

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

IXe CHAMBRE

A R R Ê T

n° 206.397 du 2 juillet 2010
dans l'affaire A. 184.781/IX-5727

En cause : 1. l'ORDRE DES BARREAUX FLAMANDS
 2. l'ORDRE NÉERLANDAIS DES AVOCATS DU BARREAU
 DE BRUXELLES,
 assistés et représentés par
 M^e Matthias Storme, avocat,
 ayant son cabinet à Bruxelles,
 rue de l'Association, 28,
 où il est fait élection de domicile,
 et assistés et représentés par
 M^e Igor Rogiers, avocat,
 ayant son cabinet à Kalken,
 Kalkendorp 17A

contre :

l'ÉTAT BELGE, représenté par :

1. la Ministre de la Justice,
assistée et représentée par
M^e Emmanuel Jacubowitz, avocat,
ayant son cabinet à Bruxelles,
avenue Tedesco, 7,
où il est fait élection de domicile
2. le Ministre des Finances

I. Objet du recours

1. Le recours, introduit le 13 août 2007, vise l'annulation de l'arrêté royal du 3 juin 2007 portant exécution de l'article 14^{quinquies} de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

II. Déroulement de la procédure

2. Les premier et deuxième représentants de la partie défenderesse ont chacun déposé un mémoire en réponse et les parties requérantes ont déposé un mémoire en réplique.

Mme Inge Vos, auditeur adjoint, a rédigé un rapport.

Les parties requérantes ont déposé un dernier mémoire demandant la poursuite de la procédure.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui s'est tenue le 18 mai 2009.

M. Paul Lemmens, président de chambre, a présenté un rapport.

M^e Matthias Storme, avocat, qui comparaît pour les parties requérantes, M^e Emmanuel Jacobowitz, avocat, qui comparaît pour le premier représentant de la partie défenderesse, et Jan De Vleeschouwer, inspecteur, qui comparaît pour le deuxième représentant de la partie défenderesse, ont été entendus.

Mme Inge Vos, auditeur, a rendu un avis conforme au présent arrêt.

Les dispositions relatives à l'emploi des langues énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ont été appliquées.

III. Cadre légal et réglementaire

3. La directive 91/308/CEE du Conseil du 10 juin 1991 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux oblige les États membres de l'Union européenne à interdire le blanchiment de capitaux et à prendre des mesures en vue de le prévenir. À cet effet, les États membres doivent notamment imposer certaines obligations à certaines catégories d'organismes et de personnes.

4. Afin de transposer cette directive, le législateur a adopté la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux. Au moment où l'arrêt attaqué est pris, l'intitulé, qui a entre-temps été modifié, s'énonce comme suit : « loi relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme » (ci-après : la loi sur le blanchiment).

4.1. Le « blanchiment de capitaux » est défini à l'article 3, § 1^{er}, de la loi sur le blanchiment, qui s'énonce comme suit :

« - la conversion ou le transfert de capitaux ou d'autres biens dans le but de dissimuler ou de déguiser leur origine illicite ou d'aider toute personne qui est impliquée dans la réalisation

de l'infraction d'où proviennent ces capitaux ou ces biens, à échapper aux conséquences juridiques de ses actes;

- la dissimulation ou le déguisement de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété des capitaux ou des biens dont on connaît l'origine illicite;
- l'acquisition, la détention ou l'utilisation de capitaux ou de biens dont on connaît l'origine illicite;
- la participation à l'un des actes visés aux trois points précédents, l'association pour commettre ledit acte, les tentatives de l[e] perpétrer, le fait d'aider, d'inciter ou de conseiller quelqu'un à le commettre ou le fait d'en faciliter l'exécution ».

L'article 3, § 2, de la loi sur le blanchiment précise les cas dans lesquels l'origine de capitaux ou de biens est « illicite ». C'est le cas notamment lorsque ces capitaux ou ces biens proviennent de la réalisation d'« une infraction liée [...] à la fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale » (article 3, § 2, 1°, onzième tiret, de la loi sur le blanchiment).

4.2. Afin de lutter contre le blanchiment, le législateur fait appel au concours d'une série d'organismes et de personnes, chargées de collecter, de vérifier et, le cas échéant, de communiquer certaines informations à la Cellule de traitement des informations financières.

Les organismes et personnes visés sont principalement issus du secteur bancaire et financier ainsi que du secteur des assurances. Ces organismes et personnes sont énumérés à l'article 2 de la loi sur le blanchiment. La loi du 10 août 1998 a inséré un article 2*bis* dans la loi, étendant ainsi le champ d'application de la loi à une série d'autres personnes, dont les notaires et les huissiers de justice.

4.3. En vue de transposer la directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 modifiant la directive 91/308/CEE précitée, la loi du 11 janvier 1993 est modifiée par la loi du 12 janvier 2004 modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, la loi du

22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, et la loi du 6 avril 1995 relative au statut des entreprises d'investissement et à leur contrôle, aux intermédiaires financiers et conseillers en placements.

Un article 2^{ter} est ainsi inséré dans la loi sur le blanchiment, étendant le champ d'application de la loi aux avocats. Cette disposition s'énonce comme suit :

« Dans la mesure où elles le prévoient expressément, les dispositions de la présente loi sont également applicables aux avocats :

1° lorsqu'ils assistent leur client dans la préparation ou la réalisation de transactions concernant :

- a) l'achat ou la vente de biens immeubles ou d'entreprises commerciales;
- b) la gestion de fonds, de titres ou d'autres actifs appartenant au client;
- c) l'ouverture ou la gestion de comptes bancaires ou d'épargne ou de portefeuilles;
- d) l'organisation des apports nécessaires à la constitution, à la gestion ou à la direction de sociétés;
- e) la constitution, la gestion ou la direction de trusts, de sociétés ou de structures similaires;

2° ou lorsqu'ils agissent au nom de leur client et pour le compte de celui-ci dans toute transaction financière ou immobilière ».

En outre, l'article 14^{bis} de la loi sur le blanchiment, inséré par la loi du 10 août 1998, est complété par un paragraphe 3, qui s'énonce comme suit :

« § 3. Les personnes visées à l'article 2^{ter} qui, dans l'exercice des activités énumérées à cet article, constatent des faits qu'elles savent ou soupçonnent être liés au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme sont tenues d'en informer immédiatement le bâtonnier de l'Ordre dont elles relèvent.

Toutefois, les personnes visées à l'article 2^{ter} ne transmettent pas ces informations si celles-ci ont été reçues d'un de leurs clients ou obtenues sur un de leurs clients lors de l'évaluation de la situation juridique de ce client ou dans l'exercice de leur mission de défense ou de représentation de ce client dans une procédure judiciaire ou concernant une telle procédure, y compris dans le cadre de conseils relatifs à la manière d'engager ou

d'éviter une procédure, que ces informations soient reçues ou obtenues avant, pendant ou après cette procédure.

Le bâtonnier vérifie le respect des conditions prévues à l'article 2^{ter} et à l'alinéa précédent. Si ces conditions sont respectées, il transmet immédiatement les informations à la Cellule de traitement des informations financières ».

4.4. Les parties requérantes actuelles, entre autres, ont introduit un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle contre la loi modificative du 12 janvier 2004.

Après avoir posé, dans le cadre de ce recours, une question préjudicielle à la Cour de justice concernant la compatibilité de la directive 91/308/CEE avec le droit à un procès équitable (arrêt n° 126/2005 du 13 juillet 2005) et après que la Cour de justice a répondu à cette question (arrêt du 26 juin 2007, *Ordre des barreaux francophones et germanophones et autres*, C-305/05), la Cour constitutionnelle a rejeté les recours contre, notamment, les articles 2^{ter} et 14^{bis}, § 3, précités, par son arrêt n° 10/2008 du 23 janvier 2008, sous réserve toutefois :

« que l'article 2^{ter}, inséré dans la loi précitée du 11 janvier 1993 par l'article 4 de la loi du 12 janvier 2004, soit interprété en ce sens

- que les informations connues de l'avocat à l'occasion de l'exercice des activités essentielles de sa profession, y compris dans les matières énumérées dans cet article 2^{ter}, à savoir la défense ou la représentation en justice du client et le conseil juridique, même en dehors de toute procédure judiciaire, demeurent couvertes par le secret professionnel et ne peuvent donc pas être portées à la connaissance des autorités et
- que ce n'est que lorsque l'avocat exerce une activité, dans une des matières énumérées à l'article 2^{ter} précité, qui va au-delà de sa mission spécifique de défense ou de représentation en justice et de conseil juridique, qu'il peut être soumis à l'obligation de communication aux autorités des informations dont il a connaissance ».

4.5. La loi-programme du 27 avril 2007 insère, dans la loi sur le blanchiment, un article 14^{quinqies}, qui s'énonce comme suit :

« Art. 14^{quiquies}. Lorsque les organismes et les personnes visés aux articles 2, 2^{bis} et 2^{ter} soupçonnent qu'un fait ou une opération est susceptible d'être lié au blanchiment de capitaux provenant de la fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale, ils en informent la Cellule de traitement des informations financières, y compris dès qu'ils détectent au moins un des indicateurs que le Roi déterminera, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

À l'égard des personnes et organismes visées à l'article 2^{ter}, l'information prévue au présent article est transmise conformément à l'article 14^{bis}, § 3 ».

