autres améliorations.

a3.15. **Critère 4.1** – Les articles 42 et s. CP organisent un régime de confiscation spéciale c'est-à-dire accessoire à une peine principale, qui s'applique à tout crime et délit, y compris le BC, le FT et le terrorisme. Depuis 2007, la confiscation peut être prononcée à l'égard de tous les auteurs, coauteurs ou complices du blanchiment, même si la propriété n'en appartient pas au condamné.

a3.16. **Critère 4.2** – La loi du 19 décembre 2002 a introduit la possibilité de mener une enquête particulière sur les avantages patrimoniaux visés aux articles 42, point 3°, 43bis et 43quater CP en vue de leur confiscation. Cette mesure a été renforcée avec une loi récente (la loi du 11 février 2014). Différents types de mesures provisoires visant à faire obstacle à des opérations sur un bien susceptible de confiscation sont disponibles en Belgique. Ces dispositions permettent la saisie des objets, instruments et produits du crime ainsi que des avantages patrimoniaux tirés directement d'infractions, des biens et valeurs qui leur ont été substitués et des revenus de ces avantages investis. Plusieurs mesures de gel sont également à la disposition des autorités administratives (dont la CTIF) ou judiciaires qui visent à placer sous contrôle certains actifs afin de pouvoir rendre possible une saisie ultérieure (cf. aussi R. 6).

a3.17. **Critère 4.3** – Les droits des tiers de bonne foi sont protégés par la loi.

a3.18. **Critère 4.4** – La gestion des avoirs patrimoniaux saisis est confiée, depuis 2003, à l'OCSC. Cet organe du parquet a pour principales missions d'assister les autorités judiciaires dans le cadre de la saisie d'avoirs patrimoniaux, et d'exécuter des jugements et arrêts emportant confiscation ou restitution d'avoirs patrimoniaux.

*Pondération et conclusion*

a3.19. **La Belgique est conforme avec la R. 4.**

**Autorités opérationnelles et autorités de poursuite pénale**

**Recommandation 29 – Cellules de renseignements financiers**

a3.20. La Belgique a été évaluée en 2005 conforme à la norme du GAFI qui organisait les compétences et pouvoirs de la Cellule de renseignements financiers (CRF ; ancienne R. 26).

a3.21. **Critère 29.1** – La CRF belge est la Cellule de Traitement des Informations Financières (CTIF) qui a été créée par la loi du 11 janvier 1993. Elle est l'autorité chargée de la réception, du traitement et de la transmission d'informations, en vue de la LBC/FT ainsi que de l'analyse des informations reçues dans le cadre du BC, des infractions sous-jacentes associées et du FT.

a3.22. **Critère 29.2** – La CTIF fait fonction d'agence centrale pour la réception des communications émises par des entités déclarantes, y compris les DOS (cf. R.20 et R.23). Outre les DOS, qui sont liées à des critères subjectifs, la CTIF reçoit et traite d'autres déclarations en vertu de la loi du 11 janvier 1993 sur la base de critères objectifs (notamment les déclarations reçues pour non-respect de l'interdiction des paiements en espèces des biens immobiliers, art. 20 loi LBC/FT, les déclarations de transport transfrontalier d'argent liquide, et les déclarations faites par les casinos).

a3.23. **Critère 29.3** – En vertu de la loi LBC/FT, la CTIF peut se faire communiquer tous les renseignements complémentaires de nature financière, administrative ou encore judiciaire qu'elle juge utiles à l'accomplissement de sa mission. Lorsqu'elle est valablement saisie (c'est-à-dire au titre notamment de l'article 22 de la loi LBC/FT), la CTIF peut interroger et obtenir des informations de la part de toutes les entités déclarantes (sans restriction), du bâtonnier (sous certaines conditions, cf. R.23), des curateurs de faillite et des administrateurs provisoires, des autorités judiciaires (à condition que cette transmission soit autorisée par le procureur général ou le procureur fédéral), des services administratifs de l'État et des services de police. La collecte d'informations auprès des autorités publiques est facilitée par le détachement auprès de la CTIF d'officiers de liaison. La CTIF peut également échanger des informations avec le Service de Coordination Anti-Fraude (en matière de lutte contre la fraude fiscale), ainsi qu'avec la BNB et la FSMA. Afin d'accomplir ses missions, la CTIF a accès aux informations financières et autres informations (issues des sphères privée et publique) nécessaires à la conduite de ses opérations.

a3.24. **Critère 29.4** – Le Service d'Analyse de la CTIF conduit des analyses opérationnelles des informations qu'elle reçoit et collecte. Le travail d'analyse est explicité dans un Vadémécum remis à chaque analyste. En outre, la CTIF a créé en 2009 un département d'analyse stratégique chargé de mener des recherches proactives des tendances de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

a3.25. **Critère 29.5** – Dès qu'une analyse fait apparaître un indice sérieux de BC, de FT, ou de financement de la prolifération, le procureur du Roi ou le procureur fédéral en est informé. La loi organise également la transmission d'informations par la CTIF aux autres autorités compétentes, à la fois de manière spontanée et sur demande (notamment l'OLAF et les autorités de contrôle et de tutelle des organismes et professions soumis à la loi du 11 janvier 1993 sous certaines conditions). Il n'existe pas de canaux sécurisés et protégés pour ces communications. Les dénonciations de faits de blanchiment que la CTIF adresse au parquet sont faites par courrier déposé par porteur par la CTIF (pour Bruxelles) ou envoyé par courrier postal recommandé (et, en plus, par télécopie en cas d'urgence).



a3.26. **Critère 29.6** – Un dispositif législatif complet a été mis en place afin de garantir la confidentialité des informations détenues par la CTIF et leur diffusion conformément aux dispositions de la loi. Le personnel de la CTIF est soumis à un secret professionnel renforcé qui fait obstacle à toute communication extérieure quant à l'existence et au contenu des dossiers individuels traités. Des *notes de service* et un *code de déontologie* organisent plusieurs aspects de la protection des informations sensibles et confidentielles et des principes fondamentaux dont le secret professionnel renforcé, la loyauté, le respect et la sécurité. Enfin, les consultations des bases de données internes ou externes sont strictement limitées aux finalités poursuivies par la loi LBC/FT.

a3.27. **Critère 29.7** – La CTIF est une autorité administrative dotée de personnalité juridique instituée par la loi du 11 janvier 1993 (art. 22). Les éléments suivants assurent son indépendance et autonomie opérationnelle :

1. La CTIF dispose d'une autonomie très large, tant dans l'exercice de sa mission (décisions à prendre, collaboration externe, organisation interne, etc.) qu'au niveau administratif (dont le budget). Les modalités relatives à la composition, à l'organisation, au fonctionnement et à l'indépendance de la CTIF sont déterminées par arrêté royal (AR du 11 juin 1993).
2. La CTIF dispose de pouvoirs adéquats lui permettant de conclure des accords ou de décider en toute indépendance de collaborer avec d'autres autorités compétentes nationales ou avec ses homologues étrangers via des mémorandums d'accord (loi du 11 janvier 1993, art. 22).
3. La CTIF est placée sous le contrôle administratif conjoint des Ministres de la Justice et des Finances qui n'ont aucun contrôle sur le pouvoir décisionnel de la CTIF : ils ne peuvent lui donner des instructions, des injonctions ou des ordres notamment quant au fait de transmettre ou de ne pas transmettre un dossier au parquet.
4. La CTIF est en mesure d'obtenir et de mobiliser les ressources nécessaires pour exercer ses fonctions. Son budget n'est pas à charge de l'État mais est constitué des contributions versées annuellement par les organismes et professions assujetties à la loi du 11 janvier 1993.

a3.28. **Critère 29.8 – le critère n'est pas applicable.** La CTIF est l'un des membres fondateurs du Groupe Egmont.

### *Pondération et conclusion*

a3.29. **La Belgique est conforme avec la R. 29.**

## **Recommandation 30 – Responsabilités des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes**

a3.30. La Belgique a été évaluée en 2005 conforme à la norme du GAFI qui organisait les responsabilités des autorités de poursuite pénale (ancienne R.27).

a3.31. **Critère 30.1** – En Belgique plusieurs autorités de poursuite pénale sont à même de conduire des enquêtes de BC, FT ou portant sur les infractions sous-jacentes au BC. Le Ministre de la Justice est compétent pour les investigations judiciaires exécutées sous l'ordre des autorités de poursuite locales et du procureur fédéral. La répartition des dossiers de BC entre arrondissements judiciaires se fait sur la base de différents critères (critère géographique, dimension internationale ou de criminalité organisée, etc. et au regard du Code d'instruction criminelle (CIC)). Le procureur peut décider de saisir un juge d'instruction, notamment pour les affaires complexes. Le Parquet fédéral exerce l'action publique dans le cadre d'une liste limitative d'infractions (dont le FT) et travaille à faciliter la coopération internationale.



a3.32. Il existe deux niveaux de police (locale et fédérale) autonomes mais qui fonctionnent d'une manière intégrée et complémentaire. La Police judiciaire fédérale assure sur l'ensemble du territoire les missions spécialisées et supra-locales de police judiciaire, ainsi que des missions d'appui aux polices locales et aux autres autorités de police. Elle est placée sous l'autorité des Ministres de l'Intérieur et de la Justice qui peuvent lui donner les ordres, instructions et directives nécessaires à ses missions de police judiciaire. Au sein de la Police judiciaire fédérale, c'est la direction de la lutte contre la criminalité économique et financière (DJF), et la direction de la lutte contre la criminalité contre les personnes (DJP), ainsi que les directions judiciaires déconcentrées (dites PJF) qui sont chargées, notamment, de la poursuite du BC/FT. Au sein de la DJF, l'Office Central de la lutte contre la Délinquance Économique et Financière Organisée (OCDEFO) est spécifiquement chargé de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Au sein de la DJP, le service Terrorisme et sectes est chargé de la lutte contre le financement du terrorisme.

a3.33. **Critère 30.2** – La police favorise une approche transversale de la LBC, notamment au sein de l'OCDEFO. Tous les services responsables de la lutte contre les phénomènes de criminalité prioritaires doivent être en mesure d'exécuter des enquêtes patrimoniales ou d'être appuyés par des unités spécialisées dans ce type d'enquête. Au sein de la PJF de Bruxelles, il existe un service de recherche dédié au terrorisme qui prend en charge tant les enquêtes distinctes de FT que le volet financier d'enquêtes se rapportant à un dossier de terrorisme géré au sein du service. Un ou plusieurs juge(s) d'instruction spécialisé(s) dans les affaires en matière de terrorisme sont désignés dans le ressort de chaque cour d'appel.

a3.34. **Critère 30.3** – Les autorités de poursuite disposent du pouvoir d'identifier, de dépister et de déclencher les procédures de saisie de biens susceptibles d'être le produit du crime (cf. R.4). Les enquêtes patrimoniales peuvent être ordonnées par le procureur ou le juge d'instruction en vue d'évaluer le patrimoine à saisir. Le parquet peut en plus requérir du juge du fond, après une condamnation, de faire procéder à une enquête particulière relative aux avantages patrimoniaux. Une loi récente renforce le rôle de l'OCSC dans les enquêtes patrimoniales (cf. R.4). L'Administration des douanes est compétente pour retenir certains fonds dans le cadre du contrôle du transport transfrontalier de fonds (cf. R.32).

a3.35. **Critère 30.4** – Les autorités compétentes pour la conduite des enquêtes financières sur les infractions sous-jacentes sont des autorités de poursuite pénale telles que décrites au Critère 30.1. En sus, l'Inspection Spéciale des Impôts (ISI) au sein du SPF Finances est en charge de lutter contre certaines infractions financières dont la fraude fiscale grave, l'escroquerie financière et l'abus de biens sociaux. L'Administration des douanes contribue également à la lutte contre la fraude, la criminalité organisée et le terrorisme et à la mise en œuvre des obligations en matière de contrôle du transport transfrontalier de fonds (cf. R.32).

a3.36. **Critère 30.5** – En Belgique, les enquêtes et poursuites sur le BC/FT résultant ou liées au délit de corruption sont généralement du ressort des autorités fédérales.

### *Pondération et conclusion*

a3.37. **La Belgique est conforme avec la R. 30.**

## **Recommandation 31 – Pouvoirs des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes**

a3.38. La Belgique a été évaluée en 2005 conforme à la norme du GAFI qui organisait les pouvoirs des autorités de poursuite pénale et des autorités en charge des poursuites (ancienne R.28). Cette recommandation a été élargie en 2012.

a3.39. **Critère 31.1** – Lors des enquêtes pour BC, infractions sous-jacentes et FT les services de police emploient des méthodes d'enquête classiques (exploitation de sources ouvertes, saisies, auditions, perquisitions, etc.) telles que prévues par le CIC. Les institutions financières sont tenues de répondre aux requêtes du procureur du Roi et ne peuvent s'opposer à une perquisition ou à une saisie de documents concernant leurs clients (article 46quater CIC). Ces mesures ne sont pas valables à l'égard des personnes soumises au secret professionnel sanctionné par l'article 458 CP (dont les avocats, notaires, comptables et conseillers fiscaux). Il peut, dans ce cas, être procédé à une remise volontaire des pièces demandées ou à

défaut à une perquisition ciblée par le juge d'instruction à qui appartient la décision de quelles sont les pièces qui sont couvertes par le secret professionnel et qui ne peuvent dès lors être saisies.

a3.40. Les officiers de police judiciaire peuvent fouiller un lieu privé (domicile ou local professionnel). Les perquisitions ne sont possibles que si les autorités judiciaires disposent d'indices sérieux selon lesquels une infraction a été commise. Dans le cadre de l'information judiciaire, l'audition de suspects ou de témoins est possible (article 47bis CIC). En ce qui concerne les personnes soumises au secret professionnel, elles ne peuvent être auditionnées mais peuvent témoigner en justice. Enfin, le procureur du Roi ou le juge d'instruction peut se saisir de tout ce qui peut servir à la manifestation de la vérité. Toutes les preuves doivent être obtenues de façon loyale et légale. L'ISI utilise les prérogatives du Code des impôts sur le revenu et du code de la TVA pour mener ses enquêtes, notamment en matière de fraude fiscale, et avoir accès à tout document ou toute information qu'elle estime nécessaire, dont l'accès aux locaux professionnels ou autres et la production de documents détenus par les institutions financières sous certaines conditions.

a3.41. **Critère 31.2** – La police judiciaire peut recourir aux méthodes particulières de recherche visées par les articles 40 bis (interventions différées dont les livraisons surveillées), 47ter à 47undecies (infiltration, observation, recours aux indicateurs) et 90ter CIC (interception de communications et télécommunications), et ce sous le contrôle du parquet et dans le cadre d'une information ou d'une instruction. Les services de police peuvent avoir recours aux méthodes d'intrusion dans un système informatique sous certaines conditions (article 88ter CIC). La loi du 6 janvier 2003 concernant les méthodes particulières de recherche et quelques autres méthodes d'enquête régit l'interception du courrier, les contrôles visuels discrets et les interventions différées. La loi du 4 février 2010 relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité procure à ces derniers d'autres méthodes de recherche utiles à la LBC/FT. L'ISI peut avoir accès aux systèmes informatiques des personnes physiques ou morales qu'elle inspecte.

a3.42. **Critère 31.3** – Le parquet peut accéder aux informations bancaires en rapport avec des personnes morales ou physiques par décision écrite et motivée (article 46quater al. 3 CIC). Les autorités indiquent que les délais pour qu'une telle décision soit prise sont fonction des nécessités de l'enquête (en urgence ou par la voie normale) et que les délais d'accès à l'information dépendent du temps de traitement de la demande par les établissements bancaires. Rien dans la loi ne s'oppose à une obtention d'informations en temps opportun. Ces informations sont obtenues sans notification préalable au propriétaire (cf. article 46quater al. 3 CIC). En application de la loi du 14 avril 2011, l'administration fiscale belge et la police ont accès à un fichier national tenu par la BNB et auprès duquel tout établissement de banque, de change, de crédit et d'épargne est tenu de communiquer l'identité des clients et les numéros de leurs comptes et contrats.

a3.43. **Critère 31.4** – Les services de police peuvent accéder aux informations détenues par la CTIF uniquement dans le cas où celles-ci ont été préalablement transmises au parquet, notamment par le biais des officiers de liaison de la Police fédérale détachés à la CTIF. Il existe néanmoins la possibilité de déroger légalement à cette règle générale. La loi du 11 janvier 1993 (art. 33) dispose que les services de police peuvent communiquer spontanément des informations à la CTIF concernant des enquêtes en cours. Si la CTIF dispose d'informations utiles aux enquêteurs et s'il existe des indices sérieux de BC ou de FT au sens de la loi (ce qui est le cas, selon les autorités, lorsque l'enquête concerne une des criminalités sous-jacentes visées par la loi), la CTIF transmettra les informations en sa possession aux autorités judiciaires et avisera les enquêteurs de cette transmission.

a3.44. Ainsi les autorités de poursuite (parquet, juges d'instruction et police) peuvent avoir accès à des informations pertinentes détenues par la CRF. Pour les parquets, il faut aussi ajouter que la CTIF met à disposition des magistrats de liaison désignés par les 28 parquets du pays une connexion internet sécurisée et une base de données des dossiers transmis par la CTIF depuis 1993. Enfin, depuis la loi du 11 février 2014, l'OCSC dispose de pouvoirs très larges pour obtenir des informations de la part de la CTIF.

### *Pondération et conclusion*

a3.45. **La Belgique est conforme avec la R. 31.**

## Recommandation 32 – Passeurs de fonds

a3.46. La Belgique a été évaluée en 2005 non conforme à la norme du GAFI qui organisait le transport transfrontalier des espèces et autres instruments financiers (ancienne Recommandation spéciale IX), car elle n'était pas dotée de système de contrôle des mouvements de fonds à ses frontières. Un dispositif de contrôle des mouvements transfrontaliers d'espèces et autres instruments financiers existe depuis 2007 sur la base d'une double réglementation : l'une communautaire et l'autre nationale (AR de 2006 puis 2014).

a3.47. **Critère 32.1** – Le Règlement n° 1889/2005 du 26 octobre 2005 du Parlement européen et du Conseil relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté européenne s'applique aux mouvements d'argent liquide à destination et en provenance des États tiers à l'UE. L'AR du 26 janvier 2014, portant certaines mesures relatives au contrôle du transport transfrontalier d'argent liquide, organise le contrôle des mouvements de fonds extracommunautaires sur la base d'un système de *déclaration* ainsi que le contrôle des mouvements de fonds intracommunautaires sur la base d'un système de *communication* à la demande. La Belgique a donc mis en place deux modèles de contrôle des mouvements de fonds en fonction du pays de destination ou de provenance des espèces et des instruments négociables au porteur (INP)<sup>2</sup>.

a3.48. Le Règlement européen (qui ne s'applique qu'aux personnes physiques) ne vise ni le transport physique d'espèces ou d'INP par fret en conteneur ni l'expédition d'espèces ou d'INP par courrier. Ce type de transport (par fret ou courrier, y compris pour le compte d'une personne morale) n'est prévu à l'AR du 26 janvier 2014 qu'en ce qui concerne les transports intracommunautaires d'espèces et d'INP. Pour le transport extracommunautaire, une déclaration douanière suivant la procédure normale doit néanmoins être introduite avec les codes douaniers corrects et la valeur des espèces.

a3.49. **Critère 32.2** – La Belgique dispose d'un système de déclaration du transport transfrontalier (entrant et sortant) d'espèces ou d'INP entre la Belgique et les pays tiers hors UE au-delà d'un seuil de 10 000 EUR (ou valeur équivalente, article 3 du Règlement 1889/2005). La déclaration doit être déposée par écrit ou par voie électronique auprès de l'autorité compétente (article 2 de l'AR du 26 janvier 2014).

a3.50. **Critère 32.3** – L'article 4 de l'AR du 26 janvier 2014 organise le contrôle du transport de fonds entre la Belgique et un État membre de l'UE et établit un système de communication (en l'occurrence le passeur de fonds doit déclarer, uniquement sur demande de l'autorité compétente, s'il transporte de l'argent liquide pour un montant de 10 000 EUR ou plus).

a3.51. **Critère 32.4** – En application de l'AR du 26 janvier 2014, les officiers de l'administration des douanes et accises et les officiers de la police peuvent effectuer *de facto* le contrôle des personnes physiques, leurs moyens de transport et leurs bagages. En pratique, la détection est effectuée par l'administration des douanes et la conduite subséquente des enquêtes par la Police fédérale. Les officiers des douanes peuvent exiger la présentation de pièces établissant l'identité des intéressés et obtenir des informations (via un formulaire de déclaration standardisé) sur l'origine des sommes, le propriétaire et destinataire des sommes et l'usage auquel elles sont destinées.

a3.52. **Critère 32.5** – Au titre du Règlement 1889/2005 et dans le cas où la déclaration est incorrecte ou incomplète, l'obligation de déclaration est considérée comme n'étant pas exécutée (article 3). Au titre de l'AR du 26 janvier 2014, toute infraction ou tentative d'infraction à l'obligation de déclaration des mouvements de fonds extracommunautaires (en application du Règlement 1889/2005) est punie d'une amende de 125 à 1 250 EUR (le double en cas de récidive). Cette peine est imposée lorsqu'il apparaît que l'absence de déclaration résulte d'une simple omission de la part du passager qui a oublié de déclarer ou méconnaissait visiblement la législation. Les autorités belges expliquent que l'intention de l'amende, à savoir la sanction d'absence de déclaration ou de déclaration erronée (en l'absence d'autre indication de violation d'une autre loi, en particulier en matière de BC/FT) justifie le montant. Elles notent qu'une question préjudicielle relative au montant de ces amendes est pendante devant la CJUE. Les autorités indiquent que dès les autorités douanières soupçonnent

2 La définition d'INP, reprise à l'article 3 de l'AR du 26 janvier 2014 et à l'article 2 al.2 du règlement 1889/2005, est conforme à celle prévue au Glossaire des Recommandations du GAFI.

que les fonds ont une origine illégale, ce transport de fonds constitue un comportement distinct qui peut être sanctionné à l'issue d'une enquête (les peines étant fonction de l'infraction liée). Pour ce qui concerne la communication des mouvements de fonds intracommunautaires, l'article 6 prévoit également qu'en cas d'information incorrecte ou incomplète, l'obligation de communication est considérée comme n'étant pas exécutée. De plus, toute infraction à cette obligation est punie d'une peine d'emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de 25 à 25 000 EUR. Dans le cadre de la déclaration et de la communication, en cas d'indices permettant de soupçonner que l'argent liquide provient d'une activité illégale ou est destiné à financer une telle activité, l'argent est retenu par l'autorité compétente (cf. C.32.8).

a3.53. **Critère 32.6** – L'administration des douanes enregistre et traite des déclarations et communications de mouvements de fonds et les met à la disposition de la CTIF qui est habilitée à en prendre connaissance. Au titre de la loi du 11 janvier 1993, les déclarations et communications reçues en application de l'AR précité sont considérées comme des déclarations de soupçon au même titre que les déclarations reçues des autres personnes et institutions visées par ladite loi. Les autorités indiquent que les données des déclarations de fonds extracommunautaires sont communiquées chaque semaine à la CTIF. Les communications à la demande (transferts intracommunautaires) sont également transmises à la CTIF (via le Service central de gestion de l'information et analyse de risque). Le procès-verbal de toute infraction à l'obligation de déclaration est envoyé au parquet et une copie à la CTIF.

a3.54. **Critère 32.7** – La coopération entre les services douaniers et la police est basée sur un accord-cadre qui organise leur collaboration, les échanges d'informations et une analyse commune des risques et de la fraude, notamment en cas de contrôles communs. La Loi du 18 mars 2014 relative à la gestion de l'information policière autorise dès lors la communication dans les deux sens des données et autres informations pour permettre aux autres autorités d'exercer leurs missions légales. Les modalités de cette communication sont précisées dans un protocole d'accord approuvé par les ministres concernés en 2012.

a3.55. **Critère 32.8** – En cas de non-respect de l'obligation de communication de mouvements de fonds intracommunautaires ou s'il a été satisfait à l'obligation de communication mais qu'il existe des indices permettant de soupçonner que l'argent liquide provient d'une activité illégale ou est destiné à financer une telle activité, l'argent est retenu par l'autorité compétente (art. 8, AR 2014). Cette rétention ne peut pas excéder 14 jours. La retenue est une mesure administrative qui a pour but de donner le temps aux autorités judiciaires compétentes de mener une enquête orientée. Pendant la période de 14 jours susvisée, le parquet peut décider (i) de libérer l'argent liquide ; dans ce cas, l'argent liquide est mis à la disposition du transporteur, qui peut venir le chercher ; (ii) de saisir (par voie judiciaire) l'argent liquide ; dans ce cas, celui-ci sera déposé au greffe ou versé sur le compte de l'OCSC (cf. C.4.2). Ce délai de 14 jours est insuffisant pour effectuer une enquête sur l'origine des fonds mais il peut être suivi d'une saisie judiciaire des fonds qui permet la rétention des fonds pendant un délai raisonnable afin de permettre d'établir si des preuves de BC/FT sont susceptibles d'être trouvées. En cas de non-respect de l'obligation de déclaration prévue au Règlement 1889/2005, les fonds peuvent être retenus par décision administrative ou judiciaire.

a3.56. **Critère 32.9** – Les déclarations et communications relatives au transfert d'argent liquide pour des montants égaux ou supérieurs à 10 000 EUR sont conservées dans la base de données des douanes (cf. C.32.6, art. 9, AR 2014)). La CTIF y a accès, ce qui permet un échange avec ses homologues étrangers. La Belgique est de plus Partie à la Convention du 18 décembre 1997 sur l'assistance mutuelle et la coopération entre les administrations douanières (*Naples II*). Enfin, elle met en œuvre également le Règlement n° 515/97 qui vise à mettre en place un échange d'informations rapide et efficace entre les autorités douanières. Un système d'information douanier au niveau communautaire contient des informations relatives aux mouvements de fonds non déclarés.

a3.57. **Critère 32.10** – Les informations collectées dans le cadre des déclarations de mouvements de fonds transfrontaliers extracommunautaires sont couvertes par le secret professionnel. La divulgation ou la transmission d'informations se fait dans le strict respect des dispositions en matière de protection des données. Le Règlement 1889/2005, point 1 du préambule, rappelle en outre que la Communauté européenne a vocation à créer un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée.

a3.58. **Critère 32.11** – En cas de non-respect de l'obligation de communication ou s'il a été satisfait à l'obligation de déclaration mais qu'il existe des indices permettant de soupçonner que l'argent liquide provient d'une activité illégale ou est destiné à financer une telle activité, l'argent liquide est retenu par l'autorité compétente (cf. C.32.8). Si cette suspicion est confirmée, des mesures de saisie et confiscation peuvent être prononcées par l'autorité judiciaire dans les conditions décrites à la R.4. Les sanctions décrites à la R.3 et à la R.5 sont également disponibles.

