

BELGISCHE SENAAAT

 ZITTING 2001-2002

 27 MAART 2002

Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en tot wijziging van de wet van 6 april 1995 inzake de secundaire markten, het statuut van en het toezicht op de beleggingsondernemingen, de bemiddelaars en beleggingsadviseurs

Evocatieprocedure

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
FINANCIËN EN VOOR DE
ECONOMISCHE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER **de CLIPPELE**

 Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen:

1. Vaste leden: de heren De Grauwe, voorzitter; Creyelman, D'Hooghe, mevrouw Kestelyn-Sierens, de heren Maertens, Moens, Poty, Ramoudt, Siquet, Steverlynck, Thissen en de Clippele, rapporteur.

2. Plaatsvervanger: de heer Dubié.

Zie:

Stukken van de Senaat:

2-1032 - 2001/2002:

Nr. 1: Ontwerp geëvoceerd door de Senaat.

SÉNAT DE BELGIQUE

 SESSION DE 2001-2002

 27 MARS 2002

Projet de loi modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et modifiant la loi du 6 avril 1995 relative aux marchés secondaires, au statut des entreprises d'investissement et à leur contrôle, aux intermédiaires et conseillers en placements

Procédure d'évocation

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES FINANCES ET
DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES
PAR M. **de CLIPPELE**

 Ont participé aux travaux de la commission:

1. Membres effectifs: MM. De Grauwe, président; Creyelman, D'Hooghe, Mme Kestelyn-Sierens, MM. Maertens, Moens, Poty, Ramoudt, Siquet, Steverlynck, Thissen et de Clippele, rapporteur.

2. Membre suppléant: M. Dubié.

Voir:

Documents du Sénat:

2-1032 - 2001/2002:

N° 1: Projet évoqué par le Sénat.

Dit wetsontwerp is in de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen op 31 januari 2002 (stuk Kamer, nr. 50-1569/1 tot 3).

Het is op 1 februari 2002 overgezonden aan de Senaat, die het op 25 februari 2002 geëvoceerd heeft en het dezelfde dag heeft verzonden naar de commissie voor de Financiën en voor de Economische Aangelegenheden. De onderzoekstermijn verstrijkt op 13 mei 2002.

De commissie heeft het wetsontwerp onderzocht tijdens haar vergaderingen van 13 en 27 maart 2002.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER VAN FINANCIËN

Dit ontwerp beoogt een versterking van de antiwitwasbepalingen op twee manieren. In eerste instantie moeten er efficiëntere tegenmaatregelen genomen kunnen worden ten aanzien van de landen en gebieden die door de Financiële Aktiegroep (FAG) als niet-meewerkend aangemerkt worden. Het ontwerp herneemt gewoon een aantal beleidslijnen die op internationaal en Europees niveau zijn uitgestippeld, in het bijzonder tijdens de gezamenlijke vergaderingen van de ministers van Financiën, Justitie en Binnenlandse Zaken.

Vervolgens wil het ontwerp de antiwitwasbepalingen uitbreiden wat betreft de geldoverdrachten.

Voortaan zullen deze bepalingen meer gericht zijn op de wisselkantoren, die aan bijkomende vereisten zullen moeten voldoen om geldoverdrachten te mogen verrichten.

Het ontwerp is slechts één stap in de maatregelen die systematisch getroffen worden in de strijd tegen witwaspraktijken.

De minister voegt eraan toe dat er tijdens het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie een akkoord gesloten werd met het Europees Parlement om het toepassingsgebied van de richtlijn betreffende de witwaspraktijken nog uit te breiden. Toen draaide het debat voornamelijk rond de advocatenproblematiek. In het kader van latere ontwerpen zal men op dit probleem in het Belgisch recht moeten terugkomen. In dit stadium echter is het alleen de bedoeling om algemeen bekende ontwikkelingen op het vlak van de witwasbestrijding in Belgisch recht om te zetten.

II. ALGEMENE BESPREKING

De heer de Clippele meent dat iedereen achter de doelstellingen van dit ontwerp staat. Niettemin doet het dispositief, zoals ook de vorige wetgevingen, bepaalde vragen rijzen over eenieders rol in de kennis-

Ce projet de loi a été voté par la Chambre des représentants le 31 janvier 2002 (doc. Chambre n° 50-1569/1 à 3).