En raison notamment de la référence à l'article 2^{ter} de la loi sur le blanchiment, le nouvel article 14^{quiquies} oblige les avocats à informer le bâtonnier lorsqu'ils « soupçonnent » qu'un fait ou une opération est susceptible d'être lié à l'infraction visée à l'article 3, § 2, 1°, onzième tiret, précité, « y compris dès qu'ils détectent au moins un des indicateurs que le Roi déterminera, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres ».

Conformément à l'alinéa 2 de l'article 14^{bis}, § 3, précité, les avocats ne doivent pas transmettre ces informations» « si celles-ci ont été reçues d'un de leurs clients ou obtenues sur un de leurs clients lors de l'évaluation de la situation juridique de ce client ou dans l'exercice de leur mission de défense ou de représentation de ce client dans une procédure judiciaire ou concernant une telle procédure, y compris dans le cadre de conseils relatifs à la manière d'engager ou d'éviter une procédure, que ces informations soient reçues ou obtenues avant, pendant ou après cette procédure ».

Le nouvel article 14^{quiquies} de la loi sur le blanchiment fait aussi l'objet d'un recours introduit par plusieurs parties, dont les parties requérantes actuelles. Par l'arrêt n° 102/2008 du 10 juillet 2008, la Cour constitutionnelle a rejeté ces recours, sous réserve que l'article 2^{ter} de la loi sur le blanchiment, auquel l'article 14^{quiquies} fait référence, soit interprété dans le sens indiqué dans l'arrêt n° 10/2008 du 23 janvier 2008.

5. L'arrêté royal du 3 juin 2007 portant exécution de l'article 14^{quiquies} de la loi sur le blanchiment relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme a été pris entre-temps.

L'article 1^{er} de cet arrêté définit la notion de « loi » comme étant la loi sur le blanchiment.

L'article 2 s'énonce comme suit :

« Les indicateurs visés à l'article 14^{quiquies} de la loi sont les suivants :

1° l'utilisation de sociétés écrans, créées ou rachetées, ayant leur siège social dans un paradis fiscal ou un territoire offshore ou à l'adresse privée d'un des intermédiaires ou effectuant une opération atypique par rapport à l'objet social, ou ayant un objet social incertain ou incohérent;

2° le recours à des sociétés dans lesquelles sont intervenus, peu de temps avant l'exécution des opérations financières suspectes, divers changements statutaires tels que la désignation d'un nouveau gérant, la modification de la dénomination sociale, l'extension ou la modification de l'objet social ou le déplacement du siège social;

3° le recours à l'interposition de personnes (hommes de pailles) intervenant pour le compte de sociétés impliquées dans des opérations financières;

4° l'exécution d'opérations financières atypiques pour l'exercice habituel des activités de l'entreprise ou suspectes dans des secteurs à forte concurrence ou sensibles aux fraudes à la T.V.A. de type carrousels comme par exemple les secteurs du matériel informatique, des voitures, de la téléphonie (GSM), des produits pétroliers, du textile, de la hi-fi, vidéo et électronique;

5° l'explosion du chiffre d'affaires, sur une courte période, manifestée sur le(s) compte(s) bancaire(s) nouvellement ouvert(s) et jusque-là peu actif(s) ou inactif(s), par une augmentation exponentielle du nombre et du volume des opérations;

6° la constatation d'anomalies dans les factures présentées comme justification aux opérations financières, telles l'absence de numéro de T.V.A., de compte financier, de numéro de facture, d'adresse ou de dates ou lorsque ces données ne peuvent pas être fournies;

7° le recours à des comptes de passage et la succession de multiples transactions, comprenant éventuellement des retraits même relativement limités en espèces (prélèvement de commission), dont le montant total est important, alors que les soldes sur compte sont souvent proches du zéro;

8° l'utilisation de comptes intermédiaires ou de comptes de titulaires de professions non financières comme compte de passage rendant difficile l'identification des véritables ayants droit économiques ainsi que celles des liens entre l'origine et la destination des fonds. Cette utilisation peut également se caractériser par le recours à des structures sociétaires complexes et à des montages juridiques et financiers rendant peu transparent les mécanismes de gestion et d'administration;

9° la dimension internationale des opérations financières rendant difficile la compréhension des justifications économiques et financières à la base des opérations financières, celles-ci se limitant alors le plus souvent à des transits purs et simples de fonds venant de l'étranger et y repartant;

10° le refus du client ou son impossibilité de produire des pièces justificatives quant à la provenance des fonds reçus ou quant aux motifs avancés des paiements;

11° l'organisation de l'insolvabilité par la vente rapide d'actifs à des personnes physiques ou morales liées ou à des conditions qui ne sont pas conformes à celles du marché;

12° le recours à des prêts back to back qui consistent à transférer des fonds dans un pays étranger pour solliciter un crédit auprès d'un établissement bancaire de ce pays en proposant lesdits fonds en garantie de manière à pouvoir ensuite rapatrier les fonds prêtés dans le pays d'origine, ce qui permet d'achever le processus puisque dans les faits, la société se prête à elle-même;

13° le paiement de commissions à des sociétés étrangères sans activités commerciales, ainsi que le versement ou le virement vers la Belgique en provenance de telles sociétés ».

L'article 3 dispose que l'arrêté entre en vigueur le 1^{er} septembre 2007.

Cet arrêté royal, qui a été publié au Moniteur belge du 13 juin 2007, fait l'objet du présent recours.

6. Depuis l'introduction du recours à l'examen, la loi sur le blanchiment a été modifiée par les lois du 10 janvier 2010, du 18 janvier 2010 et du 6 mai 2010. La loi visée du 18 janvier 2010 renumérote notamment les articles de la loi sur le blanchiment.

Les modifications apportées par les lois précitées ne sont pas prises en compte dans les considérations qui suivent.

IV. Examen des moyens

A. Premier moyen

Point de vue des parties

7. Les parties requérantes prennent un premier moyen, composé de deux branches.

7.1.1. La première branche est tirée de l'absence de fondement légal valable pour l'arrêté attaqué et de la violation du principe de légalité, notamment au regard des articles 10, 11, 12, 14 et 22 de la Constitution ainsi que des articles 6, 7 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : la CEDH).

Les parties requérantes allèguent que la disposition en vertu de laquelle l'arrêté royal attaqué a été adopté, à savoir, l'article 14^{quinq}uies de la loi sur le blanchiment, est, du moins en ce qu'elle s'applique aux avocats, contraire :

- aux principes généraux du droit, plus particulièrement en ce qui concerne les droits de la défense, ainsi qu'aux articles 10 et 11 de la Constitution combinés à l'article 6 de la CEDH et au principe de légalité consacré par les articles 12 et 14 de la Constitution, combinés à l'article 7 de la CEDH,
 - à l'article 22 de la Constitution, combiné à l'article 8 de la CEDH et au principe de légalité consacré par les articles 12 et 14 de la Constitution et l'article 7 de la CEDH.
- La disposition en vertu de laquelle l'arrêté attaqué a été adopté est de ce fait nulle et non avenue, du moins en ce qu'elle s'applique aux avocats. L'arrêté attaqué est par conséquent dépourvu de fondement légal et est même contraire aux normes supérieures précitées.

7.1.2. Dans les développements de la branche, les parties requérantes observent qu'elles ont introduit un recours contre l'article 14^{quinq}uies de la loi sur le

blanchiment auprès de la Cour constitutionnelle. Dans la mesure où celle-ci ne se serait pas encore prononcée sur leur recours au moment de la décision du Conseil d'État, elles demandent qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour quant à la compatibilité de l'article 14^{quinq}ies de la loi sur le blanchiment avec les dispositions constitutionnelles invoquées dans la branche, lues en combinaison avec les dispositions invoquées de la CEDH.

Quant au fond, elles relèvent que, tout d'abord, l'article 14^{quinq}ies de la loi sur le blanchiment vide de sa substance le secret professionnel de l'avocat. Cette limitation du secret professionnel est contraire aux droits de la défense garantis par l'article 6 de la CEDH et par un principe de droit constitutionnel, d'une part, et au droit au respect de la vie privée, garanti par les articles 22 de la Constitution et 8 de la CEDH, d'autre part.

Elles allèguent en outre que le non-respect des obligations inscrites à l'article 14^{quinq}ies de la loi sur le blanchiment est passible d'amendes administratives et de sanctions disciplinaires, soumettant ainsi cette disposition à l'application des principes de légalité et de sécurité juridique garantis par les articles 12 de la Constitution et 7 de la CEDH. La formulation de l'article 14^{quinq}ies est telle qu'il ne satisfait pas à ces exigences.

7.1.3. Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes reconnaissent qu'il n'y a pas lieu de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, pour autant qu'on attende que cette dernière ait statué définitivement sur leur recours contre l'article 14^{quinq}ies de la loi sur le blanchiment.

Elles soulignent que le Conseil d'État peut et doit aussi apprécier lui-même si l'article 14^{quinq}ies de la loi sur le blanchiment est susceptible de procurer un fondement légal à l'arrêté attaqué, au regard de la contrariété alléguée aux articles 6 et 8 et/ou à l'article 7 de la CEDH.

Elles admettent par ailleurs que consécutivement à la décision de la Cour constitutionnelle prononcée dans son arrêt n° 10/2008 du 23 janvier 2008, le moyen est devenu sans objet en ce qui concerne la violation des critères de contrôle autres que le principe de légalité, pour autant que la même interprétation, conforme à la Constitution, que celle donnée dans l'arrêt n° 10/2008 précité, soit attribuée à la référence que fait l'article 14*quinqüies* de la loi sur le blanchiment aux articles 2^{ter} et 14^{bis} de cette même loi et pour autant que le champ d'application de l'article 14*quinqüies* soit restreint en conséquence.