*Pondération et conclusion*

a3.59. **La Belgique est conforme avec la R.32.**





## 4. FINANCEMENT DU TERRORISME ET FINANCEMENT DE LA PROLIFÉRATION

### Recommandation 5 – Infraction de financement du terrorisme

a4.1. La Belgique a été jugée en 2005 conforme à la norme qui incrimine le FT (ancienne Recommandation spéciale II). Le droit belge n'a pas connu de modifications substantielles depuis.

a4.2. **Critère 5.1** – Le financement du terrorisme est visé aux articles 140 al. 1 et 141 CP (restés inchangés depuis leur introduction en 2004). Le droit positif belge n'érige pas de manière générale le FT en infraction principale. L'article 140 considère le FT comme un acte de participation à une activité d'un groupe terroriste, définie notamment comme la fourniture d'informations ou de moyens matériels au groupe terroriste, ou toute forme de financement d'une activité du groupe terroriste, en ayant connaissance que cette participation contribue à commettre un crime ou un délit du groupe terroriste (en Belgique ou ailleurs). Le groupe terroriste est pour sa part défini (article 139 CP) comme une association structurée de plus de deux personnes, établie dans le temps, et qui agit de façon concertée en vue de commettre des infractions terroristes visées à l'article 137 CP qui reprend les infractions visées à l'article 2(1)(b) de la Convention Internationale pour la Répression du Financement du Terrorisme (Convention sur le FT).

a4.3. L'article 141 CP incrimine toute personne qui, hors les cas prévus à l'article 140 CP, fournit des moyens matériels, y compris une aide financière, en vue de la commission d'une infraction terroriste visée à l'article 137 CP.

a4.4. **Critère 5.2** – Les éléments intentionnels et matériels de l'infraction de FT sont largement réunis :

- *Intention.* Cet élément est constitué par le fait que l'auteur devait savoir que les fonds ou tout moyen matériel serait utilisé à cette fin.
- *Fournir ou collecter directement ou indirectement des fonds.* L'article 140 CP incrimine la fourniture de moyens matériels ou toute forme de financement d'une activité d'un groupe terroriste. L'article 141 CP sanctionne la fourniture de moyens matériels, y compris une aide financière. Aucune de ces notions n'est définie dans la loi. La loi n'introduit aucune restriction, à savoir que la fourniture de fonds n'a pas à être directe pour constituer une infraction.
- *Fourniture ou collecte de fonds utilisés en vue de commettre un ou plusieurs actes terroristes.* L'article 140 CP prévoit que l'acte incriminé doit contribuer à commettre un crime ou un délit du groupe terroriste, qu'il soit ou non qualifié d'acte terroriste. L'article 141 CP incrimine le fait de fournir une aide financière en vue de la commission d'une infraction terroriste.
- *Fourniture ou collecte de fonds utilisés par une organisation terroriste ou par un individu* (même en l'absence de lien avec un ou des actes terroristes spécifiques). La collecte ou fourniture de fonds à une ou deux personnes terroristes en l'absence de lien avec un ou des actes terroristes spécifiques n'est pas incriminée en Belgique. Les autorités indiquent cependant que les dispositions du CP permettent de poursuivre et de punir tant le fait de financer un groupe terroriste (article 140 al. 1 CP) que le fait de financer un terroriste agissant seul (article 141 CP). La fourniture de fonds à un individu, bien que non spécifiquement prévue, relèverait de la catégorie des actes non couverts par l'article 140 mais couverts par l'article 141. La jurisprudence confirme que l'aide à un groupe terroriste sans lien nécessaire avec un acte spécifique est punissable, pourvu que celui qui apporte son aide « ait connaissance de la vocation terroriste du mouvement » (Tribunal de Bruxelles 25 juin 2012 et Cour d'appel de Bruxelles 1<sup>er</sup> décembre 2010).

a4.5. **Critère 5.3** – L'article 140 CP incrimine la fourniture de moyens matériels ou toute forme de financement d'une activité d'un groupe terroriste. L'article 141 CP sanctionne la fourniture de moyens

matériels, y compris une aide financière. Aucune de ces notions n'est définie dans la loi mais elles semblent suffisamment larges pour couvrir tous types de fonds d'origine licite ou non.

a4.6. **Critère 5.4** – La loi n'exige pas *a priori* que les fonds aient été utilisés pour que soit constituée l'infraction de FT. Les autorités indiquent qu'il n'est pas nécessaire d'avoir commis ou projeté de commettre une infraction terroriste au sens de l'article 137 CP pour que l'infraction soit constituée. En ce qui concerne la spécificité des actes terroristes financés, comme indiqué sous le critère 5.2, l'article 140 n'exige pas *a priori* que les fonds soient liés à un acte terroriste en particulier, alors que l'article 141 semble lié à un acte spécifique. Les autorités indiquent toutefois que les infractions prévues au CP permettent de s'attaquer aux personnes qui fournissent à l'organisation terroriste ou à un terroriste agissant isolément une aide, notamment financière, sans laquelle aucun acte terroriste ne serait possible. C'est la raison pour laquelle il existe une peine spécifique applicable aux personnes qui « aident » une organisation terroriste sans savoir à l'avance quel acte terroriste spécifique sera commis ou pas. Cette interprétation n'est pas confirmée (ni infirmée) par la jurisprudence concernant l'aide aux terroristes agissant hors d'un groupe terroriste.

a4.7. **Critère 5.5** – Le droit belge connaît le principe de la liberté dans l'administration de la preuve. Selon une jurisprudence constante de la Cour de cassation, sauf lorsque la loi prévoit un mode de preuve particulier ou restreint la force probante d'un élément de preuve, le juge peut asseoir sa conviction sur tous les éléments régulièrement obtenus et que les parties ont pu librement contredire. Il est donc possible que l'élément intentionnel de l'infraction de FT puisse être déduit de circonstances factuelles objectives.

a4.8. **Critère 5.6** – Les peines prévues pour les infractions visées aux articles 140 à 141 CP sont de 5 à 10 ans d'emprisonnement et une amende de 600 à 30 000 EUR<sup>1</sup>. Les complices d'un crime sont punis de la peine immédiatement inférieure, conformément aux articles 80 et 81 CP. Si les peines privatives de liberté semblent être proportionnées et dissuasives, les peines pécuniaires d'un plafond de 30 000 EUR ne semblent pas dissuasives.

a4.9. **Critère 5.7** – La responsabilité pénale des personnes morales prévue à l'article 5 CP s'applique à l'infraction de FT. Les peines pénales applicables aux personnes morales sont : l'amende, la confiscation spéciale, la dissolution, l'interdiction d'exercer une activité relevant de l'objet social, la fermeture d'un ou plusieurs établissements, la publication ou la diffusion de la décision (art.7bis CP). Les amendes applicables aux personnes morales vont de 180 000 à 1 440 000 EUR (articles 140 al. 1<sup>er</sup> et 141 CP). La gamme des peines applicables semble relativement large et les sanctions disponibles semblent suffisamment dissuasives.

a4.10. **Critère 5.8** – En tant qu'infraction autonome, le FT est soumis aux règles du CP qui répriment la tentative (article 51). Les actes de complicité énoncés à l'article 2(5) de la Convention sur le FT sont également couverts en droit belge (articles 66 et 67 CP sur les auteurs complices).

a4.11. **Critère 5.9** – Les infractions de FT constituent en Belgique des infractions sous-jacentes au BC, puisque l'article 505 CP vise les avantages patrimoniaux issus de toute infraction.

a4.12. **Critère 5.10** – Outre la compétence territoriale classique, le droit belge prévoit la compétence personnelle active en ce qui concerne les infractions terroristes : la loi s'applique à toute personne de nationalité belge ainsi qu'aux personnes qui ont leur résidence principale en Belgique (articles 6 et 12 CP). La Belgique a également prévu sa compétence juridictionnelle en ce qui concerne les infractions terroristes commises à l'étranger par des non-Belges, mais uniquement lorsque ces infractions sont commises contre un ressortissant ou une institution belge, ou une institution de l'UE (articles 10ter et 12 CPC).

### *Pondération et conclusion*

a4.13. La collecte ou fourniture de fonds à une ou deux personnes ne semble pas couverte par l'infraction de FT si le lien avec une infraction terroriste particulière ne peut être établi (C.5.2). Par ailleurs, les peines

1 Valeur légale majorée des décimes additionnels (cf note sous R.3).



pécuniaires maximales de 30 000 EUR ne semblent pas dissuasives (C.5.6). **La Belgique est en grande partie conforme avec la R. 5.**

## Recommandation 6 – Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme

a4.14. La Belgique a été jugée en 2005 partiellement conforme à la norme du GAFI qui organisait les sanctions financières ciblées liées au terrorisme (ancienne Recommandation spéciale III). En effet, les définitions des fonds ou autres biens destinés à être gelés et confisqués qui figurent dans les règlements européens (d'application directe en Belgique) ne couvraient pas l'entière des définitions élaborées dans le cadre du Conseil de Sécurité ou du GAFI. De plus, dans le cadre de la Résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies (RCSNU) 1373(2001) la Belgique ne disposait pas du pouvoir de geler des fonds ou autres biens d'une entité ou personne dont l'inscription sur la liste prévue par le Règlement 2580/2001 n'avait pu être décidée au niveau de l'UE ou lorsque les terroristes visés étaient ressortissants de l'UE (REM 2005, para. 161 à 197). Depuis, les deux derniers points ont été solutionnés par l'AR du 26 décembre 2006 (confirmé par la loi de 25 avril 2007). La RCSNU 1267, scindée en 2011, fait maintenant l'objet de deux règlements européens : le Règlement 881/2002 sur Al-Qaida et le Règlement 753/2011 dédié à l'Afghanistan.

a4.15. Critère 6.1 relatif aux désignations en lien avec les RCSNU 1267 (1988 et 1989).

- a. Concernant les autorités compétentes pour proposer la désignation de personnes aux Comités des Nations Unies, dans la pratique, tous les services représentés au niveau du Comité Ministériel du Renseignement et de la Sécurité (CMRS) ont la possibilité de proposer l'examen d'une demande de désignation ou de radiation par le biais du CMRS, notamment sur la base des évaluations de l'Organe centrale pour l'analyse de la menace (OCAM). La décision finale est prise au niveau politique (Conseil des Ministres) et toute communication avec le Conseil de Sécurité se fait par l'intermédiaire de la Représentation permanente de la Belgique auprès des NU.
- b. Tous les services représentés au CMRS peuvent identifier les cibles des désignations et en proposer l'examen au Collège du renseignement et de la sécurité en fonction de leurs compétences respectives et des règles qui régissent chaque service (par ex. l'OCAM a compétence pour les actes pouvant menacer les intérêts belges). Plusieurs circulaires confidentielles de l'OCAM organisent la coordination et l'échange d'informations entre les autorités compétentes concernées. Il n'est pas établi que les critères de la RCSNU 1373 soient suivis dans tous les cas.
- c. Les critères de preuve auxquels les autorités compétentes belges ont recours pour décider d'une désignation ne sont pas connus. Toutefois les propositions de désignation ne sont pas subordonnées en Belgique à l'existence d'une procédure pénale, conformément au standard.
- d. La Belgique n'ayant pas fait de proposition de désignation depuis décembre 2002, elle n'a pas eu à mettre en œuvre, en pratique, les procédures et les modèles d'inscription sur les listes adoptées par le Comité 1267/1989 ou le Comité 1988, ni les règles révisées concernant les raisons de l'inscription, l'exposé des motifs, etc. La question n'est donc pas pertinente.
- e. En 2003, suite aux informations communiquées par l'État belge, les noms de deux personnes physiques ont été inscrits sur les listes annexées à la Résolution du Conseil de Sécurité (23 janvier 2003 ; cf. REM 2005 para.166-167). L'État belge n'ayant pas proposé de désignation depuis 2002, la question du niveau de détails des propositions n'est pas pertinente.

A4

a4.16. **Critère 6.2** relatif aux désignations en lien avec la RCSNU 1373 (des mesures tant au niveau européen qu'au niveau national sont applicables).

- a. Au niveau européen, le Conseil de l'UE a la responsabilité de proposer la désignation de personnes ou entités (Règlement 2580/2001 et Position Commune 2001/931/PESC). Au niveau national, le CMRS a la responsabilité de proposer le gel au Conseil des Ministres (AR du 28 décembre 2006). Les propositions sont transmises au Conseil via la Représentation permanente de la Belgique auprès des NU.
- b. Les mécanismes décrits ci-dessus en lien avec le critère 6.1(b) s'appliquent également aux désignations dans le cadre de la RCSNU 1373.
- c. Concernant les demandes reçues, la vérification de leur base raisonnable est faite au niveau européen par le Groupe « Mise en œuvre de la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme » (Groupe PC 931) du Conseil de l'UE qui examine et évalue les informations en vue de déterminer si celles-ci remplissent les critères fixés par la RCSNU 1373<sup>2</sup>. Au niveau national, l'arrêté royal n'organise pas explicitement la vérification des demandes de désignation reçues, mais les autorités belges indiquent que les demandes peuvent être faites au SPF Affaires étrangères, qui transmettra au CMRS (pour application de la procédure de l'article 3 de l'AR de 26 décembre 2006).
- d. Le Groupe PC 931 évalue si la demande est suffisamment étayée, c'est-à-dire qu'elle s'appuie sur des informations précises établissant que la personne ou l'entité remplit les critères de désignation prévus à l'art. 1 para. 2 et 4 de la Position Commune 2001/931/PESC et prend sa décision sur la base d'indices sérieux et crédibles sans la conditionner à l'existence d'une enquête ou d'une condamnation (donc sur la base de « motifs raisonnables »). Au niveau national, aucune règle ne vise les critères de preuve.
- e. Au niveau européen, il n'existe pas de mécanisme formel prévoyant de demander aux pays non membres de l'UE de donner effet à la liste de l'UE. Dans la pratique, certains pays (notamment ceux en voie de devenir membre de l'UE) sont invités à respecter toute nouvelle décision PESC. C'est le Président du Conseil (l'État Membre qui détient la présidence de la plupart des réunions du Conseil, y compris celles du groupe PC 931) qui s'adresse au pays à travers le Secrétariat du Conseil. Toute désignation doit être suffisamment étayée pour identifier la personne à désigner et exclure celles qui ont des noms homonymes ou similaires (art.1(5), 2001/931/PESC). Au niveau national, il n'existe pas de procédure formalisée à laquelle la Belgique pourrait avoir recours pour demander à un autre pays, y compris aux pays de l'UE, de donner effet à des actions de gel engagées au niveau belge.

a4.17. **Critère 6.3 :**

- a. Les autorités compétentes disposent de pouvoirs et mécanismes permettant d'identifier les personnes ou entités susceptibles de remplir des critères de désignation. Au niveau national, la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace prévoit que les services d'appui de l'OCAM sont tenus (sous peine de sanction pénale) de communiquer à celle-ci, d'initiative ou sur demande, toutes les informations pertinentes (et doivent également y détacher des experts). Au niveau européen, tous les États membres de l'UE sont tenus de se communiquer toutes les informations pertinentes dont ils disposent en application de la réglementation européenne en matière de gel des avoirs. Ils doivent s'accorder mutuellement, par le biais

2 Tous les groupes PC du Conseil se composent des représentants des gouvernements des pays membres. Les critères prévus à la Position Commune 2001/931/PESC sont conformes à ceux prévus à la RCSNU 1373.

de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, l'assistance la plus large possible pour prévenir et combattre les actes de terrorisme<sup>3</sup>.

- b.** Les désignations doivent avoir lieu « sans préavis » (« ex parte ») à la personne ou l'entité identifiée<sup>4</sup>. Les autorités indiquent que la désignation qui a été effectuée en 2002 a été réalisée sans préavis. La Cour de justice de l'UE a confirmé l'exception à la règle générale de notification préalable des décisions, afin de ne pas compromettre l'efficacité de la mesure de gel.

a4.18. **Critère 6.4** – Les sanctions financières ciblées ne sont pas mises en œuvre « sans délai », ce qui n'est pas conforme aux RCSNU 1988 et 1989. Un délai significatif entre la date de la désignation pour les NU et celle de sa transposition en droit européen<sup>5</sup> découle systématiquement du temps nécessaire pour la consultation entre les différents services responsables au niveau européen et pour la traduction de la désignation dans toutes les langues de l'UE. Ces délais de transposition se situaient, en 2013, entre 7 et 29 jours pour la transposition de la RCSNU 1989 et entre 7 jours et 3 mois et demi pour la retranscription en droit européen de la RCSNU 1988<sup>6</sup>. Une nouvelle désignation est considérée comme urgente et sera donc traitée plus rapidement, tandis que d'autres changements (par exemple, une radiation de la liste des désignations) sont considérés moins urgents et peuvent donc être transposés moins rapidement. Les mesures de gel national ne contiennent aucune obligation explicite de procéder au gel « sans délai » et n'ont jamais été utilisées pour pallier aux retards pris au niveau européen. À l'opposé, les sanctions financières ciblées, en application de la RCSNU 1373, sont mises en œuvre par des règlements du Conseil (pris en application du Règlement 2580/2001) qui sont d'application immédiate et directe en droit belge. Ces sanctions sont par conséquent mises en œuvre « sans délai ». De même les mesures de gel décidées au niveau national sont d'application immédiate dès le jour de leur publication au Moniteur belge.

a4.19. **Critère 6.5** – La Belgique dispose des pouvoirs et mécanismes suivants pour assurer la mise en œuvre des sanctions financières ciblées :

- a.** Dans le cadre des RCSNU 1988 et 1989, les règlements européens prévoient une obligation de geler tous les fonds et ressources économiques appartenant à une personne ou entité désignée dans la liste européenne<sup>7</sup>. Il ressort cependant que, du fait des délais significatifs de transposition des désignations onusiennes (cf. C.6.4), les gels n'interviennent pas « sans délai », le retard pouvant résulter en une notification préalable de fait des personnes ou entités visées. Pour les désignations en vertu de la RCSNU 1373, il convient de noter que les règlements sont d'application directe dans tous les États membres et sans préavis aux personnes ou entités désignées<sup>8</sup>. Les ressortissants de l'UE ne font pas l'objet de mesures de gel énoncées dans le Règlement 2580/2001. Ils font seulement l'objet de mesures de coopération policière et judiciaire en matière pénale<sup>9</sup>. L'art.75 du Traité de Lisbonne (2007)

3 Règlements 881/2002, art.8 ; 754/2011, art.9 ; 2580/2001, art.8 ; et PC 2001/931/PESC, art.4.

4 Règlement 1286/2009 para. 5 du préambule et art.7a(1).

5 Règlements 881/2002 pour les désignations en lien avec RCSNU 1988, et 753/2011 en lien avec RCSNU 1989.

6 Lors du 3e cycle des évaluations mutuelles, ces délais allaient de 10 à 60 jours.

7 Règlements 881/2002 art. 2 (1), 1286/2009, art.1 (2), 753/2011, art. 3, et 754/2011, art.1.

8 Règlement 2580/2001, art.2 (1) (a).

9 Les ressortissants de l'UE sont les personnes dont l'origine, leurs activités principales et leurs objectifs se trouvent dans l'UE. Art. 4 de la PC 2001/931/PESC et note de bas de page 1 de l'Annexe.

permet d'effectuer un gel des avoirs des ressortissants de l'UE désignés, mais l'UE n'a pas encore mis en œuvre cette disposition. Pour combler cette lacune, au niveau national belge, l'article 2 de l'AR du 28 décembre 2006 prévoit le gel des fonds et ressources économiques des personnes et entités visés par la réglementation européenne (dont les ressortissants de l'UE qui y figurent) et l'article 3 s'applique aux personnes qui ne seraient pas visées par les mécanismes européens mais qui seraient néanmoins visées dans une liste établie par le CMRS (à ce jour aucun nom ne figure sur cette liste). La Belgique a ainsi mis en œuvre les deux volets de la seconde recommandation faite dans le REM 2005. Les personnes qui ne respecteraient pas les mesures de gel prescrites par les règlements européens sont passibles de sanctions au niveau belge<sup>10</sup>.

- b.** Dans le cadre des RCSNU 1988 et 1989, l'obligation de geler s'étend à tous les fonds ou autres biens exigés par la R. 6, à savoir les fonds détenus par les personnes (physiques ou morales) désignées mais aussi les fonds contrôlés par elles ou par des personnes agissant en leur nom ou sur leurs instructions. Ces éléments sont couverts par la notion de « contrôle » dans les Règlements 881/2002 art.2(2), et 753/2011 art.3. En ce qui concerne la RCSNU 1373, l'obligation de geler en vertu du Règlement 2580/2001, art. 2(1)(b) et de l'AR du 28 décembre 2006 ne sont pas suffisamment étendus.
- c.** Au niveau européen et conformément aux RCSNU, les règlements interdisent aux ressortissants de l'UE ou à toute personne ou entité se trouvant sur le territoire de l'UE de mettre à disposition des personnes ou entités désignées des fonds et autres ressources économiques<sup>11</sup>. Au niveau national, l'AR du 28 décembre 2006 prévoit l'interdiction de mettre des fonds ou ressources économiques à la disposition des personnes ou entités listées au niveau européen ou en Belgique conformément aux obligations de la R. 6.
- d.** Les désignations décidées au niveau européen sont publiées au Journal Officiel de l'Union européenne. Aucun autre mécanisme de communication (de nature plus proactive) n'est en place (comme l'envoi des notifications automatiques aux institutions financières et aux professions non financières). Au niveau national, la Fédération belge du secteur financier (Febelfin) envoie des circulaires à ses membres dès la parution d'un nouvel embargo (cf. [www.febelfin.be/fr/embargos](http://www.febelfin.be/fr/embargos)), liste à laquelle renvoie une circulaire CBFA de 201112. D'autre part, les SPF Finances et Affaires Étrangères dédient une page de leurs sites Internet à la question des embargos financiers et le SPF Finances a publié au Moniteur belge un avis du 18 mai 2009 rappelant leurs obligations aux personnes concernées, avis repris dans une communication de la CBFA à ses membres en juillet 2009. Le site Internet de la CTIF a une page dédiée à la question du gel et traite de la question des déclarations de soupçon liées à l'application des mesures de gel des avoirs des terroristes dans ses Lignes Directrices. Enfin, certaines associations professionnelles des professions non financières communiquent les changements opérés sur les listes à leurs membres.
- e.** Les personnes physiques et morales visées par les règlements européens doivent fournir immédiatement toute information de nature à favoriser le respect desdits règlements aux autorités compétentes des États membres dans lesquels ils sont résidents ou dans lesquels

10 Règlements 753/2011 art.12, 881/2002 art.10, 2580/2001 art.9, et loi du 11 mai 1995 art.4 (voir REM 2005 para 189).

11 Règlements 881/2002 art.2(2), 753/2011 art.4, et 2580 art.2(1).

12 Circulaire de la CBFA sur les devoirs de vigilance à l'égard de la clientèle, la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, et la prévention du financement de la prolifération des armes de destruction massive, avril 2010, modifiée en mars 2011.

ils se trouvent, ainsi que, directement ou par l'intermédiaire de ces autorités compétentes, à la Commission<sup>13</sup>. L'AR du 28 décembre 2006 prévoit une obligation équivalente, à savoir la communication de ces informations au SPF Finances, Administration de la Trésorerie (article 8).

- f.** Les droits des tiers de bonne foi sont protégés aux niveaux européen et belge<sup>14</sup>.

a4.20. **Critère 6.6** – Des procédures publiées au Journal officiel de l'UE ou au Moniteur belge visent à la radiation des listes et au déblocage des fonds des personnes ou entités qui ne remplissent plus les critères de désignation.

- a.** Les demandes de radiation sont coordonnées par le Ministère des Affaires étrangères et son représentant au sein des NU ou via la Commission européenne.
- b.** Dans le cadre de la RCSNU 1373, le Conseil révisé la liste à intervalles réguliers (PESC art.6) ; les modifications de la liste du Règlement 2580/2001 sont d'application directe. Au niveau national, l'article 5 de l'AR du 28 décembre 2006 prévoit une procédure de demande de radiation de la liste belge. Chaque demande de révision doit être introduite auprès du Ministre des Finances, qui transfère sans délai la demande au CMRS pour examen dans les 30 jours. Lors du réexamen, le CMRS peut demander à l'OCAM d'actualiser ses évaluations. Le Comité ministériel soumet ensuite une proposition de maintien ou de radiation de nom ou de complément d'informations à l'approbation du Conseil des Ministres.
- c.** Dans le cadre de la RCSNU 1373, une révision de la décision de désignation devant un tribunal ou une autorité compétente indépendante est possible en application de l'article 263 al.4 du Traité sur le fonctionnement de l'UE. Au niveau national, le droit commun s'applique : la décision de désignation est une décision administrative qui peut être contestée devant les juridictions belges.
- d. et e.** Pour les désignations en vertu des RCSNU 1988 et 1989, les personnes et entités désignées sont informées de leur désignation et des raisons et conséquences juridiques de celle-ci, et ont le droit de demander la révision de la décision de désignation devant un tribunal. Au niveau européen, il existe des procédures visant la radiation du nom, le déblocage de fonds et la révision de la décision de désignation par le Conseil de l'Union européenne. Cette révision peut donc être présentée au Service de médiation et de l'Ombudsman des Nations Unies portant sur l'examen des demandes de radiation des listes, conformément aux RCSNU 1988, 1989 et 2083, ou le cas échéant, au point focal créé par la RCSNU 1730 en ce qui concerne la RCSNU 1988. La Belgique peut également présenter des demandes de radiation des listes aux instances de l'ONU.
- f.** Les procédures décrites aux sous-critères (a) à (e) s'appliquent au déblocage des fonds ou autres biens de personnes ou entités portant le même nom ou un nom similaire à celui des personnes ou entités désignées et qui sont affectées par un mécanisme de gel par inadvertance. Les autorités belges indiquent qu'à la suite de la procédure d'identification menée en collaboration avec la Police et la Sûreté de l'État, la Trésorerie peut autoriser le déblocage des fonds ou ressources économiques de « faux positifs ».
- g.** Les décisions de radiation des listes et de déblocage prises en vertu de la réglementation européenne sont publiées dans le Journal officiel de l'UE, et la liste actualisée des personnes et entités désignées est publiée sur un site dédié. Les décisions de radiation de la liste belge

13 Règlements 881/2002, art.5.1 et 2580/2001, art.4.

14 Règlements 881/2002 art.6 ; 753/2011 art.7 ; 2580/2001, art.4 ; et AR du 28 décembre 2006, art. 8.

et de déblocage sont publiées au Moniteur belge (mais la question reste hypothétique en l'absence de nom sur la liste belge, et les instructions existantes ne les mentionnent pas).

a4.21. **Critère 6.7** – Aussi bien au niveau européen qu'au niveau national, des procédures sont en place visant à autoriser l'accès à des fonds gelés ou d'autres biens jugés nécessaires pour couvrir des dépenses de base, le paiement de certains types de charges, ou pour des dépenses extraordinaires<sup>15</sup>.

### *Pondération et conclusion*

a4.22. La capacité d'assurer un gel des avoirs « sans délai » constitue la différence fondamentale qui distingue les sanctions financières ciblées des mesures de saisie liées à une procédure pénale ordinaire. Par conséquent, les défaillances décrites aux critères 6.2(e), 6.4 et 6.5a sont particulièrement importantes. **La Belgique est partiellement conforme avec la R. 6.**

## **Recommandation 7 – Sanctions financières ciblées liées à la prolifération**

a4.23. Les obligations relatives à la R.7 ont été introduites lors de la révision de la norme du GAFI en 2012 et ne faisaient donc pas partie de l'évaluation de la Belgique en 2005. La Belgique se repose principalement sur la législation européenne pour mettre en œuvre la R.7. La RCSNU 1718 concernant la République populaire démocratique de Corée est transposée en droit européen par le Règlement 329/2007, les décisions du Conseil 2013/183/CFSP et 2010/413. La RCSNU 1737 concernant la République Islamique d'Iran est transposée par le Règlement 267/2012.

a4.24. **Critère 7.1** – La R.7 exige la mise en œuvre de sanctions financières ciblées « *sans délai* », c'est-à-dire dans ce contexte « idéalement, dans un délai de quelques heures ». Bien que les Règlements européens soient mis en œuvre immédiatement dans tous les États membres de l'UE dès la publication des décisions au Journal officiel de l'UE, des retards de transposition des décisions onusiennes en droit européen existent (la question de ces délais est analysée dans le détail à la R.6). Cependant ce problème est atténué dans le cas des sanctions ciblées liées à la prolifération, car les désignations onusiennes restent rares et l'UE applique des sanctions à un nombre important d'entités qui ne font pas l'objet d'une désignation onusienne. De plus la procédure européenne d'autorisation préalable pour les transactions avec des entités iraniennes permet également aux autorités de refuser cette autorisation pour d'éventuelles transactions avec des entités désignées au niveau onusien et pas encore au niveau européen.

a4.25. **Critère 7.2** – L'Administration de la Trésorerie au sein du SPF Finances est l'autorité nationale compétente responsable de la mise en œuvre et de l'application des sanctions financières ciblées.

- a. Les règlements européens sont applicables à toutes les personnes physiques ressortissantes de l'UE et à toutes les personnes morales établies ou constituées selon de droit d'un État membre ou liées à une opération commerciale réalisée dans l'UE (Règlement 267/2012, art. 49 et Règlement 329/2007, art.16). L'obligation de gel est déclenchée dès publication des règlements au Journal officiel de l'UE. Les retards de transposition décrits ci-dessus posent la question du respect de l'obligation de procéder au gel « sans notification préalable », ce qui prive les règlements européens de tout effet de surprise.
- b. L'obligation de gel s'applique à tout type de fonds.
- c. Les règlements interdisent que les fonds ou ressources économiques soient mis à la disposition, directement ou indirectement, des personnes ou entités désignées ou à leur profit, sauf autorisation contraire ou notifiée conformément aux résolutions pertinentes des NU (Règlement 329/2007 art.6.4, et Règlement 267/2012 art.23.3).

15 Règlements 881/2001, art. 2 bis, 753/2011, 2580/2001, art.5-6), et AR du 28 décembre 2006, art.6.

- d. Les listes des personnes et entités désignées sont communiquées aux institutions financières et entreprises et professions non financières désignées via la publication d'une liste consolidée sur le site de l'UE à : [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measure\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measure_en.pdf). L'UE a également publié des Meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives<sup>16</sup>. En 2009, l'Administration de la Trésorerie a procédé par avis publié au Moniteur belge à un rappel des obligations liées à l'application de mesures restrictives (cf. R.6). La CTIF mentionne les obligations en lien avec la R.7 sur son site Internet et dans ses Lignes directrices et publie régulièrement sur son site Internet des avertissements visant certaines régions sensibles ou des personnes faisant l'objet d'embargos. Le SPF Affaires étrangères propose également une page dédiée aux sanctions, dont un Manuel relatif au commerce avec l'Iran pour les entreprises<sup>17</sup>. Les autorités indiquent que la Fédération belge du secteur financier envoie des circulaires à ses membres dès la parution d'un nouvel embargo et rappelle les obligations d'information (<https://www.febelfin.be/fr/embargos>). Ce site inventorie par ordre chronologique les décisions européennes de gel, par pays ou thèmes. L'information sur les listes telles que mises à jour peut être également communiquée aux professionnels via les associations professionnelles (comme cela peut être le cas pour les professions comptables ou les avocats) mais ces pratiques ne semblent ni harmonisées ni systématiques.
- e. Les personnes physiques et morales auxquelles les règlements européens s'appliquent sont tenues de fournir immédiatement toute information qui faciliterait le respect des règlements de l'UE, y compris les informations sur les comptes et montants gelés (Règlement 329/2007, art. 10 et Règlement 267/2012, art. 40). De plus, les règlements européens demandent aux institutions financières, dans le cadre de leurs activités avec les banques et institutions financières domiciliées en Iran, ainsi qu'avec leurs succursales et leurs agences à l'étranger, si elles soupçonnent, ou ont de bonnes raisons de soupçonner, que des fonds sont liés au financement de la prolifération d'activités nucléaires sensibles ou à la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires de faire rapidement part de leurs soupçons à la CRF ou à une autre autorité compétente désignée par l'État membre concerné (Règlement 267/2012, art. 32 et Règlement 329/2007, art. 11bis).
- f. Les droits des tiers de bonne foi sont protégés (Règlement 329/2007, art.11 et Règlement 267/2012, art.42).

a4.26. **Critère 7.3** – Les États membres de l'UE sont tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les règlements de l'UE dans ce domaine sont mis en œuvre, et de déterminer un régime de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives (Règlement 329/2007, art.14 et Règlement 267/2012, art.47). La loi du 13 mai 2003 relative à la mise en œuvre des mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'Union européenne à l'encontre d'États, de certaines personnes et entités prévoit que sans préjudice de l'application de peines plus sévères, les infractions aux mesures contenues dans les règlements sur la prolifération sont punies d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de 25 à 25 000 EUR (art. 6). L'art. 7 prévoit que « Sans préjudice des pouvoirs des officiers de police judiciaire et des agents de l'Administration des Douanes et Accises, les agents commissionnés à cette fin par le Ministre compétent ont qualité pour rechercher et constater, même seuls, les infractions aux dispositions prises en vertu de la présente loi ». Aucun commissionnement n'a été opéré. La police et les douanes sont donc seules en charge de la détection des infractions, mais il n'est pas établi qu'elles aient adopté des mesures pour surveiller le respect des lois mettant en œuvre les obligations prévues par la R.7.

