

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1994-1995**

8 MAART 1995

Ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld

Ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE FINANCIËN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER VAN THILLO**

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER VAN FINANCIËN

Het globaal plan van de Regering voor de werkgelegenheid, het concurrentievermogen en de sociale zekerheid (november 1993) bevat volgende zinsnede:

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen:

1 Vaste leden: de heer Cooreman, voorzitter, mevrouw Cahay-André, de heren Deprez, Didden, Dighneef, Garcia, Geens, Kenzeler, Leroy, Moens, Tavernier, Vancrombruggen, van Weddingen en Van Thillo, rapporteur.

2 Plaatsvervangers: de heren De Roo, Loones en Wintgens.

R. A 16817 en 16670*Zie:***Gedr. St. van de Senaat:**

1323-1 (1994-1995): Ontwerp van wet.

1161-1 (1993-1994): Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

SÉNAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1994-1995**

8 MARS 1995

Projet de loi modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux

Projet de loi modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux

RAPPORT

**FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES FINANCES
PAR M. VAN THILLO**

I. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU MINISTRE DES FINANCES

Le plan global du Gouvernement pour l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale (novembre 1993) comprend le passage suivant:

Ont participé aux travaux de la commission:

1. Membres effectifs: M. Cooreman, président, Mme Cahay-André, MM. Deprez, Didden, Dighneef, Garcia, Geens, Kenzeler, Leroy, Moens, Tavernier, Vancrombruggen, van Weddingen et Van Thillo, rapporteur.

2. Membres suppléants: MM. De Roo, Loones et Wintgens.

R. A 16817 et 16670*Voir:***Documents du Sénat:**

1323-1 (1994-1995): Projet de loi.

1161-1 (1993-1994): Projet transmis par la Chambre des représentants.

« De wet van 11 januari 1993 op het witwassen van kapitalen is van toepassing op kapitalen die voortkomen uit overtredingen betreffende een bepaald aantal domeinen: terrorisme, georganiseerde criminaliteit, onwettige handel in verdovende middelen, onwettige handel in wapens en goederen, clandestiene handel in arbeidskrachten, mensenhandel, uitbating van de prostitutie. In het eerste verslag dat de Cel voor financiële informatieverwerking, in toepassing van artikel 11, § 4, van de wet van 11 januari 1993 zal opstellen, zal de Cel, in het licht van haar ervaring, voorstellen formuleren over de eventuele uitbreiding van het toepassingsgebied tot de kapitalen afkomstig van volgende overtredingen:

- beursdelicten (voorkennis en manipulatie van koersen);
- overtredingen op de wetgeving betreffende de kredietinstellingen (onwettig beroep op openbaar sparen);
- fraude ten nadele van de begroting van de Europese Unie;
- financiële misdrijven;
- ernstige en georganiseerde fiscale fraude (B.T.W.-carrousels) ».

Een uitbreiding van de bevoegdheden van de Cel tot de hogervermelde misdrijven komt in feite neer op een overname van de criminaliteitsvormen, waarvoor de Centrale dienst voor de bestrijding van de georganiseerde economische en financiële delinquentie bevoegd is. Voor sommige van deze misdrijven is de Cel thans reeds bevoegd, omdat ze zich voordoen in het kader van de georganiseerde misdaad of als illegale handel in goederen en koopwaren kunnen worden beschouwd.

In haar eerste activiteitenverslag schrijft de Cel dat een uitbreiding van haar bevoegdheid tot de vormen van grote financiële criminaliteit geen principiële problemen oproept, voor zover men erover waakt het door de Belgische wetgever gewild evenwicht, voorwaarde voor de doeltreffendheid van het systeem, te handhaven.

De Cel stelt voor haar bevoegdheid niet alleen uit te breiden tot de hogergenoemde criminaliteitsvormen, maar ook tot andere ernstige vormen van criminaliteit, zelfs als ze niet kaderen in de georganiseerde misdaad (bijvoorbeeld omkoping van openbare ambtenaren, gijzeling).

Het voornaamste doel van dit wetsontwerp is dan ook de bevoegdheden *ratione materiae* van de Cel, overeenkomstig haar advies, uit te breiden.

Verder wil het wetsontwerp het in artikel 505 van het Strafwetboek omschreven misdrijf van verruimde heling, op grond waarvan het witwassen van geld

« La loi du 11 janvier 1993 sur le blanchiment des capitaux s'applique aux capitaux provenant d'infractions liées à un certain nombre de domaines: terrorisme, criminalité organisée, trafic illicite de stupéfiants, trafic illicite d'armes, de biens et de marchandises, trafic de main-d'œuvre clandestine, trafic d'êtres humains, exploitation de la prostitution. Dans le premier rapport que la cellule de traitement des informations financières dressera, en application de l'article 11, § 4, de la loi du 11 janvier 1993, des suggestions seront formulées à la lumière de l'expérience, sur l'extension éventuelle du champ d'application aux capitaux provenant d'une des infractions suivantes:

- infractions boursières (délit d'initié et manipulation de cours);
- infractions à la législation sur les établissements de crédit (appel illicite à l'épargne publique);
- fraude au préjudice du budget de l'Union européenne;
- escroquerie financière;
- fraude fiscale grave et organisée (carrousels T.V.A.). ».

L'extension des attributions de la cellule aux délits visés ci-dessus reviendrait en fait à reprendre les formes de criminalité pour lesquelles est compétent l'Office central de lutte contre la délinquance économique et financière organisée (O.C.D.E.F.O.). La cellule est déjà compétente actuellement pour certains de ces délits, parce qu'ils se produisent dans le cadre du crime organisé ou peuvent être considérés comme trafic illicite de biens et de marchandises.

Dans son premier rapport d'activité, la cellule écrit qu'une extension de ses compétences aux formes de grande criminalité financière ne soulève pas de problème de principe, pour autant que l'on veuille à préserver l'équilibre voulu par le législateur belge, condition d'efficacité du système.

La cellule propose d'étendre sa compétence non seulement aux formes de criminalité susvisées, mais aussi à d'autres formes graves de criminalité, même si elles n'entrent pas dans le cadre du crime organisé (par exemple, la corruption de fonctionnaires publics et la prise d'otages).

L'objectif principal du présent projet de loi est donc d'étendre les compétences *ratione materiae* de la cellule, conformément à l'avis donné par celle-ci.

Un autre objectif du projet est de mieux faire correspondre le délit de recel élargi, mentionné à l'article 505 du Code pénal et permettant de poursui-

wordt vervolgd, beter afstemmen op het witwassen van geld in de zin van de wet van 11 januari 1993, ten einde de vervolging van het strafrechtelijk misdrijf doelmatiger te maken.

II. ALGEMENE BESPREKING

Wat betreft het wetsontwerp in zijn geheel, heeft een lid het gevoel dat de minister onvoldoende beseft dat in realiteit de bedienden van de financiële instellingen de verantwoordelijkheid dragen voor de verplichtingen die worden opgelegd aan de financiële instellingen. Het is immers het loketpersoneel dat op dit ogenblik de wet in de praktijk moet toepassen. Zij worden verondersteld complexe mechanismen te doorgronden.

Het lid beklemtoont dat het voor het personeel achter het loket dikwijls onmogelijk is om na te gaan of er bij een transactie al dan niet sprake is van een beursmisdrijf, een financiële oplichting, illegale drughandel, terrorisme,...

Op de duur zoekt iedereen naar alle mogelijke misdrijven die zullen plaatsvinden via het financieel systeem. Het lid beklemtoont volledig gekant te zijn tegen welk misdrijf ook, maar men mag niet vragen aan het financieel stelsel als dusdanig om op te treden als gerechtelijke politie voor de Cel voor financiële informatieverwerking die dan moet beslissen om de informatie door te geven aan het parket.

De minister stipt aan dat het nieuwe artikel 3, § 2, de bestaande verplichtingen voor de financiële instellingen niet wijzigt.