En ce qui concerne le principe de légalité, l'arrêt n° 10/2008 précité confirme, selon les parties requérantes, que les conditions relatives à ce principe s'appliquent bel et bien aussi à l'énumération des activités criminelles sous-jacentes, impliquant que les transactions relatives aux capitaux provenant de ces activités entraînent l'obligation d'information et d'autres obligations inscrites dans la loi sur le blanchiment. Alors qu'il peut se déduire de l'arrêt précité que l'énumération de ces activités, à l'article 3 de la loi sur le blanchiment, satisfait en principe aux exigences du principe de légalité, il n'en va pas de même pour l'article 14*quinqüies* de la loi. Dans son arrêt n° 10/2008, la Cour constitutionnelle ne s'est pas encore prononcée sur la délégation imprécise au Roi prévue dans cette disposition.

7.2.1. La deuxième branche, qui est invoquée subsidiairement, est tirée de la violation de l'article 14*quinqüies* de la loi sur le blanchiment, interprété en conformité avec la Constitution et avec la CEDH, ainsi que des dispositions de la Constitution et de la CEDH citées dans la première branche.

Dans l'hypothèse où :

- la Cour constitutionnelle aurait déjà jugé que l'article 14*quinqüies* de la loi sur le blanchiment n'est pas *de plano* contraire à la Constitution mais qu'il doit être interprété de manière restrictive pour être conforme à la Constitution,

- et où le Conseil d'État serait en outre d'avis que l'article 14^{quinq}ies de la loi sur le blanchiment n'est pas non plus *de plano* contraire à la CEDH mais qu'il peut être conforme à la CEDH dans son interprétation restrictive,

Les parties requérantes soutiennent que l'article 2 de l'arrêté royal attaqué doit encore être annulé, puisque l'article 14^{quinq}ies de la loi sur le blanchiment n'a pas habilité le Roi à établir une liste imprécise d'indicateurs et que l'article attaqué excède ainsi ce qui serait possible sur la base d'une interprétation conforme à la Constitution de l'article 14^{quinq}ies.

7.2.2. Dans leur exposé de la branche, les parties requérantes allèguent tout d'abord que l'article 14^{quinq}ies de la loi sur le blanchiment n'est en tout cas conforme à la Constitution et à la CEDH que s'il est interprété de manière restrictive, dans le sens où il autorise seulement le Roi à établir une liste d'indicateurs très précis permettant de présumer sans le moindre doute qu'un fait ou une opération sont susceptibles d'être liés au blanchiment de capitaux, et dans le sens où cette disposition n'autorise pas le Roi à établir une liste d'indicateurs aussi imprécise que celle figurant dans l'arrêté attaqué.

Les parties requérantes soutiennent ensuite que le pouvoir accordé au Roi est trop étendu. L'article 14^{quinq}ies de la loi sur le blanchiment ne prévoit aucun critère contraignant que doivent respecter les indicateurs qui seront fixés par arrêté royal. Or, la loi formelle doit énoncer tous les éléments essentiels à la définition des conditions permettant qu'il soit porté atteinte aux droits fondamentaux.

Elles pointent enfin l'imprécision entourant l'objet du pouvoir accordé au Roi. À cet égard, elles relèvent que trois niveaux doivent être distingués : premièrement, il doit y avoir un délit sous-jacent (« fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale »); deuxièmement, il doit y avoir le délit secondaire du « blanchiment » (article 3, § 1^{er}, de la loi sur le blanchiment); troisièmement, il doit y avoir une description des circonstances dans lesquelles il y a une obligation d'information, en ce

qu'elles laissent présumer l'existence du blanchiment. Le texte de l'article 14*quinquies* de la loi sur le blanchiment confère seulement au Roi le pouvoir de déterminer les indicateurs qui font naître une présomption légale de blanchiment du produit d'un délit sous-jacent (troisième niveau), mais dans l'exposé des motifs il est aussi question de définir les caractéristiques du délit sous-jacent (premier niveau). Il y a donc une confusion entre les trois niveaux en l'occurrence.

7.2.3. Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes allèguent que si l'article 14*quinquies* de la loi sur le blanchiment est interprété d'une manière conforme à la Constitution, il peut uniquement conférer au Roi le pouvoir d'établir une liste d'indicateurs très précis permettant de présumer sans le moindre doute qu'un fait ou une opération sont susceptibles d'être liés au blanchiment de capitaux provenant de la fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes particulièrement complexes ou use de procédés à dimension internationale. Le Roi a excédé le pouvoir qui lui a été conféré en ce qu'il a établi une liste d'indicateurs imprécis dans l'arrêté attaqué.

Les parties requérantes rappellent ensuite que le législateur n'a pas clairement délimité le niveau auquel doivent se rapporter les indicateurs : est-ce à celui du délit sous-jacent, à celui du délit secondaire du blanchiment de capitaux ou à celui des circonstances dans lesquelles il y a une obligation d'information ?

8.1. Dans son mémoire en réponse, le premier représentant de la partie défenderesse observe, concernant la première branche, que celle-ci est dirigée contre l'article 14*quinquies* de la loi sur le blanchiment et que, sur le fond, elle est identique au premier moyen invoqué par les parties requérantes devant la Cour constitutionnelle. Il convient dès lors d'attendre l'arrêt de la Cour constitutionnelle à ce sujet. Le caractère identique des moyens invoqués devant la Cour constitutionnelle et devant le Conseil d'État rend une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle parfaitement inutile.

8.2. En ce qui concerne la deuxième branche, le premier représentant de la partie défenderesse soutient que son appréciation dépend de l'interprétation que donnera la Cour constitutionnelle à l'article 14*quinq*ues de la loi sur le blanchiment. Pour la deuxième branche aussi, il conviendra d'attendre le point de vue de la Cour.

Entre-temps, le premier représentant de la partie défenderesse observe toutefois déjà que ni la délégation au Roi, ni sa concrétisation dans l'arrêté attaqué ne sont exagérément imprécises.

Tout d'abord, il estime qu'il se justifie parfaitement que le législateur n'établisse pas lui-même une liste concrète d'indicateurs. Une lecture attentive de l'article 14*quinq*ues de la loi sur le blanchiment fait en outre clairement apparaître que les indicateurs à fixer par le Roi concernent les faits ou opérations « susceptible[s] d'être lié[s] au blanchiment de capitaux provenant de la fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale ». L'exposé des motifs confirme que les indicateurs ont pour objectif d'aider à identifier de tels faits ou opérations. Il n'y a par conséquent aucune imprécision quant à la portée de la délégation de compétence accordée au Roi, laquelle s'inscrit par ailleurs dans le pouvoir d'exécution usuel de ce dernier.

Le premier représentant de la partie défenderesse relève ensuite que la liste fixée dans l'arrêté attaqué n'est pas non plus excessivement imprécise. Cette liste vise à aider les organismes et personnes concernés à identifier les faits ou les opérations susceptibles d'être liés au blanchiment de capitaux au sens de la loi sur le blanchiment. Eu égard à la diversité des techniques utilisées pour les opérations de blanchiment de capitaux, une liste trop précise et trop restrictive n'atteindrait pas ses objectifs. Il existe en outre deux filtres entre l'avocat et le parquet, à savoir, le bâtonnier et la Cellule de traitement des informations financières, qui examinent tous deux en détail si les

informations en question doivent ou non être transmises. Enfin, le premier représentant de la partie défenderesse observe que la liste est évaluée tous les deux ans.

Subsidiairement, à supposer que le Conseil d'État estime qu'il pourrait être question d'une violation de l'article 22 de la Constitution et/ou des principes de sécurité juridique et de légalité, le premier représentant de la partie défenderesse demande de poser des questions préjudicielles à la Cour de justice sur la compatibilité de certains articles de la directive 91/308/CEE avec les articles 8 et 7 de la CEDH.

9.1. Dans son mémoire en réponse, le deuxième représentant de la partie défenderesse observe en ce qui concerne la première branche qu'il convient en l'espèce d'attendre la décision finale de la Cour constitutionnelle concernant le recours contre l'article 14^{quinquies} de la loi sur le blanchiment. Il souligne par ailleurs qu'une question préjudicielle parallèle à une question appelée à être appréciée dans le cadre d'un recours en annulation, ne peut pas être une nouvelle fois posée à la Cour constitutionnelle.

9.2. En ce qui concerne la deuxième branche, le deuxième représentant de la partie défenderesse soulève qu'un avocat a une obligation générale d'information lorsqu'il constate une opération susceptible d'être liée au blanchiment de capitaux. Le Roi peut compléter le critère général, mais il s'agit d'un complément qui n'a pas pour vocation de faire disparaître l'obligation générale d'information. Même si « un **fait ou** une opération [sont] susceptible[s] d'être lié(s) au blanchiment de capitaux provenant de la fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale », et si ce fait ou cette opération ne figurent pas sur la liste que le Roi doit établir spécifiquement, l'obligation de déclarer ce fait ou cette opération subsiste malgré tout, et ce en vertu de la règle générale.