16 <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011679%202007%20INIT>

17 [http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/themes\\_politiques/paix\\_et\\_securite/sanctions/](http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/themes_politiques/paix_et_securite/sanctions/).

a4.27. Les autorités belges indiquent que la loi du 11 janvier 1993 ne visant pas explicitement la lutte contre le FP, les sanctions prévues à l'article 40 de celle-ci ne pourraient pas être appliquées dans le cas de manquements qui seraient spécifiquement et exclusivement relatifs aux obligations d'organisation et de contrôle interne visant à s'assurer du respect des règlements européens relatifs à la prolifération des armes de destruction massive. Néanmoins, dans une telle hypothèse, les mêmes procédures et contrôles internes devant simultanément permettre de s'assurer du respect des règlements européens relatifs au gel des avoirs des terroristes et des organisations terroristes, l'institution financière concernée se trouverait automatiquement et simultanément en infraction par rapport à ces obligations et pourrait être sanctionnée de ce chef. Sur la base de ces considérations légales, la Circulaire CBFA précise que tant la politique d'acceptation des clients (point 5.1) que les devoirs de vigilance constante à l'égard des relations d'affaires (points 6.1.1 et 6.1.2) doivent permettre aux institutions financières de s'assurer qu'elles satisfont à leurs obligations en matière d'embargos financiers. L'efficacité de ce dispositif reste à évaluer (cf. REM) et les lacunes dans le régime de surveillance et de sanctions qui sont identifiées aux R.26, R.28 et R.35 sont pertinentes dans le contexte de la R.7. Il demeure que l'application de sanctions pour une non application ponctuelle des décisions de gel sans défaillance systémique n'est pas établie.

a4.28. **Critère 7.4** – Les règlements européens prévoient des mesures et procédures pour soumettre des demandes de radiation des listes dans le cas où les personnes ou entités désignées ne répondraient pas ou plus aux critères de désignation.

- a. Le Conseil de l'UE communique ses décisions de désignation, y compris les motifs de l'inscription, aux personnes ou entités désignées qui sont en droit de formuler des observations. Si cela est le cas, ou si de nouveaux éléments de preuve substantiels sont présentés, le Conseil doit reconsidérer sa décision. Les demandes individuelles de radiation doivent être traitées dès leur arrivée, conformément à l'instrument juridique applicable et les Meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective des mesures restrictives. Les personnes ou entités désignées sont informées de la décision du Conseil et peuvent utiliser cette information à l'appui d'une demande de radiation auprès des Nations Unies (via notamment le Point focal institué conformément à la RCSNU 1730/2006). Lorsque les Nations Unies décident de radier une personne, la Commission modifie les listes annexées aux règlements européens sans que la personne concernée ait à le demander (Règlement 329/2007, art.13.1 (d) et (e) et Règlement 267/2012, art. 46). Les personnes ou entités listées peuvent former un recours devant la Cour européenne de justice afin de contester la décision d'inscription sur la liste.
- b. Une procédure existe par laquelle les institutions financières informent la Trésorerie dès qu'elles constatent que le nom d'un de leurs clients figure sur la liste. La procédure via la Trésorerie est une procédure de vérification d'identité et d'échange d'informations avec la Police et la Sûreté. Il n'est pas certain que ces procédures soient connues du public.

a4.29. **Critère 7.5 :**

- a. Les règlements européens permettent l'ajout aux comptes gelés des intérêts ou autres sommes dues sur ces comptes ou de paiements dus en vertu de contrats, d'accords ou d'obligations souscrits antérieurement à la date à laquelle ces comptes ont été soumis aux dispositions de la Résolution, à condition que ces montants soient également soumis à des mesures de gel (Règlement 329/2007, art.9 et Règlement 267/2012, art.29).
- b. En outre, concernant les mesures de gel prises en application de la RCSNU 1737, des dispositions spécifiques autorisent le paiement des sommes dues en vertu de contrats conclus antérieurement à la désignation de la personne ou entité, à condition que ce paiement ne contribue pas à une activité interdite par le règlement (et *de facto* la Résolution), et après notification préalable au Comité des sanctions des NU (Règlement 267/2012, art.24 et 25).



*Pondération et conclusion :*

a4.30. Comme pour la R. 6, la capacité d'assurer un gel des avoirs « sans délai » est l'élément qui distingue les sanctions financières ciblées des autres mesures de la procédure pénale. Les critères 7.1 et 7.2 constituent donc les éléments fondamentaux de la R. 7. **La Belgique est partiellement conforme avec la R. 7.**

**Recommandation 8 – Organismes à but non lucratif (OBNL)**

a4.31. La Belgique a été jugée conforme en 2005 à la norme concernant les OBNL (ancienne Recommandation spéciale VIII ; par. 747 et s. REM 2005). Le secteur des organismes à but non-lucratif (OBNL), tels que définis au *Glossaire* des Recommandations, compte en Belgique : 1) les fondations d'utilité publique et les fondations privées (cf. R. 24), et 2) les associations sans but lucratif (ASBL) qui sont des groupements de personnes physiques ou morales poursuivant un but désintéressé, et incluent les associations internationales sans but lucratif (AISBL).

a4.32. **Critère 8.1** – La Belgique n'a pas conduit ou mis à jour depuis 2004 d'examen de son secteur des OBNL, au regard du cadre de LBC/FT, et de la possible utilisation abusive du secteur à des fins criminelles. L'évaluation de la menace en matière de FT de février 2014 fournit néanmoins des informations quant à la vulnérabilité de certains types d'ASBL en matière de FT. La CTIF dispose également d'informations à ce sujet.

a4.33. **Critère 8.2** – Une initiative pour sensibiliser le secteur des OBNL au problème du financement du terrorisme a été menée dans la presse nationale en septembre 2012 par la Ministre de la Justice. Une lettre d'information destinée à informer les OBNL sur cette problématique a été diffusée. Dans le cadre de la lutte contre le FT, le Parquet fédéral a ouvert en 2005 une enquête proactive relative à une liste d'ASBL pour lesquelles il existait des suspicions de FT. Aucune action similaire n'a été conduite depuis cette date. Il conviendrait que de telles initiatives puissent être menées de manière plus continue et structurelle avec les entités du secteur des OBNL, notamment celles qui sont identifiées à plus haut risque.

a4.34. **Critère 8.3** – La loi du 2 mai 2002 qui organise le secteur des OBNL, prévoit des éléments qui favorisent la transparence (cf. c.8.4), notamment la tenue d'un dossier sur chaque fondation et ASBL/AISBL au greffe du tribunal de commerce. Les ASBL, AISBL et fondations sont soumises à des règles comptables, identiques à celles des sociétés commerciales pour les plus grandes<sup>18</sup> et simplifiées pour les plus petites. Toutes sont soumises au contrôle des autorités fiscales. De plus, les OBNL, quelle que soit leur taille, doivent demander l'autorisation de recevoir les dons et legs supérieurs à 100 000 EUR. Les mesures existantes participent à promouvoir la transparence du fonctionnement et de la gestion des OBNL, et à favoriser la confiance du public, mais d'une manière limitée pour ce qui concerne les ASBL de petite taille.

a4.35. **Critère 8.4** – Les obligations décrites ci-dessous s'appliquent aux « grands » OBNL. Les OBNL sont tenus de a) conserver les informations relatives à l'objet et la finalité de leurs activités déclarées et à l'identité de la personne ou des personnes qui dirigent leurs activités (dirigeants, et administrateurs). Ces informations sont publiées au Moniteur belge et transmises à la Banque-Carrefour des Entreprises (BCE), et donc accessibles au public. Les informations sur l'identité des personnes qui contrôlent ou possèdent les OBNL doivent être collectées par les professions financières et non financières dans le cadre de leurs obligations anti-blanchiment (cf. e). b) Les comptes annuels des « grandes » associations ou fondations sont déposés à la BNB. c) Les OBNL sont tenus de confier à un ou plusieurs réviseurs le contrôle de leur situation financière, des comptes annuels et de la régularité au regard de la loi et des statuts, des opérations réalisées. Le réviseur peut refuser d'attester les comptes ou le faire avec réserves s'il constate une irrégularité. Dans le cadre de la recherche des « fausses ASBL », qui poursuivent *de facto* des objectifs lucratifs, une vérification des statuts de l'activité réellement exercée et de la comptabilité tenue par la personne morale peut être effectuée par les autorités fiscales. d) La constitution d'un OBNL donne lieu à l'ouverture d'un dossier auprès du tribunal de commerce (cf. c. 8.3.). Les statuts de ces OBNL ainsi que les modifications statutaires sont publiés au Moniteur belge. e) Les exigences de la loi LBC/FT relatives à l'identification des bénéficiaires effectifs des

18 Ces catégories sont définies sur la base de critères de nombre d'employés, total des recettes et du bilan (BNB, nd).

personnes morales s'appliquent aux OBNL (cf. c.10.10). *f*) Les ASBL/AISBL et fondations, quelle que soit leur taille, sont tenues de conserver pour une période de 7 ans les pièces comptables relatives à leurs opérations. Ces pièces sont à la disposition des autorités compétentes. Les informations collectées ne sont néanmoins pas suffisantes pour garantir que tous les fonds sont dûment comptabilisés et utilisés conformément à l'objet et à la finalité des activités déclarées des OBNL.

a4.36. **Critère 8.5** – Au titre de la loi du 2 mai 2002, les OBNL peuvent être sanctionnées de nullité, non-attribution de dons (pour ce qui est des associations) ou dissolution (notamment en cas de non-respect des obligations de publication au Moniteur belge, y compris des informations financières). Lors de ses contrôles des OBNL, le contrôleur fiscal peut dénoncer des faits au parquet et imposer une gamme de sanctions de nature pénale et administrative. Il convient de noter que l'application de telles sanctions n'exclut pas, le cas échéant, des procédures parallèles, civiles, administratives – qui peuvent inclure la dissolution – ou pénales à l'encontre des OBNL ou des personnes agissant en leur nom. Du fait de leur personnalité juridique, les OBNL sont notamment responsables pénalement pour les infractions qu'elles ont commises en vue de la réalisation de leur objet social ou en vue de promouvoir leur intérêt ou pour leur propre compte. Les contrôles effectués par le greffe du tribunal de commerce lors de la constitution d'un OBNL ou durant son existence légale, ainsi que le contrôle des comptes par la BNB (cf. c. 8.4.b), consistent en un contrôle purement formel des informations communiquées, et ne permet pas de vérifier si les fonds sont utilisés conformément à l'objet et à la finalité des activités déclarées. La Sûreté de l'État procède à des enquêtes sur les AISBL et les fondations d'utilité publique, mais au stade de leur formation et de l'obtention de leur personnalité juridique. Le caractère proportionné des sanctions applicables aux OBNL n'est pas entièrement établi. La qualité et la régularité de la surveillance du respect par les OBNL de leurs obligations ne sont pas démontrées non plus.

a4.37. **Critère 8.6** – *a*) Des mécanismes existent visant à favoriser la coopération, la coordination et les échanges d'informations au niveau national entre les autorités qui détiennent des informations pertinentes sur les OBNL. Ceci est notamment le cas entre la Sûreté de l'État, la Police fédérale et la CTIF (cf. R.29). Ces mécanismes ne semblent pas néanmoins totalement satisfaisants, dans la mesure où ils sont organisés pour une large part sur des bases informelles. *b*) Les documents relatifs aux OBNL tenus au greffe du tribunal de commerce et publiés au Moniteur belge et auprès de la BCE sont rapidement accessibles aux autorités compétentes dans le cadre d'actions préventives ou de la conduite d'enquêtes. *c*) Le mécanisme de déclarations d'opérations suspectes (cf. R.20) peut également contribuer à alerter les autorités et à engager des poursuites, le cas échéant, contre des OBNL pour lesquelles existe un soupçon de BC/FT. Ces mêmes autorités peuvent avoir recours à leurs pouvoirs d'investigation pour accéder aux informations sur les OBNL en possession des professions financières et non financières (cf. R.31).

a4.38. **Critère 8.7** – La Belgique a recours aux procédures et mécanismes traditionnels de coopération internationale pour répondre à des demandes de pays tiers concernant les OBNL belges ou actifs en Belgique suspectés de financer le terrorisme. Elle n'a pas établi de point(s) de contact spécifique(s) – la CTIF et le parquet général pouvant néanmoins jouer ce rôle en pratique – pour répondre aux demandes d'informations internationales, se limitant dans sa campagne de sensibilisation en 2012 à communiquer une liste d'autorités belges susceptibles d'être contactées pour toute question afférente aux OBNL.

### *Pondération et conclusion*

a4.39. Les initiatives pour la sensibilisation des OBNL aux phénomènes de FT sont insuffisantes, de même que pour la réévaluation périodique de leur vulnérabilité au FT, aspects déterminants pour la prévention des abus dans ce secteur exposé, ainsi que le reconnaît l'évaluation globale des risques menée au niveau national. Par ailleurs, des manquements sont aussi constatés dans le contrôle par les autorités compétentes des mesures prises pour assurer la transparence des OBNL, notamment les plus à risque. **La Belgique est partiellement conforme avec le R. 8.**

### **Bibliography**

(BNB, nd). Critères de taille pour les associations et fondations, BNB, Bruxelles, [www.BNB.be/pub/03\\_00\\_00\\_00\\_00/03\\_04\\_00\\_00\\_00/03\\_04\\_01\\_00\\_00/03\\_04\\_01\\_05\\_00.htm?l=fr](http://www.BNB.be/pub/03_00_00_00_00/03_04_00_00_00/03_04_01_00_00/03_04_01_05_00.htm?l=fr).

## 5. MESURES PRÉVENTIVES

### Recommandation 9 – Lois sur le secret professionnel des institutions financières

a5.1. La Belgique a été notée conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (par. 399 et s. REM 2005).

a5.2. **Critère 9.1** – Il n'existe pas de « secret bancaire » en tant que tel mais une obligation contractuelle de discrétion entre le client et l'institution financière. Celle-ci est levée lorsque des informations doivent être transmises aux autorités judiciaires (cf. c. 31.1.) et fiscales, et à d'autres instances telles que, notamment, les autorités monétaires, les autorités de contrôle (prudentiel) et la CTIF, dans le cadre de leur mission. Enfin, la protection offerte par la loi à la vie privée cède dès que le traitement des données à caractère personnel est nécessaire au respect d'une obligation à laquelle le responsable du traitement est soumis par ou en vertu de dispositions législatives ou réglementaires, ce qui est le cas lorsque les informations sont requises en matière de LBC/FT (p. ex. art.3 §5, 4<sup>o</sup> de la loi du 8 décembre 1992).

#### *Pondération et conclusion*

a5.3. **La Belgique est conforme avec la R. 9.**

### Devoir de vigilance relatif à l'égard de la clientèle et conservation des documents

### Recommandation 10 – Devoir de vigilance relatif à la clientèle

a5.4. La Belgique a été notée largement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (par. 383 et s. REM 2005). Des améliorations souhaitables avaient été relevées concernant notamment l'application des mesures de vigilance par les entreprises de crédit à la consommation et de location-financement, et la nécessité d'inclure dans un instrument contraignant la non application de l'exemption d'identification du client dans le cas de transactions présentant un lien avec des pays non coopératifs<sup>1</sup>. Il est à noter qu'aucune disposition réglementaire n'a encore été prise pour les entreprises de crédit à la consommation et de location-financement (cf. c. 26.1). Il devra être tenu compte de cette défaillance dans l'appréciation des mesures préventives, compte-tenu du risque de ces activités.

a5.5. **Critère 10.1** – Les dispositions belges interdisent l'ouverture de comptes anonymes ou sous des noms manifestement fictifs (art. 5 du Règlement du 23 février 2010 (« le règlement ») pris pour l'application de la loi LBC/FT aux institutions financières, et art. 7 de l'Arrêté ministériel du 10 janvier 2014 (« l'AM ») pris pour l'application de la loi LBC/FT à Bpost en ce qui concerne les services financiers postaux.

a5.6. **Critère 10.2** – L'obligation de vigilance imposée aux institutions financières trouve sa source dans des dispositions législatives (art. 7 §1<sup>er</sup> al. 1 1<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup> de la loi LBC/FT)<sup>2</sup>. Elle s'applique dans les situations prévues par la R. 10, avec un seuil de 10 000 EUR pour les opérations occasionnelles.

a5.7. **Critère 10.3** – Tant pour les clients personnes physiques que pour les clients personnes morales, les documents probants requis pour l'identification et la vérification de l'identité sont précisés par les dispositions réglementaires. De manière générale, des documents officiels sont requis. En ce qui concerne les personnes physiques, il s'agit des documents d'identité en cours de validité, délivrés ou publiés par une

1 L'autre déficience notée relative aux bénéficiaires effectifs n'est pas reprise ici car relevant de la mise en œuvre des mesures existantes.

2 Exigence imposée par la R. 10, Note de bas de page 30 (GAFI, 2012).

autorité publique (art. 7 §1<sup>er</sup> du règlement et 9 de l'AM). Des exigences de certification de certains documents sont mises en œuvre dans les cas de conclusions d'opérations à distance. Ces opérations doivent par ailleurs donner lieu à des mesures complémentaires de vérification (art. 16 §3 de la loi, art. 7 §2 du règlement et 8 §2 de l'AM). En ce qui concerne les clients personnes morales, la réglementation se réfère aux documents qui, en droit belge, établissent l'existence et les caractéristiques essentielles de ces personnes morales, ou aux documents équivalents désignés par le droit étranger auquel le client est soumis (art. 8 du Règlement et 10 de l'AM). La fiabilité des sources utilisées est renforcée lorsqu'un notaire est intervenu dans l'établissement des documents relatifs à l'identification des personnes morales et a vérifié les informations communiquées.

a5.8. **Critère 10.4** – La loi LBC/FT impose l'identification et la vérification de l'identité des mandataires du client c'est-à-dire des personnes agissant à quelque titre que ce soit en son nom et pour son compte, à l'aide de documents probants (art. 7 §2). Les institutions financières doivent également prendre connaissance des pouvoirs de représentation de la personne agissant au nom du client et procéder à leur vérification au moyen de documents susceptibles de faire preuve dont elles prennent copie (art. 13 al. 2 du règlement et 11 de l'AM).

a5.9. **Critère 10.5** – La loi LBC/FT exige que les institutions financières identifient le bénéficiaire effectif du client, et prennent les mesures adéquates et adaptées au risque pour vérifier leur identité (art. 8 §1<sup>er</sup> al. 1). La définition du bénéficiaire effectif vise l'identification d'une personne physique (art. 8 §2). Afin de déterminer l'identité du bénéficiaire effectif, outre les informations communiquées par son client, l'institution financière peut se référer au registre des parts/actions de la société, auquel son client doit lui donner accès, ou au registre public des entreprises (BCE) (c.24.6.). De telles sources ne sont pas disponibles pour les clients qui sont des constructions juridiques. Les institutions financières doivent définir dans leurs procédures internes des mesures adéquates et adaptées au risque pour vérifier l'identité des bénéficiaires effectifs (art. 14 al. 1 du règlement et 6 de l'AM). A défaut de pouvoir vérifier l'identité des bénéficiaires effectifs au moyen d'un document probant, les procédures internes des institutions financières désignent les autres documents ou sources d'information auxquels elles donnent foi et au moyen desquelles elles procèdent à la vérification, par exemple l'accès indirect au Registre national<sup>3</sup>, qui permet de vérifier l'identité du bénéficiaire effectif, sans concerner l'exigence en amont de déterminer son existence et son identité. Lorsque, bien que mises en œuvre, les mesures prévues dans les procédures internes n'ont pas permis de vérifier l'identité des bénéficiaires effectifs d'un client, l'organisme doit consigner par écrit les mesures qui ont effectivement été mises en œuvre, afin de pouvoir justifier a posteriori qu'elles étaient adéquates et adaptées au risque.

a5.10. **Critère 10.6** – La loi LBC/FT dispose que l'identification du client porte également sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires (art. 7 §1<sup>er</sup> al 5). Les institutions financières doivent donc prendre connaissance des intentions du client concernant le type de relation d'affaires qu'il souhaite nouer, et le type d'opérations qu'il souhaite accomplir dans le cadre de cette relation, ainsi que toutes informations utiles et pertinentes permettant de connaître la finalité de cette relation du point de vue du client.

a5.11. **Critère 10.7** – a) La loi LBC/FT prévoit que les institutions financières doivent exercer une vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires et assurer un examen attentif des opérations effectuées et, lorsque cela est nécessaire, de l'origine des fonds (art. 14 §1<sup>er</sup> al. 1). De plus, les institutions financières doivent examiner avec une attention particulière toute opération qu'elles considèrent particulièrement susceptible d'être liée au BC/FT (« opérations atypiques »<sup>4</sup>) (art. 14 §1<sup>er</sup> al. 2). b) Une vigilance constante doit être exercée sur la relation d'affaires à travers la vérification, et le cas échéant la mise à jour, des données d'identification concernant les clients et des informations dont les institutions financières disposent, lorsque des indications

A5

3 Le Registre national est un système de traitement d'informations qui assure l'enregistrement, la mémorisation et la communication d'informations relatives à l'identification des personnes physiques. Les personnes inscrites aux registres de population ou aux registres des étrangers tenus dans les communes et les personnes inscrites aux registres tenus dans les missions diplomatiques et les postes consulaires belges à l'étranger figurent au registre. Un numéro d'identification est attribué à chaque personne lors de la première inscription de celle-ci. Pour chaque personne, sont notamment enregistrés et conservés par le Registre les nom et prénom; le lieu et la date de naissance ; la résidence principale ; la profession.

4 Voir définition articles 1 du règlement et de l'AM.

leur sont fournies que ces données ne sont plus actuelles (art. 30 du règlement). Cette obligation vaut également à l'égard des informations sur les bénéficiaires effectifs des clients (art. 8 §2 de la loi). Dans le cas des sociétés, personnes morales et constructions juridiques, la mise à jour relative aux bénéficiaires effectifs se fait à la demande de l'institution financière (art. 8 §3).

a5.12. **Critère 10.8** – Il n'existe pas d'obligation explicite pour l'institution financière de comprendre la nature de l'activité du client et de connaître sa structure de contrôle et de propriété lorsqu'il s'agit de personnes morales ou de constructions juridiques. Néanmoins, ces informations font partie des éléments nécessaires pour permettre la mise en œuvre de la politique d'acceptation des clients et des devoirs de vigilance constante (art. 12 du règlement<sup>5</sup>), ainsi que l'identification des bénéficiaires effectifs (art. 8 de la loi).

a5.13. **Critère 10.9** – L'identification et la vérification de l'identité des personnes morales et constructions juridiques portent sur les éléments requis (art. 7 §1 al. 4 loi LBC/FT), y compris l'identification et la vérification de l'identité de la/(des) personne(s) agissant à quelque titre que ce soit au nom et pour le compte de la personne morale ou construction juridique (art. 7. §2– cf. c. 10.4).

a5.14. **Critère 10.10** – La loi LBC/FT inclut dans la définition de bénéficiaire effectif des sociétés à la fois a) les personnes qui contrôlent directement ou indirectement plus de 25 % des actions ou des droits de vote, et b) les personnes qui exercent autrement le contrôle sur la direction de la société, soit lorsqu'elles exercent de fait le contrôle sans posséder plus de 25 % des droits de vote, soit lorsqu'elles exercent des mandats dans son organe d'administration (art. 8 §1<sup>er</sup> al. 3 1<sup>o</sup>). Il n'est pas précisé si l'institution financière doit identifier le dirigeant principal de la société lorsqu'aucune personne physique ne peut être identifiée par application de a) et b) (dans la mesure où la qualité d'administrateur se distingue de celle de dirigeant principal (*senior managing official*)). Il appartient aux sociétés clientes de communiquer à l'institution financière l'identité de leurs bénéficiaires effectifs (art. 8 §3 al. 1 et c. 10.5).

a5.15. **Critère 10.11** – La loi LBC/FT inclut dans la définition du bénéficiaire effectif des personnes morales autres que des sociétés, à la fois les personnes qui sont bénéficiaires d'au moins 25 % des biens de la personne morale ou de la construction juridique, les personnes dans l'intérêt desquelles la personne morale a été principalement constituée ou produit ses effets, et les personnes qui exercent un contrôle sur au moins 25 % des biens de la personnalité juridique ou de la construction juridique (art. 8 §1<sup>er</sup> al. 3 2<sup>o</sup>). En vertu de l'art. 8 §3 de la loi, les personnes morales et constructions juridiques visées sont tenues de communiquer l'identité de leurs bénéficiaires effectifs aux institutions financières dont elles sont clientes. Les institutions financières sont tenues de soumettre ces informations à un test de pertinence et de vraisemblance (art. 8 §3 al. 2), cf. c. 24.6.

a5.16. **Critère 10.12** – Il n'existe pas de disposition spécifique dans la loi ou dans le règlement concernant l'identification du bénéficiaire du contrat d'assurance vie. Toutefois, le cadre général permet l'exercice du devoir de vigilance vis-à-vis du bénéficiaire de ce contrat (art. 7 et 8 loi LBC/FT). Concernant l'identification et la vérification de l'identité du bénéficiaire effectif à qui la prestation prévue par le contrat d'assurance-vie sera payée, elle peut intervenir au plus tard lorsqu'il fait valoir ses droits au paiement de la prestation résultant du contrat, et préalablement au paiement de celle-ci. Cette disposition s'applique au bénéficiaire du contrat, considéré comme un des bénéficiaires effectifs (art. 20 al. 1 du règlement).

a5.17. **Critère 10.13** – Il n'existe pas de disposition spécifique qui oblige les institutions financières à considérer le bénéficiaire d'un contrat d'assurance vie comme un facteur de risque pertinent lorsqu'elles déterminent si des mesures de vigilance renforcée devraient être appliquées. Toutefois, les institutions financières sont tenues à une obligation générale de mise en œuvre d'une vigilance accrue dans toutes les situations qui peuvent présenter un risque élevé (art. 12 §1<sup>er</sup> loi LBC/FT). Dès lors que les caractéristiques du bénéficiaire du contrat d'assurance vie (en application des critères de l'art. 26 du règlement) conduisent à considérer que les risques associés à la relation d'affaires sont plus élevés, des mesures de vigilance accrue sont requises, y compris l'identification du bénéficiaire effectif, cf. c. 10.12.

5 Voir aussi point 4.2.6.2. Circulaire CBFA « information sur la profession ou l'activité économique ».

## MESURES PRÉVENTIVES

a5.18. **Critère 10.14** – Le règlement (art. 3) exige que les institutions financières n'entrent pas en relations d'affaires ni n'exécutent d'opérations occasionnelles pour lesquelles elles sont sollicitées avant d'avoir satisfait à leurs obligations de vigilance vis-à-vis de leurs clients potentiels et de leurs bénéficiaires effectifs. La dérogation générale à cette obligation (art. 3 al. 2) prévoit que les circonstances qui justifient que la vérification soit reportée rendent nécessaire de ne pas interrompre l'exercice des activités entre l'institution financière et le client. Dans ce cas de figure, il est exigé que la vérification de l'identité intervienne dans les plus brefs délais après le premier contact avec le client, et que des mesures de vigilance accrue soient appliquées afin que les risques de BC/FT soient encadrés de manière efficace.

a5.19. **Critère 10.15** – Les institutions financières souhaitant recourir à la faculté de reporter le moment de la vérification de l'identité des clients doivent en définir préalablement les circonstances particulières dans leurs procédures internes, et en préciser les modalités précises dans le cadre de leur procédure d'acceptation des clients, sous le contrôle et la responsabilité du responsable de la prévention du BC/FT (art. 3 du règlement). Des mesures de vigilance accrue doivent être appliquées jusqu'à ce que l'identité de toutes les personnes impliquées ait été vérifiée (cf. c. 10.14).

a5.20. **Critère 10.16** – Des dispositions transitoires ont été prévues par la loi du 18 janvier 2010 afin que les nouvelles dispositions soient mises en œuvre par les institutions financières aux clients existants (art. 44). Le délai de 5 ans concernant l'enregistrement par les institutions financières des informations relatives au lieu et à la date de naissance des clients (art. 44 al. 1) paraît long, même en l'absence de risque élevé, et dans la mesure où ces données étaient déjà connues des institutions financières. Pour l'identification des bénéficiaires effectifs, les délais de mise aux normes ont été déterminés en fonction des risques, de sorte qu'ils devaient être inférieurs à deux ans dans le cas de risques élevés (art. 44 al 2).

a5.21. **Critère 10.17** – La loi exige des institutions financières qu'elles appliquent, en fonction de leur appréciation du risque, des mesures de vigilance renforcée à l'égard de la clientèle, dans les situations qui, par leur nature, peuvent présenter un risque élevé de BC/FT (art. 12 §1<sup>er</sup>). Pour certaines situations particulières visées (PPE, correspondance bancaire), des mesures renforcées minimales sont prévues, parmi lesquelles l'autorisation d'un niveau adéquat de la hiérarchie pour établir la relation d'affaires ou effectuer l'opération (art. 12 §3 et 4). Les dispositions organisant la politique d'acceptation des clients prévoient également que chaque institution financière établit une échelle des risques sur la base de laquelle les clients sont répartis en différentes catégories auxquelles s'appliquent des exigences de niveaux différents (art. 26 du règlement), et qui tient pleinement compte des situations de risque accru.

a5.22. **Critère 10.18** – Les autorités belges indiquent qu'un allègement des mesures de vigilance s'applique pour les catégories de clients visées à l'art. 11 §1<sup>er</sup> de la loi. Cette disposition est à lire de manière combinée avec le §3 al. 1 qui requiert que l'organisme ou la personne assujetti recueille les informations nécessaires pour s'assurer que les conditions fixées au §1<sup>er</sup> sont remplies. La combinaison de ces dispositions implique obligatoirement une identification et une vérification de l'identité du client, fussent-elles simplifiées. Néanmoins, ces situations reposent sur une présomption de risque peu élevé, sans qu'une analyse des risques menée à l'échelle nationale ou supranationale, associés à chacune des catégories de clients soit produite, qui établirait le risque plus faible de BC/FT<sup>6</sup>. En toute hypothèse, les dispositions de l'art. 11 §1<sup>er</sup> ne peuvent pas être appliquées lorsque des soupçons de BC/FT apparaissent (art. 11 §3 al 2).

a5.23. **Critère 10.19** – La loi prévoit que lorsque les institutions financières ne peuvent accomplir leurs obligations d'identification du client ou du bénéficiaire effectif, elles ne peuvent ni nouer ni maintenir une relation d'affaires, ni effectuer une opération avec le client (art. 7 §4). Dans ces cas, les institutions financières doivent déterminer s'il y a lieu d'informer la CTIF (art. 8 §4).

a5.24. **Critère 10.20** – Il n'existe pas dans la législation belge LBC/FT de disposition autorisant les institutions financières à ne pas procéder à l'identification des clients lorsqu'elles soupçonnent qu'une

6 Les autorités belges précisent que la loi belge sera adaptée, en conformité avec la 4<sup>ème</sup> Directive en cours d'élaboration, afin de mettre davantage en évidence le fait qu'en cas de risques plus faibles, il existe des obligations d'identification et de vérification simplifiées.

opération se rapporte au BC/FT et qu'elles ont des raisons de penser qu'en s'acquittant de leur devoir de vigilance, elles alerteraient le client.