De minister ontkent niet dat er zich praktische toepassingsproblemen opdringen voor de loketbediende. Daarom werd een werkgroep opgericht onder leiding van de voorzitter van de Cel voor financiële informatieverwerking en samengesteld uit vertegenwoordigers van de financiële instellingen, die zal evalueren of een vereenvoudiging van de praktische uitvoering van de wet noodzakelijk is.

Het commissielid is het niet eens met de minister en meent dat er onmiskenbaar meer misdrijven worden opgenomen in de lijst van illegale gelden of activa, waardoor de verplichtingen van de financiële instellingen wel verzwaren. Wat is het standpunt van de Belgische Vereniging van Banken ter zake?

De minister antwoordt dat de bovengenoemde werkgroep werd opgericht nadat vooraf contacten werden gelegd met de voorzitter van de Belgische Vereniging van Banken teneinde na te gaan of de toepassing van de huidige wet geen te zware verplichtingen meebrengt voor het personeel van de financiële instellingen. Dit onderzoek is thans nog aan de gang.

vre le blanchiment d'argent, au blanchiment d'argent au sens de la loi du 11 janvier 1993, de manière à rendre plus efficace la poursuite du délit pénal.

II. DISCUSSION GÉNÉRALE

Par rapport au projet de loi pris dans son ensemble, un membre a le sentiment que le ministre n'a pas suffisamment conscience qu'en réalité, les employés des établissements financiers portent la responsabilité des obligations imposées à ces établissements. C'est, en effet, le personnel des guichets qui doit actuellement, dans la pratique, appliquer la loi. Ces personnes sont supposées maîtriser des mécanismes complexes.

L'intervenant souligne que pour le personnel affecté aux guichets, il est souvent impossible de vérifier si une transaction relève d'un délit boursier, d'une escroquerie financière, d'un trafic de drogue, du terrorisme,...

À la longue, tout le monde recherchera par le biais du système financier tous les délits possibles qui se produiront. L'intervenant souligne son hostilité complète à tout délit quel qu'il soit, mais on ne peut pas demander au système financier comme tel qu'il serve de police judiciaire à la Cellule de traitement des informations financières, laquelle doit alors décider de transmettre les informations au parquet.

Le ministre souligne que le nouvel article 3, § 2, ne modifie pas les obligations actuelles des établissements financiers.

Il ne nie pas que des problèmes d'application pratique se posent pour le préposé au guichet. C'est la raison pour laquelle on a constitué un groupe de travail sous la direction du président de la Cellule de traitement des informations financières, pour évaluer s'il y a lieu de simplifier l'exécution pratique de la loi.

Le commissaire ne partage pas le point de vue du ministre et estime que l'on inscrit incontestablement des délits supplémentaires dans la liste des fonds ou actifs illégaux, ce qui alourdira bel et bien les obligations des établissements financiers. Quel est le point de vue de l'Association belge des banques en la matière?

Le ministre répond que le groupe de travail précité a été constitué à la suite de contacts préalables avec le président de l'Association belge des banques, afin d'évaluer si, dans l'application de la loi actuelle, on n'impose pas des obligations trop lourdes au personnel des institutions financières. Cet examen est en cours.

Volgens sommigen rijzen er reeds toepassingsproblemen.

Aansluitend bij de bezorgdheid van vorige spreker, merkt een lid op dat de loketbediende de verantwoordelijkheid heeft om geld van illegale herkomst, herkomst die in dit artikel wordt opgesomd, aan te geven. Om een illegale herkomst te vermoeden, moet de bediende een inzicht hebben in de manier waarop illegale gelden worden witgewassen en op de wetgeving die overtreden wordt. Van de gewone loketbediende wordt dus een kennis verondersteld die hem weinig realistisch lijkt. In welke mate is de leiding van een financiële instelling verantwoordelijk als de bediende een verkeerde inschatting maakt?

De eerste interveniënt verwijst naar de memorie van toelichting [Gedr. St. Senaat, nr. 1323-1 (1994-1995), blz. 3]:

« Het is evenwel onmogelijk in de tekst zelf van de wet op exhaustieve wijze de artikelen van de verschillende fiscale codes op te sommen, die kunnen worden overtreden.

Het is veeleer aangewezen hier de criteria te preciseren van de ernst en de organisatie waaraan het strafrechtelijk strafbare fiscale misdrijf moet beantwoorden, om in het toepassingsveld van de wet te vallen. »

Het lijkt hem onwaarschijnlijk dat de wetgever het dus aan een loketbediende overlaat om te evalueren welke feiten al dan niet onder het toepassingsgebied van de wet vallen.

Een andere spreker stipt aan dat dit artikel 1 enkel bepaalt wanneer er een meldingsplicht is. Er is dus nog geen veroordeling of zelfs geen proces aangespannen. Daarom moet de tekst niet zo duidelijk gedefinieerd zijn als in een strafwet. Op basis van een niet-juridische omschrijving bestaat er dus een meldingsplicht. De instellingen die deze aangifteplicht hebben, zullen zich echter wellicht wel afvragen wat er met deze aangifte gebeurt, m.a.w. wat het resultaat is van de gevraagde inspanning.

In antwoord op de opmerking van de laatste spreker antwoordt de minister dat de plicht die de betrokken financiële instellingen hebben erin bestaat aan de Cel voor financiële informatieverwerking feiten mee te delen die een aanwijzing zouden kunnen vormen voor het witwassen van geld. Indien een bankbediende die indruk krijgt, moet hij die informatie enkel melden. De meldingsplicht wordt door dit ontwerp geenszins gewijzigd.

De andere problemen, nl. de problemen in verband met de praktische toepassing, worden niet veroorzaakt of vergroot door dit ontwerp. Die

Selon certains, se posent déjà des problèmes d'application.

Un commissaire dit partager l'inquiétude de l'intervenant précédant et fait observer que le guichetier est tenu de déclarer les capitaux dont l'origine est illicite et correspond à un des cas énumérés à cet article. Pour pouvoir soupçonner une origine illicite, l'employé doit avoir un aperçu de la façon dont des capitaux illicites sont blanchis et de la législation enfreinte. On suppose donc, de la part du simple guichetier, une connaissance qui ne semble guère réaliste à l'intervenant. Dans quelle mesure la direction d'un établissement financier est-elle responsable lorsque le préposé fait une estimation erronée?

Le premier intervenant renvoie à l'exposé des motifs [Doc. Sénat, n° 1323-1 (1994-1995), p. 3]:

« Il est toutefois impossible de reprendre dans le texte de la loi lui-même de manière exhaustive l'énumération des articles des différents codes fiscaux auxquels il peut être contrevenu.

Il s'indique plutôt de préciser ici les critères de gravité et d'organisation auxquels doit répondre l'infraction fiscale pénalement punissable pour tomber dans le champ d'application de la loi. »

Il lui semble invraisemblable que le législateur laisse à un guichetier le soin d'évaluer quels faits relèvent ou non du champ d'application de la loi.

Un autre intervenant note que cet article 1^{er} précise uniquement quand il y a obligation de communication. Aucune condamnation n'a donc encore été prononcée et aucun procès n'a même été intenté. C'est pourquoi le texte ne doit pas être défini aussi clairement que celui d'une loi pénale. Il existe donc une obligation de communication sur la base d'une définition non juridique. Toutefois, les établissements soumis à cette obligation de déclaration se demanderont peut-être ce qu'il adviendra de cette déclaration, en d'autres termes, quel sera le résultat de l'effort qui leur est demandé.

Se référant à la dernière intervention, le ministre répond que l'obligation qui existe pour les institutions concernées est une obligation de communication à la Cellule de traitement des informations financières d'un fait qui pourrait être l'indice d'un blanchiment de capitaux. Si l'employé de banque a ce sentiment, sa seule obligation est de communiquer l'information. L'obligation de communication n'est en rien modifiée par le présent projet.

Les autres problèmes qui se posent, ceux des modalités pratiques d'application, ne sont pas provoqués ou accrus par le présent projet. Ces problèmes sont à

problemen moeten nader bepaald worden door de Cel voor financiële informatieverwerking en door de betrokken instellingen in de bovengenoemde werkgroep.