Le deuxième représentant de la partie défenderesse note en outre que l'article 14^{quinquies} de la loi sur le blanchiment impose une obligation d'information

lorsque, dans l'accomplissement d'une prestation de service au sens de l'article 2^{ter} de la loi sur le blanchiment, un avocat constate une opération qui « est susceptible d'être lié[e] au blanchiment de capitaux provenant de la fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale ». Les parties requérantes affirment que les indicateurs précités ne sont pas nécessairement révélateurs de ce délit, mais elles ne démontrent pour aucun des indicateurs inscrits dans l'arrêté attaqué qu'ils ne sont en tout cas jamais susceptibles d'être à l'origine de ce délit.

En outre, la loi sur le blanchiment proprement dite n'exige nullement que ces indicateurs soient concrètement et précisément définis et, à l'instar de n'importe quel texte réglementaire, l'arrêté attaqué ne peut s'appliquer que moyennant interprétation. De par la nature même des mécanismes de fraude visés et compte tenu de l'ingéniosité dont font preuve les intéressés, les indicateurs ne sauraient être complètement ni très précisément définis.

Enfin, les indicateurs figurant dans l'arrêté sont suffisamment clairs pour être appliqués. Les griefs exposés dans la deuxième branche du deuxième moyen montrent que les parties requérantes savent manifestement bel et bien de quels faits ou opérations il s'agit, mais que les termes utilisés peuvent engendrer des difficultés lorsqu'il s'agit d'en préciser les contours exacts.

Appréciation

Première branche

10. Dans son arrêt n° 102/2008 du 10 juillet 2008 concernant le recours formé notamment par les parties requérantes actuelles contre l'article 14^{quinq}uies de la loi sur le blanchiment, la Cour constitutionnelle a considéré ce qui suit :

« B.5. Les parties requérantes dénoncent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les principes généraux du droit, en particulier celui des droits de la défense, avec les articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 6, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne et avec le principe de légalité inscrit aux articles 12 et 14 de la Constitution. Le moyen dénonce également la violation des articles 22 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 7 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de légalité consacré par les articles 12 et 14 de la Constitution.

Dans un second moyen est encore dénoncée la violation des articles 12 et 14 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Les moyens seront examinés conjointement.

B.6. La disposition attaquée se situe dans le prolongement des dispositions de la loi du 12 janvier 2004, déjà attaquées dans les affaires n^{os} 3064-3065, qui avaient modifié la loi du 11 janvier 1993 et notamment étendu son champ d'application – et dès lors l'obligation d'information – aux avocats, en particulier par l'article 2^{ter} auquel renvoie l'article 14^{quinqüies}.

Selon les travaux préparatoires de la disposition attaquée, le législateur vise à se conformer à un avis du Conseil d'État, dans lequel celui-ci a souligné la difficulté de distinguer les cas de 'fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale' et a précisé qu'il ne pouvait s'agir d'étendre cette notion à toutes les infractions de fraude fiscale comportant un faux commis en vue d'éluder l'impôt (*Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n° 3-1610/2, pp. 10 à 16). Selon l'exposé des motifs, 'l'objectif directement poursuivi par cette mesure reste essentiellement de clarifier une situation ambiguë dans laquelle les déclarants pourraient être amenés à ne pas faire de déclaration de soupçons à la Cellule de traitement des informations financières alors qu'aux termes de leurs obligations, ils seraient tenus de le faire' (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-3058/001, p. 52). Les indicateurs que le Roi peut déterminer par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres aideront les personnes et organismes visés par la loi à informer la Cellule de traitement des informations financières lorsqu'ils soupçonnent l'existence d'une fraude grave et organisée qui serait à l'origine de l'opération suspecte de blanchiment (*ibid.*).

Par ailleurs, les manquements aux obligations imposées aux avocats par la loi du 11 janvier 1993 sont punis d'une amende administrative. Cette amende, qui peut aller jusqu'à 1 250 000 euros, revêt un caractère répressif prédominant, de telle sorte que la définition de ces manquements doit satisfaire au principe de prévisibilité des incriminations selon lequel celles-ci doivent être formulées en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est punissable ou non. Ce même principe exige que soient indiqués, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels sont les faits sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation.

B.7. Dans son arrêt n° 10/2008 du 23 janvier 2008, la Cour a déjà dit que la constitutionnalité des dispositions attaquées doit s'apprécier en tenant compte de ce que le secret professionnel de l'avocat est un principe général qui participe du respect des droits fondamentaux, que pour ce motif, et en application du principe de prévisibilité des incriminations, les règles dérogeant à ce secret ne peuvent être que de stricte interprétation et qu'il faut avoir égard à la manière dont est organisée la profession d'avocat dans l'ordre juridique interne.

Dans l'arrêt précité n° 10/2008, la Cour, contrôlant la constitutionnalité notamment des articles 2^{ter} et 14^{bis}, § 3, de la loi du 11 janvier 1993, tels qu'ils ont été insérés par la loi du 12 janvier 2004, a rejeté les recours en annulation, sous réserve que l'article 2^{ter} soit interprété en ce sens:

- '- que les informations connues de l'avocat à l'occasion de l'exercice des activités essentielles de sa profession, y compris dans les matières énumérées dans cet article 2^{ter}, à savoir la défense ou la représentation en justice du client et le conseil juridique, même en dehors de toute procédure judiciaire, demeurent couvertes par le secret professionnel et ne peuvent donc pas être portées à la connaissance des autorités et
- que ce n'est que lorsque l'avocat exerce une activité, dans une des matières énumérées à l'article 2^{ter} précité, qui va au-delà de sa mission spécifique de défense ou de représentation en justice et de conseil juridique, qu'il peut être soumis à l'obligation de communication aux autorités des informations dont il a connaissance;'

B.8. Cette constatation de la Cour porte sur tous les cas dans lesquels – moyennant le respect de l'interprétation précitée – les avocats peuvent être soumis à l'obligation d'information lorsqu'ils se trouvent face au blanchiment de capitaux tel qu'il est défini à l'article 3 de la loi du 11 janvier 1993, et en particulier lorsque l'origine illicite des capitaux ou des biens résulte d'une infraction liée 'à la fraude fiscale grave et organisée qui met en

œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale’ (article 3, § 2, 1°, onzième tiret, de la loi du 11 janvier 1993).

En adoptant l’article 14*quiquies*, le législateur n’ajoute pas un cas nouveau dans lequel l’obligation d’information s’appliquerait, notamment aux avocats, et ne crée pas à l’égard de ces derniers une nouvelle incrimination complémentaire, mais vise à permettre à toutes les personnes concernées de mieux voir dans quelles circonstances l’obligation d’information en matière de fraude fiscale grave et organisée existe. La délégation donnée au Roi en vue de déterminer, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, les ‘indicateurs’ qui permettent de présumer l’existence d’une telle fraude, ne change rien au fait que le législateur a énuméré lui-même avec suffisamment de précision, à l’article 3 de la loi du 11 janvier 1993, à propos de la fraude fiscale visée, les cas dans lesquels l’obligation d’information pourrait exister, y compris pour les avocats.

Il découle par ailleurs de l’article 20 de la loi du 11 janvier 1993 qu’aucune action civile, pénale ou disciplinaire ne peut être intentée ni aucune sanction professionnelle prononcée contre les avocats qui ont procédé de bonne foi à une information sans y être tenu. En outre – ainsi que la Cour l’a déjà précisé dans son arrêt n° 10/2008 –, toute communication d’information à la Cellule de traitement de l’information financière doit passer par le bâtonnier.

B.9. Il résulte de ce qui précède que les recours en annulation doivent être rejetés, sous réserve toutefois, en ce qui concerne le renvoi à l’article 2*ter* que contient l’article 14*quiquies*, de l’interprétation donnée à cet article ».

Le dispositif de l’arrêt réitère que la Cour rejette les recours, sous réserve expresse que l’article 2*ter* de la loi sur le blanchiment soit interprété dans le sens donné dans son arrêt n° 10/2008 du 23 janvier 2008 et rappelé dans le considérant B.7 précité de son arrêt n° 102/2008.

11.1. L’article 9, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispose que les arrêts rendus par la Cour constitutionnelle portant rejet des recours en annulation sont obligatoires pour les juridictions en ce qui concerne les questions de droit tranchées par ces arrêts.

Cette force obligatoire s'étend notamment à l'interprétation que la Cour constitutionnelle a donnée à la norme attaquée lorsque cette juridiction a rejeté le recours formé contre celle-ci sous réserve expresse de lui donner une interprétation déterminée. Dans pareil cas, l'interprétation constitue une question de droit tranchée par la Cour, de sorte que les juridictions, dont le Conseil d'État, sont tenues d'appliquer la norme selon l'interprétation visée.

11.2. Toutefois, l'article 9, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne peut pas être réputé porter atteinte à la compétence des juridictions d'apprécier des dispositions de droit interne, dont des dispositions de nature législative, au regard de dispositions de droit européen ou international.

Il en résulte que la force obligatoire visée à l'article 9, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 est limitée à la décision rendue par la Cour constitutionnelle concernant le contrôle de la norme attaquée au regard de la Constitution (ou des règles répartitrices de compétences, non pertinentes en l'occurrence), combinée le cas échéant avec des dispositions de droit européen ou international. Les autres juridictions demeurent compétentes pour contrôler la norme visée au regard des dispositions de droit européen ou international, également dans l'hypothèse où la Cour constitutionnelle aurait indirectement tenu compte de ces dispositions comme normes de référence dans son appréciation. Cela s'applique plus particulièrement aux dispositions de droit européen ou international garantissant un droit fondamental de manière totalement ou partiellement analogue au titre II de la Constitution.