### *Pondération et conclusion*

a5.25. **La Belgique est en grande partie conforme avec la R. 10.**

## **Recommandation 11 – Conservation des documents**

a5.26. La Belgique a été notée conforme aux exigences du GAFI lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (par. 404 et s. REM 2005).

a5.27. **Critère 11.1** – Les règles de conservation des documents sont établies par la loi LBC/FT (art. 15) et obligent au maintien pendant 5 ans à partir de l'exécution des opérations de tous les documents nécessaires pour pouvoir reconstituer les transactions et ce, pour toutes les institutions financières. Ceci inclut les opérations nationales et internationales effectuées par le client.

a5.28. **Critère 11.2** – Le dispositif législatif requiert la conservation des documents probants ayant servi à la vérification de l'identité du client, de son mandataire et des bénéficiaires effectifs pendant 5 ans à dater de la fin de la relation avec le client (art. 13). Une alternative consiste à conserver les enregistrements des références des documents probants, à condition que les documents correspondants puissent être produits immédiatement, et ne soit ni altérables ni modifiables par l'institution financière (art. 38 §2 ; art. 25 du règlement et 13 de l'AM). Par ailleurs, il existe une obligation générale de conserver pendant 5 ans à partir de l'exécution des opérations tous les enregistrements, bordereaux et documents se rapportant à une opération effectuée, ce qui inclut la correspondance commerciale (art. 15). La loi comptable oblige également les entreprises, y compris les institutions financières, à conserver pendant 7 ans les pièces justificatives de toute écriture comptable.

a5.29. **Critère 11.3** – Les données conservées doivent permettre de reconstituer les opérations effectuées par le client avec précision. L'ensemble des documents conservés par l'institution financière et relatifs aux transactions individuelles sont aussi des éléments qui peuvent être utilisés comme preuve en cas de poursuite criminelle (art. 15).

a5.30. **Critère 11.4** – Les institutions financières doivent prendre les mesures nécessaires afin de pouvoir répondre de manière complète et adéquate et avec rapidité aux demandes de renseignements émanant des autorités compétentes (art. 15).

### *Pondération et conclusion*

a5.31. **La Belgique est conforme avec la R. 11.**

## **Mesures supplémentaires dans le cas de clients et d'activités spécifiques**

## **Recommandation 12 – Personnes politiquement exposées (PPE)**

a5.32. La Belgique a été notée largement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (par. 387 REM 2005). Il avait été souligné que les mesures d'acceptation plus strictes pour une PPE devraient s'étendre aux bénéficiaires effectifs ayant la qualité de PPE. Par ailleurs, les obligations d'identification des PPE ne s'appliquaient pas aux entreprises de crédit à la consommation et de location-financement, pourtant assujetties à la loi LBC/FT. Les nouvelles exigences du GAFI étendent les mesures applicables aux PPE nationales et aux PPE d'organisation internationale.

A5

a5.33. **Critère 12.1** – La définition des PPE dans la loi LBC/FT présente des limites, dans la mesure où elle pose une condition de territorialité : ne peuvent être considérées comme PPE que les personnes qui exercent ou ont exercé des fonctions publiques importantes et qui résident à l'étranger (art. 12 §3 al. 1). Dès lors, l'application des mesures du GAFI applicables aux PPE étrangères se voit restreinte. La définition pose aussi une limite d'un an au-delà de laquelle une PPE ayant cessé ses fonctions ne devrait plus être considérée comme PPE (art. 12 §3 al. 3). Après ce délai d'un an, s'applique le principe général de mesures renforcées en cas de risques plus élevés (art. 12 §1<sup>er</sup> al. 1). Le dispositif belge impose la mise en œuvre d'un système de détection des PPE, des mesures raisonnables pour déterminer l'origine des fonds et du patrimoine du client et de son bénéficiaire effectif, et la surveillance continue de la relation d'affaires (art. 12 §3 al. 6). L'autorisation de nouer la relation d'affaires doit être décidée « à un niveau hiérarchique adéquat ».

a5.34. **Critère 12.2** – La définition des PPE, et notamment le critère lié à la résidence à l'étranger, ne permet pas d'inclure directement, en tant que telles les PPE nationales ou les personnes exerçant ou ayant exercé une fonction importante au sein et pour le compte d'une organisation internationale dans le champ d'application des mesures relatives aux PPE<sup>7</sup>. Les autorités belges soulignent que le cadre LBC/FT général permet l'application de mesures de vigilance renforcée dans les situations présentant un risque plus élevé (art. 12 §1<sup>er</sup>), ce qui implique l'établissement du profil de risque du client, et peut trouver à s'appliquer dans les situations impliquant des PPE nationales ou des personnes exerçant ou ayant exercé une fonction importante au sein et pour le compte d'une organisation internationale. Le profil de risque du client est établi selon des critères propres à chaque institution financière, qui peuvent inclure –mais il n'existe pas d'obligation à cet égard dans la loi– la profession ou le secteur d'activité du client, ainsi que sa/ses source(s) de revenus. L'identification des PPE nationales ou d'organisation internationale serait donc uniquement indirecte dans ces circonstances.

a5.35. **Critère 12.3** – La loi belge énumère de manière limitative les personnes devant être considérées comme membres directs de la famille des PPE et personnes qui leur sont étroitement associées (art. 12 §3 al.4 et 5). Cette approche est restrictive par rapport à l'approche ouverte du GAFI, qui permet de couvrir l'ensemble des situations individuelles présentant des risques spécifiques en raison de leurs liens avec une PPE. Par ailleurs, les mêmes réserves qu'exprimées aux c. 12.1 et 2 sont à considérer quant au champ d'application des dispositions législatives, et aux mesures de vigilance à adopter.

a5.36. **Critère 12.4** – Il n'y a pas, dans le régime belge, de dispositions spécifiques exigeant que les institutions financières vérifient que le bénéficiaire d'un contrat d'assurance vie, ou son bénéficiaire effectif, soit une PPE. Le dispositif belge impose néanmoins de mettre en œuvre une vigilance accrue dans toutes les situations qui, de par leur nature, peuvent présenter un risque élevé de BC/FT (art. 12 §1<sup>er</sup>), ce qui peut trouver à s'appliquer si l'institution financière détermine que le bénéficiaire du contrat d'assurance vie, ou son bénéficiaire effectif, est une PPE<sup>8</sup>.

### *Pondération et conclusion*

a5.37. On constate plusieurs défaillances : la définition des PPE dans la loi n'inclut pas les PPE nationales et les personnes qui exercent ou ont exercé des fonctions importantes dans une organisation internationale. Par ailleurs, la loi énumère de manière limitative les personnes devant être considérées comme membre direct de la famille des PPE et les personnes qui leur sont étroitement associées. La définition des PPE pose aussi une limite d'un an au-delà de laquelle une PPE ayant cessé ses fonctions ne devrait plus être considérée comme PPE. Enfin il n'y a pas dans le régime belge de dispositions spécifiques exigeant que les institutions financières vérifient que le bénéficiaire d'un contrat d'assurance vie, ou son bénéficiaire effectif, soit une PPE. Ces défaillances peuvent être tempérées en pratique - mais de manière non systématique car basée sur

A5

7 Les autorités belges font part de leur projet de prendre des mesures d'adaptation du régime des PPE par le biais de la transposition de la 4<sup>ème</sup> Directive LBC/FT en cours d'élaboration.

8 Les autorités belges font part de leur volonté d'introduire des mesures complémentaires, lorsque sera envisagée de manière plus globale l'adaptation du régime applicable aux PPE dans le cadre de la transposition de la 4<sup>ème</sup> Directive LBC/FT en cours d'élaboration.



l'analyse des risques opérée par les institutions financières- par l'exigence générale de l'établissement d'un profil de risque du client et de l'application de mesures de vigilance renforcées dans les situations présentant un risque plus élevé. L'ensemble de ces lacunes est donc considéré comme modéré, au regard de leur étendue vis-à-vis des exigences du GAFI et de leur importance dans un domaine appelant à l'application de mesures de vigilance renforcées. **La Belgique est partiellement conforme avec la R. 12.**

### Recommandation 13 – Correspondance bancaire

a5.38. La Belgique a été notée conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (par. 367 et s. REM 2005). La nouvelle Recommandation du GAFI ajoute des exigences relatives à l'interdiction de relations avec des banques fictives.

a5.39. **Critère 13.1** – L'établissement de relations de correspondance bancaire<sup>9</sup> avec des établissements de pays tiers est soumis par la loi à des mesures de vigilance renforcée (art. 12 §4)<sup>10</sup> dans les conditions prévues par la R. 13. Ces mesures ne s'appliquent pas aux relations de correspondance bancaire avec des institutions financières originaires d'un autre État de l'EEE ou d'un pays tiers qui impose des obligations et un contrôle équivalents à ceux prévus par la 3<sup>e</sup> Directive LBC/FT, qui par ailleurs bénéficie d'une dispense d'identification et de vérification de l'identité du client et du bénéficiaire effectif (art. 11 §1<sup>er</sup> 1<sup>o</sup>). L'Arrêté royal qui introduit la liste des pays tiers équivalents (Arrêté royal 19 juillet 2013) précise, dans un Considérant auquel on ne peut reconnaître de valeur juridique, que cette dérogation ne trouve pas à s'appliquer pour les situations considérées comme à risque élevé.

a5.40. **Critère 13.2** – Lorsqu'une relation de correspondance bancaire implique la tenue de comptes de passage, la loi LBC/FT prévoit que l'institution financière belge doit s'assurer que l'établissement de droit étranger a vérifié l'identité et a mis en œuvre les mesures de vigilance requises vis-à-vis des clients ayant un accès direct aux comptes qui seront ouverts auprès de l'institution belge, d'une part, et que l'institution étrangère est en mesure de communiquer sans retard sur demande de l'établissement belge, les données pertinentes d'identification de ces clients, d'autre part (art.12 §4 al.1 5<sup>o</sup>).

a5.41. **Critère 13.3** – La loi dispose que les institutions financières ne peuvent nouer ni maintenir une relation de correspondant bancaire avec une société écran<sup>11</sup>, et sont tenues de prendre des mesures appropriées pour garantir qu'elles ne nouent pas ou ne maintiennent pas une relation de correspondant bancaire avec un établissement connu pour permettre à une société bancaire écran d'utiliser ses comptes (art. 12 §4 al.2).

#### *Pondération et conclusion*

a5.42. Les mesures de vigilance spécifique requises en matière de correspondance bancaire s'appliquent dans les cas de relations avec des établissements financiers situés dans des pays tiers, considérées comme à risque élevé. En revanche, et en application de l'art.12§4 de la loi qui s'applique « *sans préjudice... des dérogations prévues à l'art. 11 §1<sup>er</sup> 1<sup>o</sup>* », elles ne s'appliquent pas dans les relations avec des établissements de l'EEE ou de pays tiers équivalents. Au regard du caractère ouvert et transfrontalier du secteur bancaire belge,

9 Bpost n'ouvre pas de comptes à des institutions financières étrangères à qui elle offrirait des services de correspondance bancaire.

10 Les autorités belges font part de leur intention d'examiner la possibilité de procéder à une adaptation globale du régime applicable, sur la base du nouveau dispositif européen en cours de définition.

11 La loi ne définit pas explicitement la notion de "société bancaire écran" mais l'exposé des motifs du projet de loi précise que : « *Conformément à l'article 3.10 de la directive [2005/60/CE], il y a lieu d'entendre par «société bancaire écran»: un établissement de crédit ou un établissement exerçant des activités équivalentes constitué dans un pays où il n'a aucune présence physique par laquelle s'exerceraient une direction et une gestion véritables et qui n'est pas rattaché à un groupe financier réglementé* » - Chambre des Représentants (2009), p. 46.

et du fait que les Recommandations considèrent la correspondance bancaire transfrontalière comme une activité à risque élevé, les déficiences constatées sont modérées. **La Belgique est partiellement conforme avec la R. 13.**

### Recommandation 14 – Services de transfert de fonds ou de valeurs

a5.43. La Belgique a été notée conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (par. 578 et s. REM 2005). La loi du 21 décembre 2009 a transposé les Directives 2007/64 sur les services de paiement (PSD I) et 2009/110 sur les établissements de monnaie électronique, qui ont eu un impact direct sur la réglementation applicable à la fourniture de services de transfert de fonds. La R. 14 impose de nouvelles exigences relatives notamment à l'identification des prestataires de services de transfert de fonds ou de valeurs non agréés ou non enregistrés, et à la définition de sanctions pour non-respect de ces obligations.

a5.44. **Critère 14.1** – Les services de paiement sont listés dans l'annexe I de la loi du 21 décembre 2009 et incluent la transmission de fonds. La Banque Nationale de Belgique (BNB), la Banque Centrale Européenne, les autorités fédérales, régionales, communautaires et locales belges lorsqu'elles n'agissent pas en qualité d'autorités publiques, ainsi que Bpost, figurent parmi les institutions autorisées par la loi à fournir des services de paiement (art. 5), sans devoir obtenir un agrément préalable du fait de leur statut. Les autres institutions financières offrant des services de transferts de fonds visés par l'annexe I de la loi - établissements de crédit, de monnaie électronique, et de paiement - sont soumises à une obligation d'agrément auprès de la BNB (R. 26). Les établissements « exemptés » de certaines obligations, conformément aux Directives 2007/64 et 2009/110, compte tenu de leur taille ou de leur volume d'activité ne peuvent en revanche pas être dispensés d'appliquer les obligations prévues par la loi LBC/FT (art. 48 et 105 loi 21 décembre 2009). L'annexe I de la loi vise aussi les établissements de crédit et de monnaie électronique relevant du droit d'un autre État membre de l'EEE et qui offrent des services de paiement en Belgique par la voie de succursales, ou en libre prestation de services (art. 5 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>). Ils sont autorisés, en application du principe de reconnaissance mutuelle, à fournir ces services, dès lors que l'agrément qui leur a été octroyé dans leur État membre d'origine le permet. La BNB reçoit notification de l'autorité de l'État membre d'origine que ces entreprises ont l'intention d'exercer des activités sur le territoire belge (art. 312 et 313 loi 25 avril 2014, et 39 et 91 loi 21 décembre 2009)<sup>12</sup>. Les succursales d'établissements relevant du droit d'un État non membre de l'EEE sont aussi autorisées à fournir des services de paiement en Belgique (art. 5 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> loi 21 décembre 2009), en vertu de l'agrément bancaire qui leur est octroyé par la BNB en Belgique (art. 333 loi 25 avril 2014, et 98 et s. loi 21 décembre 2009).

a5.45. **Critère 14.2** – La FSMA est compétente pour contribuer au respect des règles visant à protéger les utilisateurs de produits ou services financiers et les emprunteurs contre l'offre ou la fourniture illicite de produits ou services financiers ou de crédits (art. 45 §1<sup>er</sup> 5<sup>o</sup> loi du 2 août 2002). Lorsque, dans le cadre de l'analyse des dossiers qui relèvent de ses compétences, la CTIF identifie des personnes exerçant illégalement des activités de transfert de fonds, elle peut en informer la FSMA. La FSMA fait des enquêtes pour identifier et sanctionner les prestataires de services de transferts de fonds non enregistrés ou non agréés. Des sanctions pénales (art. 51 de la loi du 21 décembre 2009) et administratives (art. 86bis, §1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> de la loi du 2 août 2002) sont prévues pour les personnes, physiques ou morales, qui fournissent des services de transfert de fonds ou de valeurs sans être agréées ou enregistrées. Il n'existe pas de politique claire en matière de sanctions applicables qui permettrait d'en caractériser le caractère proportionnel.

a5.46. **Critère 14.3** – Les établissements de crédit, les établissements de monnaie électronique qui fournissent des services de paiement, et les établissements de paiement de droit belge sont soumis à une surveillance de la BNB, y compris pour ce qui relève de la LBC/FT, en application de la loi du 11 janvier 1993 (cf. R. 26). Les établissements de paiement et de monnaie électronique originaires d'un autre État membre de l'EEE offrant des services de paiement en Belgique en y recourant à des agents situés en Belgique sont assujettis à la loi LBC/FT (art. 2, §1<sup>er</sup> 4<sup>o</sup>ter c et 4<sup>o</sup>quater e). Ils doivent désigner une personne responsable de l'application de la loi belge de LBC/FT, qui doit être établie en Belgique (art. 18 al. 3). C'est à travers cette personne – le « point de contact central » – que s'exerce le contrôle de la BNB. Bpost agit comme agent d'un

12 BNB (nd a, b).

établissement de paiement européen pour ses opérations de transferts de fonds. C'est donc cet établissement de paiement qui est assujéti aux exigences de LBC/FT dans le cadre des activités de transferts de fonds qu'il exerce en Belgique par l'intermédiaire de Bpost. Bpost agit en tant que point de contact central pour ces activités spécifiques de transfert, pour lesquelles elle est placée sous le contrôle du SPF Finances (R. 26)<sup>13</sup>. Les établissements de paiement européens offrant des services en Belgique en libre prestation de services sont soumis au contrôle de l'autorité de leur pays d'origine.

a5.47. **Critère 14.4** – La loi impose aux établissements de paiement et de monnaie électronique d'enregistrer leurs agents (qui fournissent des services de paiement) auprès de la BNB (art. 20 §1<sup>er</sup> loi 21 décembre 2009)<sup>14</sup>.

a5.48. **Critère 14.5** – Les obligations générales d'organisation et de contrôle interne qui s'imposent aux institutions financières, ainsi que les obligations prévues par la loi LBC/FT, couvrent l'intégralité des activités que ces institutions exercent, indifféremment selon qu'elles recourent à du personnel propre ou à des mandataires (agents) pour les exercer. En tant que mandataires, les agents sont tenus contractuellement de respecter les règles applicables à leur mandat (l'établissement de paiement), y compris la politique en matière de LBC/FT établie par cet établissement de paiement. La loi LBC/FT (art. 10 §1<sup>er</sup>) et le règlement pris pour son application (art. 21) prévoient de manière plus spécifique le contrôle par l'institution financière du respect des procédures d'identification et de vérification prescrites, lorsqu'elle recourt notamment à un mandataire.

### *Pondération et conclusion*

a5.49. **La Belgique est en grande partie conforme avec la R. 14.**

## **Recommandation 15 – Nouvelles technologies**

a5.50. La Belgique a été notée conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (par. 388 REM 2005). Toutefois, la nouvelle R. 15 se concentre sur la prévention des risques liés à l'utilisation des nouvelles technologies en général, et ne vise plus spécifiquement les contrats conclus à distance.

a5.51. **Critère 15.1** – La Belgique n'a pas développé d'analyse spécifique des risques de BC auxquels est exposé le système financier du fait de l'utilisation des nouvelles technologies, en dehors de l'évaluation nationale des risques (cf. R. 1). Il n'existe pas d'obligation explicite pour les institutions financières d'identifier et de mener une évaluation des risques liés au développement de nouveaux produits et de nouvelles pratiques commerciales, y compris les nouveaux mécanismes de distribution, faisant appel aux nouvelles technologies. Toutefois, les risques inhérents au recours à ces innovations sont pris en considération par le biais notamment de l'exigence générale de prendre des mesures tenant compte du caractère éventuellement élevé des risques. La prise en compte des risques liés aux innovations ne peut cependant pas être considérée comme pleinement satisfaisante, car elle ne s'impose pas aux institutions financières de manière explicite et spécifique dans l'état actuel de la législation<sup>15</sup>.

a5.52. **Critère 15.2** – *a)* Il n'existe pas d'obligation explicite pour les institutions financières d'évaluer les risques préalablement au lancement ou à l'utilisation de nouveaux produits, pratiques et technologies. *b)* Le cadre général de LBC/FT permet de tenir compte des risques de BC/FT liés au recours aux nouvelles technologies, tant par application des règles renforcées de vigilance applicables dans le cas de la conclusion de contrats à distance que lors de la définition des « critères spécifiques de risques » fondant l'approche

13 Le même établissement européen de paiement dispose d'un second réseau d'agents en Belgique pour lequel il a désigné un point de contact central distinct et relève des compétences de contrôle de la BNB.

14 BNB (nd c, d).

15 Lors de la transposition en droit belge de la 4<sup>ème</sup> Directive LBC/FT actuellement en cours de négociation, les autorités belges prévoient de clarifier les dispositions actuelles.

basée sur les risques et de la définition initiale du profil du risque du client. Ce cadre permet l'application de mesures appropriées pour atténuer et gérer ces risques<sup>16</sup>.

### *Pondération et conclusion*

a5.53. **La Belgique est en grande partie conforme avec la R. 15.**

## **Recommandation 16 – Virements électroniques**

a5.54. La Belgique a été notée largement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (par. 578 et s. REM 2005). Le cadre législatif belge a été modifié de manière substantielle avec l'application en 2006 des dispositions du Règlement 1781/2006 relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds. La Recommandation du GAFI (R. 16) a aussi connu des changements importants, et un nouveau Règlement européen est en cours d'élaboration pour tenir compte notamment des nouvelles exigences, en particulier l'obligation de faire figurer et transmettre l'information sur le bénéficiaire du virement et l'élargissement des obligations des institutions financières intermédiaires. Il sera tenu compte de ces limites dans l'ensemble des critères pertinents. Il est à noter que l'AM pour Bpost prévoit l'identification du bénéficiaire pour les virements postaux (art. 5), mais cette exigence sera sans effet sur les notations étant donné le volume réduit de ces opérations et le fait qu'elles relèvent des missions de service public de Bpost.

a5.55. La R.16 ne s'applique pas aux virements effectués par carte de crédit ou de débit ou par carte prépayée pour l'achat de biens et de services, tant que le numéro de ladite carte accompagne l'ensemble des transferts découlant de l'opération. Le Règlement 1781/2006 ne le prévoit pas d'une manière explicite mais l'approche est généralement similaire.

a5.56. **Critère 16.1** – Au terme du Règlement, tous les virements destinés à un bénéficiaire dont le prestataire de paiement est situé en dehors de l'EEE doivent être accompagnés d'informations complètes sur le donneur d'ordre dans les conditions prévues par la R. 16 (art. 4 et 7 al. 1). La vérification des informations sur le donneur d'ordre par le prestataire de services de paiement doit intervenir sur la base de documents, de données ou de renseignements obtenus auprès d'une source fiable et indépendante (art. 5 al. 2). Le Règlement ne prévoit pas la transmission des informations requises sur le bénéficiaire<sup>17</sup>.

a5.57. **Critère 16.2** – En cas de virements par lots effectués par un donneur d'ordre unique en faveur de bénéficiaires dont les prestataires de services de paiement sont situés hors EEE, le Règlement impose que le fichier des lots contienne les informations complètes sur le donneur d'ordre. Les virements doivent également inclure le numéro de compte du donneur d'ordre ou un identifiant unique (art. 7 al.2). Il n'existe pas actuellement, ni dans le Règlement ni dans la loi belge, de dispositions spécifiques relatives à l'obligation de joindre aux virements transfrontaliers effectués par lot des informations sur l'identité du bénéficiaire.

a5.58. **Critère 16.3** – Le Règlement est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable en Belgique. Son art. 5.4. introduit un seuil pour les virements qui ne sont pas effectués à partir d'un compte, et prévoit l'obligation de vérifier l'identité du donneur d'ordre à partir de 1 000 EUR seulement. En deçà de ce seuil, les informations relatives au donneur d'ordre, telles que décrites au c. 16.1 doivent néanmoins être

A5

16 Le cadre légal et réglementaire actuel devrait être clarifié pour tenir compte des nouvelles exigences du GAFI en la matière, ce que les autorités belges ont l'intention de faire dans le cadre de la transposition de la 4<sup>e</sup> Directive LBC/FT actuellement en cours d'élaboration.