Het is juist dat artikel 3, § 2, wordt uitgebreid wat de soorten criminele activiteiten betreft die aan de basis kunnen liggen van de illegale herkomst van geld of activa. Die uitbreiding vereenvoudigt de taak van de banken aangezien zij gemakkelijker kunnen bepalen dat de herkomst van de kapitalen wel degelijk past in de beperkende lijst van artikel 3, § 2.

De eerste spreker vreest dat de financiële instellingen en de bedienden zullen verantwoordelijk worden gesteld door een tekst die zeer complex is en die betrekking heeft op een zeer groot aantal bank- en beursttransacties. In de memorie van toelichting (blz. 5) staat: «Het komt dus elke lidstaat toe zijn eigen omschrijving van misdadige activiteit vast te leggen.» Welke wetgeving is ter zake van toepassing in de ons omringende landen?

De minister antwoordt dat de wetgeving in bepaalde buurlanden ruimer is en elke misdadige activiteit beoogt. Wij zijn niet zo ver gegaan, precies om te voorkomen dat de loketbedienden die in rechtstreeks contact met de klant staan, voor een onmogelijke taak zouden worden geplaatst en om te verhinderen dat de Cel voor financiële informatieverwerking zou worden overstelpt met gegevens waardoor zij onmogelijk haar rol van filter kan spelen en dat ten slotte ook de parketten het te druk krijgen met minder belangrijke zaken.

De Regering heeft het evenwel nuttig geacht het begrip «georganiseerde misdaad» te preciseren. De meeste toevoegingen waren reeds in de bestaande tekst vervat, waarin reeds ruime formuleringen stonden zoals «georganiseerde misdaad», «illegale handel in wapens, goederen en koopwaren», enz.

Op verzoek van de financiële tussenpersonen heeft de Regering het begrip «georganiseerde misdaad» toegelicht door over te nemen wat zich in een tekst van het ministerie van Justitie bevond [koninklijk besluit van 11 juli 1994 waarin de bevoegdheden van de Centrale Dienst voor de bestrijding van de georganiseerde economische en financiële delinquentie (C.D.G.E.F.I.D.) worden omschreven]. In die tekst wordt de fraude vermeld die de financiële belangen van de Europese Unie schaadt. Die fraude is een bekend misdaadfenomeen dat begrepen moet worden in de zin van het nieuwe artikel 209A, eerste lid, van het Verdrag van Maastricht. De lidstaten moeten in hun wetgeving de fraude ten nadele van de financiële belangen van de Europese Unie vermelden bij de zware criminele handelingen die aanleiding kunnen geven tot de toepassing van de wet op het witwassen van geld. Daarenboven is elke lidstaat verplicht een verslag op te stellen over de maatregelen die genomen werden ter bestrijding van de fraude ten nadele van de Europese begroting.

déterminer par la Cellule de traitement des informations financières et les organismes concernés au sein du groupe de travail précité.

Il est vrai que l'article 3, § 2, est élargi dans le libellé quant aux types d'activités criminelles qui peuvent constituer «une origine illicite». Cet élargissement facilite la tâche des banques puisqu'elles peuvent déterminer plus aisément que l'origine des capitaux entre bien dans la liste limitative de l'article 3, § 2.

Le premier intervenant craint que les établissements financiers et les employés ne soient rendus responsables par un texte qui est très complexe et qui porte sur un nombre très élevé de transactions bancaires et boursières. Dans l'exposé des motifs (p. 5), on peut lire: «Il appartient donc à chaque État d'adopter sa propre définition d'activité criminelle.» Quelle est la législation applicable en la matière dans les pays voisins?

Le ministre répond que la législation dans certains pays voisins est plus large et vise toute activité criminelle. Nous ne sommes pas allés si loin, en particulier pour la raison qu'on ne veut pas rendre les choses impossibles pour ceux qui sont en première ligne, et ensuite aboutir à inonder la Cellule de traitement des informations financières, qui sera dès lors incapable de jouer le rôle de filtre et, finalement, encombrera les parquets eux-mêmes par des affaires moins importantes.

Toutefois, le Gouvernement a estimé utile de préciser la notion de «criminalité organisée». La plupart des qualifications ajoutées étaient déjà incluses dans le texte existant, qui avait des formulations larges comme «criminalité organisée», «trafic illicite d'armes, de biens et de marchandises», etc.

À la demande des intermédiaires financiers, le Gouvernement a explicité la notion de «criminalité organisée», en reprenant ce qui se trouvait dans un texte émanant du Ministère de la Justice [l'arrêté royal du 11 juillet 1994, qui précise les compétences de l'Office central de lutte contre la délinquance économique et financière organisée (O.C.D.E.F.O.)]. Ce texte faisait état de la fraude au préjudice des intérêts financiers de l'Union européenne. Cette fraude est un phénomène criminel bien connu. Il faut l'entendre au sens de l'article 209A, alinéa 1^{er} nouveau, du traité de Maastricht. Les États membres doivent incorporer dans leurs législations, parmi les actes criminels graves pouvant donner lieu à l'application de la loi sur le blanchiment, la fraude à l'égard des intérêts financiers de l'Union européenne. En plus, chaque État membre est tenu d'établir un rapport sur les mesures qu'il prend pour lutter contre la fraude au préjudice du budget européen.

Een lid vraagt welke sancties opgelegd worden aan een bank die zijn verplichtingen niet nakomt.

De minister legt uit dat de toezichthoudende overheid (in dit geval de Commissie voor het Bank- en Financiewezen) een administratieve geldboete kan opleggen aan de bank (artikel 22 van de wet van 11 januari 1993) gaande van 10 000 frank tot 50 miljoen frank. Zij kan ook andere maatregelen nemen die eventueel een weerslag kunnen hebben op de vergunning van de bank. Ten slotte kan de Commissie voor het Bank- en Financiewezen beslissen om de genomen maatregelen openbaar te maken. Tevens kunnen de personen binnen de bank, die effectief aan uitwassen van geld hebben gedaan, vervolgd worden op basis van artikel 505 van het Strafwetboek.

Volgens een lid impliceert dit dat de directie van een bank volledig afhankelijk is van haar eigen bedienden die, zelfs indien zij eerlijk zijn, nietsvermoedend kunnen zijn.

Een commissielid verwijst naar de memorie van toelichting, waar wordt vermeld dat voor de beursmisdrijven men erover dient te waken de werking van de bevoegde overheden, meer in het bijzonder deze van de Commissie voor het Bank- en Financiewezen en van de Cel voor financiële informatieverwerking, zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. Het wetsontwerp inzake de secundaire markten, het statuut van en het toezicht op de beleggingsondernemingen, de bemiddelaars en beleggingsadviseurs [Gedr. St. Senaat, nr. 1352-1 (1994-1995)] daarentegen ontnemt de Commissie voor het Bank- en Financiewezen haar bevoegdheden op het vlak van beursmisdrijven en draagt ze over aan de directiecomités van de Effectenbeursvennootschappen. De bevoegde overheden inzake beursdelicten zijn dus deze directiecomités en de Cel voor financiële informatieverwerking en niet langer de Commissie voor het Bank- en Financiewezen.

Een ander commissielid verwijst naar het wetsvoorstel tot aanvulling van artikel 2, eerste lid, van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld [Gedr. St. Senaat, nr. 669-1 (1992-1993)]. Dit wetsvoorstel beoogt het toepassingsgebied *ratione personae* van de wet van 11 januari 1993 uit te breiden tot de notarissen, de makelaars in onroerend goed en de ondernemingen tot aankoop en verkoop van onroerend goed. Uit de gerechtelijke praktijkervaring blijkt dat opbrengsten uit misdrijven vaak geïnvesteerd worden in onroerend goed, immobiliënprojecten e.d. via de zogenaamde « *off-shore* »-bedrijven en allerlei buitenlandse financiële constructies, waar omzeggens altijd « *off-shore* »-bedrijven bij betrokken zijn. De uit misdrijven verkregen fondsen hoeven niet noodzakelijk via de in de wet van 11 januari 1993 vernoemde instellingen geïnvesteerd of begeleid te worden. Vaak gebeurt dit via derden, waaronder de notarissen in het geval van het verwer-

Un membre demande quelles sont les sanctions lorsqu'une banque ne remplit pas ses obligations.