12. Il résulte d'une comparaison entre la première branche du premier moyen dans la présente cause et les deux moyens invoqués par les parties requérantes dans la cause qui a fait l'objet de l'arrêt n° 102/2008 de la Cour constitutionnelle du 10 juillet 2008 que les griefs que les parties requérantes invoquent actuellement devant le Conseil d'État sont les mêmes que ceux qu'elles ont invoqués devant la Cour constitutionnelle. Tant devant la Cour constitutionnelle que devant le Conseil d'État, les parties requérantes ont allégué que l'article 14^{quinq}ies de la loi sur le blanchiment est contraire aux principes généraux du droit, notamment les droits de la défense, au principe de légalité en matière pénale et au droit au respect de la vie privée. Devant le Conseil

d'État, elles dénoncent la violation d'articles de la Constitution (articles 10, 11, 12, 14 et 22) et de la CEDH (articles 6, 7 et 8), qu'elles ont également invoquée devant la Cour constitutionnelle.

Il ressort au demeurant de l'arrêt n° 102/2008 que la Cour constitutionnelle a examiné les deux moyens conjointement et qu'elle les a rejetés, sous réserve, en ce qui concerne le renvoi à l'article 2^{ter} que contient l'article 14^{quinq}ues, de l'interprétation qu'elle a déjà donnée de cet article dans l'arrêt n° 10/2008.

Il s'avère ainsi que, dans la première branche, les parties ont invoqué des questions de droit qui ont été pleinement tranchées par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 102/2008 du 10 juillet 2008.

Dans la mesure où la Cour constitutionnelle a jugé que l'article 14^{quinq}ues de la loi sur le blanchiment, interprété dans le sens donné dans l'arrêt précité, ne viole pas les dispositions de la Constitution invoquées dans la première branche, lues en combinaison avec les autres dispositions et principes invoqués dans cette branche, cette décision est obligatoire pour le Conseil d'État.

En ce qui concerne le contrôle direct de l'article 14^{quinq}ues de la loi sur le blanchiment au regard des articles 6, 7 et 8 de la CEDH, demandé par les parties requérantes, force est de constater que la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 102/2008, a également inclus expressément ces dispositions dans sa décision et, sous réserve de l'interprétation donnée de l'article 2^{ter} de la loi sur le blanchiment, n'a constaté aucune violation de ces dispositions. Le Conseil d'État se rallie aux motifs donnés par la Cour constitutionnelle et en conclut dès lors que l'article 14^{quinq}ues de la loi sur le blanchiment, interprété dans le sens indiqué dans l'arrêt n° 102/2008 précité, n'est pas contraire aux articles 6, 7 et 8 de la CEDH.

Il résulte de ce qui précède que la première branche manque en droit, sans qu'il y ait lieu de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle.

Deuxième branche

13. La branche, telle qu'elle est formulée dans la requête, dénonce notamment la violation de l'article 14*quinquies* de la loi sur le blanchiment. Les parties requérantes allèguent que cette disposition légale n'a pas habilité le Roi à établir une liste imprécise d'indicateurs.

Toutefois, les développements de la branche comportent également des griefs dirigés contre l'article 14*quinquies* proprement dit. Selon les parties requérantes, cette disposition confère une habilitation trop étendue au Roi et est, de surcroît, imprécise.

Dans le mémoire en réplique également, les parties requérantes dénoncent tant l'illégalité de l'arrêté attaqué que l'incompatibilité de l'article 14*quinquies* de la loi sur le blanchiment avec les normes supérieures.

Il s'avère ainsi que la deuxième branche comporte deux types de griefs foncièrement différents. Tout d'abord, cette branche, à l'instar de la première branche, paraît être dirigée contre l'article 14*quinquies* de la loi sur le blanchiment. Les parties requérantes allèguent à cet égard que l'arrêté attaqué se fonde sur une disposition légale qui ne peut pas procurer de fondement juridique valable, du fait de sa contrariété aux normes supérieures. Parallèlement, les parties requérantes reprochent à l'arrêté attaqué qu'il excède les pouvoirs que l'article 14*quinquies* de la loi sur le blanchiment confère au Roi.

Les deux griefs sont examinés successivement ci-après.

14. Dans la mesure où il est allégué, dans la deuxième branche, d'une part, que l'article 14*quinquies* de la loi sur le blanchiment prévoit une délégation de pouvoirs trop étendue au Roi et, d'autre part, que cette disposition légale est imprécise en ce qui concerne l'objet du pouvoir attribué au Roi, en ce qu'elle fait apparaître une confusion entre trois niveaux définis dans la branche, il faut constater que la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n°102/2008 du 10 juillet 2008, a expressément rejeté des griefs concernant l'étendue de la délégation de

pouvoirs conférée au Roi et l'imprécision alléguée de l'article 14^{quinq}ies. À cet égard, la Cour a attiré l'attention sur le fait que l'obligation d'information pour les avocats est imposée par les articles 2^{ter} et 14^{bis}, § 3, de la loi sur le blanchiment, que le législateur a défini à l'article 3 ce qu'il faut entendre par « blanchiment de capitaux » et a ainsi énuméré avec suffisamment de précision, à propos de la fraude fiscale visée, les cas dans lesquels l'obligation d'information peut exister pour les avocats et qu'enfin l'article 14^{quinq}ies n'ajoute pas un cas nouveau dans lequel l'obligation d'information s'appliquerait, mais ne vise qu'à « permettre à toutes les personnes concernées de mieux voir dans quelles circonstances l'obligation d'information en matière de fraude fiscale grave et organisée existe » (considérant B.8 de l'arrêt susmentionné).

Le Conseil d'État considère que, par cette décision, la Cour constitutionnelle a tranché en substance les questions de droit soulevées dans la deuxième branche, en ce qu'elle est dirigée contre l'article 14^{quinq}ies de la loi sur le blanchiment. Dans la mesure où elle implique un contrôle au regard des dispositions de la Constitution, la décision de la Cour constitutionnelle est obligatoire pour le Conseil d'État; dans la mesure où cette décision implique un contrôle au regard des dispositions de la CEDH, le Conseil se rallie aux motifs énoncés par la Cour (voir considérants 11.1, 11.2 et 12).

La deuxième branche également manque en droit à cet égard.

15. Dans la mesure où il est allégué, dans la deuxième branche, que l'arrêté royal attaqué excède les limites du pouvoir que l'article 14^{quinq}ies de la loi sur le blanchiment attribue au Roi, en ce que cette disposition légale, dans une interprétation conforme à la Constitution, aurait uniquement habilité le Roi à établir une liste d'indicateurs précis, alors que l'arrêté attaqué contient une énumération d'indicateurs imprécis, il convient de rappeler que l'obligation d'information qui incombe aux avocats est définie dans des termes généraux à l'article 14^{bis}, § 3, de la loi sur le blanchiment. Selon cette disposition, les personnes (les avocats) visées à l'article 2^{ter} qui, dans l'exercice des activités énumérées à cet article, constatent des faits « qu'elles savent ou soupçonnent être liés au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme » sont tenues d'en informer immédiatement le bâtonnier de l'Ordre et ce dernier,

après avoir contrôlé si les conditions légales sont remplies, doit transmettre les informations à la Cellule de traitement des informations financières. Dans la mesure où elle concerne le blanchiment de capitaux, cette disposition doit être lue en combinaison avec l'article 3 de la loi sur le blanchiment, qui précise ce qu'il faut entendre par blanchiment de capitaux (paragraphe 1^{er}) et quand l'origine de capitaux ou de biens est considérée comme « illicite » (paragraphe 3). L'un des cas dans lesquels l'origine de capitaux ou de biens est illicite est celui où ces capitaux ou ces biens résultent d'une infraction liée à « la fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale » (article 3, § 2, 1^o, onzième tiret). Ainsi que la Cour constitutionnelle l'a constaté dans son arrêt n° 102/2008 du 10 juillet 2008, il ressort de l'ensemble de ces dispositions que des avocats « peuvent être soumis à l'obligation d'information lorsqu'ils se trouvent face au blanchiment de capitaux [...], et en particulier lorsque l'origine illicite des capitaux ou des biens résulte d'une infraction liée à 'la fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale' » (considérant B.8 de l'arrêt).

L'article 14^{quinquies} de la loi sur le blanchiment a trait au cas spécifique visé. Comme la Cour constitutionnelle l'a rappelé dans son arrêt précité n° 102/2008, il ressort des travaux préparatoires de cette disposition que le législateur souhaitait pallier à la difficulté, signalée par la section de législation du Conseil d'État, pour les personnes soumises à l'obligation d'information de distinguer les cas de fraude fiscale « grave », qui est en outre « organisée », ce que permet notamment de déterminer la mise en œuvre de « mécanismes complexes ». Les indicateurs à déterminer par le Roi visent à « clarifier une situation ambiguë » pour les personnes soumises à l'obligation d'information (exposé des motifs du projet devenu la loi-programme du 27 avril 2007, *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-3058/001, pp. 51-52). En exécution de la loi, le Roi peut arrêter une liste d'indicateurs de « fraude fiscale grave et organisée » « d'une part, sur la base, d'exemples étrangers (« *best practices* ») et, d'autre part, d'indicateurs (« *lessons learnt* ») qui ont été retrouvés, par le passé, dans des dossiers de fraude de grande envergure » (rapport fait au nom de la commission des finances et du budget, *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-3058/015, p. 22).