Il a été transmis, le 1^{er} février 2002, au Sénat, qui l'a évoqué le 25 février 2002 et envoyé le même jour à la commission des Finances et des Affaires économiques. Le délai d'examen expire le 13 mai 2002.

La commission a examiné le projet de loi lors de ses réunions des 13 et 27 mars 2002.

I. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU MINISTRE DES FINANCES

Ce projet vise à renforcer les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux de deux façons. Il s'agit d'abord de permettre que des contremesures soient plus efficaces en ce qui concerne les pays et territoires non coopératifs identifiés par le Groupe d'action financière (GAFI). Le projet traduit simplement un certain nombre d'orientations qui ont été définies à l'échelon international et européen, notamment dans les réunions conjointes entre les ministres des Finances et les ministres de la Justice et des Affaires intérieures.

Ensuite, le projet va vers une extension des dispositifs anti-blanchiments en ce qui concerne les transferts de fonds.

Dorénavant, ces dispositifs vont toucher davantage les bureaux de change qui peuvent exercer des activités de transfert de fonds avec des mesures supplémentaires.

Le projet ne constitue qu'une étape dans des mesures qui sont systématiquement développées en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux.

Le ministre ajoute que pendant la présidence belge de l'Union européenne, un accord a été conclu avec le Parlement européen pour élargir encore le champ d'application de la directive relative au blanchiment d'argent. Le débat à l'époque portait essentiellement sur la problématique des avocats. Il faudra revenir sur cette problématique en droit belge dans le cadre de projets ultérieurs. Pour l'instant, il ne s'agit que de transposer dans notre droit des évolutions bien connues en matière de lutte contre le blanchiment.

II. DISCUSSION GÉNÉRALE

M. de Clippele estime que les objectifs du projet font l'objet d'un accord unanime. Néanmoins, le dispositif, tout comme d'ailleurs les précédentes législations, pose certaines questions quant au rôle de

geving van verdachte verrichtingen aan de Cel voor financiële informatieverwerking.

Wanneer een bankier een verdachte verrichting vaststelt en hij die informatie doorspeelt, blijft hij volledig anoniem. Echter, wanneer een advocaat, een notaris, een effectenmakelaar of, in het algemeen, een persoon die over het algemeen vrij geïsoleerd werkt, die informatie moet meedelen, loopt hun fysieke integriteit plots groot gevaar. Indien de verrichting werkelijk verdacht is, is de kans groot dat men te maken heeft met kringen die niet aarzelen om geweld te gebruiken. Is de minister zich van dit gevaar bewust?

De minister is de mening toegedaan dat indien men echt te maken heeft met operatoren die extreem geweld niet schuwen, de beroeps in eerste instantie moeten weigeren met zulke lieden te werken. Dat lijkt nog eenvoudiger dan achteraf een verdachte verrichting aan te geven. Er is soms reden tot ongerustheid. De minister denkt evenwel niet dat de anonimiteit of de publiciteit rond een aangifte zeer belangrijk is, maar wel de kennis van het bestaan van zware misdrijven.

De minister voegt eraan toe dat er bij de federale politie een specifieke cel werd opgericht om de financiële misdaad en delinquentie op te sporen. De minister roept de beroeps op om verdachte verrichtingen niet alleen aan te geven bij de CFI, maar ook bij politie en gerecht. Ze kunnen dan specifieke beschermingsmaatregelen vragen. Indien nodig, is de minister bereid te bemiddelen bij zijn collega's van Binnenlandse Zaken en van Justitie. Er kan evenwel geen sprake van zijn dat de regels van de strijd tegen witwaspraktijken worden afgezwakt of gewijzigd omdat men in bepaalde gevallen met gevaarlijke misdaadorganisaties te maken krijgt.

De minister wijst erop dat in talrijke gebieden van de administratie, de controleurs eveneens regelmatig met soms gewelddadige reacties af te rekenen krijgen. Er bestaan hiervoor beschermende maatregelen, bijvoorbeeld een bepaalde vorm van vertrouwelijkheid die echter steeds beperkt blijft. Een waterdichte vorm van vertrouwelijkheid valt echter niet te waarborgen.