Le ministre explique que l'autorité de tutelle (dans le cas présent, la Commission bancaire et financière) peut infliger à la banque une amende administrative (article 22 de la loi du 11 janvier 1993) de 10 000 francs à 50 millions de francs. Elle peut également prendre d'autres mesures qui auront éventuellement une incidence sur l'agrément de la banque. Enfin, la Commission bancaire et financière peut décider de publier les mesures qu'elle a prises. Les personnes qui, au sein de la Banque, se sont effectivement rendues coupables de blanchiment de capitaux peuvent également être poursuivies sur la base de l'article 505 du Code pénal.

Selon un membre, cela implique que la direction d'une banque est pieds et poings liés à ses propres employés qui, même honnêtes, pourraient ne rien avoir vu de mal.

Un commissaire renvoie à l'exposé des motifs, qui précise que, dans le domaine des infractions boursières, il faudra veiller à coordonner au mieux l'action des autorités compétentes, en particulier celles de la Commission bancaire et financière et de la Cellule de traitement des informations financières. Le projet de loi relatif aux marchés secondaires, au statut des entreprises d'investissement et à leur contrôle, aux intermédiaires et conseillers en placements [Doc. Sénat, n° 1352-1 (1994-1995)], par contre, prive la Commission bancaire et financière de ses compétences en matière de délits boursiers et les transfère aux comités de direction des sociétés de bourse de valeurs. Les autorités compétentes en matière de délits boursiers sont donc ces comités de direction ainsi que la Cellule de traitement des informations financières et non plus la Commission bancaire et financière.

Un autre commissaire renvoie à la proposition de loi complétant l'article 2, premier alinéa, de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux [Doc. Sénat, n° 669-1 (1992-1993)]. Cette proposition de loi vise à étendre le champ d'application *ratione personae* de la loi du 11 janvier 1993 aux notaires, aux courtiers immobiliers et aux entreprises d'achat et de vente de biens immobiliers. La pratique judiciaire nous apprend que le produit des infractions est souvent investi en biens immobiliers, en projets immobiliers, etc., par le biais d'entreprises dites « *off-shore* » et de diverses constructions financières étrangères, dans lesquelles des entreprises « *off-shore* » sont pour ainsi dire toujours impliquées. Les fonds provenant d'infractions ne doivent pas nécessairement être investis ou placés par le truchement des établissements cités par la loi du 11 janvier 1993. Ils le sont souvent par des tiers, notamment les notaires en cas d'acquisition de biens immobiliers, ou par des socié-

ven van onroerend goed, of via immobiliënmaatschappijen middels het verwerven van participaties, kapitaalbreng, enz. Deze personen beschikken aldus over belangrijke informatie. Het is van het grootste belang dat ook aan de notarissen en de makelaars in onroerend goed de verplichting wordt opgelegd om hun informatie nopens de herkomst van de aangebrachte kapitalen of nopens de intenties van de betrokken partijen mede te delen aan de Cel voor financiële informatieverwerking.

De minister verklaart dat de Cel voor financiële informatieverwerking werd geraadpleegd over het probleem van de uitbreiding van het toepassingsgebied *ratione personae* van artikel 2 van de wet. De cel heeft een gunstig advies gegeven wat betreft de uitbreiding tot de notarissen.

Artikel 2 bepaalt overigens reeds dat de Koning andere financiële instellingen of personen kan toevoegen aan de in het eerste lid bedoelde lijst. Vervolgens is de kwestie besproken in de Regering en de minister van Justitie heeft in dit verband de wens geuit vooraf overleg te plegen met de notarissen om na te gaan op welke manier zij verplicht kunnen worden hun medewerking te verlenen aan de strijd tegen het witwassen. De minister is van mening dat de door de wet bepaalde regels die ontworpen zijn voor de financiële tussenpersonen, niet zonder meer van toepassing kunnen worden verklaard op de notarissen.

De minister zal bij de minister van Justitie aandringen op een eerste verslag over het overleg met de notarissen.

Wat de uitbreiding betreft tot de vastgoedmakelaars en de vastgoedmaatschappijen werden enkele principiële bezwaren geopperd. Daarenboven wordt de kwestie onderzocht door de Financiële Actiegroep (F.A.G.), die de strijd tegen het witwassen van kapitalen poogt te coördineren. De Cel voor financiële informatieverwerking heeft voorgesteld het standpunt van de F.A.G. af te wachten.

Een lid meent dat deze uitbreiding ertoe zal leiden dat de notarissen alle door hun verleden akten zullen doorgeven aan de Cel voor financiële informatieverwerking om zich in te dekken. Hierdoor zal het werkvolume van de cel zodanig toenemen dat een onbetaalbare administratie wordt gecreëerd.

III. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 1

Een lid verwijst naar het artikel 1 van het ontwerp, dat artikel 3, § 2, van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld wijzigt. Waarom

tés immobilières grâce à l'acquisition de participations, l'apport de capitaux, etc. Ces personnes disposent ainsi de renseignements importants. Il est primordial d'imposer aux notaires et aux courtiers immobiliers également l'obligation de communiquer à la Cellule de traitement des informations financières leurs informations relatives à l'origine des capitaux apportés ou aux intentions des parties concernées.

Le ministre déclare que la Cellule de traitement des informations financières a été interrogée sur la question d'extension du champ d'application *ratione personae* de l'article 2 de la loi. La cellule a donné un avis favorable à l'extension aux notaires.

D'ailleurs, l'article 2 prévoit déjà que le Roi peut ajouter d'autres organismes financiers ou personnes à la liste prévue à l'alinéa 1^{er}. Ensuite, la question a été discutée au sein du Gouvernement et le ministre de la Justice a exprimé le souhait de pouvoir mener à ce sujet une concertation préalable avec les notaires, afin de voir de quelle manière on pourrait leur imposer des obligations de collaboration à la lutte contre le blanchiment. Le ministre considère que les modalités prévues par la loi et conçues en fonction des intermédiaires financiers, ne sont pas applicables telles quelles aux notaires.

Le ministre insistera auprès de son collègue de la Justice pour qu'il fasse un premier rapport sur la concertation avec les notaires.

Par contre, en ce qui concerne l'extension aux courtiers immobiliers et aux entreprises d'achat et de vente de biens immobiliers, certaines objections de principe ont été exprimées. En plus, la question est à l'examen au Groupe d'action financier (G.A.F.I.), qui essaie de coordonner la lutte contre le blanchiment des capitaux. La Cellule de traitement des informations financières a suggéré d'attendre sur ce point la position du G.A.F.I.

Un membre estime que cette extension aura pour effet qu'en vue de se couvrir, les notaires transmettront à la Cellule de traitement des informations financières tous les actes qui auront été passés chez eux. Il en résultera un tel accroissement du volume de travail de la cellule que l'on assistera à la création d'une administration extrêmement coûteuse.

III. DISCUSSION DES ARTICLES

Article premier

Un membre se réfère à l'article 1^{er} du projet, qui modifie l'article 3, § 2, de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux. Pour-

worden nu al de vormen van criminaliteit uitdrukkelijk in de wet opgesomd? Zou het niet beter zijn om een meer algemene definitie aan de term « misdrijf » te geven, aangezien een opsomming steeds het risico van een beperking omvat. Zo wordt het misdrijf van heling niet geïnviseerd in artikel 3.

De minister legt uit dat er reeds bij de totstandkoming van de wet van 11 januari 1993 geopteerd werd voor de opsomming. Witwassen in strafrechtelijke zin is een zeer ruim begrip dat slaat op de opbrengst van om het even welk misdrijf. In het kader van de wet tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld heeft men daarentegen zekere vormen van misdaad willen opsommen om te vermijden dat de administratieve last voor de financiële instellingen te zwaar wordt.