17 Les dispositions relatives au bénéficiaire contenues dans le Règlement 260/2012 (Règlement SEPA) ne constituent pas des mentions obligatoires et ne portent pas sur le nom du bénéficiaire, pour ce qui relève des relations à la fois entre le prestataire de service de paiement et son client payeur (Annexe point 2 a) iv « si l'information est disponible, le nom du bénéficiaire ») et entre les prestataires de services de paiement du payeur et du bénéficiaire (Annexe point 2 b) vi) « tout code d'identification du bénéficiaire » et vii « le nom de toute référence du bénéficiaire »).

communiquées. Des réserves identiques à celles décrites au c. 16.1 sont émises quant à l'obligation pour les virements d'inclure des informations sur le bénéficiaire.

a5.59. **Critère 16.4** – La loi LBC/FT impose explicitement aux institutions financières d'identifier leurs clients et de vérifier leur identité dès lors qu'il y a soupçon de BC/FT (art 7 §1<sup>er</sup> al. 1 3<sup>o</sup>). L'art. 5.4. du Règlement prévoit aussi que la dispense de vérification de l'identité du donneur d'ordre ne s'applique pas s'il existe un soupçon de BC/FT.

a5.60. **Critère 16.5** – Pour les virements domestiques (au sein de l'EEE)<sup>18</sup>, le Règlement déroge à l'obligation de fournir des informations complètes sur le donneur d'ordre (art. 6.1.). La dérogation ne peut cependant s'appliquer que dans la mesure où les informations complètes sur le donneur d'ordre peuvent être mises à la disposition de l'institution financière du bénéficiaire par un autre moyen : à la demande du prestataire du service de paiement du bénéficiaire, le prestataire du service de paiement du donneur d'ordre doit pouvoir lui communiquer les informations complètes sur le donneur d'ordre (art. 6.2.).

a5.61. **Critère 16.6** – La dérogation permet que seul le numéro de compte du donneur d'ordre ou un identifiant unique permettant de remonter jusqu'au donneur d'ordre accompagne le virement (art. 6.1.). Les informations complètes sur le donneur d'ordre doivent néanmoins pouvoir parvenir à l'institution du bénéficiaire dans les 3 jours ouvrables suivant la réception de la demande (art. 6.2.). Toutefois, le Règlement ne prévoit pas actuellement que cette obligation couvre également des informations relatives au bénéficiaire. La BNB dispose du pouvoir général d'exiger la production de toute information pertinente auprès des institutions dont elle assure le contrôle et pourrait donc exiger la production immédiate des informations sur le donneur d'ordre. Les autorités de poursuite pénale disposent également des pouvoirs d'exiger la production des informations, pour autant que les conditions fixées par la procédure pénale, concernant en particulier les informations judiciaires, soient remplies (article 46 quater Code d'instruction criminelle).

a5.62. **Critère 16.7** – Le Règlement oblige l'institution financière du donneur d'ordre à conserver pendant 5 ans les informations complètes sur le donneur d'ordre qui accompagnent les virements de fonds (art. 5.5.). Par ailleurs, la loi LBC/FT pose une exigence générale de conservation de toutes les informations relatives à l'identification du client et des documents probants ayant servi à procéder à sa vérification, pendant cinq ans à compter de la cessation de la relation d'affaires ou de la réalisation de la transaction (art. 13). Il n'existe pas de disposition spécifique dans le Règlement qui imposerait la conservation des données d'identification relatives au bénéficiaire, pour autant qu'elles aient été collectées. Cependant la loi LBC/FT pose une exigence générale de conservation pendant 5 ans des documents permettant de reconstituer précisément les opérations effectuées par le client (art. 15).

a5.63. **Critère 16.8** – Tout manquement aux obligations prévues par le Règlement est susceptible d'être frappé d'une sanction prévue par la loi LBC/FT. De plus, la loi LBC/FT prévoit que si une institution assujettie ne peut pas remplir ses obligations de vigilance à l'égard des clients, elle ne peut ni nouer ni maintenir une relation d'affaires, ni effectuer une opération pour le client (art.7 §4). Toutefois, cette obligation de vigilance vise uniquement le donneur d'ordre dans le cadre d'un virement de fonds, et non le bénéficiaire.

a5.64. **Critère 16.9** – Le Règlement exige que toutes les informations reçues sur le donneur d'ordre qui accompagnent le virement de fond, qu'il soit domestique ou transfrontalier, soient conservées avec ce virement par le prestataire intermédiaire (art. 12). Il n'existe pas de dispositions relatives aux informations sur le bénéficiaire.

a5.65. **Critère 16.10.** – Le Règlement dispose que lorsque le prestataire de paiement intermédiaire, situé dans l'EEE, utilise un système de paiement avec des limites techniques, uniquement lorsque le prestataire

18 Les transferts au sein de l'EEE visés par le Règlement couvrent un périmètre plus vaste que celui de la R. 16. La R. 16 requiert que l'ensemble des prestataires impliqués soient situés dans l'EEE. Or, l'art. 6.1. du Règlement vise les transferts pour lesquels les prestataires du donneur d'ordre et du bénéficiaire sont situés au sein de l'EEE. En théorie, selon le Règlement, un transfert domestique pourrait donc être acheminé par un établissement intermédiaire situé à l'extérieur de l'EEE.

de service du donneur d'ordre est situé hors de l'EEE, qui empêche les informations sur le donneur d'ordre d'accompagner le virement de fonds, il doit conserver pendant 5 ans les informations reçues (art. 13.5). Néanmoins, il ne peut utiliser un tel système technique s'il constate que le virement reçu présente des informations manquantes ou incomplètes (art. 13. 2 et 3). Cette obligation ne s'étend pas aux informations relatives au bénéficiaire.

a5.66. **Critère 16.11** – Il n'y a pas de disposition spécifique dans le Règlement qui impose à l'institution financière intermédiaire de prendre des mesures raisonnables lui permettant d'identifier les virements transfrontaliers aux informations manquantes ou incomplètes, qui en tout état de cause ne concernent que les informations relatives au donneur d'ordre dans le texte en vigueur.

a5.67. **Critère 16.12** – Il n'existe pas dans le Règlement de disposition spécifique faisant obligation à l'institution financière intermédiaire de mettre en œuvre une approche fondée sur le risque pour déterminer les actions à prendre si les informations requises n'accompagnent pas le virement. Néanmoins, les institutions financières (intermédiaires) sont soumises à l'obligation générale d'appliquer une vigilance accrue en cas de risque plus élevé, en particulier en cas d'opérations atypiques (cf. c. 16.15)<sup>19</sup>.

a5.68. **Critère 16.13** – Le Règlement prévoit que le prestataire de services de paiement du bénéficiaire est tenu de détecter que les champs relatifs aux informations concernant le donneur d'ordre ont été complétés (art. 8). Pour les virements transfrontaliers, des procédures efficaces doivent être en place pour détecter si les informations complètes sur le donneur d'ordre, ou, le cas échéant, les informations requises lorsqu'existent des limites techniques, sont manquantes. Le Règlement ne comprend pas d'obligations concernant les mesures à mettre en place pour détecter les virements transfrontaliers ne contenant pas les informations requises sur le bénéficiaire. Néanmoins, comme l'obligation pèse sur le prestataire de services dont le bénéficiaire est le client, on peut considérer que de facto, il aura accès à ces informations et sera en capacité de détecter les informations manquantes ou incomplètes sur le bénéficiaire.

a5.69. **Critère 16.14** – Il n'existe pas de disposition spécifique dans le Règlement relative à l'obligation pour l'institution financière du bénéficiaire de procéder à la vérification des informations de l'identité du bénéficiaire, si cela n'a pas été fait précédemment, et de conserver ces informations. Néanmoins, s'agissant de l'exécution d'un virement électronique de fonds, l'identification du client – bénéficiaire du virement – et la vérification de son identité sont requises, quel que soit le montant de l'opération en application des dispositions générales de la loi LBC/FT (art. 7 §1<sup>er</sup>). Par ailleurs, conformément à la loi LBC/FT, les institutions financières assujetties doivent conserver les données d'identification de leurs clients, ainsi que la copie des documents probants au moyen desquels leur identité a été vérifiée, et ce pendant 5 au moins à dater de la fin de la relation d'affaires ou de l'exécution de l'opération occasionnelle (art. 15).

a5.70. **Critère 16.15** – Le Règlement ne prévoit pas d'obligation explicite d'adopter une approche fondée sur les risques pour permettre à l'institution financière du bénéficiaire de déterminer les actions à prendre quand les informations requises n'accompagnent pas le virement. Mais dans ces circonstances, le Règlement enjoint l'institution financière du bénéficiaire à rejeter le virement ou à demander des informations complètes sur le donneur d'ordre (art. 9.1). Le Règlement prévoit aussi que le prestataire de services de paiement du bénéficiaire considère les informations manquantes ou incomplètes sur le donneur d'ordre comme un facteur à prendre en compte dans l'appréciation du caractère éventuellement suspect du virement de fonds ou de toutes les opérations liées à ce virement et, le cas échéant, de la nécessité de le déclarer aux autorités responsables de la lutte contre le BC/FT (art. 9.2.). Les mesures réglementaires belges prises pour l'application de la loi LBC/FT précisent par ailleurs qu'un virement électronique reçu au profit d'un client sans être accompagné des informations relatives au donneur d'ordre doit être considéré comme une opération « atypique », qui doit amener l'institution financière à considérer la transmission d'une déclaration d'opération suspecte à la CTIF. Ces mesures ne visent néanmoins que les cas où l'information manquante concerne le donneur d'ordre (art. 32 al. du règlement, 18 al. 5 de l'AM).

19 Les autorités belges précisent que le projet de nouveau Règlement adopté par la Commission européenne le 5 février 2013 contient une disposition qui complètera de ce point de vue les obligations imposées aux institutions bénéficiaires intermédiaires.

a5.71. **Critère 16.16** – Les services de transferts de fonds ou de valeurs sont offerts en Belgique par des établissements de crédit, de paiement ou de monnaie électronique, agréés pour proposer ce type de services, ainsi que par Bpost (cf. R. 14). Par ailleurs, le Règlement est applicable aux virements de fonds, envoyés ou reçus par un prestataire de services de paiement établi dans l'EEE. De plus, le Règlement et la loi LBC/FT sont applicables aux prestataires de services de paiement établis en Belgique, quelle que soit la forme de ces établissements, y compris lorsqu'ils interviennent par l'intermédiaire d'agents, et le pays d'origine du prestataire.

a5.72. **Critère 16.17** – a) Il n'existe pas de disposition spécifique dans le Règlement relative aux mesures à mettre en œuvre lorsque le prestataire de services de paiement intervient à la fois comme passeur d'ordre et receveur du virement. Dans le cas où un prestataire de services de paiement détient des informations concernant tant le donneur d'ordre que le bénéficiaire, il lui appartient de tenir compte de l'ensemble de ces informations dans le cadre de son devoir de vigilance à l'égard de la transaction en vue de déterminer si l'opération concernée doit être considérée comme « atypique » et suspecte, et être dès lors communiquée à la CTIF. b) Compte tenu du principe de territorialité des législations en matière de LBC/FT, lorsqu'un même prestataire de services de paiement est établi dans plusieurs pays, qu'il opère un transfert de fonds entre deux de ses implantations, et que cette opération s'avère suspecte, il peut être tenu de procéder à une déclaration d'opération suspecte à la cellule de renseignements financiers de chacun de ces pays par application de leurs lois nationales respectives.

a5.73. **Critère 16.18** – Les institutions financières belges sont soumises à l'obligation de prendre des mesures de gel en application des Résolutions S/RES/1267/1999 et S/RES/1373/2001 et leurs résolutions subséquentes. Cette obligation découle aussi bien de la réglementation européenne que d'un corpus de dispositions nationales. Si une telle obligation existe, elle présente néanmoins de sérieuses lacunes qui sont de nature à avoir une incidence négative sur la capacité des institutions financières à remplir leurs obligations relatives à la mise en œuvre des sanctions financières ciblées (conclusions en lien avec la R. 6).

### *Pondération et conclusion*

a5.74. L'absence d'exigences dans le Règlement 1781/2006 relatives à la transmission d'informations sur le bénéficiaire est la principale défaillance pour les c. 16.1.-3 et 16.13 et 15. Le manque d'obligations pour les institutions financières intermédiaires affecte les c. 16.8 et 9. **La Belgique est partiellement conforme avec la R. 16.**

## Recours à des tiers, contrôles et groupes financiers

### Recommandation 17 – Recours à des tiers

a5.75. La Belgique a été notée conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (par. 389 et s. REM 2005). Le cadre législatif belge a été adapté par la loi du 18 janvier 2010 concernant le recours aux tiers introducteurs d'affaires, et les exigences révisées du GAFI mettent l'accent sur le risque pays du tiers.

a5.76. **Critère 17.1** – Les institutions financières peuvent faire appel à des tiers introducteurs dans les conditions prévues à la R. 17 (art. 10 §1<sup>er</sup> de la loi LBC/FT). La condition que le tiers soit réglementé, et soumis à un contrôle LBC/FT est considérée comme remplie par référence aux établissements financiers de l'EEE et de pays tiers équivalents (Arrêté royal 19 juillet 2013). Il existe une présomption que ces établissements financiers sont soumis à une réglementation et à des mesures de contrôle de LBC/FT, mais il conviendrait que l'institution financière puisse directement vérifier que les mesures requises sont en place, et également s'assurer que le tiers met en œuvre effectivement les exigences de vigilance, en particulier les obligations liées à la conservation des documents auquel l'art. 24 du règlement ne fait pas référence.

a5.77. **Critère 17.2** – Le tiers introducteur peut être basé soit en Belgique, soit dans un autre pays membre de l'EEE, soit dans un pays tiers équivalent (art. 10 §1<sup>er</sup> al 1 loi LBC/FT). Le recours à des institutions financières situées dans des pays membres de l'EEE n'est pas fondé sur des informations relatives aux

risques BC/FT du pays, mais reflète la présomption que tous les membres de l'EEE mettent en œuvre des dispositions harmonisées de LBC/FT, en application de la 3<sup>e</sup> Directive LBC/FT. L'inscription sur la liste des pays tiers équivalents prend en considération la conformité de la législation locale avec les principales Recommandations du GAFI, et le niveau de risque lié au degré de criminalité auquel le pays considéré est exposé et qui constitue une menace de BC. Il est donc tenu compte d'éléments relatifs aux risques, sans que cette analyse soit ciblée sur les risques de BC/FT.

a5.78. **Critère 17.3** – La Belgique n'a pas fait usage de la faculté d'introduire des mesures spécifiques dans son dispositif pour modifier la manière dont une institution financière doit satisfaire à ses obligations lorsque le tiers introducteur fait partie du même groupe financier.

### *Pondération et conclusion*

a5.79. La dérogation applicable dispense l'institution financière de s'assurer que les mesures LBC/FT du tiers situé dans un État de l'EEE ou dans un pays tiers équivalent sont satisfaisantes. Par ailleurs, l'inscription sur la liste des pays tiers équivalent tient compte d'éléments relatifs aux risques sans que cette analyse soit ciblée sur les risques de BC/FT. L'impact de ces défaillances est important en considération du contexte des activités bancaires belges, qui se caractérisent par une forte ouverture aux relations avec des partenaires européens ou situés dans des pays tiers équivalents. Elles sont donc considérées comme modérées. **La Belgique est partiellement conforme avec la R. 17.**

## **Recommandation 18 – Contrôles internes et succursales et filiales à l'étranger**

a5.80. La Belgique a été notée largement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (par. 471 et s. REM 2005). Le problème identifié tenait au fait que certains éléments des obligations (recrutement du personnel pour les mesures de contrôle interne ; respect des dispositions équivalentes de la législation belge LBC/FT par les filiales et succursales des établissements belges implantées dans des pays non membres de l'Union européenne ni du GAFI) étaient spécifiés dans une circulaire sans force contraignante. La R.18 pose de nouvelles exigences en ce qui concerne la mise en place d'une fonction d'audit indépendante pour le contrôle interne et de programmes de LBC/FT pour les groupes financiers.

a5.81. **Critère 18.1** – Les institutions financières doivent mettre en œuvre des programmes de LBC/FT dans les conditions prévues à la R. 18, avec une réserve pour la fonction d'audit interne indépendante. Les établissements de crédit, les entreprises d'assurances, les entreprises d'investissement, les établissements de monnaie électronique et les établissements de paiement doivent prendre les mesures nécessaires pour pouvoir disposer en permanence d'une telle fonction<sup>20</sup> qui couvre les mesures et procédures de LBC/FT. Les organismes de placement collectifs et les sociétés de gestion des organismes de placement collectif doivent aussi disposer en permanence d'une fonction d'audit interne indépendante adéquate, qui examine notamment la gestion des risques<sup>21</sup>. Il n'est pas fait état de fonctions d'audit, ou équivalentes pour les autres institutions financières (intermédiaires en services bancaires et d'assurance, bureaux de change), mais étant donné la taille réduite de ces institutions, l'impact de cette défaillance est réduit.

a5.82. **Critère 18.2** – La loi prévoit que les établissements de crédit et les entreprises d'investissement développent un programme coordonné et mettent en œuvre des procédures et une organisation coordonnées pour l'ensemble qu'ils forment avec leurs filiales et succursales (art. 16 §2)<sup>22</sup>. Toutefois, ces dispositions ne

A5

20 Art. 21 §1e 4 ; 35 §1er et 39 loi 25 avril 2014, 14bis §3 al 2 de la loi du 9 juillet 1975 et 62 §3 al.2 de la loi du 6 avril 1995, 14 §3 et 69 §3 de la loi du 21 décembre 2009.

21 Art. 41 §4 et 201 §4 de la loi du 3 août 2012 et 6 §4 de l'AR du 12 novembre 2012.

22 La législation belge semble envisager la notion de groupe uniquement lorsqu'elle implique des établissements à l'étranger (point 10.3.2. al. 1 de la Circulaire CBFA) mais des principes similaires doivent aussi s'appliquer aux groupes financiers dont certains ou tous les établissements sont établis en Belgique.



sont pas applicables lorsque le groupe financier n'a pas à sa tête un établissement de crédit ou une entreprise d'investissement. Le contenu effectif des obligations à mettre en place dans ce programme coordonné figure dans la Circulaire CBFA qui n'a pas de caractère contraignant (art. 19.3 loi 22 février 1998)<sup>23</sup>. Elle recommande que le programme comprenne des mesures concernant le contrôle et l'audit interne, ainsi que la fonction de conformité, et la formation du personnel. Les dispositions relatives à l'échange d'informations au sein des groupes existent, sans que des exigences précises en termes de politiques ou de procédures soient fixées. En revanche, les exigences concernant le recrutement du personnel ne sont pas citées.

a5.83. **Critère 18.3** – Les mesures relatives au respect par les filiales et les succursales de règles LBC/FT compatibles avec le niveau requis dans le pays d'origine existent, mais elles figurent uniquement dans la Circulaire CBFA sans valeur contraignante.

### *Pondération et conclusion*

a5.84. Étant donné la taille réduite des institutions pour lesquelles n'existe pas d'obligation de mettre en place une fonction d'audit, l'impact de cette défaillance est réduit. Néanmoins, les mesures organisant les programmes coordonnés de LBC/FT pour les groupes devront être complétées dans la mesure où elles imposent le développement d'un programme coordonné de LBC/FT seulement pour les groupes financiers ayant à leur tête un établissement de crédit ou une entreprise d'investissement, et figurer dans un instrument législatif ou réglementaire. Ces défaillances sont considérées comme modérées dans le contexte belge qui se caractérise par une proportion importante d'institutions financières faisant partie de groupes financiers, de dimension européenne pour un certain nombre d'entre eux, et pour lesquels il est important que les programmes de LBC/FT soient coordonnés et précisés au niveau de l'ensemble du groupe. **La Belgique est partiellement conforme avec la R. 18.**

## **Recommandation 19 – Pays présentant un risque plus élevé**

a5.85. La Belgique a été notée conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (par. 425 REM 2005). La R.19 formule de manière différente et pose de nouvelles exigences en ce qui concerne les mesures à prendre face à des pays présentant des risques plus élevés.

a5.86. **Critère 19.1** – Les institutions financières ont l'obligation de soumettre à un « examen particulier » (entendu comme vigilance accrue), et à un pouvoir de décision à un niveau hiérarchique adéquat, qui en pratique sera un niveau élevé (cf. c.10.17), l'établissement de relations d'affaires ou la conclusion d'une opération avec des clients qui résident ou qui ont leur domicile dans un pays qualifié à haut risque et/ou non coopératif par le GAFI ou à l'égard duquel le GAFI recommande des contre-mesures ou l'exercice d'une vigilance renforcée (art. 27 règlement et 16 AM). Cette vigilance renforcée se prolonge pendant la durée de la relation d'affaires, en application de l'obligation de vigilance constante (art. 14 loi LBC/FT, art. 32 al. 3 règlement). Les autorités belges indiquent qu'en présence d'une opération présentant un lien avec un pays à haut risque ou non coopératif, l'art. 11 §1<sup>er</sup> de la loi LBC/FT, qui pose une dérogation à l'obligation d'identification pour les institutions financières établies dans l'EEE ou dans un pays tiers équivalent ne trouverait pas à s'appliquer parce que cette situation devrait être considérée comme à risque accru (art. 27 du règlement/16 de l'AM) et donc l'art. 12 §1<sup>er</sup> qui exige des mesures de vigilance renforcée devrait alors s'appliquer.

a5.87. **Critère 19.2 – a)** La loi (art. 27) permet l'adoption d'une contre-mesure spécifique par arrêté royal (obligation d'envoyer des informations à la CRF), applicable aux opérations concernant des personnes physiques ou morales domiciliées, enregistrées ou établies dans des pays envers lesquels le GAFI appellerait

23 Circulaire du 9 avril 2010 qui explique les dispositions de la loi LBC/FT et du règlement aux institutions financières assujetties - Suite à la réorganisation du contrôle du secteur financier intervenue en Belgique en 2010, les compétences de la CBFA (Commission bancaire, financière et des assurances) ont été réparties entre la Banque Nationale de Belgique (BNB) et l'Autorité des services et marchés financiers (FSMA). Les décisions antérieurement prises par la CBFA, notamment les circulaires, restent néanmoins valables (articles 329 à 331 de l'Arrêté royal du 3 mars 2011) – Voir R. 26.

à prendre de telles contre-mesures. Un tel arrêté royal n'a pas été adopté. La portée des contre-mesures ainsi imposées doit pouvoir être déterminée de façon proportionnée au risque lors de l'élaboration de l'arrêté royal, en prenant notamment en compte le type d'opérations et en fixant un montant minimal. De plus, les institutions financières se voient restreindre la possibilité de s'établir dans un des pays visés, ou d'envisager des partenariats d'affaires avec des entités liées aux pays visés (art. 19). *b)* La Belgique ne dispose cependant pas d'instruments lui permettant, indépendamment d'une décision du GAFI, de décider de contre-mesures.

a5.88. **Critère 19.3** – La CTIF diffuse systématiquement sur son site internet une communication à l'intention de toutes les personnes et institutions assujetties à la loi LBC/FT, par laquelle elle les informe des dernières décisions prises par le GAFI concernant les pays avec des insuffisances stratégiques en matière de lutte contre le BC/FT. Elle fournit aussi aux assujettis des informations concernant des préoccupations suscitées par les faiblesses des systèmes de LBC/FT d'autres pays, qui ne sont pas identifiés publiquement par le GAFI comme présentant un risque plus élevé (ex. Chypre, Ukraine).

### *Pondération et conclusion*

a5.89. **La Belgique est en grande partie conforme avec la R. 19.**

## Déclaration des opérations suspectes

### Recommandation 20 – Déclarations des opérations suspectes

a5.90. La Belgique a été évaluée en 2005 largement conforme à la norme du GAFI qui organisait l'obligation de déclaration des opérations suspectes (anciennes R.13 et RS.IV, en raison de problèmes d'efficacité et non de conformité technique).

a5.91. **Critère 20.1** – La loi LBC/FT prévoit que lorsque les organismes assujettis savent ou soupçonnent qu'une opération à exécuter est liée au BC spécifiquement ou au FT, ils en informent la CTIF (art. 23). Concernant l'immédiateté des DOS, en principe, leur transmission doit être préalable à l'exécution de l'opération. Elle peut être postérieure, si le report de l'opération est impossible en raison de la nature même de l'opération, ou si ce report est susceptible d'empêcher la poursuite des délinquants. Dans ces hypothèses, la CTIF doit être informée immédiatement après l'exécution de l'opération, et connaître la raison pour laquelle l'information n'a pas été transmise préalablement à l'exécution de l'opération.

a5.92. La loi prévoit également que lorsque les organismes ou les personnes visés ont connaissance d'un fait qui pourrait être l'indice d'un BC/FT ils en informent immédiatement la CTIF (ce peut être aussi en lien avec l'intervention d'autorités judiciaires ou par les médias). Les autorités indiquent que le fait que les autorités judiciaires soient au courant des opérations financières concernées ne lève pas l'obligation de déclaration. Le moindre soupçon suffit pour que l'obligation de déclaration s'applique, par exemple si le professionnel ne peut exclure un lien avec du BC/FT.

a5.93. Le BC dans le cadre de la loi LBC/FT consiste en des actes (conversion, dissimulation, etc.) se rapportant à des capitaux d'origine illicite. Les capitaux d'origine illicite sont eux-mêmes définis par référence à une énumération d'infractions graves reprises à l'article 5 §3 de la loi. Ainsi, la loi pénale vise les avantages patrimoniaux tirés de toute infraction pénale quelconque (cf. R.3) alors que la loi préventive contient une liste des criminalités de base qui, bien qu'étant très large et couvrant toutes les infractions qui sont punies d'une peine d'emprisonnement minimum supérieure à 6 mois, est limitative. La liste des infractions graves reprises à l'article 5 §3 couvre l'ensemble des infractions sous-jacentes au BC qui figurent dans le glossaire des recommandations du GAFI. Sont notamment visées les infractions liées au terrorisme et à son financement ainsi que les infractions à la fraude fiscale grave, organisée ou non. Par ailleurs, une Ligne directrice de la CTIF clarifie « qu'il n'appartient pas aux organismes, personnes et professions visés de déterminer l'infraction sous-jacente aux faits ou opérations qu'ils constatent et pour lesquelles existe un soupçon de blanchiment ou de financement du terrorisme. Dans la majorité des cas les déclarants ne sont pas à même de connaître l'infraction sous-jacente aux opérations qu'ils constatent. C'est à la CTIF qu'il incombe de découvrir, par une

analyse approfondie, le lien entre l'opération dénoncée et l'une des formes de criminalité visées par la loi ». L'existence d'une liste dans la loi LBC/FT n'a pas de conséquence pratique.

a5.94. **Critère 20.2** – L'obligation de déclarer les opérations suspectes s'applique en Belgique, quel que soit le montant de l'opération. De plus, la loi précise explicitement que constitue un acte de BC les tentatives de commettre un des actes définis comme constituant du BC.

### *Pondération et conclusion*

a5.95. **La Belgique est conforme avec la R. 20.**

## **Recommandation 21 – Divulgarion et confidentialité**

a5.96. La Belgique a été évaluée en 2005 conforme à la norme du GAFI qui organisait d'une part la protection des entités déclarantes lorsqu'elles déclarent de bonne foi leur soupçon à la CRF et d'autre part l'obligation de confidentialité qui incombe à ces mêmes entités (ancienne R.14).

a5.97. **Critère 21.1** – Aucune action civile, pénale ou disciplinaire ne peut être intentée ni aucune sanction professionnelle prononcée contre les entités déclarantes ou leurs dirigeants, leurs employés ou leurs représentants qui auraient procédé de bonne foi à une information à la CTIF. En outre, la loi LBC/FT prévoit la protection des déclarants contre toute menace, acte hostile ou intimidation. Enfin, lorsque la CTIF fait une communication au procureur du Roi, au procureur fédéral ou à ses homologues étrangers, les DOS (et les déclarations complémentaire au DOS) ne font légalement pas partie du dossier transmis au parquet afin de préserver l'anonymat des auteurs des déclarations.

a5.98. **Critère 21.2** – Conformément à l'article 30 al. 1 de la loi LBC/FT, les entités déclarantes ou leurs dirigeants, leurs employés ou leurs représentants, ne peuvent en aucun cas porter à la connaissance du client concerné ou de personnes tierces que des informations ont été transmises à la CTIF en application de leur obligation de DOS ou qu'une information du chef de BC/FT est en cours ou pourrait être ouverte. Lorsqu'un professionnel (notaire, réviseur, expert-comptable externe, conseil fiscal externe, comptables agréé, comptable-fiscaliste agréé ou avocat) s'efforce de dissuader un client de prendre part à une activité illégale, il n'y a pas de divulgation au sens de l'article 30 al. 1 (cf. c. 23.4).

### *Pondération et conclusion*

a5.99. **La Belgique est conforme avec la R. 21.**

## **Entreprises et professions non financières désignées**

### **Recommandation 22 – Entreprises et professions non financières désignées : devoir de vigilance relatif à la clientèle**

a5.100. La Belgique a été notée partiellement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 589 et s. REM 2005). Les défaillances principales tenaient en l'absence, d'une part de mesures d'application de la loi pour une majorité de professions, qu'il s'agisse de l'obligation d'identification des personnes morales ou des PPE, ou des mesures spécifiques en cas de contrat à distance, et d'autre part d'obligation pour les professions juridiques et du chiffre d'établir des rapports écrits sur les opérations atypiques.

a5.101. **Critère 22.1** – Les prestataires de services aux sociétés ne sont pas visés par la loi LBC/FT. Ayant été identifié comme un secteur à risque, en particulier les sociétés de domiciliation, des mesures sont en cours d'élaboration afin de les soumettre à une procédure d'agrément puis de les introduire dans le dispositif préventif de BC/FT. Les obligations de vigilance de la loi LBC/FT sont applicables aux entreprises et professions non financières. Les limites identifiées pour les institutions financières (cf. R. 10) se retrouvent

donc dans le dispositif applicable aux entreprises et professions non financières. De manière générale, les mesures de vigilance requises par la loi sont explicitées dans les dispositions réglementaires applicables à chaque secteur. On note un certain nombre de réserves sur les mesures en vigueur. Pour les casinos en ligne, les moyens techniques disponibles à ce stade ne permettent pas la fiabilité totale de la vérification de l'identité des joueurs. Un certain nombre d'ambiguïtés sont relevées dans les mesures applicables aux commerçants en diamants, qui devraient être levées afin de clarifier le cadre applicable<sup>24</sup>. Dans la réglementation relative aux agents immobiliers (art. 2 §3 du règlement) et aux commerçants en diamants (art. 9 §2 du règlement), il est fait référence à des outils et procédures développés en collaboration avec les professionnels du secteur et validés par les autorités belges pour la politique d'acceptation des clients, et dont l'application crée une présomption de conformité aux dispositions législatives. Du fait de la complexité des arbres de décision proposés, il conviendrait de définir « l'usage adéquat » (art. 2 §3 agents immobiliers) ou « l'utilisation correcte » (art. 9 §2 diamantaires) qui sont attendus afin de rendre applicables les dispositions réglementaires.

a5.102. **Critère 22.2** – Les articles 13 et 15 de la loi LBC/FT qui organisent la conservation des documents (cf. R. 11) sont applicables aux entreprises et professions non financières. Les notaires, les professionnels du chiffre, et les commerçants en diamants envisagent aussi la possibilité prévue à l'art. 38 §2 al. 2 de la loi, de conserver les références de l'enregistrement des données, dans des conditions qui garantissent qu'ils pourront produire immédiatement les documents à la demande des autorités compétentes, sans qu'ils aient pu être altérés ou modifiés.

a5.103. **Critère 22.3** – Les défaillances constatées au titre de l'article 12 de la loi qui organise les mesures de vigilance à prendre vis-à-vis des PPE se retrouvent dans les mesures réglementaires prises par les différentes professions (cf. R. 12). Les mesures réglementaires applicables aux agents immobiliers ont, par anticipation, introduit les nouvelles exigences de la R. 12. On peut s'interroger sur l'applicabilité de cette approche dont les définitions ne correspondent pas à celles figurant dans la loi.

a5.104. **Critère 22.4** – Il n'existe pas, dans la loi, de mesures relatives aux évaluations de risques à établir, en relation avec l'introduction de produits, pratiques commerciales et nouveaux moyens de distribution liés aux nouvelles technologies, même si en pratique cette évaluation peut être conduite au titre de l'exigence générale de développer une politique d'acceptation de la clientèle basée sur les risques, et de prendre des mesures renforcées lorsque l'opération ou la relation d'affaires a été nouée à distance. (cf. R. 15).

a5.105. **Critère 22.5** – Les défaillances notées pour la R. 17 se retrouvent pour les mesures applicables aux entreprises et professions non financières, en particulier pour ce qui est du recours aux institutions et personnes établies dans un pays « tiers équivalent » (cf. c. 17. 2).

### *Pondération et conclusion*

a5.106. les prestataires de services aux sociétés ne sont pas inclus dans le dispositif belge de LBC/FT. Ayant été identifié comme un secteur à risque, en particulier les sociétés de domiciliation, des mesures sont en cours d'élaboration afin de les soumettre à une procédure d'agrément puis de les introduire dans le dispositif préventif de BC/FT. Il existe par ailleurs des insuffisances au regard des exigences de vigilance relatives à la clientèle (R. 10), qui constituent un des éléments essentiels de la R. 22. On constate aussi des lacunes pour les R. 11, 12, 15 et 17 qui ne sont cependant pas spécifiques aux EPNFD. En outre, les défaillances relatives à la R. 17 sur les recours aux tiers ont un impact plus limité concernant les activités des EPNFD. **La Belgique est en grande partie conforme avec la R. 22.**

A5

24 Identification du client ou du mandataire (art. 3 §1er et §2, et 4 §3 du règlement du 4 octobre 2013); impossibilité de la réalisation de « certaines » opérations occasionnelles si l'obligation de vigilance n'a pu être établie (art. 3 §3); prise de mesure raisonnable « si possible » pour vérifier l'identité des bénéficiaires effectifs (art. 5 §1er).