De heer de Clippele meent dat de eerste stap waar de minister voor pleit, het probleem geenszins oplost. Zijn medewerking ontzeggen aan de betwiste verrichting volstaat niet volgens de wet. Die voorziet immers in de verplichting ze aan te geven. Wie zulke feiten te zien krijgt, verzuimt echter in de regel zulks te doen. Het is al moeilijker iets aan te geven en zodoende het leven van familieleden in gevaar te brengen. Indien het gaat om een operator die alleen werkt, kunnen zijn cliënten de klacht gemakkelijk traceren. Indien het om een administratie of om een rechter gaat, dan

chacun dans la déclaration d'opérations suspectes à introduire auprès de la Cellule de traitement des informations financières.

Lorsqu'un banquier constate une opération suspecte et qu'il transmet cette information, son anonymat est tout à fait sauvegardé. Toutefois, lorsqu'un avocat, un notaire, un agent de change ou, d'une manière générale, une personne qui travaille de façon assez isolée, doivent communiquer cette information, il pèse immédiatement un très grand danger sur leur intégrité physique. Si réellement l'opération est suspecte, il y a de fortes chances d'avoir affaire à des milieux qui n'hésitent pas à recourir à la violence. Le ministre est-il conscient de ce problème?

Le ministre est d'avis que, si vraiment on a affaire à des opérateurs qui pourraient aller jusqu'à ces extrêmes, la première démarche à effectuer par le professionnel consiste à refuser de travailler avec eux. Cela paraît encore plus simple que la dénonciation a posteriori d'une opération douteuse. Si l'inquiétude existe, le ministre ne pense pas que ce soit l'anonymat ou la publicité donnée à la dénonciation qui est très importante, mais plutôt la connaissance de faits criminels graves.

Le ministre ajoute qu'une cellule spécifique a été constituée au sein de la police fédérale pour traquer la criminalité et la délinquance financières. Le ministre appelle les professionnels à dénoncer des opérations douteuses non seulement à la CETIF, mais également aux autorités policières et judiciaires. Ils peuvent alors demander des mesures de protection spécifiques. Si besoin est, le ministre est prêt à intervenir auprès de ses collègues de l'Intérieur et de la Justice. Mais il ne peut être question d'atténuer ou de modifier des règles de lutte contre le blanchiment parce que l'on aurait affaire dans certains cas, à des organisations criminelles dangereuses.

Le ministre fait valoir que dans de nombreux domaines de l'administration aussi, des contrôleurs sont confrontés régulièrement à des réactions parfois violentes. Il existe des mesures de protection en la matière, qui peuvent consister en une certaine confidentialité qui reste toutefois toujours limitée. Il est impossible de garantir une confidentialité absolue.

M. de Clippele estime que la première démarche préconisée par le ministre ne résoud en rien le problème. S'abstenir de prêter son concours à l'opération litigieuse ne suffit pas selon la loi qui prévoit l'obligation de dénoncer. Or, généralement, les personnes confrontées à ces situations, s'abstiennent. Mais il est plus difficile de dénoncer et exposer la vie des membres de leur famille. Quand il s'agit d'un opérateur isolé, ses clients savent facilement repérer la plainte. S'il s'agit d'une administration ou d'un juge, cette pression fait partie de leur

maakt die druk deel uit van hun beroep. De cliënten van een effectenmakelaar, een advocaat of een notaris daarentegen verwachten van hem vertrouwelijkheid en kunnen behoorlijk ontstemd raken indien een bezoek aanleiding geeft tot een aangifte.

Als hij waarden tegen elkaar afweegt, meent de minister dat de inbreuk op de openbare orde door witwasverrichtingen belangrijker is dan de ergernis van een individu dat aangegeven wordt omdat het gepoogd heeft een witwasverrichting uit te voeren. Er zal moeten worden bekeken hoe bescherming kan worden georganiseerd bij de aangifte van bijzonder gevaarlijke personen. Het zou evenwel paradoxaal zijn de meest verdachte verrichtingen uit het toepassingsgebied van de wet te schrappen.

De heer de Clippele denkt dat de anonimiteit beter kan worden gewaarborgd.

De minister antwoordt dat de aangifte op zich geen aanleiding geeft tot enige publiciteit. Het dossier heeft zijn beloop. Maar het is duidelijk dat indien het vervolgens tot een procedure komt, ook een gerechtelijke, de herkomst van de aangifte op een of andere manier aan het licht zal komen.

De heer de Clippele verklaart het geval te kennen van een notaris waar het gerecht beslist heeft niet te vervolgen omdat het leven van diens kinderen in gevaar was.