Bovendien vervult de Cel voor financiële informatieverwerking de rol van filter en zal zij de door haar ontvangen inlichting ontleden. Het is niet de bedoeling dat elke transactie met de opbrengst van om het even welk misdrijf bij het parket wordt gemeld.

Een lid vraagt zich af of de term « ernstig » in de Nederlandse tekst overeenstemt met de term « grave » in de Franse tekst. Ware de term « zwaarwichtig » niet meer aangewezen om georganiseerde fiscale fraude waarbij bijzonder ingewikkelde mechanismen of procédés van internationale omvang worden aangewend, aan te duiden?

Het gaat hier dus duidelijk niet om een belastingplichtige die bepaalde roerende inkomsten niet aangeeft. Dit is geen bijzonder ingewikkeld mechanisme of procédé van internationale omvang.

Een ander lid meent dat de tekst niet duidelijk is. Moet de omkoping van openbare ambtenaren gezien worden in het kader van het misdrijf dat in verband staat met ernstige en georganiseerde fiscale fraude of gaat het om elke omkoping van ambtenaren?

De minister bevestigt dat het omkopen van ambtenaren als een afzonderlijke oorzaak van illegale herkomst van kapitalen of goederen moet worden gezien.

De Commissie beslist om artikel 3, § 2, als volgt te herschikken:

« § 2. Voor de toepassing van deze wet is de herkomst van geld of activa illegaal wanneer deze voortkomen uit:

- 1^o een misdrijf dat in verband staat met:
 - terrorisme,
 - georganiseerde misdaad,
 - illegale drughandel,
 - illegale handel in wapens, goederen en koopwaren,
 - handel in clandestiene werkkrachten,

quoi énumère-t-on dès à présent les formes de criminalité, de manière explicite dans la loi? Ne vaudrait-il pas mieux donner une définition plus large du terme « délit », puisqu'une énumération comporte toujours un risque de limitation. Le délit de recel, par exemple, n'est pas visé à l'article 3.

Le ministre répond que l'on avait déjà opté pour une énumération lors de l'élaboration de la loi du 11 janvier 1993. Le blanchiment au sens pénal est une notion très large, qui vise le produit de n'importe quel délit. Dans le cadre de la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, on a, au contraire, voulu énumérer certaines formes de délits, pour éviter que la charge administrative ne devienne trop lourde à porter pour les établissements financiers.

D'autre part, la Cellule de traitement des informations financières fait office de filtre et analysera les informations reçues par elle. Le but n'est pas de signaler au parquet toute transaction impliquant le produit de n'importe quel délit.

Un membre se demande si le terme « ernstig », dans le texte néerlandais, correspond au terme « grave » du texte français. Le mot « zwaarwichtig » ne serait-il pas plus indiqué pour désigner la fraude fiscale organisée, pour laquelle on utilise des mécanismes complexes ou des procédés à dimension internationale?

Il est donc clair que l'on ne vise pas ici le contribuable qui ne déclare pas certains revenus mobiliers. Il ne s'agit pas dans ce cas d'un mécanisme complexe ou procédé à dimension internationale.

Un autre membre estime que le texte n'est pas clair. La corruption de fonctionnaires publics doit-elle s'envisager dans le cadre du délit lié à la fraude fiscale grave et organisée ou s'agit-il de toute corruption de fonctionnaires?

Le ministre confirme que la corruption de fonctionnaires publics doit être considéré comme une cause distincte de l'origine illicite de capitaux ou de biens.

La commission décide de réaménager comme suit l'article 3, § 2:

« § 2. Pour l'application de la présente loi, l'origine de capitaux ou de biens est illicite lorsque ceux-ci proviennent de la réalisation:

- 1^o d'une infraction liée:
 - au terrorisme,
 - à la criminalité organisée,
 - au trafic illicite de stupéfiants,
 - au trafic illicite d'armes, de biens et de marchandises,
 - au trafic de main-d'œuvre clandestine,

- mensenhandel,
 - exploitatie van de prostitutie,
 - illegaal gebruik bij dieren van stoffen met hormonale, antihormonale, beta-adrenergische of produktie-stimulerende werking of illegale handel in dergelijke stoffen,
 - illegale handel in menselijke organen of weefsels,
 - fraude ten nadele van de financiële belangen van de Europese Unie,
 - ernstige en georganiseerde fiscale fraude waarbij bijzonder ingewikkelde mechanismen of procédés van internationale omvang worden aangewend,
 - omkoping van openbare ambtenaren;
- 2° een beursmisdrif of een onwettig openbaar aantrekken van spaargelden;
- 3° een financiële oplichting, een gijzeling, een diefstal of afpersing met geweld of bedreiging, of een bedrieglijke bankbreuk. »

Over de werkingssfeer stelt een lid vast dat de wet wordt verruimd tot « ernstige en georganiseerde fiscale fraude ». Als men weet dat het begrip fiscale fraude beperkt wordt tot 10 000 ecu, verklaart hij niet goed in te zien wat men precies beoogt. Hij meent dat het oorspronkelijk doel van de wet verloren is gegaan. Uiteindelijk valt alles onder de werkingssfeer van deze wet.

De minister herinnert eraan dat de werkingssfeer slaat op de vraag vanaf welk tijdstip men zeker weet dat de herkomst van het geld illegaal is.

Spreker vraagt of men van ernstige en georganiseerde fiscale fraude met ingewikkelde constructies kan gewagen vanaf een bedrag van 10 000 ecu.

De minister antwoordt dat de grens van 10 000 ecu op de identificatieplicht slaat. Er is geen verband tussen die twee artikelen. De Cel voor financiële informatieverwerking zal moeten beslissen of het om ernstige en georganiseerde fiscale fraude gaat.

De minister wijst erop dat de in artikel 1 voorgestelde verruiming in feite niet zover reikt. In hoofdzaak doet dit artikel niet anders dan uitdrukkelijk bepalen wat voordien reeds van toepassing werd geacht. De Cel voor financiële informatieverwerking ging er reeds van uit dat de financiële instellingen een meldingsplicht hadden wanneer zij over aanwijzingen beschikten inzake het witwassen van kapitalen afkomstig van bijvoorbeeld ernstige en georganiseerde fiscale fraude, financiële oplichting, enz... Volgens de Cel is de georganiseerde fiscale fraude een vorm van georganiseerde midaad. Dit artikel bevat dus geen echte verruiming, maar wel een verduidelijking op verzoek van de financiële tussenpersonen.

- au trafic d'êtres humains,
 - à l'exploitation de la prostitution,
 - à l'utilisation illégale chez les animaux de substances à effet hormonal, à effet antihormonal, à effet bêta-adrénérique ou à effet stimulateur de production ou au commerce illégal de telles substances,
 - au trafic illicite d'organes ou de tissus humains,
 - à la fraude au préjudice des intérêts financiers de l'Union européenne,
 - à la fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale,
 - à la corruption de fonctionnaires publics;
- 2° d'un délit boursier ou d'un appel public irrégulier à l'épargne;
- 3° d'une escroquerie financière, d'une prise d'otages, d'un vol ou d'une extorsion à l'aide de violences ou de menaces, ou d'une banqueroute frauduleuse. »

À propos du champ d'application, un membre constate que la loi sera étendue « à la fraude fiscale grave et organisée ... ». Étant entendu que la notion de fraude fiscale est limitée à 10 000 écus, il ne voit plus très bien ce que l'on vise. Il est d'avis que le but initial de la loi est dénaturé. Pour finir, tout tombera dans le champ d'application de la loi.

Le ministre rappelle que le champ d'application porte sur la question de savoir à partir de quel moment l'on reconnaît le caractère illicite de l'origine de capitaux.

L'intervenant demande si l'on peut parler de fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des montages complexes, à partir de 10 000 écus.

Le ministre répond que l'exigence de 10 000 écus porte sur l'obligation d'identification. L'on ne peut pas lier ces deux articles. Ce sera la Cellule de traitement des informations financières qui décidera s'il s'agit d'une fraude fiscale grave et organisée.