## Recommandation 23 – Entreprises et professions non financières désignées : autres mesures

a5.107. La Belgique a été notée largement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (par. 623 et s. REM 2005). Le problème identifié concernait l'absence d'obligation pour les professions juridiques et du chiffre d'établir des rapports écrits sur les transactions impliquant des personnes résidant dans des pays non coopératifs lorsque ces transactions n'ont pas de justification économique ou licite apparente.

a5.108. **Critère 23.1** – La loi fait obligation aux entreprises et professions non financières de procéder à des déclarations d'opérations suspectes auprès de la CTIF, avec certains aménagements par rapport aux institutions financières (art. 23 à 25).

a5.109. **Critère 23.2** – Les dispositions de la loi relatives aux contrôles internes, à la formation et à la sensibilisation du personnel s'appliquent aussi aux entreprises et professions non financières, avec des aménagements possibles pour la désignation d'un responsable LBC/FT, en fonction de la dimension de la structure (art. 18 al. 2). Les mesures réglementaires relatives aux contrôles internes des avocats, huissiers, notaires, professionnels comptables introduisent des critères pour déterminer la dimension de la structure qui requiert la mise en place d'un responsable LBC/FT. Elles prévoient également des mesures relatives à la formation du personnel, et à l'intégrité du personnel en fonction des risques liés aux tâches et fonctions à exercer. En revanche, pour aucune des entreprises et professions non financières visées n'existe de fonction d'audit indépendante pour tester le système LBC/FT. Par ailleurs, les mesures législatives prévoyant des programmes LBC/FT pour les groupes (c. 18.2) ne s'appliquent qu'aux groupes financiers et ne sont pas applicables aux EPNFD.

a5.110. **Critère 23.3** – Les mesures d'information de la CTIF relatives aux pays à risque plus élevé sont accessibles aux entreprises et professions non financières. Les limites notées pour le dispositif en place (cf. R. 19) se retrouvent aussi pour les entreprises et professions non financières.

a5.111. **Critère 23.4** – Les articles 30 et 32 de la loi sont applicables aux EPNFD, avec un aménagement pour les avocats dans la mesure où c'est le bâtonnier qui est en charge de déclarer les opérations suspectes. Ces dispositions sont reprises dans les dispositifs réglementaires.

### *Pondération et conclusion*

a5.112. La dimension des structures pour lesquelles n'existe pas d'obligation de mettre en place une fonction d'audit réduit l'impact de cette défaillance. **La Belgique est en grande partie conforme avec la R. 23.**

### Bibliography

BNB (nd a), *Listes, Établissements de crédit*, BNB, [www.BNB.be/pub/cp/domains/ki/li.htm?l=fr](http://www.BNB.be/pub/cp/domains/ki/li.htm?l=fr)

BNB (nd b), *Listes, Établissements de paiements et de monnaie électronique*, BNB, [www.bnb.be/pub/cp/domains/psd/li.htm?l=fr](http://www.bnb.be/pub/cp/domains/psd/li.htm?l=fr)

BNB (nd c), *Listes, Établissements de paiements agréés en Belgique*, BNB, [www.BNB.be/pub/cp/domains/psd/li/psd1\\_li.htm?l=fr&id=psd1;%20](http://www.BNB.be/pub/cp/domains/psd/li/psd1_li.htm?l=fr&id=psd1;%20)

BNB (nd d), *Listes, Établissements de monnaie électronique agréés en Belgique*, BNB, [www.BNB.be/pub/cp/domains/psd/li/em1\\_li.htm?l=fr&id=em1](http://www.BNB.be/pub/cp/domains/psd/li/em1_li.htm?l=fr&id=em1).

Chambre des Représentants (2009), *Projet de loi modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, et le Code des sociétés 2008-2009*, DOC 52 1988/001, [www.lachambre.be/FLWB/pdf/52/1988/52K1988001.pdf](http://www.lachambre.be/FLWB/pdf/52/1988/52K1988001.pdf)

## MESURES PRÉVENTIVES

GAFI (2005), *3ème rapport d'évaluation mutuelle de la lutte anti-blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme de la Belgique*, GAFI, Paris, [www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Belgium%20full%20FRE.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Belgium%20full%20FRE.pdf)

FATF (2012), *Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération*. GAFI, Paris, [www.fatf-gafi.org/recommandations](http://www.fatf-gafi.org/recommandations)



## 6. CONTRÔLE

### Recommandation 26 – Réglementation et contrôle des institutions financières

a6.1. La Belgique a été notée partiellement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (par. 518 à 544, 553 et s. du REM 2005). Les défaillances étaient principalement dues au manque de moyens constaté pour le contrôle LBC/FT effectif dans le secteur des assurances ; à une absence de contrôle des émetteurs ou gérants de cartes de crédit (autres que les établissements de crédit), les sociétés de location-financement et les sociétés de crédit à la consommation; et à une incertitude de la réalité du contrôle des entreprises de crédit hypothécaire. La CTIF était alors l'autorité de surveillance de ces institutions financières, et elle ne semblait pas dotée des ressources suffisantes pour l'exercice de cette mission.

a6.2. **Critère 26.1** – La loi LBC/FT inclut dans son champ d'application l'ensemble des institutions financières visées par le Glossaire du GAFI. La réforme de 2010 de l'architecture du contrôle du secteur financier a entraîné une nouvelle répartition des compétences, désormais partagées entre la Banque Nationale de Belgique (BNB) et l'Autorité des services et marchés financiers (FSMA)<sup>1</sup>. Dans la mesure où le contrôle LBC/FT est intégré au contrôle prudentiel, la BNB et la FSMA sont respectivement responsables pour le contrôle et la réglementation LBC/FT des institutions placées sous leur responsabilité prudentielle. Les entreprises de crédit à la consommation et les entreprises de location-financement sont sous le contrôle du SPF Économie<sup>2</sup>. La loi étend son champ d'application à la Banque Nationale de Belgique (BNB) et à la Caisse des Dépôts et Consignations dans le souci de définir un cadre global et efficace de LBC/FT. Ces deux institutions sont placées sous l'autorité du Ministre des Finances. Bpost est assujettie, pour ses activités financières pour compte propre (ex. versements/mandats postaux, mise en circulation de cartes prépayées), à la loi LBC/FT et placée sous le contrôle du SPF Finances. S'agissant cependant des activités effectuées en qualité de mandataire (« agent ») d'un établissement de crédit et d'un établissement européen de paiement, elle n'est pas elle-même assujettie aux obligations de LBC/FT ; ce sont ces établissements qui sont assujettis. Bpost agent agit aussi en qualité de « point de contact central » sous le contrôle du SPF Finances qui supervise l'établissement de paiement européen qui preste ses activités en Belgique via le réseau de guichets postaux (cf. R. 14).

a6.3. **Critère 26.2** – L'ensemble des institutions soumises aux Principes fondamentaux font l'objet d'un agrément par la BNB, y compris les institutions habilitées à effectuer des opérations de transferts de fonds ou de valeur (cf. R. 14). Les autres institutions font l'objet soit d'un agrément, soit d'une inscription par l'autorité de contrôle responsable. Par ailleurs, l'établissement de banques fictives ou la poursuite de leurs activités ne sont pas autorisées (art. 43, loi 25 avril 2014).

a6.4. **Critère 26.3** – Il existe pour l'ensemble des institutions financières des dispositions législatives qui imposent, lors de la demande d'agrément ou d'inscription, la communication d'informations sur la qualité des dirigeants et sur leur honorabilité professionnelle<sup>3</sup>. Par ailleurs, pour les établissements de crédit, les entreprises d'investissement, et les entreprises d'assurance, la BNB doit être informée au préalable lorsqu'est

1 Cf. 6.1 du rapport principal.

2 La loi du 31 juillet 2013 a supprimé la disposition de la loi du 2 août 2002 qui donnait à la FSMA la mission d'assurer le contrôle des entreprises et des opérations de crédit à la consommation, à partir d'une date d'entrée en vigueur à fixer par arrêté royal. Il a été décidé que le SPF Économie serait chargé du contrôle de la réglementation du crédit (hypothécaire et à la consommation) et que la FSMA serait chargée du contrôle de l'accès à l'activité des prêteurs et intermédiaires dans ces secteurs. Cette répartition des compétences a été concrétisée par la loi du 19 avril 2014. La partie de cette loi relative à la compétence de la FSMA entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2015. Le crédit à la consommation est dès lors pour l'instant de la compétence du SPF Économie.

3 Notamment art. 19 et 20 loi 25 avril 2014 ; art. 8 et 90 loi 9 juillet 1975 ; art. 59 à 61 loi 6 avril 1995 ; art. 62 loi du 21 décembre 2009.

envisagé un changement dans l'administration, la gestion ou la direction effective de l'institution, et elle peut s'opposer à la désignation de la personne concernée. Pour les intermédiaires d'assurance, et les courtiers en services bancaires et d'investissement, cette information concerne tout changement de contrôle de l'institution. Concernant le contrôle de l'actionnariat, lors de la demande d'agrément ou d'inscription, l'autorité de contrôle doit recevoir des informations sur les détenteurs de participation significative pouvant avoir une influence sur le contrôle de ces institutions financières<sup>4</sup>. L'autorité de contrôle peut refuser l'agrément ou l'inscription si elle considère que les personnes pressenties ne présentent pas les qualités nécessaires pour assurer une gestion saine et prudente de l'entreprise. Pour les établissements de crédit, les entreprises d'investissement, les sociétés de gestion d'organismes de placement collectif, les entreprises d'assurance, les établissements de monnaie électronique et les organismes de liquidation s'applique aussi un contrôle continu de l'actionnariat impliquant une notification préalable des acquisitions, accroissements, réductions et cessions de participations qualifiées dans un organisme financier. L'autorité de contrôle peut s'opposer à la réalisation de l'acquisition si elle a des motifs raisonnables de considérer que le candidat acquéreur ne présente pas les qualités nécessaires au regard du besoin de garantir une gestion saine et prudente de l'institution financière. Ces institutions financières doivent aussi procéder à des notifications informatives d'acquisition concernant les participations non qualifiées et à des déclarations occasionnelles et périodiques d'acquisition de titres qui font franchir les seuils de notifications préalables, qui permettent à l'autorité de contrôle de disposer d'une connaissance évolutive de la composition de l'actionnariat.

a6.5. **Critère 26.4** – La loi LBC/FT prévoit que les autorités de contrôle compétentes pour le contrôle des institutions financières soumises à des obligations de LBC/FT « peuvent » exercer leur contrôle sur base d'une appréciation des risques (art. 39 §1<sup>er</sup> al.2). Le cadre général de contrôle en vigueur en Belgique prévoit néanmoins que les autorités en charge prennent en compte des éléments liés au risque : a) La réglementation et le contrôle des institutions financières soumises aux Principes fondamentaux par la BNB sont basés sur les Principes du Comité de Bâle sur la supervision bancaire, ainsi que sur les Principes de l'Organisation Internationale des Commissions de Valeurs et de l'Association Internationale des Contrôleurs d'Assurance. Toutes ces institutions financières sont soumises à un contrôle prudentiel selon une approche fondée sur les risques. La supervision de LBC/FT, y compris l'application de la surveillance consolidée du groupe, est menée dans le cadre de la surveillance globale des institutions financières mais peut être complétée par des contrôles spécifiques de conformité LBC/FT. b) Pour les autres institutions financières, la FSMA indique appliquer une approche de contrôle basée sur les risques. Le SPF Finances et le SPF Économie ne fournissent pas d'informations sur la méthode de contrôle appliquée pour Bpost ou envisagée pour les entreprises de crédit à la consommation et les entreprises de location financement. Les institutions financières offrant des services de transfert de fonds ou de valeurs, ou des services de change, font l'objet d'une réglementation et d'un contrôle de LBC/FT (cf. R. 14).

a6.6. **Critère 26.5** – Pour les institutions financières soumises à leur contrôle, la BNB et la FSMA ont mis en place des processus et des outils afin de leur permettre notamment de définir précisément le profil de risques prudentiels des institutions et d'identifier les priorités de contrôle prudentiel, individuellement pour chacune des institutions, et au niveau des différents secteurs dont elles sont responsables. Ces éléments tiennent compte en particulier de l'importance de l'institution pour le secteur, de ses procédures de contrôle interne, de sa structure, de la nature des activités dans lesquelles elle est engagée, du profil de ses clients et des caractéristiques des produits qu'elle offre. Le risque de BC/FT est l'une des composantes prises en compte pour définir le profil de risque prudentiel de l'institution, sans que soit suffisamment établie pour la BNB la part du risque de BC/FT identifié pour chacune des institutions. La fréquence et l'étendue des contrôles sont donc déterminés selon une approche fondée sur les risques prudentiels auxquels sont exposées les institutions financières. Pour la FSMA, des matrices de risques BC/FT ont été définies, à tout le moins au niveau des secteurs à contrôler, qui permettent d'évaluer le risque BC/FT mais, à l'exception des bureaux de change, l'impact sur la fréquence et l'étendue des contrôles à mener n'est pas clairement établi.

a6.7. **Critère 26.6** – La BNB et la FSMA revoient régulièrement le profil des risques des institutions placées sous leur contrôle, sans qu'il soit établi quelle part le risque de BC/FT joue dans l'étendue de cette révision.

4 Art. 18 et 46 à 54 loi 25 avril 2014; art. 67 et 67bis loi 6 avril 1995 ; art. 207 et 208 loi 3 août 2012 ; art. 23 et 24 loi 9 juillet 1975.



Elles précisent que la fréquence de la révision du profil peut être fonction de l'évolution du profil de risque d'une institution, y compris pour tenir compte d'importants événements ou développements survenant dans la gestion et les opérations de l'institution.

### *Pondération et conclusion*

a6.8. Les insuffisances relatives à l'organisation de l'évaluation des risques de BC/FT et du contrôle sur place et à distance basé sur ces risques pèsent sur la notation. **La Belgique est partiellement conforme avec la R. 26.**

## **Recommandation 27 – Pouvoirs des autorités de contrôle**

a6.9. La Belgique a été notée largement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (par. 553 et s. du REM 2005). La principale difficulté concernait l'absence de la réalité du contrôle des émetteurs ou gérants de cartes de crédit (autres que les établissements de crédit), des sociétés de location-financement et des sociétés de crédit à la consommation par la CTIF.

a6.10. **Critère 27.1** – La BNB et la FSMA sont dotées de pouvoirs généraux pour contrôler ou surveiller les institutions financières<sup>5</sup>. La loi LBC/FT leur reconnaît aussi des pouvoirs spécifiques, par exemple de prendre des sanctions administratives, à savoir procéder à la publication des décisions prises et/ou infliger une amende administrative d'un montant minimum de 250 EUR et maximum de 1 250 000 EUR (art.40).

a6.11. **Critère 27.2** – La loi LBC/FT reconnaît aux autorités de contrôle le pouvoir d'effectuer des inspections sur place (art. 39 §2 al. 2).

a6.12. **Critère 27.3** – La loi LBC/FT reconnaît aux autorités de contrôle le pouvoir d'obtenir tous les renseignements qu'elles jugent utiles concernant la manière dont ces institutions mettent en œuvre leurs obligations LBC/FT (art. 39 §2 al. 1).

a6.13. **Critère 27.4** – La gamme des sanctions offerte par la loi LBC/FT paraît limitée, dans la mesure où elle n'inclut que des mesures de publicité et des amendes administratives (art. 40). En revanche, elle semble satisfaisante pour les institutions financières relevant du contrôle de la BNB et la FSMA, qui peuvent en outre utiliser les mesures de contrainte dont elles disposent dans le cadre plus général de leurs pouvoirs de sanction en matière prudentielle<sup>6</sup>.

### *Pondération et conclusion*

a6.14. Les lacunes constatées en matière de sanctions concernent les SPF Finances et Économie. Si le SPF Économie n'intervient pas sur des opérations à haut niveau de risque, en revanche, le SPF Finances est en charge du contrôle d'un important établissement de paiement européen qui est assujéti aux obligations de LBC/FT pour le service de transmission de fonds fourni en Belgique via Bpost (agent et point de contact central). **La Belgique est en grande partie conforme avec la R. 27.**

## **Recommandation 28 – Réglementation et contrôle des entreprises et professions non financières désignées**

a6.15. La Belgique a été notée partiellement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (par. 674 et s. du REM 2005). Les modalités d'application de la loi LBC/FT n'avaient, en effet, pas été définies pour les professions non financières, et les systèmes de suivi et de contrôle des obligations de ces professions n'étaient pas en

5 Par exemple, art. 134 loi 25 avril 2014 ; art. 92 §1<sup>er</sup> loi 6 avril 1995 ; art. 34 loi 2 août 2002.

6 Voir par exemple art. 234 §1<sup>er</sup> loi 25 avril 2014 ; art. 104 §1<sup>er</sup> loi 6 avril 1995 ; art. 26 §1<sup>er</sup> loi 9 juillet 1975.

place, sauf pour les casinos. Par ailleurs, les organismes chargés des contrôles ne semblaient pas disposer de ressources suffisantes.

a6.16. L'article 21 al. 1 de la loi LBC/FT pose une interdiction générale pour l'ensemble des commerçants et prestataires de services d'accepter le paiement en espèces pour l'achat d'un bien ou d'un services d'un montant de 3 000 EUR ou plus, pour un montant n'excédant pas 10 % du prix d'achat et pour autant que ce montant ne soit pas supérieur à 3 000 EUR. Cette limitation aux paiements en espèces est importante dans le dispositif belge, dans la mesure où l'utilisation du numéraire est identifiée comme un facteur de risque et de vulnérabilité dans le pays. Le SPF Économie est en charge de détecter les infractions à cette disposition. L'analyse de la menace de BC/FT pourrait conduire à ce qu'un ou des secteurs particulièrement à risque se voit, par arrêté royal, imposer l'obligation d'informer la CTIF du non-respect de la limitation posée (art. 21 al.5).

a6.17. **Critère 28.1** – a) La Commission des Jeux de hasard (CJH), autorité qui dépend du Service Public Fédéral Justice, est l'autorité compétente pour délivrer les licences aux casinos. Ceux-ci peuvent bénéficier de licences supplémentaires pour exploiter des casinos en ligne, pour des activités identiques à celles opérées dans le casino « réel ». Les casinos en ligne étrangers doivent avoir une licence en Belgique et la CJH publie une liste des casinos en ligne interdits en Belgique. b) Il existe des conditions relatives à l'honorabilité des gérants et administrateurs pour l'obtention de l'agrément, ainsi que des obligations d'informations sur les actionnaires afin de déterminer les personnes exerçant le contrôle ou une influence (art. 31.4 de la loi du 7 mai 1999). L'exploitant du casino a une obligation de tenir la CJH informée des changements envisagés dans le personnel en charge de l'exploitation du casino et de ses actionnaires (art. 32.2 et 3). c) La CJH est aussi en charge des contrôles LBC/FT des casinos, sur la base des obligations de la loi LBC/FT, de l'Arrêté Royal du 6 mai 1999<sup>7</sup> et de la loi du 7 mai 1999<sup>8</sup>.

a6.18. **Critère 28.2** – Pour l'ensemble des autres entreprises et professions non financières visées par le dispositif LBC/FT belge a été désignée une autorité en charge du contrôle du respect des obligations LBC/FT. Pour les agents immobiliers et les commerçants en diamants, il s'agit du Service Public Fédéral (SPF) Économie et pour les entreprises de gardiennage du SPF Intérieur. Les autorités en charge du contrôle des professionnels du droit et du chiffre sont des organismes relevant du droit public, dotés de pouvoirs d'organisation et de contrôle de la profession en vertu d'une loi.

a6.19. **Critère 28.3.** – L'ensemble des professions et entreprises non financières désignées ont défini des mesures réglementaires posant le principe de la surveillance de l'application des mesures LBC/FT. Les mesures applicables aux casinos ont toutefois été prises dans un cadre plus large que la prévention LBC/FT (cf. c. 28.1 et R. 22). Les prestataires de services aux sociétés ne sont pas couverts par la loi LBC/FT (cf. R.22)

a6.20. **Critère 28.4.** – a) La loi accorde à l'ensemble des autorités de contrôle LBC/FT des pouvoirs généraux d'obtenir la communication d'informations et de procéder à des inspections sur place (sauf pour les professions juridiques indépendantes et les professionnels du chiffre qui disposent cependant de ces pouvoirs en vertu de leurs règles professionnelles spécifiques) pour exercer leur mission de contrôle (art. 39 §2). b) Toutes les professions imposent des conditions d'intégrité et d'honorabilité pour l'accès à la profession des personnes physiques, à l'exception des commerçants en diamants. Il n'existe pas de règles relatives au contrôle de l'actionnariat ou des participations dans les cabinets d'agents immobiliers, ni dans les commerces en diamants. Pour les huissiers, les notaires et les avocats, seuls des professionnels habilités, et ayant satisfait aux conditions d'honorabilité et d'intégrité, peuvent gérer et administrer une étude ou un cabinet. Parmi les professionnels du chiffre, les réviseurs d'entreprises et les comptables et fiscalistes agréés exigent que des cabinets d'audit et/ou des contrôleurs légaux exercent le contrôle des sociétés et des cabinets, tant au niveau de l'actionnariat que des organes de gestion. Les experts comptables et conseils fiscaux posent des

A6

7 Arrêté Royal portant exécution de l'article 14bis §2 alinéa 2 de la loi LBC/FT qui fixe une liste de critères objectifs afin de faire des déclarations ciblées.

8 Loi sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs qui prévoit des dispositions relatives à l'obligation d'identification - Voir R. 22.

exigences étendues en matière de contrôle de l'actionnariat et de l'influence exercée au sein des personnes morales, à la fois lors de la demande d'inscription à la profession et tout au long de la vie de l'entreprise. c) Sans préjudice des mesures définies par d'autres lois ou règlements applicables aux autorités de contrôle de LBC/FT, l'article 40 de la loi LBC/FT leur accorde des pouvoirs de sanctions administratives. La gamme des sanctions administratives prévue par la loi n'inclut que des mesures de publicité et des amendes. Néanmoins, peuvent s'y ajouter des sanctions disciplinaires prévues au niveau de chaque profession et secteur d'activité. La loi n'établit pas de lien entre le manquement constaté et les sanctions applicables, mais les autorités de contrôle peuvent moduler l'importance de l'amende en fonction de la gravité des manquements et faire appel à l'arsenal de sanctions dont chacune d'entre elles dispose. L'absence d'indications relatives à la politique de sanctions rend difficile l'appréciation de leur caractère proportionnel.

a6.21. **Critère 28.5** – La loi LBC/FT prévoit que les autorités compétentes pour le contrôle des obligations de LBC/FT « peuvent » exercer leur contrôle sur base d'une appréciation des risques (art. 39 §1<sup>er</sup> al.2). Les agents immobiliers, les entreprises de gardiennage, et les notaires indiquent prendre le risque en compte pour la détermination de leurs contrôles, sans en préciser le détail. Les critères de contrôle fixés pour les commerçants en diamant, et les experts comptables et fiscaux dans une certaine mesure, reposent essentiellement sur l'existence et la qualité du rapport annuel LBC/FT, qui détermine les professionnels à contrôler en priorité. Pour les autres professions et entreprises, des programmes de surveillance ont été établis sans appréciation du risque des professionnels de manière individualisée (par exemple les réviseurs d'entreprise), ni référence au risque du secteur dans son ensemble. Il n'est pas indiqué comment le profil de risque des assujettis impacte l'étendue et la fréquence des contrôles.

### *Pondération et conclusion*

a6.22. Il existe plusieurs lacunes : l'absence de dispositions *fit and proper* touche notamment le secteur des diamantaires, reconnu comme à risque élevé. Par ailleurs, les défaillances constatées quant aux principes sur la base desquels les contrôles LBC/FT sont définis et le manque de prise en compte du risque BC/FT dans l'approche développé par l'ensemble des EPNFD pèsent sur la notation. **La Belgique est partiellement conforme avec la R. 28.**

## **Recommandation 34 – Lignes directrices et retour d'informations**

a6.23. La Belgique a été évaluée largement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (ancienne R.25, par. 545 et s. REM 2005). Le GAFI avait alors souligné le manque de lignes directrices, notamment à l'égard des professions non financières. La nouvelle R.34 de 2012 étend l'obligation aux autorités de contrôle et organismes d'autorégulation.

a6.24. **Critère 34.1 – Lignes directrices** : La CTIF diffuse sur son site internet des informations pédagogiques à la fois de nature générale et thématique (notamment en lien avec les obligations de gel des avoirs) en rapport avec la LBC/FT, et établit des lignes directrices à destination des professionnels et organismes assujettis. Elle entretient également des liens ponctuels mais continus avec les entités déclarantes via notamment sa participation à des séminaires de formation. Ses rapports annuels assistent les assujettis dans la compréhension des dispositions de LBC/FT. Le SPF Finances (Trésorerie) publie des informations concernant les sanctions, les mesures d'embargos et les transferts d'espèces.

a6.25. La BNB et la FSMA adressent des circulaires, et des mises à jour, à l'intention des institutions financières relevant de leur contrôle, en vue de leur fournir une vue systématique, exhaustive et cohérente des exigences de LBC/FT légales et réglementaires (y compris européennes), qui sont commentées. Elles exposent aussi leurs attentes concernant la mise en œuvre de ces obligations. En tant que de besoin, des circulaires communes sont prises. Le SPF Finances et le SPF Économie n'ont pas établi de lignes directrices pour les entreprises placées sous leur contrôle.

a6.26. Les autorités chargées du contrôle LBC/FT des EPNFD ont, dans leur majorité, communiqué sur les dispositions applicables en matière de LBC/FT, par la voie de circulaires, Vadémécum, notes explicatives qui ont pour vocation d'expliquer les mesures de LBC/FT applicables et d'en faciliter l'application. Il semble



cependant qu'aucune mesure spécifique n'ait été récemment prise pour les casinos, avocats des barreaux francophone et germanophone, et huissiers.

a6.27. *Retour d'informations* : La CTIF indique procéder à une revue qualité des déclarations reçues de chaque secteur ou d'une entité en particulier, sans que cette procédure soit formalisée, systématisée ou corresponde à des échanges régulièrement organisés. Par ailleurs, la CTIF contribue via son département d'analyse stratégique à une meilleure compréhension des tendances du BC/FT, analyse qui permet de mieux contextualiser les indices et soupçons des déclarants. Un retour d'information global sur les déclarations reçues est effectué à l'occasion du rapport annuel, tant par le biais des statistiques propres à chaque secteur déclarant que par les typologies exposées. Les analystes de la CTIF sont en contact avec les *compliance officers* : Les demandes d'informations complémentaires faites par la CTIF concernant certaines déclarations peuvent également contribuer à renforcer les futures déclarations lorsqu'elles pointent un manquement ou une imprécision. Ces différents niveaux d'examen peuvent conduire à informer une autorité de contrôle, de tutelle ou disciplinaire des constatations faites pour les professionnels placés sous sa responsabilité. Les autorités de contrôle ne participent ni ne prennent d'initiative quant aux retours d'informations sectoriels. De telles actions pourraient aider les déclarants à détecter et déclarer les opérations suspectes.

### *Pondération et conclusion*

a6.28. Aucune mesure spécifique n'a récemment été prise par le SPF Finances et le SPF Économie, ni par les autorités en charge casinos, avocats des barreaux francophones et germanophone, et huissiers en matière de lignes directrices. Les autorités de contrôle ne participent ni ne prennent d'initiative quant aux retours d'informations sectoriels relatifs à la mise en œuvre des obligations déclaratives sur la base des observations faites lors de leurs contrôles. De telles actions pourraient aider les déclarants à détecter et déclarer des opérations suspectes. **La Belgique est largement conforme avec la R. 34.**

## Recommandation 35 – Sanctions

a6.29. La Belgique a été notée largement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (par. 492 et s. du REM 2005), mais la proportionnalité des sanctions n'avait pas fait l'objet d'un examen particulier. La difficulté identifiée relevait de l'effectivité des sanctions pour certaines des institutions financières (émetteurs ou gérants de cartes de crédit autres que les établissements de crédit, des sociétés de location-financement et des sociétés de crédit à la consommation).

a6.30. **Critère 35.1** – Des sanctions administratives sont prévues par la loi LBC/FT pour les manquements aux obligations de vigilance, de conservation des documents, d'organisation interne, de déclaration d'opérations suspectes et de transmission d'informations commis par l'ensemble des organisations assujetties (art. 40). Ces sanctions peuvent également être appliquées concernant d'éventuels manquements aux obligations en matière d'embargo financier (R. 6) fixées par les Règlements européens<sup>9</sup>, dans la mesure où ils impliquent des manquements aux obligations de déclaration à la CTIF d'opérations suspectes d'être liées au FT, et de déficiences de l'organisation et de contrôle interne requis pour assurer une prévention efficace, tant du FT que du BC. Des sanctions pénales pour infractions aux obligations fixées par ces Règlements sont par ailleurs prévues (art. 6 loi du 13 mai 2003). Elles sont susceptibles d'être prononcées à l'encontre de toutes personnes physiques ou morales, en ce compris les institutions financières ou non financières assujetties à la loi du 11 janvier 1993. La loi LBC/FT vise les organismes assujettis, sans distinguer entre personnes physiques et morales. Les agents immobiliers précisent que les obligations de prévention de blanchiment leur incombent en tant que personnes physiques. Les notaires, les huissiers et les avocats sont toujours tenus personnellement responsables même s'ils exercent en société. Pour les professions comptables et les entreprises de gardiennage, les personnes morales, ainsi que les personnes physiques à l'origine des manquements peuvent être sanctionnées. Pour les institutions financières qui relèvent de leur contrôle, la

A6

9 Règlements 881/2002 (Al Qaeda), 2580/2001 (concernant certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme), 329/2007 (mesures restrictives à l'encontre de la République populaire démocratique de Corée) et 267/2012 (mesures restrictives à l'encontre de l'Iran).

