



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

**4. Financement du terrorisme et
financement de la prolifération**

Efficacité et conformité technique



Référence de citation:

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

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

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

© 2015 GAFI/OECD. Tous droits réservés.

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

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'avoirs 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

démontré 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-Qaïda) 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 consécutive 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 »¹ 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 RPDC2.

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 visés³. 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 RPDC⁴.

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.

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^{er} 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 EUR¹. 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^{er} 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 1373². 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 terrorisme³.

- b.** Les désignations doivent avoir lieu « sans préavis » (« ex parte ») à la personne ou l'entité identifiée⁴. 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 européen⁵ 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 1988⁶. 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 européenne⁷. 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 désignées⁸. 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 pénale⁹. 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 belge¹⁰.

- 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 économiques¹¹. 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), 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 Commission¹³. 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 belge¹⁴.

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 extraordinaires¹⁵.

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. L'UE a également publié des Meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives¹⁶. 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 entreprises¹⁷. 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/.

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 grandes¹⁸ 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.

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