Le ministre explique que l'extension prévue par l'article 1^{er} est relativement restreinte. Principalement, il ne s'agit que d'expliquer ce qui était déjà considéré comme applicable. La Cellule de traitement des informations financières considèrerait déjà que les institutions étaient tenues de communiquer les informations lorsqu'elles avaient des indices de blanchiment de capitaux provenant, par exemple, de fraudes fiscales graves et organisées, d'une escroquerie financière, etc. La cellule considèrerait déjà qu'une fraude fiscale organisée est de la criminalité organisée. Cette explicitation n'est pas une vraie extension, mais une clarification faite à la demande des intermédiaires financiers.

Het lid merkt op dat het dan in feite geen zin heeft om de wet te wijzigen wanneer al de vormen van misdrijf toch kunnen gevat worden onder de noemer « georganiseerde misdaad ».

De minister legt uit dat niet de Cel voor financiële informatieverwerking de voornoemde verduidelijking heeft voorgesteld, doch wel vertegenwoordigers van enkele banken.

Het lid onderstreept dat in de wet alleen sprake was van « georganiseerde misdaad ». De Cel voor financiële informatieverwerking heeft dit begrip inhoud gegeven — hetgeen alleen de cel zelf engageert. Wanneer de bank het niet eens is met de sancties die haar worden opgelegd door de Commissie voor het Bank- en Financiewezen en een vordering instelt bij de rechterlijke macht, behoort het tot de rechtbank om de wet te interpreteren. Zij kan beslissen dat de interpretatie van de Cel voor financiële informatieverwerking fout is en stellen dat de handeling niet valt onder het begrip « georganiseerde misdaad » en dat de opgelegde sancties onwettelijk zijn. Door de voorgestelde wetswijziging wordt de interpretatie van de Cel echter opgenomen in een wettekst, hetgeen de toestand helemaal wijzigt.

Een lid wijst op het wetsontwerp inzake de secundaire markten, het statuut van en het toezicht op de beleggingsondernemingen, de bemiddelaars en beleggingsadviseurs, waarin de directiecomités van de Effectenbeursvennootschappen bevoegd worden om toe te zien op beursmisdrijven hetgeen een wisselwerking tussen de directiecomités, de Cel voor financiële informatieverwerking en de financiële instellingen op gang zal brengen. Uiteindelijk zullen de directiecomités hun verantwoordelijkheid terzake overdragen aan de financiële instellingen.

Het lid heeft nog steeds het gevoel dat door dit wetsontwerp het toepassingsgebied zodanig wordt uitgebreid dat een bediende van een financiële instelling op alles zal moeten toezien en zich steeds afvragen of de transactie niet verdacht is.

Financiële oplichting is zo'n ruim begrip. Staat de financiële sector wel achter dit ontwerp?

De minister wijst erop dat de magistraat die de Cel voor financiële informatieverwerking voorziet, aan het begrip « georganiseerde misdaad » dezelfde inhoud toekent die hij ook hanteert als orgaan van het gerecht.

De tekst doet niet anders dan de inhoud van het begrip « georganiseerde misdaad » overnemen. Aan de beoordelingsbevoegdheid van de feitenrechter wordt niet geraakt. Toen de Cel voor financiële informatieverwerking verklaarde dat financiële oplichting in bepaalde gevallen een onderdeel kan zijn van de georganiseerde misdaad, hebben sommigen verbaasd

L'intervenant fait remarquer qu'en fait, il ne sert à rien de changer la loi si toutes les formes de délits peuvent de toute manière être comprises sous le terme « crime organisé ».

Le ministre précise que la clarification sur ce point n'a pas été proposée par la Cellule de traitement des informations financières, mais bien par les représentants de certaines banques.

Le membre souligne que la loi ne parle que de « crime organisé ». La Cellule de traitement des informations financières a donné à cette notion un contenu qui n'engage qu'elle. Si la banque conteste les sanctions qui lui sont infligées par la Commission bancaire et financière et intente une action en justice, il appartient au juge d'interpréter la loi. Celle-ci pourra décider que la Cellule de traitement des informations financières a mal interprété la loi, que la transaction en cause ne relève pas de la notion de « crime organisé » et que les sanctions infligées sont illégales. Or, à la suite de la modification proposée dans le projet, l'interprétation de la cellule est consacrée dans un texte de loi, ce qui modifie radicalement la situation.

Un membre se réfère au projet de loi relatif aux marchés secondaires, au statut et au contrôle des entreprises d'investissement, aux intermédiaires et conseillers en placements, en vertu duquel les comités de direction des sociétés de bourses de valeurs mobilières deviennent compétents pour surveiller les délits boursiers, ce qui établira une interaction entre les comités de direction, la Cellule de traitement des informations financières et les établissements financiers. En fin de compte, les comités de direction se déchargeront de leur responsabilité en la matière sur les établissements financiers.

L'intervenant continue d'avoir le sentiment que le projet à l'examen élargit le champ d'application à un point tel que le préposé d'un établissement financier devra veiller à tout et se demander constamment si la transaction n'est pas suspecte.

L'escroquerie financière est une notion très large. Le secteur financier soutient-il véritablement ce projet?

Le ministre souligne que le magistrat qui préside la Cellule de traitement des informations financières a toujours la même conception de la criminalité organisée que celle que, par ailleurs, on lui demande d'appliquer comme organe de la justice.

Le texte ne transpose que ce qui était la conception de la criminalité organisée. Le juge du fond conserve tout son pouvoir d'appréciation. Toutefois, il est apparu que, lorsque la Cellule de traitement des informations financières considérait que l'escroquerie financière peut, dans certains cas, s'inscrire dans le cadre d'une criminalité organisée, certains étaient

gereageerd. Om een dergelijke reactie te voorkomen leek het nuttig een duidelijke bepaling in de wet op te nemen. Zelfs indien het begrip «financiële oplichting» niet in de wet zou staan, dan nog zou de Cel voor financiële informatieverwerking als georganiseerde misdaad blijven bestempelen alle misdrijven waarmee de Centrale Dienst voor de bestrijding van de georganiseerde economische en financiële delinquentie zich bezighoudt.

De minister voegt hieraan toe dat het ontwerp de werkingssfeer verruimt tot de illegale handel in menselijke organen of weefsels, en het omkopen van ambtenaren.

Daar komt nog bij dat het ontwerp de inhoud verduidelijkt van het begrip georganiseerde misdaad en het begrip illegale handel in goederen en koopwaren, die beide reeds opgenomen zijn in de wet van 11 januari 1993.

Een commissielid merkt op dat ook de bedrieglijke bankbreuk een uitbreiding is van het bestaande toepassingsgebied. Uit de praktijk van de faillissementswetgeving blijkt dat bedrieglijke bankbreuk zeer vaak voorkomt. Iedere derde die, ongeacht zijn goede trouw, in contact komt met activa voortkomende uit bedrieglijke bankbreuk, wordt automatisch verdacht van het witwassen van geld.

Het gaat in casu om commerciële betrekkingen, waarbij ondernemers die handelen met later gefailleerden zich niet kunnen voorstellen wat die gefailleerde verricht heeft. Is het verantwoord om het toepassingsgebied zo ver uit te breiden?

De minister geeft toe dat deze bepaling inderdaad het toepassingsgebied van de wet uitbreidt. Deze uitbreiding werd opgenomen in het wetsontwerp op vraag van de Cel voor financiële informatieverwerking die oordeelde dat deze misdrijven in feite een vorm van ernstige criminaliteit zijn waarvoor de medewerking van de financiële sector verrechtvaardigd is.

Een lid sluit zich bij de verklaring aan. Sommigen organiseren verschillende faillissementen na elkaar waarbij alle activa verdwijnen, terwijl telkens opnieuw wordt herbegonnen, soms zelfs met dezelfde bankinstelling. Deze vorm van bedrog moet aangepakt worden. Bepaalde financiële instellingen waren bijna medeverantwoordelijk!