BNB et la FSMA peuvent aussi utiliser les mesures dont elles disposent dans le cadre plus général de leurs pouvoirs de sanction en matière prudentielle (cf. c. 27.4.). La gamme de sanctions paraît assez diversifiée. Pour apprécier la proportionnalité des sanctions, il n'est pas établi si et comment l'échelle ou la nature de ces sanctions peut varier en fonction de la nature et de l'étendue du manquement constaté, de l'institution à l'origine du manquement (ex. institution financière/profession non financière, taille et situation financière), de la prise en compte du montant de la transaction concernée pour déterminer le montant des sanctions administratives, de la gravité et du nombre de griefs, de l'état de récidive ou non, ou d'autre critère pertinent.

a6.31. **Critère 35.2** – Lorsque des sanctions sont prononcées à l'égard des personnes morales, ses dirigeants peuvent aussi être sanctionnés. Pour certaines EPNFD, cela requiert le prononcé d'une peine disciplinaire à son encontre. En ce qui concerne les institutions financières qui relèvent des compétences de la BNB et de la FSMA, l'implication directe de dirigeants dans la commission de manquements au titre desquels leur institution financière sera sanctionnée en vertu de l'article 40 de la loi du 11 janvier 1993 pourrait conduire à la remise en cause de l'honorabilité et/ou de l'expertise qui sont requises des dirigeants, et amener les autorités compétentes à user, en fonction de la gravité des faits pouvant être reprochés à ces dirigeants, des pouvoirs de contrainte que leur attribuent ces mêmes législations prudentielles (cf. 26.3). Ces autorités pourraient ainsi imposer aux institutions financières concernées, entre autres, de mettre fin aux fonctions des dirigeants concernés<sup>10</sup>.

### *Pondération et conclusion*

a6.32. **La Belgique est en grande partie conforme avec la R. 35.**

10 Les autorités belges indiquent qu'elles examineront, à l'occasion de la transposition en droit belge de la 4<sup>e</sup> Directive de LBC/FT actuellement en cours de négociation, la nécessité de clarifier les dispositions actuelles.





## 7. PERSONNES MORALES ET CONSTRUCTIONS JURIDIQUES

### Recommandation 24 – Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales

a7.1. La Belgique a été jugée en 2005 partiellement conforme à l'ancienne R.33 du fait d'un manque de transparence et de l'existence de titres au porteur insuffisamment encadrés (par. 719 et s. REM 2005). Les types de personnes morales visées par la R. 24 en Belgique sont les sociétés, les fondations et les associations (décrites au Chapitre 7).

a7.2. **Critère 24.1** – a) La Belgique dispose de mécanismes qui identifient et décrivent les différents types, formes et caractéristiques des personnes morales pouvant être constituées en droit belge, y compris les fondations et les associations, ainsi que b) les procédures de création de ces personnes et les méthodes pour obtenir et conserver les informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs les concernant. Ces informations sont mises à la disposition du public via plusieurs sites Internet<sup>1</sup>.

a7.3. **Critère 24.2** – La Belgique n'a pas évalué de manière transversale les risques de BC/FT associés aux différentes catégories de personnes morales créées sur son sol. L'analyse nationale de la menace, des risques et des vulnérabilités de BC contient néanmoins des informations pertinentes sur l'utilisation potentielle de personnes morales à des fins criminelles (usage des sociétés dormantes, des sociétés « coquilles » et des sociétés fictives). La Police fédérale note également la vulnérabilité des PME notamment des SPRL (du fait du faible montant du capital requis pour la constitution). Des informations comparables sont également disponibles, mais dans une moindre mesure, en matière de risque de FT, notamment dans le secteur des OBNL (cf. R.8). Les autorités disposent ainsi d'un certain niveau d'informations sur les risques BC/FT associés aux catégories de personnes morales pouvant être constituées en Belgique même si ces informations pourraient être collectées de manière plus systématique et coordonnée et être, pour certaines d'entre elles, tenues à jour.

a7.4. **Critère 24.3** – Les informations élémentaires relatives à tous les types de personnes morales sont conservées dans un dossier déposé au greffe du tribunal de commerce dans le ressort territorial duquel la société a son siège social. Ces informations sont également publiées au Moniteur belge (journal officiel) et consultables à la « Banque-Carrefour des Entreprises » (BCE)<sup>2</sup>, le registre des sociétés et personnes morales belges. La base de données de la BCE est mise à la disposition du public et un moteur de recherche est disponible en ligne en français et en néerlandais.

a7.5. **Critère 24.4** – Toutes les sociétés de capitaux existant en Belgique doivent tenir un registre (en principe au siège de la société) pour chaque catégorie de titres nominatifs qu'une société est autorisée à émettre, y compris un registre des parts et un registre des obligations (art. 460 et s. Code des sociétés). Le nom et le nombre de parts des sociétés de personnes sont inscrits dans leurs statuts. Les informations concernant le(s) détenteur(s) de titres dématérialisés sont détenues par le teneur de compte agréé (cf. c.24.11). En ce qui concerne les associations, le registre des membres doit être disponible au siège de l'association (art. 31 loi 27 janv. 1921). Une fondation en droit belge ne comprend ni membres ni associés, mais le nom de chaque fondateur doit figurer dans ses statuts (art. 27 loi 27 janv. 1921).

a7.6. **Critère 24.5** – Les dispositions de la législation anti-blanchiment trouvent à s'appliquer lors de la création d'une personne morale pour laquelle un acte notarié est exigé (SA, SCRL, SPRL, SCA, AISBL et fondations). Le notaire qui rédige et vérifie les statuts doit aussi vérifier l'identité des fondateurs de la personne

1 Par exemple [www.belgium.be/fr/economie/entreprise/creation/types\\_de\\_societe/](http://www.belgium.be/fr/economie/entreprise/creation/types_de_societe/) ou [http://economie.fgov.be/fr/entreprises/vie\\_entreprise/Creer/#.Uue7IE01jj4](http://economie.fgov.be/fr/entreprises/vie_entreprise/Creer/#.Uue7IE01jj4).

2 <http://economie.fgov.be/fr/entreprises/bce/#.VFHg7fldVik>.

morale, et de toutes les personnes qui détiennent légalement des actions lorsqu'il s'agit d'une société (art. 7 loi LBC/FT). Il est également tenu de mettre à jour, en fonction du risque, les données d'identification collectées. Il intervient aussi pour vérifier et acter la plupart des modifications qui interviennent dans les statuts et le fonctionnement des personnes morales (siège social, forme juridique, identité des associés, des fondateurs et des gérants, etc.), à l'exception des transferts de parts/actions. Ces actes doivent faire l'objet d'un dépôt au greffe du tribunal de commerce et d'une publication au Moniteur belge, et sont ensuite accessibles via la BCE. Pour les personnes morales qui ne sont pas créées par acte notarié, le greffe du tribunal de commerce procède à un contrôle purement formel des informations déposées<sup>3</sup>. En ce qui concerne le registre des sociétés, la propriété des titres s'établit par une inscription sur le registre par les porteurs de ces titres. À défaut, le transfert des titres n'est pas opposable aux tiers.

a7.7. **Critère 24.6** – Les informations qui figurent dans le registre des actions/parts ou à la BCE donnent essentiellement des informations sur la propriété juridique de la personne morale qui peuvent coïncider avec sa propriété effective. Plusieurs mécanismes permettent de faciliter la détermination des bénéficiaires effectifs : 1) *en utilisant des informations existantes, notamment celles obtenues par les institutions financières et professions non financières*, et notamment les notaires (art. 8 loi LBC/FT), en notant qu'elles dépendent, pour l'accès à ces informations, des éléments qui leur sont communiqués par les sociétés clientes elles-mêmes. L'introduction dans le Code des sociétés d'une disposition étendant l'obligation de déclaration des participations importantes, à partir du seuil de 25 %, aux sociétés non cotées ayant émis des actions dématérialisées<sup>4</sup> permet également de disposer d'informations pertinentes ; 2) *en utilisant toute information disponible sur les sociétés cotées belges*, via notamment l'obligation de publicité des participations importantes dans une société qui permet aux détenteurs de participations supérieures à 5 % d'être publiquement connus (loi du 2 mai 2007). L'accès à la BCE permet également de remonter la chaîne de propriété pour les personnes morales enregistrées en Belgique. Les institutions financières et les professions non financières sont tenues de soumettre ces informations à un test de pertinence et de vraisemblance (art.8 §3 al.2). Si ce test est positif, l'institution financière ou l'entreprise non financière procède à la vérification de l'identité des bénéficiaires effectifs en prenant des mesures adéquates et adaptées aux risques. Lorsque l'institution financière ou l'entreprise non financière doute de la pertinence et de la vraisemblance des informations communiquées, elle prend toute autre mesure raisonnable adéquate pour identifier les bénéficiaires effectifs du client, et vérifier cette identité. Aucune contrainte liée au cadre juridique n'empêche les autorités compétentes d'avoir accès à ces informations en temps opportun, lorsque des indices portés à leur connaissance permettent de croire qu'un manquement aux obligations LBC/FT est commis.

a7.8. **Critère 24.7** – Le caractère exact des informations sur les bénéficiaires effectifs disponibles auprès des professions assujetties peut être assuré dès lors que les informations ont pu être vérifiées auprès de sources officielles (cf. c. 24.6 - acte notarié, déclaration des participations importantes, registre des sociétés cotées, etc.). Concernant les mises à jour, en premier lieu, les personnes morales sont tenues de communiquer aux institutions financières et professions et entreprises non financières désignées avec lesquelles elles sont en relation l'identité de leurs bénéficiaires effectifs et de leur fournir, sur demande, une mise à jour de ces informations. Il n'existe pas de délai au terme duquel ces mises à jour doivent être communiquées, ni de sanction pour défaut de communication de ces informations (hors la possibilité de cesser la relation d'affaire). Les professions assujetties sont elles-mêmes tenues de mettre à jour, en fonction du risque, les

3 Le greffe ne doit pas vérifier la légalité des clauses statutaires ou le contenu d'extraits de procès-verbaux d'assemblée générale ou de conseil d'administration. La possibilité d'élargir les pouvoirs de contrôle des greffes aux données d'identité du gérant/administrateur/représentant de la personne morale est en discussion.

4 Toutefois, la déclaration reçue par la société par application de l'article 515bis du Code des sociétés peut ne constituer, dans certaines situations, qu'un élément d'information de départ permettant à la société concernée d'orienter sa recherche des informations à communiquer aux assujettis la participation de plus de 25 % qui lui a été déclarée. Tel sera notamment le cas dans l'hypothèse où une déclaration à la société cliente émane d'un actionnaire qui est une autre société. De plus, ces déclarations constituent des sources d'informations qui sont complémentaires par rapport à celles qui existent déjà. Ainsi, dans sa recherche de l'identité de ses bénéficiaires effectifs, la société cliente pourra également se référer, par exemple, au registre des actionnaires nominatifs ou aux listes des présences à ses assemblées générales.



données d'identification de leur clientèle (cf. R.10 et 22). Ces mêmes professions sont dans un deuxième temps tenues de vérifier la « pertinence et la vraisemblance » des informations qui leur sont transmises par les personnes morales, c'est-à-dire que les informations reçues sont conformes à ce qu'exige la loi et qu'il n'existe aucune incohérence ni aucun élément ou facteur qui décrédibilise l'information fournie et conduit à douter de sa véracité (cf. R.10).

a7.9. **Critère 24.8** – Il est de la responsabilité des gérants et des administrateurs des personnes morales (sans qu'il soit besoin d'obtenir d'autorisation spécifique dans le cas des sociétés) de communiquer toutes les informations élémentaires et les informations disponibles sur les bénéficiaires effectifs et de fournir toute autre forme d'assistance aux autorités compétentes (art. 527 du Code des sociétés relatif à la responsabilité générale des gérants et administrateurs). Cette information doit être disponible au siège de la société, c'est-à-dire en Belgique, même si aucune condition de résidence pour un représentant n'est prévue dans le Code des sociétés.

a7.10. **Critère 24.9** – Le dossier de chaque personne morale est tenu au greffe du tribunal de commerce ainsi qu'à la BCE pendant un délai de 30 ans. Les dossiers « papier » sont ensuite transférés aux Archives générales du Royaume. Les informations ayant trait à l'identification de la clientèle sont conservées par les institutions financières et professions non financières en conformité avec la norme du GAFI (cf. R11 et 22). Les données qui figurent au registre des parts/actions sont conservées durant toute l'existence de la personne morale. Les actions contre les personnes morales se prescrivent après 5 ans, de sorte que les documents doivent être conservés pendant ce délai de 5 ans après la dissolution (art. 198 Code des sociétés, et art. 25 et 41 de la loi du 27 juin 1921 pour les associations et fondations).

a7.11. **Critère 24.10** – Les autorités compétentes et en particulier les autorités de poursuite disposent des pouvoirs nécessaires pour avoir accès aux informations détenues par les sociétés et les autres personnes morales, y compris celles détenues par les registres (cf. R.31). Il n'existe pas de contraintes de nature juridique ou réglementaire empêchant ces autorités d'avoir accès en temps opportun aux informations élémentaires et/ou sur les bénéficiaires effectifs, dès lors que des indices permettent de considérer qu'un manquement aux obligations LBC/FT est survenu.

a7.12. **Critère 24.11** – La loi du 14 décembre 2005 portant suppression des titres au porteur est entrée en vigueur en plusieurs étapes et a produit l'ensemble de ses effets le 1<sup>er</sup> janvier 2014. L'identité des actionnaires des sociétés belges est désormais connue grâce à un double système : (i) le système des actions nominatives qui permet à la société de connaître son actionnariat puisqu'elle doit dans ce cas tenir un registre des actions nominatives ; (ii) le système des titres dématérialisés où l'identité du détenteur des titres est connue du teneur de compte<sup>5</sup>. La notion de « titres » dans la loi de 2005 s'étend aux droits de souscription d'action (art. 2 1<sup>o</sup>).

a7.13. **Critère 24.12** – La certification de titres<sup>6</sup> s'apparente en Belgique au « *nominee shareholding* » sur le plan de la construction juridique, même si les objectifs et certaines caractéristiques qui s'y rapportent en diffèrent. En vertu de l'art. 503 §1er, al. 3 du Code des sociétés, l'émetteur de certificats se rapportant à des titres nominatifs est tenu de se faire connaître en cette qualité à la société qui a émis les titres certifiés qui porte cette mention au registre concerné, et avant tout exercice du droit de vote s'il s'agit de certificats se rapportant à des titres dématérialisés. Sauf disposition contraire, l'émetteur de certificats ne peut céder les titres auxquels se rapportent les certificats. Aucune cession de titres auxquels se rapportent des certificats n'est par ailleurs admise si l'émetteur a fait appel public à l'épargne (art. 503, §1<sup>er</sup> al. 5).

5 Il est prévu qu'à compter du 1er janvier 2014, les titres au porteur restant sont convertis de plein droit en titres dématérialisés et inscrits en compte-titres, sauf si l'émetteur (la société) décide de les convertir en titres nominatifs et de les inscrire à son nom. Enfin, si le titulaire des titres ne s'est toujours pas fait connaître le 1er janvier 2015, les titres concernés seront vendus par l'émetteur.

6 Cf. 7. 1 (b) du REM.

a7.14. La Belgique permet également à des *administrateurs* d'agir pour le compte d'une autre personne (« *nominee director* »). Lorsque ces administrateurs sont des personnes morales, elles doivent désigner un représentant permanent chargé de l'exécution de cette mission au nom et pour le compte de la personne morale (art. 61 §2 Code des sociétés). L'identité de l'administrateur doit être déposée au greffe du tribunal de commerce, être publiée au Moniteur belge, inscrite auprès de la BCE et figurer au registre de la société. La désignation et la cessation des fonctions du représentant permanent sont soumises aux mêmes règles de publicité que s'il exerçait cette mission en nom et pour compte propre.

a7.15. Les actions en Belgique peuvent être inscrites au nom de prête-noms (« *souscription par prête-nom* »). Cet arrangement reposant sur une convention de mandat (art. 7 §2), l'institution financière doit en être informée dans le cadre de son obligation de vigilance. La vérification de son identité se fait sur la base des informations figurant au registre des actionnaires qui fera mention de la convention de mandat (art. 7 §2 de la loi LBC/FT). Néanmoins, l'identité de la personne réellement détentrice de l'action (qui peut-être une société étrangère) n'apparaît ni dans les registres publics ni dans le registre tenu par la société. N'apparaît pas non plus le statut du prête-nom, ni son identité. Cette absence de publicité rend difficile toute vérification de la qualité du détenteur de l'action. Il apparaît donc que les actions en Belgique inscrites au nom de prête-noms ne font pas l'objet de mesures suffisantes permettant d'assurer qu'elles ne font pas l'objet d'une utilisation abusive.

a7.16. **Critère 24.13** – Les personnes morales qui n'ont pas déposé le texte intégral de leurs statuts auprès du greffe du tribunal de commerce dans le délai de trois mois à partir de la date de ces actes sont punies d'une amende de 50 à 10 000 EUR (art. 90 et 91 Code des sociétés). En outre, les sociétés qui ne sont pas enregistrées n'acquièrent pas la personnalité juridique. En cas de non-dépôt ou de dépôt tardif au greffe du tribunal de commerce, il est par ailleurs encouru, par mois de retard, une amende de 25 à 250 EUR (art. 256(1) Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe). En outre, la loi du 16 janvier 2003 portant création de la BCE prévoit des sanctions administratives et pénales en cas de non-respect de ses dispositions, et en particulier des obligations relatives à l'inscription (art. 62 §2 et 5, et art. 63). S'agissant des sanctions pour absence de conservation du registre des parts nominatives de SA et SCA ou du registre des parts de SPRL, SCRL, SCRI, les directeurs de sociétés seront responsables vis-à-vis de la société et de toute partie tierce pour tous les dommages causés en cas d'infraction aux dispositions statutaires de la société et de faute de gestion (art. 263, 408, 528 et 657 Code des sociétés). La jurisprudence dit expressément que si une société ne respecte pas les obligations légales relatives à la conservation d'un registre des actions, elle est responsable vis-à-vis de l'actionnaire lésé. Le Code des sociétés prévoit aussi des sanctions pénales en cas d'entrées volontairement erronées ou mensongères dans le registre des parts (art. 348, 388 et 649) : un emprisonnement d'un mois à trois ans et une amende de 26 à 3 000 EUR (art. 496 Code pénal). Les sanctions prévues par le Code pénal sont également applicables aux sociétés de personnes. Des sanctions s'appliquent aussi pour les obligations relatives aux sociétés non cotées (art. 516). La nullité d'une association (et donc sa liquidation) et d'une fondation peut être prononcée si les statuts ne contiennent pas les mentions légales. Les personnes morales (ou leurs représentants) ne sont pas exposées à des sanctions du simple fait qu'elles communiquent des informations erronées ou mensongères aux professions assujetties lorsqu'elles les renseignent sur leurs bénéficiaires effectifs (art. 8 loi LBC/FT), mais les conséquences de ces actes peuvent conduire à des sanctions. L'absence d'indications relatives à la politique de sanctions rend difficile l'appréciation de leur caractère proportionnel aux manquements constatés.

a7.17. **Critère 24.14** – Les mesures disponibles pour la coopération internationale ainsi que les pouvoirs d'enquête dont disposent les autorités compétentes peuvent être mobilisées en vue d'un échange d'informations sur les sociétés, les actionnaires et les bénéficiaires effectifs. La Directive 2012/17/UE portant sur l'interconnexion des registres centraux, du commerce et des sociétés, que la Belgique travaille à mettre en œuvre, devrait faciliter davantage l'accès à ces informations. L'analyse des Recommandations 37 et 40 ne révèle pas d'obstacles spécifiques susceptibles de peser sur ce type d'échange d'informations. Aucune disposition juridique ou réglementaire ne s'oppose à ce que ces informations soient transmises aux autorités compétentes étrangères de manière rapide.

a7.18. **Critère 24.15** – Dans le cadre de l'entraide pénale internationale, la Belgique dispose de mécanismes de contrôle de la qualité des résultats obtenus en retour aux demandes d'assistance (au niveau du magistrat instructeur responsable de la demande d'entraide et au niveau de chaque parquet) qui permettent de déceler

tout problème structurel de coopération avec un pays tiers. En dehors du cadre judiciaire, la CTIF dispose d'outils et de ressources afin d'assurer le suivi et le contrôle de la qualité de la coopération internationale.

### *Pondération et conclusion*

a7.19. **La Belgique est en grande partie conforme avec la R. 24.**

## **Recommandation 25 – Transparence et bénéficiaires effectifs des constructions juridiques**

a7.20. Il a été considéré en 2005 que la norme du GAFI qui organisait la transparence des constructions juridiques n'était pas applicable en Belgique du fait de l'inexistence de telles structures (ancienne R.34). Les changements apportés à la R. 25 prévoient notamment que les pays doivent appliquer des exigences de transparence minimale quand bien même ils ne reconnaîtraient pas juridiquement les trusts. La R. 25 est donc désormais applicable à la Belgique, quand bien même un trust exprès, de type anglo-saxon, ne peut y être constitué (cf. Chap. 7 du REM).

a7.21. **Critère 25.1** – Les exigences prévues aux a) et b) ne sont pas applicables en Belgique. c) Les professions financières et non financières dont le client est une construction juridique sont soumises aux obligations d'identifier son mandataire ainsi que ses bénéficiaires effectifs et de procéder à la vérification de l'identité de ces derniers et de conserver l'ensemble des données collectées pendant 5 ans (art. 7, 8 et 13 de la loi LBC/FT). En application des règles générales de droit fiscal, tout trustee professionnel est par ailleurs tenu de conserver toute information permettant la détermination de ses revenus, ce qui comprend les informations relatives aux trusts qu'il administre<sup>7</sup>.

a7.22. **Critère 25.2** – Les professions habilitées en Belgique à agir en tant que *trustees* professionnels qui sont des professions assujetties (notaires-art. 3.1 loi LBC/FT, professions comptables-art. 3.4, avocats-art. 3.5 a) 5) sont tenues de mettre à jour, en fonction du risque et lorsque des indications leur sont fournies que les données dont elles disposent ne sont plus actuelles, les données d'identification de leur clientèle, y compris en lien avec les trusts, fiducies ou autres constructions juridiques (cf. c. 24.7). Cela inclut les informations sur les bénéficiaires effectifs, soumises initialement à une vérification de « pertinence et de vraisemblance » (art. 8 §3 et §2) (cf. R.10 et 22). La mise à jour sur la base du risque ne permet toutefois pas d'établir que les informations sont tenues aussi à jour que possible et mises à jour en temps opportun.

a7.23. **Critère 25.3** – La loi du 11 janvier 1993 impose l'identification et la vérification de l'identité des mandataires du client, c'est-à-dire des personnes agissant à quelque titre que ce soit en son nom et pour son compte, à l'aide de documents probants (art. 7 §2). Obligation est également faite aux constructions juridiques de fournir les informations concernant leurs bénéficiaires effectifs aux professions financières et non financières avec lesquelles elles entrent en relation d'affaires ou auprès desquelles elles réalisent une opération occasionnelle (art. 8 §3).

a7.24. **Critère 25.4** – Aucune disposition législative ou réglementaire n'empêche la communication par les *trustees* professionnels aux autorités compétentes ou aux professions assujetties des informations relatives à une construction juridique.

a7.25. **Critère 25.5** – Les autorités compétentes, et en particulier les autorités de poursuite, disposent des pouvoirs nécessaires pour avoir accès aux informations détenues par les trustees, en ce compris les professions assujetties (cf. R.31). De plus, à partir de l'exercice fiscal 2013, les autorités fiscales détiennent des informations, au travers de la déclaration d'imposition, sur les personnes physiques qui sont fondateurs,

7 Forum mondial, Rapport d'examen par les pairs : Phase 2, mise en œuvre pratique des normes, Belgique, 2013.

bénéficiaires ou bénéficiaires potentiels de constructions juridiques, y compris étrangères<sup>8</sup>. Aucun obstacle juridique ou réglementaire ne s'oppose à ce que les autorités compétentes puissent avoir accès à ces informations en temps opportun.

a7.26. **Critère 25.6** – Les mesures disponibles pour la coopération internationale ainsi que les pouvoirs d'enquête dont disposent les autorités compétentes peuvent être mobilisées en vue d'un échange d'informations sur les trusts. L'analyse des R. 37 et 40 ne révèle pas d'obstacles spécifiques susceptibles de peser sur ce type d'échange d'informations. Aucune disposition législative ou réglementaire ne s'oppose à ce que ces informations soient accessibles aux autorités compétentes étrangères de manière rapide.

a7.27. **Critères 25.7** – Les professions qui agissent en Belgique en qualité de *trustees* professionnels et sont assujetties au dispositif de LBC/FT sont juridiquement responsables de tout manquement à leurs obligations.

a7.28. **Critère 25.8** – Les sanctions prévues par la loi LBC/FT pour les manquements aux obligations de vigilance et de conservation des documents sont applicables à l'ensemble des professions assujetties, y compris les *trustees* professionnels (art. 40). Il n'existe pas de politique claire en matière de sanctions applicables qui permettrait d'en caractériser le caractère proportionnel. Aucune disposition législative ou réglementaire ne s'oppose à ce que ces informations soient accessibles aux autorités compétentes en temps opportun.

### *Pondération et conclusion*

a7.29. Du fait du développement limité des trusts et constructions juridiques en Belgique, les obligations de la R. 25 s'appliquent à titre principal aux *trustees* professionnels qui sont généralement assujettis aux obligations de LBC/FT. Les activités éventuelles de *trustees* non professionnels et non couverts par les obligations de LBC/FT ne seraient pas significatives. **La Belgique est en grande partie conforme avec la R. 25.**

A7

8 L'article 307 paragraphe 1er alinéa 4 du Code des Impôts sur les revenus, tel que modifié par la loi du 30 juillet 2013 introduit l'obligation de déclaration par les contribuables belges de l'existence d'une construction juridique dont ils seraient (ainsi que leurs conjoints et enfants) le fondateur, le bénéficiaire ou le bénéficiaire potentiel. Ceci recouvre notamment les trusts, les structures fiduciaires, ainsi que les structures étrangères qui ne sont que faiblement, ou non imposées, dont la liste a été établie par l'Arrêté Royal d'exécution du 19 mars 2014.

## 8. COOPÉRATION INTERNATIONALE

### Recommandation 36 – Instruments internationaux

a8.1. La Belgique a été évaluée en 2005 largement conforme à la norme du GAFI portant sur les instruments internationaux en matière de BC/FT (anciennes R. 35 et RS I ; REM 2005, section 6.2), des doutes subsistant sur la pleine transposition de certains traités concernant les déclarations de mouvements d'argent liquide aux frontières et la définition des fonds devant être gelés en application des RCSNU, thèmes sur lesquels des progrès ont été réalisés (cf. R.32 et R.6).

a8.2. **Critère 36.1** – La Belgique est Partie aux Conventions de Vienne (depuis 1996), Palerme (depuis 2004), Merida (Convention des Nations Unies contre la corruption) (depuis 2008) et à la Convention sur le FT (depuis 2004), ainsi qu'à la Convention du Conseil de l'Europe sur la Cybercriminalité (depuis 2009) ainsi qu'à celle relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au FT (depuis 2010).

a8.3. **Critère 36.2** – La Belgique a renforcé son niveau de conformité avec les dispositions des Conventions de Vienne, de Palerme et sur le FT, et a mis pleinement en œuvre la Convention de Merida.