Par ailleurs, il résulte de l'article 14^{quinq}ies de la loi sur le blanchiment que les indicateurs doivent définir les situations dans lesquelles l'obligation d'information s'applique en tout état de cause. Contrairement à ce que les parties requérantes prétendent, il ne peut pas se déduire de l'article 14^{quinq}ies que les indicateurs doivent être à ce point précis que leur absence induit « sans aucun doute » la présomption d'un lien avec le blanchiment de capitaux. Au contraire, il appartient aux autorités compétentes, en premier lieu la Cellule de traitement des informations financières, d'apprécier les faits portés à leur connaissance et d'en tirer des conclusions, notamment en qui concerne le lien avec le blanchiment de capitaux.

Le préambule de l'arrêté royal attaqué précise que la liste des indicateurs « est le reflet de diverses situations issues de la pratique même des organismes et personnes soumis à la loi du 11 janvier 1993 ». Cette définition est conforme à la volonté du législateur décrite ci-dessus. Par ailleurs, rien ne permet de déterminer que les treize indicateurs énumérés dans la liste ne répondraient pas à cette définition.

On n'aperçoit dès lors pas comment le Roi aurait excédé le pouvoir que lui confère l'article 14^{quinq}ies de la loi sur le blanchiment.

La branche manque en droit à cet égard.

B. Deuxième moyen

Point de vue des parties

16. Les parties requérantes invoquent un deuxième moyen, pris de la violation des principes généraux de bonne administration, notamment le principe de sécurité juridique et le principe de légalité, les droits de la défense (article 6 de la CEDH), le droit au respect de la vie privée (article 22 de la Constitution), l'article 458 du Code pénal et le principe de proportionnalité.

16.1.1. La première branche est spécialement prise de la violation des droits de la défense (article 6 de la CEDH), du droit au respect de la vie privée (article 22 de la Constitution), de l'article 458 du Code pénal et du principe de proportionnalité.

Les parties requérantes soutiennent que l'arrêté attaqué comporte une atteinte disproportionnée et dès lors irrégulière aux droits de la défense, au droit au respect de la vie privée et au secret professionnel de l'avocat.

16.1.2. Dans les développements de la branche, les parties requérantes soulignent l'importance du secret professionnel pour l'exercice de la profession d'avocat. Elles affirment que le secret professionnel constitue un aspect essentiel de deux catégories de droits fondamentaux : d'une part, les droits de la défense, garantis par l'article 6 de la CEDH et par un principe du droit constitutionnel, et d'autre part, le droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la CEDH.

Selon les parties requérantes, l'arrêté attaqué impose une obligation d'investigation étendue à l'avocat. Les indicateurs étant formulés d'une manière imprécise et vague, s'il veut éviter d'être lui-même pénalement sanctionné, l'avocat doit en effet rechercher activement dans chaque dossier s'il existe un risque de blanchiment/fraude fiscale au sens de la loi. L'avocat sera ainsi distrait de sa véritable mission. En outre, l'avocat peut être tenu de dénoncer son client, ce qui rompt la relation de confiance avec ce dernier.

Les atteintes au secret professionnel doivent être strictement justifiées. Selon les parties requérantes, ce n'est pas le cas en l'occurrence :

- le Roi n'a procédé à aucune mise en balance entre l'intérêt du secret professionnel de l'avocat et celui poursuivi par l'obligation d'information. La liste des indicateurs a été établie sans tenir compte du fait que, contrairement à la plupart des autres personnes soumises à la loi, les avocats sont tenus au secret professionnel. Il ressort du préambule qu'on s'est uniquement préoccupé d'augmenter le nombre de déclarations – on peut l'espérer, utiles –, et non d'éviter les déclarations inutiles ou inconciliables avec d'autres valeurs et intérêts reconnus en droit;

- le secret professionnel ayant un caractère d'ordre public, les exceptions à celui-ci doivent servir une valeur plus élevée, ou en d'autres termes, ne peuvent pas y déroger d'une manière disproportionnée. Le préambule de l'arrêté attaqué n'invoque cependant aucun intérêt supérieur légitime qui justifierait une atteinte au secret professionnel;
- la limitation du secret professionnel n'est pas nécessaire, dès lors qu'il serait tout autant possible de préserver l'intérêt invoqué sans imposer une obligation de déclaration à l'avocat. Il n'est pas démontré qu'en cas de présence de l'un des indicateurs, la dénonciation par l'avocat ajoute quelque chose à l'obligation d'information que la loi sur le blanchiment impose aux autres personnes qu'elle vise;
- les indicateurs sont formulés d'une manière à ce point imprécise et générale que l'arrêté attaqué emporte en réalité une abrogation absolue et *a priori* du secret professionnel de l'avocat. L'objectif poursuivi ne justifie pas une telle abrogation. Lorsqu'on parcourt la liste des indicateurs, la disproportion est manifeste. C'est ainsi par exemple, qu'il est apparemment suffisant qu'un numéro de T.V.A. ne figure pas sur des factures pour dénoncer un client.

L'obligation d'investigation étendue entraîne une triple discrimination :

- en raison de la différence de traitement entre les justiciables qui s'adressent à un avocat et ceux qui ne s'adressent pas à un avocat;
- en raison de la différence de traitement entre les justiciables-clients d'avocats, 1° selon qu'il s'agit d'opérations financières ou d'opérations immobilières ou plutôt d'autres opérations ou affaires, et 2° selon que le client fait uniquement appel aux connaissances de l'avocat ou lui demande également d'accomplir certains actes en son nom, ou s'il lui demande plutôt de déterminer sa situation juridique et de le défendre dans le cadre d'une procédure ou en relation avec celle-ci;
- en raison du traitement identique des avocats et de leurs clients, d'une part, et d'autres prestataires de services et de leurs clients, d'autre part, alors que, dans un État de droit, la nature de la fonction d'avocat est toute autre que celle d'autres prestataires de services.

Les parties requérantes soulignent que l'activité de l'avocat est une et indivisible et que le secret professionnel de l'avocat s'applique dès qu'une personne le consulte pour défendre ses intérêts, que cette défense ait été effectivement exercée ou non.

Enfin, les parties requérantes attirent l'attention sur le fait que la dispense prévue par l'article 14*bis* de la loi sur le blanchiment ne paraît pas viser l'information que les avocats obtiennent au sujet d'une partie adverse ou d'une personne avec laquelle leur client traite ou négocie, de sorte que les interlocuteurs des clients des avocats se méfieront de ceux-ci. On fait ainsi obstacle à une bonne organisation de l'ordonnancement juridique.

16.1.3. Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes soutiennent qu'on ne peut alors conclure à l'absence de violation des critères d'appréciation invoqués que si la référence que l'article 14*quinqies* de la loi sur le blanchiment fait aux articles 2*ter* et 14*bis* de cette loi est interprétée dans le même sens conforme à la Constitution que celui que lui donne l'arrêt n° 10/2008 de la Cour constitutionnelle du 23 janvier 2008, et si le champ d'application de l'article 14*quinqies*, et partant de l'arrêté d'exécution attaqué, se trouve limité en conséquence.

16.2.1. La deuxième branche est spécifiquement prise de la violation du principe de sécurité juridique et de légalité.

Les parties requérantes affirment que l'arrêté attaqué, en particulier son article 2, ne satisfait pas aux exigences de légalité, de sécurité juridique, de clarté et de prévisibilité.

16.2.2. Dans les développements de la branche, les parties requérantes soutiennent en premier lieu que, pour se conformer au principe de légalité en matière pénale, le Roi doit pouvoir s'appuyer sur une disposition législative qui lui accorde une habilitation spéciale. En l'occurrence, l'arrêté royal attaqué a été pris en exécution de l'article 14*quinqies* de la loi sur le blanchiment. À supposer qu'elle soit régulière, cette disposition législative n'autorise le Roi qu'à dresser une liste d'indicateurs très précis permettant de présumer sans aucun doute qu'un fait ou une opération sont susceptibles d'être liés au blanchiment d'argent. Cette disposition législative

n'habilite par contre pas le Roi à établir une liste d'indicateurs aussi imprécise que celle prévue par l'arrêté royal attaqué. En fixant la liste des indicateurs, le Roi a excédé les limites de la compétence qui lui a été déléguée.

Les parties requérantes soutiennent en outre que les conditions précises dans lesquelles il y a obligation d'information ne respectent pas le principe de sécurité juridique :

- en premier lieu, la définition du fait juridique qui donne lieu à l'obligation d'information fait un amalgame entre plusieurs niveaux. Les trois niveaux concernés sont : le niveau du délit sous-jacent (« fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale »), le niveau du délit secondaire (le blanchiment) et le niveau des indicateurs. Ainsi que le révèle son préambule, l'arrêté attaqué confond les indicateurs de fraude grave et organisée et ceux de blanchiment, alors qu'il s'agit de deux délits distincts et que la délégation prévue à l'article 14*quinquies* de la loi sur le blanchiment concerne uniquement des indicateurs qui génèrent une présomption légale de blanchiment des bénéfices du délit sous-jacent;
- même en faisant abstraction de la confusion entre les différents niveaux, la liste des indicateurs ne répond nullement aux exigences du principe de sécurité juridique. De nombreuses notions utilisées dans l'arrêté attaqué (telles par exemple « sociétés écrans » et « opération atypique ») sont dénuées de signification juridique précise. Les indicateurs et les délits sous-jacents sont définis dans un langage courant, sans faire référence aux notions juridiques pertinentes.