Een ander lid stipt aan dat de bediende van de financiële instelling toch niet op de hoogte is van deze toestand!

Een commissielid verwijst naar de beursmisdrijven, onder meer het misbruik van voorkennis. Hoe kan de financiële instelling weten of de transactie correct verlopen is?

surpris. Pour éviter cette surprise, il semble utile de l'explicitier dans la loi. Toutefois, même si la notion d'escroquerie financière n'était pas insérée dans la loi, la Cellule de traitement des informations financières continuera à considérer comme criminalité organisée l'ensemble des crimes dont s'occupe l'Office central de lutte contre la délinquance économique et financière organisée.

Le ministre ajoute que le projet de loi étend le champ d'application au trafic illicite d'organes ou de tissus humains et à la corruption de fonctionnaires publics.

Pour le surplus, le projet tend à expliciter soit la notion de criminalité organisée, soit la notion de trafic illicite de biens et de marchandises, qui figuraient déjà dans la loi du 11 janvier 1993.

Un commissaire fait observer que la banqueroute frauduleuse constitue, elle aussi, une extension du champ d'application actuel. Il ressort de la pratique de la législation sur les faillites que la banqueroute frauduleuse se produit très fréquemment. Tout tiers qui, en dépit de sa bonne foi, entre en contact avec des biens en provenance d'une banqueroute frauduleuse, est automatiquement suspecté de blanchiment de capitaux.

Il s'agit en l'espèce de relations commerciales au cours desquelles des entrepreneurs qui traitent avec de futurs faillis ne peuvent s'imaginer ce que ceux-ci ont fait. Est-il judicieux d'étendre à ce point le champ d'application?

Le ministre reconnaît que cette disposition élargit effectivement le champ d'application de la loi. Cette extension a été inscrite dans le projet de loi à la demande de la Cellule de traitement des informations financières, qui estimait que ces infractions constituent en fait une forme de criminalité grave dont la répression justifie la coopération du secteur financier.

Un commissaire s'associe à cette déclaration. Certaines personnes organisent plusieurs faillites successives avec disparition de l'intégralité de l'actif, en reproduisant ce processus systématiquement, parfois même dans le même organisme bancaire. Il faut s'attaquer à cette forme de fraude. Certains établissements financiers étaient presque coresponsables!

Un autre membre note que le préposé de l'établissement financier n'est tout de même pas au courant de cette situation!

Un commissaire évoque les délits boursiers, notamment le délit d'initié. Comment l'établissement financier peut-il savoir si la transaction s'est faite correctement?

De minister onderstreept dat precies daarom de Cel voor financiële informatieverwerking is opgericht: de financiële instelling moet de transactie niet onmiddellijk aan het parket melden, maar wel aan de cel, waardoor een grotere discretie gewaarborgd is.

Een lid voegt hieraan toe dat de bedoeling van de wet niet is om financiële instellingen te bestraffen, maar om witwasoperaties te bestrijden door aan te dringen op grotere waakzaamheid bij de financiële instellingen.

De minister herhaalt dat de Europese richtlijn de medewerking van de financiële sector in de strijd tegen het witwassen oplegt voor elke misdadige activiteit die de lidstaat als dusdanig bestempelt. De richtlijn laat het aan iedere lidstaat over om te bepalen wat hij onder misdadige activiteit verstaat. Een aantal lidstaten hebben dat begrip zeer ruim bepaald. De Regering heeft gemeend het aantal gevallen te moeten beperken. Men moet evenwel kunnen rekenen op de medewerking van financiële tussenpersonen voor sommige ernstige misdadige activiteiten. De verruiming van de werkingssfeer beantwoordt volledig aan de aanbevelingen van de Financiële Actiegroep (F.A.G.), die erop aandringt dat de wetten op het witwassen alle zware misdrijven beogen of alle misdrijven die in het algemeen zeer veel geld opbrengen dat witgewassen kan worden.

Volgens een lid blijft er alvast een risico bestaan dat de bankiers zullen reageren als de omvang van het misdrijf gradueel wordt verlaagd en wordt gemikt op individuele misdrijven: zodra een verrichting meer dan 400 000 frank betreft, wordt zij aan de Cel meege-deeld. Wat dan met de privacy van de burgers?

De minister wijst erop dat de meldingsplicht losstaat van het bedrag van 400 000 frank. Dat bedrag verwijst alleen naar de identificatieplicht van de persoon die de verrichting uitvoert.

Artikel 2

De minister legt uit dat dit artikel de draagwijdte van de bepalingen omtrent de verwerking van de inlichtingen die de Cel voor financiële informatieverwerking ontvangt van de controle- of toezichthoudende overheden van de in artikel 2 van de wet van 11 januari 1993 beoogde ondernemingen of personen of van buitenlandse instellingen met opdrachten van dezelfde aard als die van de Cel, beter definieert.

Tevens wordt ook de term « functie » in het kader van de professionele onverenigbaarheden voor de leden van de Cel voor financiële informatieverwerking gepreciseerd.

Er worden geen verdere vragen gesteld.

Le ministre souligne que c'est précisément pour cette raison que la Cellule de traitement des informations financières a été créée: l'établissement financier doit communiquer la transaction immédiatement, non pas au parquet, mais à la cellule, ce qui garantit une plus grande discrétion.

Un membre ajoute que l'objet de la loi n'est pas de pénaliser les établissements financiers, mais de lutter contre les opérations de blanchiment de capitaux en incitant ces établissements à faire preuve d'une plus grande circonspection.

Le ministre répète que la directive européenne impose la collaboration du secteur financier pour lutter contre le blanchiment pour toute activité criminelle définie comme telle par l'État membre. La directive renvoie à chaque État membre pour préciser ce qu'elle entend par activité criminelle. Certains États membres ont adopté une définition extrêmement large. Le Gouvernement a estimé devoir limiter les causes. Néanmoins, il faut qu'on puisse demander la collaboration des intermédiaires financiers pour une série d'activités criminelles graves. L'extension du champ d'application est parfaitement conforme aux recommandations du Groupe d'action financière (G.A.F.I.), qui insiste pour que les législations sur le blanchiment des capitaux se rapportent à toutes les infractions graves ou à toutes les infractions qui génèrent généralement des capitaux d'un montant important susceptibles d'être recyclés.

Un membre reste persuadé qu'il y a un risque d'avoir une réaction des banquiers en descendant dans la gradation de l'importance de l'infraction et en touchant des infractions individuelles: dès qu'une transaction dépasse 400 000 francs, elle est signalée à la cellule. *Quid* de la vie privée des citoyens?

Le ministre indique que l'obligation de communication n'a rien à voir avec le chiffre de 400 000 francs. Ce chiffre est lié uniquement à l'obligation d'identification de la personne qui fait l'opération.

Article 2

Le ministre explique que cet article définit plus correctement la portée des dispositions relatives au traitement des renseignements que la Cellule de traitement des informations financières reçoit des autorités de contrôle ou de tutelle des entreprises ou personnes visées à l'article 2 de la loi du 11 janvier 1993 ou d'organismes étrangers remplissant des fonctions similaires à celles de la cellule.

La notion de « fonctions » est également précisée dans le cadre des incompatibilités professionnelles applicables aux membres de la Cellule de traitement des informations financières.

Aucune autre question n'est posée.

Artikel 3

De minister stipt aan dat de bepalingen van artikel 3 een gevolg zijn van de wijziging van artikel 3, § 2, van de wet van 11 januari 1993. Er wordt vastgesteld dat de Cel voor financiële informatieverwerking niet alleen inlichtingen van politiediensten kan ontvangen, maar ook van de administratieve diensten van de Staat die bevoegd zijn voor de materies opgesomd in het artikel 3, § 2.

Er worden geen verdere vragen gesteld.

Artikel 4

Dit artikel is het gevolg van de wijziging voorgesteld in artikel 2.

Artikel 5

De minister verklaart dat artikel 5 het beroepsgeheim betreft waaraan de externe deskundigen waarop de Cel voor financiële informatieverwerking een beroep doet, worden onderworpen.