#### *Pondération et conclusion*

a8.4. **La Belgique est conforme avec la R. 36.**

### Recommandation 37 – Entraide judiciaire

a8.5. La Belgique a été évaluée en 2005 largement conforme à la norme du GAFI portant sur l'entraide judiciaire (anciennes R. 37 et RS V) du fait d'une efficacité relative hors convention bilatérale et de l'absence de statistiques (REM 2005, section 6.3). Le premier point a été résolu par la loi du 9 décembre 2004 (dont l'efficacité n'avait pu être évaluée en 2005) mais le second reste problématique.

a8.6. **Critère 37.1** – La Belgique peut fournir une entraide judiciaire aux autres pays sur la base des conventions bilatérales et multilatérales qu'elle a ratifiées, et peut ainsi accorder l'entraide judiciaire en matière pénale la plus large possible dans le respect de la loi et des règles de droit international applicables (cf. REM 2005 pour la liste des traités). La loi du 9 décembre 2004 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale règle par ailleurs l'exécution en Belgique des demandes d'entraide provenant d'un État avec lequel la Belgique n'est pas liée sur le plan international par une convention d'entraide judiciaire pénale, sur la base de la réciprocité.

a8.7. **Critère 37.2** – Le SPF Justice est l'autorité centrale en matière de coopération pénale internationale pour les requêtes concernant des pays situés hors de l'UE ; les demandes émanant de l'UE sont transmises directement entre autorités judiciaires et le SPF Justice doit en être avisé. Au sein du parquet, le Parquet fédéral est habilité à gérer tout type de demande sortante ou entrante de coopération internationale en matière pénale. La transmission de la commission rogatoire ainsi établie se fait soit directement d'autorité judiciaire à autorité judiciaire avec les pays avec lesquels la Belgique est liée par une Convention internationale, soit après avoir été autorisée par le Ministre de la Justice dans les autres cas<sup>1</sup>. Le Parquet fédéral facilite l'exécution de demandes d'entraide judiciaire, quelles que soient les infractions visées. Il constitue également le point de contact central pour les autorités judiciaires et les institutions internationales telles que le Réseau judiciaire européen et Eurojust. Les autorités indiquent que l'autorité centrale reçoit une copie de chaque demande d'entraide sortante ou entrante si les demandes sont transmises directement et qu'elle dispose d'un système

1 Le circulaire no COL 5/2005 du Collège de procureurs généraux et du ministre de la Justice contient des instructions pour l'envoi et la réception des demandes d'entraide directement entre autorités judiciaires.

d'enregistrement des demandes d'entraide qui est opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Ce système d'enregistrement ne permet néanmoins pas de suivre ni de contrôler la bonne exécution des commissions rogatoires, qu'elles soient entrantes ou sortantes, ni de mesurer le temps d'exécution des requêtes, et ne peut donc être qualifié de système de gestion. Il n'est pas non plus intégré, c'est-à-dire qu'il n'est pas accessible aux tribunaux ou juges du Royaume. Ainsi, l'autorité centrale n'a pas de système automatique de rappel pour les commissions rogatoires dont l'exécution tarderait. Elle ne fait que réagir aux sollicitations de l'autorité requérante qui adresse un rappel. Il n'y a pas de critères formels pour gérer l'urgence des demandes, ni pour l'établissement des priorités et l'exécution en temps opportun des demandes d'entraide judiciaire. Ce système ne permet pas de développer de statistiques sur l'activité d'entraide.

a8.8. **Critère 37.3** – Les motifs de rejet des demandes d'entraide judiciaire en matière pénale par la Belgique (hors cadre conventionnel) sont repris dans la loi du 9 décembre 2004. Une demande peut notamment être rejetée en l'absence d'un engagement de réciprocité, ou s'il est estimé que son exécution est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres « intérêts essentiels de la Belgique » (non définis, mais selon les autorités belges, ce motif n'a jamais fondé la non-exécution d'une demande d'entraide portant sur une infraction relevant de la délinquance économique et financière). Ces motifs ne semblent pas incompatibles avec ceux généralement acceptés et prévus dans le cadre des conventions internationales (dont les conventions signées par la Belgique). Les autorités indiquent que la règle est en principe de donner une suite favorable à la demande d'entraide.

a8.9. **Critère 37.4** – Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 9 décembre 2004, le caractère fiscal d'une infraction ne peut plus être invoqué pour refuser l'entraide judiciaire (hors cadre conventionnel). Une demande d'entraide ne peut non plus être refusée au motif de secret ou de confidentialité des institutions financières et des professions non financières, hormis lorsque ces informations ont été obtenues dans des circonstances couvertes par le secret professionnel. Le « secret bancaire » (cf. c. 9.1. pour la définition de cette notion dans le dispositif belge) n'est pas opposable à l'autorité judiciaire (cf. R.31).

a8.10. **Critère 37.5** – Les conventions bilatérales signées par la Belgique prévoient en règle générale que l'État requis et l'État requérant s'engagent à préserver la confidentialité de l'information, des éléments de preuve transmis, et de toute action entreprise par suite de cette demande, ou à n'utiliser les renseignements qu'aux conditions préalablement définies. Les autorités indiquent que la confidentialité est prescrite par les conventions d'entraide récentes. Quoiqu'il en soit, chaque demande d'entraide fait partie d'un dossier judiciaire belge ou devient un nouveau dossier aux fins de son exécution. Cela implique immédiatement le secret de l'enquête et de l'instruction et donc la confidentialité de la demande d'entraide étrangère.

a8.11. **Critère C.37.6** – Le principe de double incrimination est une condition de l'entraide, que la Belgique soit liée avec les autres États conventionnellement ou non. Toutefois, cette double incrimination ne s'applique pas dans le cas des demandes d'entraide judiciaire en vue de mesures non contraignantes. Les mesures contraignantes sont définies par le Code d'instruction criminelle comme les mesures qui impliquent une exception (légale) aux droits fondamentaux (les poursuites, la saisie, l'arrestation et détention préventive, les écoutes téléphoniques et les interceptions de communications directes ou indirectes, les observations et les opérations sous-couvert).

a8.12. **Critère C37.7** – Le principe de double incrimination étant une condition de l'entraide, le fait que le FT ne soit pas incriminé en Belgique en totale conformité avec la norme internationale peut faire obstacle à l'entraide basée sur une exigence de double incrimination (cf. c.5.2).

a8.13. **Critère 37.8** – Le principe qui préside au traitement des demandes d'entraide est que toute demande doit être traitée de la même manière et en usant des mêmes pouvoirs d'enquête que s'il s'agissait d'une enquête menée en Belgique par les autorités belges (cf. R.31).

### *Pondération et conclusion*

a8.14. La Belgique manque de procédures claires pour l'établissement des priorités et l'exécution des demandes d'entraide judiciaire. Par ailleurs, le système actuel de gestion des dossiers ne permet pas de suivre ni de contrôler l'exécution des commissions rogatoires. **La Belgique est en grande partie conforme avec la R. 37.**

## Recommandation 38 – Entraide judiciaire : gel et confiscation

a8.15. L'application des mesures de saisie et confiscation dans le cadre de l'entraide judiciaire a été évaluée largement conforme à la norme du GAFI en 2005 du fait de l'absence d'un fonds pour les actifs saisis et de l'impossibilité de partage des actifs confisqués (ancienne R.38 ; REM 2005, section 6.3).

a8.16. **Critère 38.1** – *Régime applicable aux demandes d'entraide hors UE*. La Belgique a adopté une loi du 20 mai 1997 sur la coopération internationale en matière de saisie et de confiscation. L'entraide judiciaire en la matière y est régie par les principes généraux suivants : (i) l'existence d'une base conventionnelle préalable à la demande ; (ii) la requête peut être refusée pour certains motifs, notamment si l'exécution de la demande risque de porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels de la Belgique, et si la demande risque de porter préjudice à des recherches ou à des poursuites menées par les autorités belges.

a8.17. *Régime applicable aux demandes d'entraide dans l'UE*. La loi du 5 août 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale entre les États membres de l'UE a transposé, en droit belge, les décisions-cadres 2003/577/JAI et 2006/783/JAI. Cette loi constitue un cadre unique pour l'exécution des décisions judiciaires à caractère patrimonial. Elle prévoit les causes de refus à l'exécution d'une demande dont l'absence de double incrimination. Le fait que le FT ne soit pas incriminé en Belgique en totale conformité avec la norme internationale peut faire obstacle à l'entraide basée sur une exigence de double incrimination (cf. c.5.2).

a8.18. Capacité de prendre des actions expéditives en réponse à une demande d'entraide relative à l'identification de biens susceptibles d'être saisis et confisqués. La Belgique est en mesure de répondre à de telles demandes d'entraide par l'entraide classique (cf. R.37). L'OCSC dispose aussi maintenant de pouvoirs plus larges afin d'obtenir les informations de ce genre (Loi du 11 février 2014) mais il n'a pas été établi dans quelle mesure ces pouvoirs sont applicables pour répondre à une demande d'entraide.

a8.19. Capacité de prendre des actions expéditives en réponse à une demande d'entraide relative à une demande de saisie. Les mesures d'exécution des décisions étrangères de saisie provenant de pays non membres de l'UE sont prévues au Chapitre III de la loi du 20 mai 1997. La loi énumère les conditions d'exécution de la demande (dont la double incrimination) et établit la procédure d'exécution. En matière de procédures, la chambre du conseil du tribunal de première instance de l'arrondissement judiciaire où les biens concernés se trouvent doit rendre, avant toute saisie, une décision d'exequatur à l'occasion de laquelle elle examine si les conditions de la loi sont remplies. Cette ordonnance est rendue dans le délai de 5 jours après réception de la demande par la chambre du conseil. En cas d'urgence, le juge d'instruction peut ordonner l'exécution des mesures à titre provisoire à condition que la chambre du conseil les confirme a posteriori. La loi du 20 mai 1997 impose la décision de la chambre du conseil tant pour l'obtention de l'exequatur que pour autoriser la transmission des pièces et objets saisis. Dans le cadre européen, la loi du 5 août 2006 prévoit que l'autorité compétente n'est pas le SPF Justice mais le Procureur du Roi du lieu où sont situés les biens en vue d'une coopération directe entre autorités compétentes, ce qui est de nature à faciliter et rendre plus efficace l'exécution des demandes de saisie. Le juge d'instruction doit statuer sur l'exécution de la saisie si possible dans les 24 heures et au plus tard dans les 5 jours de sa saisine. Les autorités indiquent que la procédure prévue par la loi du 20 mai 1997 vise à protéger des intérêts belges éventuels (une instruction belge concernant les mêmes faits ou personnes) ou des intérêts des tiers/parties.

a8.20. Capacité de prendre des actions expéditives en réponse à une demande d'entraide relative à une demande de confiscation. La Belgique traite les demandes de confiscation de la même manière et dans les mêmes délais que les dossiers internes (cf. R.37).

a8.21. **Critère 38.2** – En droit pénal belge, la confiscation est une peine accessoire à une peine principale d'emprisonnement ou d'amende. Il est donc impossible d'appliquer une mesure de confiscation sans condamnation pénale préalable.

a8.22. **Critère 38.3** – La loi du 26 mars 2003 a confié à l'OCSC une mission d'assistance dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale en ce qui concerne la saisie, la confiscation et l'exécution des jugements et arrêts concernant les avoirs patrimoniaux liés à des infractions. L'OCSC est l'autorité qui est responsable

pour la gestion des fonds saisis et vient d'avoir ses responsabilités renforcées dans ce domaine (cf. R.4). L'OCSC est membre du réseau CARIN et le bureau désigné pour le recouvrement des avoirs patrimoniaux (*asset recovery office*) en Belgique. Ce mécanisme prévoit l'échange d'informations entre les divers bureaux nationaux des États membres de l'UE, tant de manière spontanée que sur demande. L'échange se déroule selon les procédures prévues par la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres, qui n'a pas encore été transposée en droit belge. Les autorités indiquent que l'OCSC n'a signé aucun accord avec ses homologues étrangers.

a8.23. **Critère 38.4** – L'article 38 de la loi du 5 août 2006 établit une règle en matière de partage des avoirs confisqués. En cas de coopération avec un pays non membre de l'UE, une clause de partage d'avoirs est également prévue à l'article 8 de la loi du 20 mai 1997.

### *Pondération et conclusion*

a8.24. Les procédures générales d'entraide judiciaire en matière pénale s'appliquent aux demandes d'identification et de confiscation, avec les mêmes doutes concernant leur caractère expéditif. **La Belgique est en grande partie conforme avec la R. 38.**

## Recommandation 39 - Extradition

a8.25. La Belgique a été évaluée en 2005 largement conforme à la norme du GAFI portant sur l'extradition, du fait de procédures d'extradition hors UE problématiques et peu efficaces (ancienne R.39 ; REM 2005, section 6.4). La Belgique coopère avec les États membres de l'UE sur le fondement de la loi relative au mandat d'arrêt européen du 19 décembre 2003, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Hors de l'UE, ce sont les principes classiques de l'extradition qui sont applicables en vertu de la loi du 15 mars 1874 modifiée par la loi du 31 juillet 1985 et dernièrement par la loi du 15 mai 2007, ainsi que sur la base des accords bilatéraux et multilatéraux auxquels la Belgique est Partie. Aucun changement notable n'est intervenu dans la législation belge en matière d'extradition depuis cette évaluation.

a8.26. **Critère 39.1** – a) Les infractions de BC et de FT peuvent donner lieu à extradition. b) La Belgique dispose de procédures d'extradition claires, mais ne permettant pas l'établissement de priorités du fait de l'absence d'outil de gestion des demandes (cf. C.37.2). Dans le cadre du mandat d'arrêt européen, des délais ont été prévus à chaque stade de la procédure dans la loi du 19 décembre 2003. Hors UE, les conditions de mise en œuvre des mandats d'arrêt étranger demeurent lourdes et complexes, avec l'implication de la chambre du Conseil et du gouvernement (cf. REM 2005, section 6.4). De plus, le fait que le FT ne soit pas incriminé en Belgique en totale conformité avec la norme internationale (cf. C.5.2) peut entraver l'extradition. c) L'exécution des demandes d'extradition n'est pas assortie de motifs ou conditions déraisonnables ou indûment restrictifs. Dans le cadre européen, un État membre ne donne pas exécution au mandat d'arrêt européen si (i) un jugement définitif a déjà été rendu par un État membre pour la même infraction contre la même personne (*ne bis in idem*) ; (ii) l'infraction est couverte par une amnistie dans l'État membre d'exécution ; (iii) la personne concernée ne peut pas être considérée responsable par l'État membre d'exécution en raison de son âge. La loi de 1874 pose, comme condition à toute extradition, l'existence d'un traité liant la Belgique au pays requérant. Les conditions dans les traités UE et du Conseil de l'Europe sont conformes au standard.

a8.27. **Critère 39.2** – La Belgique peut extradier ses nationaux et les personnes résidant sur le territoire belge dans un pays membre de l'UE sur la base du mandat d'arrêt européen (éventuellement à la condition que la personne une fois jugée soit renvoyé en Belgique aux fins d'exécution de sa peine). Hors UE, la Belgique n'extrade pas ses nationaux, mais les autorités belges indiquent que les poursuites seront « en principe » engagées lorsque l'État requérant est partie à la Convention européenne d'extradition ou a conclu un accord bilatéral d'extradition avec la Belgique. Ainsi, la Belgique peut refuser l'extradition de ses nationaux (hors UE) sans s'engager à poursuivre le fait à l'origine de la demande. Les critères de refus ne sont pas régis par la loi.

a8.28. 815. **Critère 39.3** – La loi de 1874 exige que les faits pouvant donner lieu à extradition soient punissables tant en vertu du droit belge qu'en vertu de la législation du pays requérant. Toutefois, il n'est pas exigé que la qualification des faits soit identique dans les deux pays. La loi du 19 décembre 2003 instaure



un mandat d'arrêt européen pouvant être exécuté sans contrôle de la double incrimination pour un certain nombre d'incriminations, dont le BC et le FT.

a8.29. **Critère 39.4** – La Belgique dispose de mécanismes simplifiés d'extradition dans le cadre de l'exécution du mandat d'arrêt européen, qui remplace alors le système d'extradition traditionnel. Hors cadre européen, la procédure d'extradition est simplifiée si la personne concernée consent à son extradition.

### *Pondération et conclusion*

a8.30. Les procédures d'extradition ne permettent pas l'établissement de priorités du fait de l'absence d'outil de gestion des demandes et les conditions d'extradition hors UE sont lourdes et complexes, ce qui ne garantit pas une extradition sans retard. L'absence de critères de poursuite ou non en cas de refus d'extradition est également préoccupant. **La Belgique est en grande partie conforme avec la R. 39.**

## **Recommandation 40 – Autres formes de coopération internationale**

a8.31. La Belgique a été évaluée en 2005 conforme à la norme du GAFI qui organisait les autres formes de coopération internationale (hors entraide judiciaire et extradition, ancienne R.40 ; REM 2005, section 6.5). La Recommandation a été modifiée en profondeur en 2012.

a8.32. **Critère 40.1** – Les autorités compétentes en Belgique peuvent rapidement accorder la coopération internationale la plus large possible – à la fois spontanément et sur demande – dans le cadre du BC, des infractions sous-jacentes associées et du FT<sup>2</sup>.

a8.33. Critère C.40.2 : a) La coopération internationale est fondée sur une base légale (cf. C.40.1). b) Il n'y a aucun obstacle à l'utilisation des moyens les plus efficaces pour coopérer. c) La CTIF et la Police fédérale utilisent des canaux, des circuits et mécanismes clairs et sécurisés pour faciliter la transmission et l'exécution des demandes<sup>3</sup>. d) La CTIF, l'AGDA et la Police fédérale disposent de procédures claires pour l'établissement des priorités et pour faciliter la transmission et l'exécution des demandes en temps opportun. Il n'est pas établi que les autres autorités compétentes disposent de canaux de communication et de procédures semblables. e) Les autorités compétentes disposent de procédures claires de protection des informations reçues (cf. C.40.6).

a8.34. **Critère 40.3** – La CTIF, les autorités de police, l'AGDA, la BNB et la FSMA ont conclu des accords bilatéraux, MOU et protocoles pour faciliter la coopération avec un grand nombre d'homologues étrangers. Il n'y a aucune indication que ces accords n'ont pas été négociés et signés en temps opportuns.

a8.35. **Critère 40.4** – La CTIF assure un retour d'informations en temps opportun aux autorités compétentes dont elle a requis l'entraide, quant à l'usage et à l'utilité des informations obtenues (cf. C.40.10)<sup>4</sup>. En ce qui concerne la BNB et la FSMA, le retour d'informations aux autorités requises est assuré de manière systématique (soit en vertu des accords bilatéraux de coopération, soit en conformité avec les dispositions de

2 CTIF : articles 22 al. 2 et 35 de la loi LBC/FT ; Police fédérale : traités multilatéraux (Traité de Prüm, Convention d'application de l'accord de Schengen, canaux Interpol et Europol, etc.), traités bilatéraux avec des États non membres de l'UE ; AGDA : Règlement N° 515/97, Convention de Naples II et loi d'assentiment du 13 septembre 2004 ; autres accords et protocoles d'assistance mutuelle administrative en matière douanière avec des États non membres de l'UE ; Directive du Conseil de l'UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (2011/16/UE) ; Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale telle que modifiée en 2010 ; traités de non double imposition et accords d'échange de renseignements à des fins fiscale ; BNB et FSMA : art. 36/16 de la loi du 22 février 1998 ; et art. 77 de la loi du 2 août 2002.

3 CTIF : Egmont Secure Web, FIU-Net ; Police fédérale : Système d'information Schengen.

4 CTIF : art. 35 de la loi LBC/FT, Décision-cadre 2000/642/JAI.

droit européen). La Police fédérale affirme assurer un retour d'informations quant à ses enquêtes en matière de financement du terrorisme sur demande (sans obligation juridique particulière). LAGDA assure un retour d'informations portant sur l'usage et l'utilité des informations obtenues (sur demande en cas d'échange spontané) sur la base des instruments légaux invoqués réglant l'assistance mutuelle internationale, que celle-ci soit administrative ou pénale (ex. Règlement 515/97, Convention de Naples II) ; un retour est également donné quand les informations fournies mènent à la constatation d'infractions.

a8.36. **Critère 40.5** – Les éléments apportés par les autorités compétentes ne font pas apparaître de refus d'échange, ou l'existence de conditions déraisonnables ou indûment restrictives à l'échange d'informations, en ce qui concerne les quatre points sous ce critère<sup>5</sup>.

a8.37. **Critère 40.6** – Les autorités compétentes ont mis en place des contrôles et des mesures de protection afin de s'assurer que les informations échangées ne sont utilisées qu'aux fins et par les autorités pour lesquelles les informations ont été sollicitées ou fournies, sauf autorisation préalable<sup>6</sup>.

a8.38. **Critère 40.7** – Les autorités compétentes sont obligées d'assurer un degré de confidentialité approprié à toute demande de coopération et aux informations échangées, dans le respect des obligations en matière de respect de la vie privée et de protection des données<sup>7</sup>.

a8.39. **Critère 40.8** – Les autorités compétentes sont en mesure de formuler des demandes au nom d'un homologue étranger et d'échanger avec ceux-ci toutes les informations qui pourraient être obtenues si ces demandes étaient effectuées au niveau interne<sup>8</sup>. Les demandes de renseignements à la CTIF qui émanent des CRF étrangères sont considérées comme des DOS. Elle peut donc utiliser toutes les prérogatives de la loi du 11 janvier 1993 pour traiter lesdites déclarations.

a8.40. **Critère 40.9** – La CTIF dispose d'une base légale appropriée pour coopérer avec ses homologues étrangers dans les cas de BC, d'infractions sous-jacentes et de FT (cf. C.40.1 et C.40.2). La CTIF est également active dans l'échange spontané d'informations.

a8.41. **Critère 40.10** – En ce qui concerne les informations qui sont envoyées par les CRF étrangères, la CTIF complète et renvoie la « fiche de feedback » qui lui est éventuellement demandée. En outre, la CTIF indique que, quand elle utilise des informations étrangères dans le cadre d'une transmission aux autorités judiciaires belges (après autorisation de la CRF qui les a communiquées), elle avise systématiquement son homologue étranger de cette transmission.

a8.42. **Critère 40.11** – La loi du 11 janvier 1993 ne permet à la CTIF d'obtenir la coopération d'une autre CRF que dans la situation où elle est valablement "saisie" par une déclaration émanant d'un déclarant tel que défini dans ladite loi (cf. R.20). Lorsqu'elle reçoit une demande de renseignements d'un homologue étranger, la CTIF peut user de toutes les prérogatives que lui confère la loi du 11 janvier 1993 pour traiter les déclarations suspectes et peut collecter toute information qu'elle est en mesure de consulter et obtenir, directement ou indirectement.

5 CTIF : loi LBC/FT ; Police fédérale : Convention d'application de l'accord Schengen, articles 39 à 46 ; AGDA : art. 19, Convention de Naples II ; BNB : art. 36/14 loi du 22 février 1998 ; FSMA : art. 77 §2 loi du 2 août 2002.

6 CTIF : art. 17, loi LBC/FT ; art. 458 CP ; Police fédérale : art. 44, loi du 5 août 1992 ; art. 458 CP ; AGDA : art. 34 et S., Règlement 515/97 ; BNB : art. 36/17 §1er 3<sup>o</sup> loi du 22 février 1998 ; FSMA : art. 75 §2, loi 2 août 2002.

7 CTIF : art. 35, loi LBC/FT ; art. 458 CP ; Police fédérale : circulaires COL2/2000 et MFO-3 ; art. 458 CP ; AGDA : art. 320 de la loi général sur les douanes et accises ; BNB et FSMA : art. 36/17, §1er, 3<sup>o</sup>, et §4, loi du 22 février 1998 ; art. 77bis, §1er, b), 3<sup>o</sup>, et §5, loi du 2 août 2002.

8 CTIF : art. 22 al. 2, loi LBC/FT ; Police fédérale : Directive commune MFO-3 des Ministres de la Justice et de l'Intérieur ; AGDA : Règlement no 515/97 et art. 8 de la Convention de Naples II ; BNB : art. 36/17, loi du 22 février 1998 ; FSMA : art. 77bis, loi du 2 août 2002.

a8.43. **Critère 40.12 – La BNB et la FSMA** disposent d'une base légale appropriée pour la coopération avec leurs homologues étrangers<sup>9</sup>. Concernant les autres autorités de contrôle du secteur financier, il est à noter que le **SPF Économie** (en charge de la surveillance des entreprises de crédit à la consommation, des établissements de location-financement et des commerçant en diamants ; cf. R.26) et le **SPF Finances** (en charge de la surveillance de Bpost, qui distribue les services financiers postaux ; cf. R.26) n'ont pas fourni d'informations sur la coopération internationale qu'ils sont habilités à mettre en œuvre.

a8.44. **Critère 40.13** – La BNB et la FSMA sont en mesure d'échanger avec leurs homologues étrangers les informations auxquelles elles ont accès au niveau national. En application de leurs lois respectives et des directives européennes pertinentes, elles peuvent déroger à leur obligation de secret professionnel et communiquer des informations confidentielles à leurs homologues étrangers compétents sur la base d'un accord de coopération. Comme indiqué sous le critère 40.12, le SPF Économie et le SPF Finances ne sont en mesure d'échanger de l'information au niveau international, faute de base légale.

a8.45. **Critère 40.14** – La coopération en vue du contrôle des groupes d'institutions financières est organisée à l'échelon européen sur la base de la constitution de collèges de supervision qui facilitent l'échange d'informations et la coopération opérationnelle<sup>10</sup> (cf. dispositions citées sous le c. 40.13).

a8.46. **Critère 40.15** – La BNB renvoie aux dispositions de l'article 36/16 de la loi du 22 février 1998, et indique que les mesures pertinentes relèvent des dispositions législatives organisant les opérations et le contrôle des groupes financiers<sup>11</sup>. Plus spécifiquement, les législations sectorielles de contrôle<sup>12</sup> organisent le droit pour les autorités compétentes d'un État membre de l'Espace économique européen de rechercher elles-mêmes en Belgique des informations et ce, après en avoir avisé la BNB ou la FSMA, à moins que celles-ci ne procèdent elles-mêmes à cette recherche pour le compte de l'homologue étranger, auquel cas l'autorité étrangère peut être associée à la vérification si elle le juge nécessaire. S'agissant d'autorités compétentes relevant d'un État tiers, les modalités de la vérification sur place sont réglées dans la convention de collaboration conclue entre la BNB ou la FSMA et cette autorité.

a8.47. **Critère 40.16** – La BNB et la FSMA doivent disposer de l'autorisation préalable de l'autorité de contrôle requise pour toute dissémination ou utilisation des informations échangées. Lorsque la BNB et la FSMA reçoivent des informations confidentielles, ces informations sont couvertes par leurs obligations légales de secret professionnel. Ces informations ne peuvent être utilisées qu'aux seules fins du contrôle pour

9 BNB : art. 36/16, loi du 22 février 1998 ; FSMA : art. 77, loi du 2 août 2002. Certaines lois sectorielles contiennent également des dispositions pertinentes en la matière (intermédiaires en assurances, sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement, sociétés de gestion d'organismes de placement collectif).

10 Directive 2009/111/CE du 16 septembre 2009 ; Directive 2009/138/CE du 25 novembre 2009 ; Loi du 28 juillet 2011 ; Loi du 25 avril 2014 (articles 158 à 162 et 319 à 326) ; Loi du 6 avril 1995 (article 95, §5ter et §5quater) ; Arrêté royal du 12 août 1994 (articles 9bis à 13).

11 Loi 25 avril 2014 art. 158 à 162 (succursales d'établissements belges à l'étranger) et 319 à 326 (succursales d'établissements étrangers en Belgique) ; Loi du 6 avril 1995 (article 95, §5ter en §5 quater) ; Arrêté royal du 20 décembre 1995 (article 9) ; Loi du 9 juillet 1975 (article 70) ; Loi du 21 décembre 2009 (article 47).

12 Établissements de crédit: art. 217, §2 et 324 de loi du 25 avril 2014; entreprises d'assurances: art. 70 et 91septies, §3 de la loi du 9 juillet 1975 ; sociétés de bourse: art. 13 de l'arrêté royal du 12 août 1994 et art. 9 de l'arrêté royal du 21 décembre 1995 ; entreprises de réassurance : art. 87, §3 de la loi du 16 février 2009; établissements de paiement : art. 42 de la loi du 21 décembre 2009 ; sociétés de gestion de portefeuille et de conseils en investissement : article 95, §§5, 5ter et 5quater de la loi du 6 avril 1995 et articles 9bis à 13 de l'arrêté royal du 12 août 1994 ; sociétés de gestion d'organismes de placement collectifs : article 241, §5 de la loi du 3 août 2012 et articles 9bis à 13 de l'arrêté royal du 12 août 1994.

lesquelles elles leur ont été transmises. Elles ne peuvent être utilisées à d'autres fins ou transmises à d'autres personnes ou autorités sans l'autorisation de l'autorité qui les a transmises<sup>13</sup>.

a8.48. **Critère 40.17** – Les services de la **Police fédérale** sont en mesure d'échanger les informations auxquelles ils ont accès au niveau national avec leurs homologues étrangers à des fins de renseignement ou d'enquête dans le cadre d'affaires de BC, d'infractions sous-jacentes associées ou de FT, y compris dans le but d'identifier et de dépister le produit et les instruments du crime (cf. C.40.2 et C.40.3). La Décision 2007/845/JAI du Conseil du 6 décembre 2007 relative à la coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs des États membres (*Asset Recovery Offices*) en matière de dépistage et d'identification des produits du crime ou des autres biens en rapport avec l'infraction prévoit un échange rapide d'informations aux fins de permettre de lutter efficacement contre la criminalité organisée transfrontalière.

a8.49. **Critère 40.18** – Cette coopération policière se déroule notamment dans le cadre légal prévu aux conventions conclues entre Interpol, Europol ou Eurojust et les pays tiers.

a8.50. **Critère 40.19** – Les équipes communes d'enquête (JIT) sont prévues par la loi du 9 décembre 2004 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale qui traduit en droit belge les dispositifs prévus par l'Acte du Conseil du 29 mai 2000 établissant la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'UE et la Décision-cadre 2002/465/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête. Dans le cadre douanier, l'équipe commune d'enquête spéciale est une des formes particulières de coopération transfrontalière portées par le Titre IV de la Convention de Naples II.

a8.51. **Critère 40.20** – Concernant l'échange d'informations entre **autorités non homologues**, pour la CTIF, l'échange indirect n'est pas explicitement prévu dans la loi LBC/FT. Les autorités indiquent que de tels échanges sont néanmoins possibles. Il n'existe aucun mécanisme formel permettant à la Police fédérale de procéder à de tels échanges. Aucun mécanisme d'échange d'informations n'est prévu avec des autorités étrangères non homologues de l'Administration des douanes.

### *Pondération et conclusion*

a8.52. L'échange d'informations entre autorités non homologues n'est pas organisé en Belgique. Par ailleurs, deux des autorités de contrôle (SPF Économie et SPF Finance) n'ont pas la capacité de coopérer avec des autorités étrangères ayant des compétences comparables. **La Belgique est en grande partie conforme avec la R. 40.**

13 BNB : art. 36/17, §3 et §4, loi 22 février 1998 ; FSMA : art. 77bis, §4 et §5, loi du 2 août 2002.

## 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

GAFI



© GAFI

[www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)

avril 2015

**Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme - Belgique**  
***Rapport du quatrième cycle d'évaluations mutuelles***

Dans ce rapport: un résumé des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) en place en Belgique au moment de la visite sur place (30 juin – 15 juillet 2014). Ce rapport analyse le niveau de conformité avec les 40 Recommandations du GAFI et d'efficacité du dispositif belge de LBC/FT, et émet des recommandations en vue de renforcer ce dispositif.