Les parties requérantes analysent chacun des treize indicateurs sur ce plan. Pour certains de ceux-ci, elles affirment qu'il ne s'agit en réalité pas d'un indicateur de blanchiment, mais plutôt d'un indicateur du délit sous-jacent ou d'une définition du blanchiment en tant que tel; pour d'autres, elles soutiennent que les notions utilisées sont vagues.

16.2.3. Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes observent que les travaux parlementaires de la loi modificative du 27 avril 2007 sont impuissants à remédier à l'imprécision du texte de l'article 14*quinquies* de la loi sur le blanchiment, concrétisé dans

l'arrêté attaqué, en particulier en ce qui concerne les trois niveaux que comporte la définition de l'obligation d'information.

Elles rappellent également que l'article 14^{quiquies} de la loi sur le blanchiment habilite le Roi à établir une liste d'indicateurs, ce qui a pour effet d'instaurer une présomption légale de blanchiment des profits générés par le délit sous-jacent. Il ressort du texte de la loi que dès qu'un des indicateurs est présent, le devoir d'information est inconditionnel. Cette interprétation est confirmée par une réponse du Ministre de la Justice à une question parlementaire (rapport de la réunion de la Commission de la Justice du 17 octobre 2007, *Ann. parl.*, Chambre, CRIV 52 COM 013, pp. 2-3). Il s'ensuit que la liste des indicateurs est beaucoup trop vague. Dès lors que l'arrêté attaqué permet de prendre en compte l'existence « éventuelle » du délit visé, il méconnaît les exigences de sécurité juridique et de légalité.

Selon les parties requérantes, il en irait autrement si on n'avait pas imposé un devoir d'information absolu, et si les indicateurs ne visaient qu'à inciter les personnes soumises au devoir d'information à une plus grande vigilance. C'est d'ailleurs en ce sens que la Cellule de traitement des informations financières considérait les indicateurs qu'elle avait élaborés et publiés et qui ont servi de base pour dresser la liste figurant dans l'arrêté attaqué. Dans l'exposé des motifs du projet devenu la loi modificative du 27 avril 2007, il a également été observé que les indicateurs ne constitueraient qu'une aide et n'obligeraient les personnes et organismes soumis au devoir d'information à s'y conformer que « chaque fois qu'ils soupçonnent l'existence d'une fraude fiscale grave et organisée » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-3058/001, pp. 51-52). Dans cette optique, il subsisterait une liberté d'interprétation et l'avocat pourrait par conséquent lui-même décider, en se servant des indicateurs, s'il y a ou non une présomption de blanchiment.

Les parties requérantes évaluent enfin une nouvelle fois quelques indicateurs au regard de leur mise en œuvre pratique. Elles soulignent les problèmes d'interprétation que l'application de l'arrêté peut soulever et en déduisent que les indicateurs ne peuvent pas être

d'avantage que des outils et qu'il est totalement exclu de pouvoir y associer une obligation d'information.

16.2.4. Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes examinent l'incidence de l'arrêt n° 102/2008 de la Cour constitutionnelle sur la deuxième branche. Le fait que la Cour constitutionnelle a jugé que l'article 14*quiquies* de la loi sur le blanchiment était conforme à la Constitution ne dispense pas le Conseil d'État d'examiner si l'arrêté attaqué peut se concilier avec le principe de légalité, et notamment si les indicateurs sont suffisamment précis.

Elles soulignent ensuite que leurs griefs ne sont pas tant dirigés contre le fait que les indicateurs font naître une présomption légale de blanchiment des profits d'un délit sous-jacent, que contre le fait que la présence d'un indicateur provoque une obligation d'information inconditionnelle, alors que les indicateurs ne sont pas définis avec suffisamment de précision et que la personne soumise au devoir d'information ne peut donc pas savoir avec certitude si elle doit ou non informer. Ni la circonstance que la Cour constitutionnelle a délimité le champ d'application de l'article 14*quiquies* de la loi sur le blanchiment, ni l'intervention obligatoire du bâtonnier, ne sont en mesure de remédier à l'imprécision des indicateurs.

17.1. Dans son mémoire en réponse, le premier représentant de la partie défenderesse observe, en ce qui concerne la première branche, que les violations invoquées ne découlent pas de l'arrêté attaqué mais, le cas échéant, de l'article 14*quiquies* de la loi sur le blanchiment, de sorte qu'il faut attendre l'arrêt de la Cour constitutionnelle sur ce point également. Entre-temps, le premier représentant de la partie défenderesse examine cependant déjà les griefs invoqués dans la branche.

Dans la mesure où est invoquée la violation de l'article 6 de la CEDH, les parties requérantes ne tiennent pas compte du fait que le devoir d'information précité ne relève pas du champ d'application de cette disposition. Le premier représentant de la partie défenderesse se réfère à cet égard à l'arrêt de la Cour de justice du 26 juin 2007, C-305/05, rendu

en réponse à la question préjudicielle posée par la Cour constitutionnelle dans le cadre du recours notamment introduit par les parties requérantes contre la loi du 12 janvier 2004 modifiant la loi sur le blanchiment. Ni l'article 14^{quiquies} de la loi sur le blanchiment, ni l'arrêté attaqué n'ajoutent quelque chose au devoir d'information tel que celui-ci a déjà été examiné par la Cour de justice, et il n'y a donc pas lieu de s'écarter des conclusions de celle-ci.

Dans la mesure où est invoquée la violation du droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 22 de la Constitution, le premier représentant de la partie défenderesse estime que ce droit ne peut pas être considéré distinctement du droit à un procès équitable et ne peut donc pas être invoqué utilement en dehors du champ d'application de l'article 6 de la CEDH. Même si l'article 22 de la Constitution pouvait être invoqué utilement en l'occurrence (*quod non*), il faut observer que le droit au respect de la vie privée n'existe que sous la réserve des exceptions prévues par la loi. En l'espèce, les exceptions à ce droit sont prévues par la loi sur le blanchiment. L'arrêté attaqué n'y change rien.

Subsidiairement, dans la mesure où le Conseil d'État estimerait qu'il pourrait y avoir une violation de l'article 22 de la Constitution, le premier représentant de la partie défenderesse demande de poser une question préjudicielle à la Cour de justice à propos de la compatibilité de la disposition concernée de la directive 91/308/CEE avec l'article 8 de la CEDH.

Enfin, dans la mesure où est invoquée la violation des principes d'égalité et de non-discrimination, le premier représentant de la partie défenderesse rappelle les critères permettant de déterminer si une différence de traitement ou l'absence de prise en considération de différences constitue une discrimination (caractère comparable ou non comparable de la situation, objectif légitime, proportionnalité). L'application de ces critères à chacune des trois comparaisons qui font l'objet du grief conduit à la conclusion qu'une discrimination est exclue.

17.2. En ce qui concerne la deuxième branche, le premier représentant de la partie défenderesse fait référence à sa réfutation de la deuxième branche du premier moyen.

Subsidiairement, dans l'hypothèse où le Conseil d'État serait d'avis qu'il pourrait y avoir une violation des principes de sécurité juridique et de légalité, le premier représentant de la partie défenderesse demande de poser à la Cour de justice une question préjudicielle relativement à la compatibilité de la disposition concernée avec la directive 91/308/CEE et avec l'article 7 de la CEDH.

18.1. Dans son mémoire en réponse, le deuxième représentant de la partie défenderesse observe, en ce qui concerne la première branche, que la limitation alléguée du secret professionnel, des droits de la défense et du droit au respect de la vie privée ne résulte pas de l'arrêté attaqué, mais de l'article 14^{quinquies} de la loi sur le blanchiment. Il estime également qu'il convient d'attendre les décisions finales de la Cour constitutionnelle.

18.2. En ce qui concerne la deuxième branche, le deuxième représentant de la partie défenderesse observe qu'il y a déjà été répondu dans le cadre de la réfutation de la deuxième branche du premier moyen.

Appréciation

Première branche

19. Pour l'essentiel, il est allégué dans la première branche que l'arrêté attaqué porte injustement atteinte au secret professionnel de l'avocat.

L'atteinte au secret professionnel visée résulte du fait que l'avocat est tenu de notifier certains faits à la Cellule de traitement des informations financières. Ce devoir d'information est imposé, non pas par l'arrêté royal attaqué, mais par l'article 14^{bis}, § 3, de la loi sur le blanchiment, combiné à l'article 2^{ter} de la même loi. L'arrêté attaqué comporte certes une liste d'indicateurs qui doivent permettre de déterminer si, dans une hypothèse donnée, certaines personnes soumises au devoir d'information, dont les avocats, se trouvent en présence d'une

situation dans laquelle elles doivent dénoncer des faits, mais la rédaction de cette liste est également prévue par la loi, en particulier par l'article 14*quinquies* de la loi sur le blanchiment.

En ce qu'il est allégué dans la branche que le préambule de l'arrêté attaqué n'indique pas qu'il y a eu une mise en balance de l'intérêt du secret professionnel et de l'intérêt servi par le devoir d'information, que pour justifier l'atteinte au secret professionnel, le préambule de l'arrêté attaqué ne mentionne aucun intérêt supérieur, qu'il n'est pas nécessaire de porter atteinte au secret professionnel, dès lors que le devoir d'information de l'avocat n'ajoute rien au devoir d'information qui est déjà imposé aux autres personnes, et que le devoir d'investigation imposé à l'avocat génère une triple discrimination, il est perdu de vue dans la branche que c'est le législateur qui a instauré le devoir d'information. Les griefs visés sont en fait dirigés contre la loi sur le blanchiment proprement dite et ne peuvent dès lors pas conduire à l'annulation de l'arrêté attaqué dont il n'est pas prétendu qu'il serait contraire à la loi au regard des points susmentionnés.