Tevens wordt ook gestipuleerd dat de Cel voor financiële informatieverwerking de controle- en toezichthoudende overheden van de financiële instellingen op de hoogte brengt wanneer zij aan het parket aangifte heeft gedaan van witwasoperaties, voortkomende uit een misdrijf waarvoor deze overheden een opsporingsbevoegdheid hebben.

Er worden geen verdere vragen gesteld.

Artikel 6

Volgens de minister betekent dit artikel een uitzondering op het beginsel dat het uiteindelijke doel van de inlichtingen in handen van de Cel voor financiële informatieverwerking zuiver gerechtelijk is. Wanneer aan de Commissie voor het Bank- en Financieelwezen vragen worden gesteld door een controleoverheid van een andere lidstaat, moeten de aangezochte gerechtelijke overheden aan de Commissie alle inlichtingen mededelen die nuttig worden geacht om het antwoord vanwege de Commissie op te stellen.

Het is van belang dat de Cel voor financiële informatieverwerking precies wordt ingelicht over de context van de vraag.

Artikel 7

De minister wijst erop dat men voor de financiële instellingen niet zo ver is willen gaan als hetgeen thans bepaald is in artikel 505, 2°, van het Strafwetboek. Wel is men op zoek gegaan naar een evenwicht tussen de twee benaderingen: die van het strafrecht en die

Article 3

Le ministre relève que les dispositions de l'article 3 résultent de la modification de l'article 3, § 2, de la loi du 11 janvier 1993. On constate que la Cellule de traitement des informations financières peut recevoir des renseignements non seulement des services de police, mais aussi des services administratifs de l'État compétents pour les matières énumérées à l'article 3, § 2.

Aucune autre question n'est posée.

Article 4

Cet article fait suite à la modification proposée à l'article 2.

Article 5

Le ministre explique que l'article 5 concerne le secret professionnel imposé aux experts externes auxquels la Cellule de traitement des informations financières fait appel.

Il est également précisé que ladite cellule avertit les autorités de contrôle et de tutelle des établissements financiers lorsqu'elle a déclaré au parquet des opérations de blanchiment provenant d'une infraction pour laquelle ces autorités possèdent une compétence d'enquête.

Aucune autre question n'est posée.

Article 6

Selon le ministre, cet article constitue une dérogation au principe selon lequel l'objectif final des renseignements aux mains de la cellule de traitement des informations financières est purement judiciaire. Lorsqu'une autorité de contrôle d'un autre État membre pose des questions à la Commission bancaire et financière, les autorités judiciaires sollicitées doivent communiquer à la commission tous les renseignements jugés utiles pour l'élaboration de la réponse à donner par la commission.

Il importe que la cellule de traitement des informations financières soit informée précisément du contexte de la question.

Article 7

Le ministre explique qu'on n'a pas voulu au départ imposer aux organismes financiers un champ d'application aussi large que celui prévu par l'article 505, 2°, du Code pénal. On a recherché un point d'équilibre entre les deux approches:

van het financieel recht, die veel beperkter is. Hier brengt men die twee wetgevingen samen. Dat is de reden waarom artikel 505, 2º, wordt gewijzigd.

Artikel 8

Dit artikel volgt uit de wijziging van het vorige artikel.

IV. STEMMINGEN

1. Ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld; R.A 16817; Gedr. St. Senaat nr. 1323-1 (1994-1995)

Artikel 1 wordt aangenomen met 10 tegen 2 stemmen, bij 1 onthouding.

De artikelen 2, 3 en 4 worden aangenomen met 12 stemmen, bij 1 onthouding.

De artikelen 5 en 6 worden eenparig aangenomen door de 13 aanwezige leden.

De artikelen 7 en 8 worden aangenomen met 12 stemmen, bij 1 onthouding.

Het ontwerp van wet wordt in zijn geheel aangenomen met 11 stemmen tegen 1 stem, bij 1 onthouding.

2. Ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld; R.A 16670; Gedr. St. Senaat nr. 1161-1 (1993-1994)

De commissie stelt vast dat het ontwerp van wet overbodig is geworden.

*
* *

Vertrouwen wordt geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De Rapporteur,
Herman VAN THILLO. *De Voorzitter,*
Etienne COOREMAN.

l'approche pénale et l'approche plus restrictive du droit financier. En l'espèce, l'on procède à un rapprochement des deux législations. C'est la raison pour laquelle l'article 505, 2º, est modifié.

Article 8

Cet article est une conséquence de la modification de l'article précédent.

IV. VOTES

1. Projet de loi modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux; R.A 16817; doc. Sénat n° 1323-1 (1994-1995)

L'article 1^{er} est adopté par 10 voix contre 2 et 1 abstention.

Les articles 2, 3 et 4 sont adoptés par 12 voix et 1 abstention.

Les articles 5 et 6 sont adoptés à l'unanimité des 13 membres présents.

Les articles 7 et 8 sont adoptés par 12 voix et 1 abstention.

L'ensemble du projet de loi a été adopté par 11 voix contre 1 et 1 abstention.

2. Projet de loi modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux; R.A 16670; doc. Sénat n° 1161-1 (1993-1994)

La commission constate que le projet de loi est devenu sans objet.

*
* *

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le Rapporteur,
Herman VAN THILLO. *Le Président,*
Etienne COOREMAN.

ARTIKEL VERBETERD DOOR DE COMMISSIE

Artikel 1

Artikel 3, § 2, van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld, gewijzigd bij de wet van 11 juli 1994, wordt vervangen door de volgende bepaling:

« § 2. Voor de toepassing van deze wet is de herkomst van geld of activa illegaal wanneer deze voortkomen uit:

- 1° een misdrijf dat in verband staat met:
 - terrorisme,
 - georganiseerde misdaad,
 - illegale drughandel,
 - illegale handel in wapens, goederen en koopwaren,
 - handel in clandestiene werkkrachten,
 - mensenhandel,
 - exploitatie van de prostitutie,
 - illegaal gebruik bij dieren van stoffen met hormonale, antihormonale, beta-adrenergische of produktie-stimulerende werking of illegale handel in dergelijke stoffen,
 - illegale handel in menselijke organen of weefsels,
 - fraude ten nadele van de financiële belangen van de Europese Unie,
 - ernstige en georganiseerde fiscale fraude waarbij bijzonder ingewikkelde mechanismen of procédés van internationale omvang worden aangewend,
 - omkoping van openbare ambtenaren;
- 2° een beursmisdrijf of een onwettig openbaar aantrekken van spaargelden;
- 3° een financiële oplichting, een gijzeling, een diefstal of afpersing met geweld of bedreiging, of een bedrieglijke bankbreuk. »

ARTICLE CORRIGÉ PAR LA COMMISSION

Article premier

L'article 3, § 2, de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux, modifié par la loi du 11 juillet 1994, est remplacé par la disposition suivante:

« § 2. Pour l'application de la présente loi, l'origine de capitaux ou de biens est illicite lorsque ceux-ci proviennent de la réalisation:

- 1° d'une infraction liée:
 - au terrorisme,
 - à la criminalité organisée,
 - au trafic illicite de stupéfiants,
 - au trafic illicite d'armes, de biens et de marchandises,
 - au trafic de main-d'œuvre clandestine,
 - au trafic d'êtres humains,
 - à l'exploitation de la prostitution,
 - à l'utilisation illégale chez les animaux de substances à effet hormonal, à effet antihormonal, à effet bêta-adrénergique ou à effet stimulateur de production ou au commerce illégal de telles substances,
 - au trafic illicite d'organes ou de tissus humains,
 - à la fraude au préjudice des intérêts financiers de l'Union européenne,
 - à la fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale,
 - à la corruption de fonctionnaires publics;
- 2° d'un délit boursier ou d'un appel public irrégulier à l'épargne;
- 3° d'une escroquerie financière, d'une prise d'otages, d'un vol ou d'une extorsion à l'aide de violences ou de menaces, ou d'une banqueroute frauduleuse. »