De minister meent dat op een gegeven ogenblik in de rechtspleging de elementen beschikbaar moeten zijn. Hij herhaalt dat beroeps veeleer moeten proberen mee te werken met politie en gerecht, om te vermijden dat de zwaarste gevallen ongestraft blijven. Volgens de minister is de vertrouwelijkheid bij de Cel zelf gewaarborgd. Eens het dossier zijn juridisch beloop heeft, is het duidelijk dat men bewijsgronden moet kunnen aanvoeren om het geding te kunnen voeren. Mogelijkerwijs is de vertrouwelijkheid dan minder gewaarborgd. Belangrijk zijn voorts ook de rechten van de verdediging. Er moet een evenwicht worden gevonden.

De minister wijst erop dat dit debat niet is toegespitst op de tekst van het voorliggende wetsontwerp. Het gaat om een algemener probleem, dat opnieuw op de agenda moet komen wanneer de nieuwe Europese bepalingen, met name over advocaten, in onze wetgeving worden omgezet.

Op vraag van de heer Maertens antwoordt de minister dat uit de tot 7 september 2001 bijgewerkte lijst van de landen en de gebieden die door de FAG als niet-meewerkend worden beschouwd, zoals opge-

métier. Par contre, les clients d'un agent de change, d'un avocat ou d'un notaire, attendent de lui un devoir de confidentialité et risquent d'être particulièrement contrariés si une visite donnait lieu à une dénonciation.

En termes d'équilibre entre des valeurs, le ministre estime que l'infraction à l'ordre public liée à des opérations de blanchiment est plus importante que la contrariété de l'individu qui se voit dénoncé, pour avoir tenté de mener une opération de blanchiment. Il faudra voir comment assurer une certaine protection dans le cas de dénonciation d'intervenants particulièrement dangereux. Toutefois, il serait paradoxal d'exclure du champ d'application de la loi les opérations les plus graves.

M. de Clippele pense que l'anonymat pourrait être mieux garanti.

Le ministre rétorque qu'aucune publication n'est donnée purement et simplement à travers la dénonciation. Le dossier suit son cours. Mais il est évident que, si ce dossier fait l'objet ensuite d'une procédure, y compris judiciaire, l'origine de la dénonciation apparaîtra bien d'une manière ou d'une autre.

M. de Clippele déclare connaître le cas d'un notaire pour lequel les autorités judiciaires ont décidé de ne pas poursuivre parce que la vie des enfants du notaire était en danger.

Le ministre estime qu'il faut qu'à un moment donné dans la procédure judiciaire, les éléments soient disponibles. Il répète que les professionnels doivent plutôt tenter de collaborer avec les autorités policières et judiciaires pour éviter que ce ne soient les cas les plus graves qui sortent du champ d'application des sanctions. Aux yeux du ministre, auprès de la Cellule elle-même, la confidentialité est garantie. Une fois que le dossier suit son cours sur un plan juridique, il est évident que pour pouvoir mener l'action judiciaire, il faut pouvoir fournir des éléments de preuve. Il est possible qu'à ce moment, la confidentialité soit moins garantie. Il ne faut pas oublier que l'on est confronté d'autre part aux droits de la défense. Il faut trouver un équilibre.

Le ministre fait remarquer que ce débat ne porte pas particulièrement sur le texte du projet de loi à l'étude. Il s'agit d'un problème plus général sur lequel il faudra revenir au moment où l'on transposera dans notre législation les nouvelles dispositions européennes, notamment à l'égard des avocats.

À une question de M. Maertens, le ministre répond qu'à ce jour, seules les Philippines ont été rayées de la liste, actualisée au 7 septembre 2001, des pays et territoires considérés comme non coopératifs par le GAFI,

nomen in het Kamerverslag, nr. 50-1569/2, blz. 5, op vandaag alleen de Filippijnen zijn geschrapt.

Vanuit de werkzaamheden van de onderzoekscommissie «Grote Meren» is dit ontwerp volgens dit lid zeer belangrijk. De lijst bevat immers de landen Israël, Libanon en Rusland. De voornoemde commissie is begaan met de problematiek van de zogenaamde «bloeddiamanten» die voor het witwassen worden gebruikt. Kan deze commissie mogelijkheden krijgen om haar parlementaire controle uit te voeren?