Le Conseil d'État fait référence surabondamment aux considérations ci-dessus relatives à l'appréciation de la première branche du premier moyen (considérants 10 à 12). Il faut en particulier rappeler que, dans son arrêt n° 102/2008 du 10 juillet 2008, la Cour constitutionnelle a rejeté le recours en annulation de l'article 14*quinquies* de la loi sur le blanchiment. Ce recours s'appuyait notamment sur un moyen qui critiquait l'atteinte au secret professionnel de l'avocat. Le rejet du recours est assorti d'une réserve portant sur la référence que l'article 14*quinquies* fait à l'article 2*ter* de la loi sur le blanchiment, relativement à l'interprétation déjà donnée à cette dernière disposition par l'arrêt n° 10/2008 du 23 janvier 2008. Selon cette interprétation, il faut attribuer une portée limitée au champ d'application du devoir d'information. Le Conseil d'État est lié par cette interprétation. L'arrêté attaqué ayant été pris en exécution de l'article 14*quinquies*, précité, le champ d'application de cet arrêté doit être interprété dans ce même sens restrictif. Pour les motifs exposés dans l'arrêt susvisé et auxquels le Conseil d'État se rallie expressément, il faut conclure que l'atteinte au secret professionnel pour les cas dans lesquels un ou plusieurs indicateurs sont présents, n'est pas dépourvue de justification constitutionnelle et est conforme à la CEDH.

20. La branche se borne à de vagues affirmations dans la mesure où il y est allégué que les indicateurs sont formulés d'une manière à ce point imprécise et générale qu'ils emportent en fait une abrogation absolue et *a priori* du secret professionnel, et qu'il s'ensuit que l'arrêté attaqué ne se trouve pas dans un lien de proportionnalité raisonnable avec l'objectif poursuivi.

En toute hypothèse, les parties requérantes n'accréditent pas la thèse selon laquelle les indicateurs énumérés dans l'arrêté attaqué décrivent des situations dans lesquelles le respect du devoir d'information ne serait manifestement pas proportionné à l'objectif poursuivi par cette obligation, à savoir la lutte contre le blanchiment d'argent.

21. La branche ne peut par conséquent pas être accueillie.

Deuxième branche

22. Dans la mesure où il est allégué dans la deuxième branche que le principe de légalité en matière pénale est méconnu, en ce que l'article 14^{quinquies} de la loi sur le blanchiment aurait seulement habilité le Roi à établir une liste d'indicateurs précis, alors que l'arrêté royal attaqué comporte une énumération d'indicateurs imprécis et excède ainsi l'habilitation conférée au Roi, force est de constater que ce grief a déjà également fait l'objet de la deuxième branche du premier moyen.

Abstraction faite de la question de savoir si le principe de légalité s'applique en l'espèce, il faut en tout cas en conclure, pour les motifs exposés dans l'examen de la deuxième branche du premier moyen (considérant 15), que la branche actuellement à l'examen manque également en droit sur ce point.

23. Dans la mesure où il est allégué dans la branche que l'arrêté royal attaqué est contraire au principe de sécurité juridique, il faut d'abord observer que ce principe requiert notamment que la portée du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse raisonnablement prévoir les effets d'un acte donné, au moment où cet acte est accompli.

23.1. Les parties requérantes soutiennent tout d'abord à cet égard que l'arrêté attaqué ne fait pas de distinction entre le délit sous-jacent que constitue la fraude grave et organisée (premier niveau) et le délit secondaire qui est le blanchiment (deuxième niveau). Selon les parties requérantes, certains indicateurs concerneraient le délit sous-jacent, tandis que la délégation de pouvoir prévue à l'article 14*quinquies* de la loi sur le blanchiment peut uniquement porter sur les indicateurs du blanchiment.

Reste à savoir si ce grief est effectivement en relation avec le principe de sécurité juridique, et s'il ne concerne pas plutôt la compatibilité de l'arrêté attaqué avec l'article 14*quinquies* de la loi sur le blanchiment. Il n'y a cependant pas lieu de répondre à cette question en l'espèce. Le Conseil d'État considérera qu'une confusion entre les deux niveaux susvisés pourrait porter préjudice à l'intelligibilité de l'arrêté attaqué et, partant, à la sécurité juridique.

L'article 14*quinquies* de la loi sur le blanchiment charge le Roi d'arrêter des indicateurs, sur la base desquels on déduira une présomption selon laquelle « un fait ou une opération est susceptible d'être lié au blanchiment de capitaux provenant de la fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale ». Contrairement à ce que les requérants affirment, de tels indicateurs peuvent concerner non seulement le blanchiment en tant que tel, mais aussi le délit sous-jacent. Pour l'essentiel, il s'agit de la description de situations qui, comme le mentionne le préambule de l'arrêté attaqué, évoquent « l'existence d'une fraude fiscale grave et organisée [...] à l'origine d'opérations suspectes en matière de blanchiment ».

Dès lors, la circonstance que les indicateurs que comporte l'arrêté attaqué concernent aussi bien le blanchiment que le délit sous-jacent, ne témoigne pas d'une confusion ou d'un manque de lisibilité.

23.2. Les parties requérantes soutiennent en outre que, eu égard à leur caractère contraignant pour les personnes soumises au devoir d'information, plusieurs indicateurs sont trop vagues.

Ainsi qu'il a été expliqué lors de l'examen de la deuxième branche du premier moyen, le devoir d'information des avocats découle de l'article 14bis, § 3, de la loi sur le blanchiment, combiné à l'article 2ter de cette loi, et les cas dans lesquels il peut y avoir un devoir d'information sont notamment énumérés aux paragraphes 1^{er} et 3 de l'article 3 de la loi (considérant 15). La Cour constitutionnelle a jugé que le législateur avait énuméré les cas visés « avec suffisamment de précision » (arrêt n° 102/2008 du 10 juillet 2008, considérant B.8). L'objectif de l'article 14quinquies de la loi sur le blanchiment est, en relation avec un de ces cas de blanchiment (blanchiment d'argent provenant d'une fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale), et pour les personnes soumises au devoir d'information, de « clarifier » les « situations ambiguës », en prévoyant des indicateurs qui peuvent témoigner du fait qu'on se trouve en présence du cas visé (voir également ci-dessus, considérant 15).

Les parties requérantes soulignent que l'application de plusieurs indicateurs peut soulever des problèmes d'interprétation en raison du choix des termes utilisés. Il est exact que les indicateurs sont rédigés dans des termes larges et laissent ainsi une certaine marge d'appréciation aux personnes qui sont soumises au devoir d'information. D'ailleurs, le préambule de l'arrêté attaqué mentionne expressément « qu'il ne paraît ni envisageable ni souhaitable de définir de manière trop restrictive ces indicateurs et ce, de manière à ce qu'ils puissent précisément couvrir les différentes hypothèses auxquelles peuvent être confrontés les déclarants qui doivent ainsi pouvoir viser et atteindre les faits et opérations significatifs en matière de blanchiment de capitaux provenant de la fraude fiscale grave et organisée ». Eu égard au contexte ainsi évoqué dans lequel l'arrêté attaqué a été pris et à la fonction que les indicateurs remplissent dans ce même contexte, les parties requérantes n'accréditent cependant pas la thèse selon laquelle les indicateurs seraient définis dans des termes à ce point vagues qu'il serait

raisonnablement impossible pour les personnes concernées, et donc pour les avocats, de déterminer s'ils se trouvent dans un cas auquel le devoir d'information s'applique.

Au demeurant, l'incertitude éventuelle relative à la portée précise des indicateurs pour les avocats connaît deux tempéraments, ainsi que l'a également observé la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 102/2008 du 10 juillet 2008 (considérant B.8). Tout d'abord, conformément à l'article 14*bis*, § 3, de la loi sur le blanchiment, toute communication d'information à la Cellule de traitement des informations financières doit passer par le bâtonnier. Celui-ci est tenu de contrôler s'il est satisfait aux conditions prévues aux articles 2*ter* et 14*bis* de la loi sur le blanchiment et si par conséquent l'avocat concerné est réellement soumis à un devoir d'information. Le bâtonnier ne communique les informations à la Cellule de traitement des informations financières que s'il s'avère que les conditions sont respectées. Il découle en outre de l'article 20 de la loi sur le blanchiment qu'aucune action civile, pénale ou disciplinaire ne peut être intentée ni aucune sanction professionnelle prononcée contre les avocats qui ont procédé de bonne foi à une information sans y être tenu.

23.3. La deuxième branche ne peut pas être accueillie dans la mesure où elle invoque la violation du principe de sécurité juridique.

DÉCISION

1. Le Conseil d'État rejette le recours.

2. Les dépens du recours, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, chacune pour moitié.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, en audience publique du 2 juillet 2010, par le Conseil d'État, IXe chambre, composée de :

Paul Lemmens,	président de chambre,
Daniël Moons,	conseiller d'État,
Bert Thys,	conseiller d'État,
assistés de	
Vera Wauters,	greffier.

Le greffier

Le président

Vera Wauters

Paul Lemmens