De minister verklaart dat altijd nieuwe landen aan de lijst kunnen worden toegevoegd. Die landen beschikken dan wel over een bepaalde termijn om zich te aligneren op de wensen van de Financiële Actie-groep, zoals de Filippijnen dat recentelijk hebben gedaan. Tot slot is de minister bereid de voornoemde onderzoekscommissie alle gewenste informatie te verstrekken.

Bij de heer D'Hooghe roept het ontwerp een aantal vragen op. Zo is er op 7 en 8 februari 2002 een Conferentie van de parlementen van de Europese Unie tegen het witwassen geweest in Parijs, die een slotverklaring heeft goedgekeurd waarin een aantal voorstellen werden geformuleerd. Wat is de houding van de regering ten aanzien hiervan?

Hetzelfde lid meent overigens dat het aangewezen is het voorliggend ontwerp voor advies aan de Commissie georganiseerde criminaliteit over te zenden.

De minister verklaart zich bereid een schriftelijk antwoord te bezorgen met betrekking tot zijn houding tegenover de voornoemde aanbevelingen. Hij wijst er voorts op dat moet voortgewerkt worden aan de omzetting van de verschillende richtlijnen. Het voorliggend ontwerp vormt slechts één stap met twee doelstellingen. De aanbevelingen kunnen van nut zijn in de bespreking van de verdere noodzakelijke stappen. Bijkomende wetsontwerpen voorzien in nieuwe stappen opgelegd door Europese richtlijnen.

III. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Er worden geen amendementen ingediend en de artikelen geven geen aanleiding tot verdere opmerkingen.

et qui figure dans le rapport de la Chambre, n° 50-1569/2, p. 5.

D'après ce même membre, le présent projet est très important dans l'optique des travaux de la commission d'enquête «Grands Lacs», puisqu'Israël, le Liban et la Russie figurent dans la liste. La commission précitée s'intéresse aux problèmes que posent les diamants «du sang», dont on se sert pour le blanchiment d'argent. Cette commission peut-elle avoir les possibilités d'exercer le contrôle parlementaire dont elle est chargée?

Le ministre déclare que l'on peut toujours ajouter de nouveaux pays à la liste. Ces pays disposent toutefois d'un délai déterminé pour se conformer aux desiderata du Groupe d'action financière, comme vient de le faire les Philippines. Le ministre est en outre disposé à fournir toutes les informations souhaitées à la commission d'enquête précitée.

M. D'Hooghe se pose un certain nombre de questions quant au projet. Les 7 et 8 février 2002, il y a eu, à Paris, une Conférence des parlements de l'Union européenne contre le blanchiment, qui a approuvé une déclaration finale dans laquelle ont été formulées un certain nombre de propositions. Quelle est l'attitude du gouvernement à l'égard de celles-ci?

Le même intervenant estime d'ailleurs indiqué de transmettre le projet à l'examen pour avis à la Commission du suivi en matière de criminalité organisée.

Le ministre se dit prêt à mettre par écrit sa position par rapport aux recommandations qui figurent dans ladite déclaration finale. Il souligne ensuite la nécessité de poursuivre la transposition des diverses directives. Le projet à l'examen ne constitue qu'une étape à deux objectifs. Les recommandations peuvent être utiles pour la discussion des étapes indispensables qui suivront. D'autres projets de loi prévoiront de nouvelles étapes qui sont imposées par les directives européennes.

III. DISCUSSION DES ARTICLES

Aucun amendement n'est déposé et les articles ne suscitent pas d'autre observation.

IV. STEMMINGEN

Het wetsontwerp in zijn geheel wordt eenparig aangenomen door de 11 aanwezige leden.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd door de 9 aanwezige leden.

De rapporteur,
Olivier de CLIPPELE.

De voorzitter,
Paul DE GRAUWE.

*
* *

De door de commissie aangenomen tekst is dezelfde als de tekst overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers (ziestuk Kamer nr. 50-1569/3—2001-2002—01-31)

IV. VOTES

L'ensemble du projet de loi a été adopté à l'unanimité des 11 membres présents.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 9 membres présents.

Le rapporteur,
Olivier de CLIPPELE.

Le président,
Paul DE GRAUWE.

*
* *

Le texte adopté par la commission est identique au texte transmis par la Chambre des représentants (voir le doc. Chambre n° 50-1569/3 — 2001-2002 — 01-31)