

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 6 janvier 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un 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", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 24 mars, 21 avril, 5, 12 et 15 mai 1997, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 6 januari 1997 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 24 maart, 21 april, 5, 12 en 15 mei 1997, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

Observation générale

1. Le dispositif mis en place par la loi du 11 janvier 1993 et le sens général du projet

Le projet poursuit le travail législatif nécessaire à l'application par la Belgique de la directive du Conseil n° 91/308/CEE du 10 juin 1991 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux. L'article 12 de cette directive prévoit, en effet, que "les Etats veillent à étendre tout ou partie des (de ses) dispositions aux professions et catégories d'entreprises autres que les établissements de crédit et les institutions financières ... qui exercent des activités particulièrement susceptibles d'être utilisées à des fins de blanchiment de capitaux".

Le projet consiste donc à compléter la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, pour faire en sorte que le dispositif mis en place couvre désormais un plus grand nombre de personnes, et qu'un plus grand nombre de faits suspects ayant ainsi pu être mis au jour, les actes de blanchiment puissent, à leur tour, du moins l'espère-t-on, être mieux prévenus ou, à défaut, réprimés.

Le centre de ce dispositif est occupé par une autorité administrative nouvelle, relativement indépendante, appelée "cellule de traitement des informations financières" (article 11). C'est une personne juridique située

.../...

en marge et, d'une certaine manière, en amont des parquets; elle est chargée de recueillir, traiter et transmettre des informations en vue de lutter contre le blanchiment de capitaux.

Pour lui permettre de disposer du plus grand nombre possible de renseignements qui forment comme la matière première de son travail, l'article 2 oblige une série d'organismes financiers à dénoncer à la cellule les opérations dont ils savent ou soupçonnent qu'elles sont liées au blanchiment (article 12), et aussi porter à sa connaissance les faits qui pourraient en être des indices (article 14). Pour stimuler leur zèle - et aussi peut-être pour les détourner de toute tentation de coopérer elles-mêmes à des opérations répréhensibles - l'article 22 prévoit que ceux de ces organismes qui manqueraient à leur devoir d'informer peuvent se voir infliger des amendes par leurs autorités de contrôle ou de tutelle (pour le plus grand nombre des organismes visés, il s'agit de la Commission bancaire et financière). Les amendes qu'elles peuvent infliger sont aussi administratives que les obligations dont elles assurent le respect; leur montant n'en est pas moins très élevé : il n'est pas inférieur à 10.000 francs et peut atteindre jusqu'à 50 millions de francs.

Ces autorités de contrôle ou de tutelle habilitées à prendre des sanctions sont d'ailleurs à leur tour obligées par l'article 21 de coopérer avec la cellule en faisant connaître les "faits susceptibles de constituer la preuve d'un blanchiment" (le sens exact de cette expression sera discuté ci-dessous). Aucune amende n'est prévue pour le cas

.../...

où ces autorités manqueraient à leur devoir; la loi prévoit seulement que ce sont elles qui infligent les amendes aux organismes financiers.

Le projet maintient entièrement le dispositif qui vient d'être décrit; son objectif essentiel est d'en renforcer l'efficacité, notamment en accroissant le nombre d'informateurs potentiels de la cellule. Il prévoit que ce ne sont plus seulement des organismes financiers qui informent, mais que ce sont aussi, comme le veut l'article 12 de la directive n° 91/308 CEE, ces autres personnes qui, en raison de leur activité professionnelle, peuvent assez facilement être mises au courant de faits ou d'actes touchant au blanchiment, sinon tentées d'y prêter la main.

Le projet complète donc la liste des organismes financiers dressée par l'article 2 de la loi de 1993 et y ajoute un article 2bis qui est une seconde liste de personnes assujetties au devoir de dénoncer; elle comporte, outre les exploitants de jeux de casinos, les notaires, les huissiers de justice, les réviseurs d'entreprise, les experts-comptables externes et les agents immobiliers. L'exposé des motifs signale qu'il est question d'y joindre les membres du barreau; mais le projet ne le fait pas encore. Ces personnes ont des devoirs d'information analogues à ceux auxquels sont contraints les organismes financiers; elles sont aussi, comme eux, exposées, aux termes de l'article 22 en projet,

.../...

à des peines d'amendes, administratives (1) toujours, si elles viennent à manquer à leurs obligations.

Si l'on met à part les casinos ainsi que les agents immobiliers, il est remarquable que les personnes inscrites sur la liste de l'article 2bis en projet ont toutes en commun des traits spécifiques qui les distinguent assez nettement des organismes financiers qui restent, jusqu'ici, seuls à avoir été soumis aux obligations et aux sanctions portées par la loi de 1993. Outre que ces nouveaux assujettis sont le plus souvent des personnes physiques et non morales, et que leur patrimoine est fréquemment d'une valeur sans commune mesure avec celle atteinte par celui des organismes financiers, ils sont, relativement à un devoir d'informer qui pourrait leur être imposé, dans une situation très différente de celle des banques.

En effet, si ces dernières doivent être discrètes - et s'efforcent d'ailleurs de le rester car il y va de leur intérêt -, les notaires, les huissiers, les réviseurs d'entreprise et les experts-comptables externes sont, pour leur part, contraints, au risque d'enfreindre l'article 458 du Code pénal, de tenir secrètes les confidences qui leur auront été faites. La différence entre l'obligation pénalement sanctionnée de respecter le secret professionnel et la simple discrétion commerciale qui s'impose aux organismes financiers, n'a, bien sûr, pas échappé aux

(1) Voir, à cet égard, l'observation sur l'article 22 en projet.

auteurs du projet; ils ne laissent pas ignorer qu'ils s'en sont préoccupés.

2. La compatibilité du secret professionnel avec le devoir d'informer

L'exposé des motifs indique que c'est pour imposer aux personnes figurant sur la liste de l'article 2bis en projet un devoir d'information qui puisse néanmoins rester compatible avec leur obligation fondamentale de respecter le secret professionnel, que leurs obligations ont été en quelque sorte réduites. Elles sont obligées de révéler à la cellule, non pas les opérations dont elles savent ou soupçonnent qu'elles sont liées au blanchiment de capitaux, ni non plus "d'un fait qui pourrait être l'indice de blanchiment" qu'elles viendraient à connaître (c'est par ces mots que les articles 12 et 14 de la loi décrivent le devoir des organismes financiers), mais seulement les faits "susceptibles de constituer la preuve d'un blanchiment de capitaux" (article 14bis en projet). L'exposé des motifs souligne la différence entre l'obligation des organismes financiers et celle des nouveaux assujettis : ces derniers, explique-t-il, seraient seulement obligés de faire part de leur "soupçon renforcé", quand les premiers doivent dénoncer leur soupçon tout court.

Le projet procède ainsi à une sorte de division des confidences reçues ou des faits observés par les professionnels visés. Certains restent couverts par le secret

.../...

professionnel, tandis que d'autres doivent être divulgués parce qu'ils concernent le blanchiment.

Sur cette division vient s'articuler une relativisation du secret. Dans la mesure où le projet lève explicitement le secret professionnel, - puisqu'il contraint à révéler certains faits ou actes -, il ne le fait cependant que vis-à-vis d'une personne déterminée : la cellule de traitement des informations financières. Celle-ci devient le confident nécessaire et obligatoire de quelqu'un qui est et reste, vis-à-vis de tout autre, tenu au silence.

Il appartiendra au législateur d'apprécier si la division ainsi pratiquée parmi les confidences n'ébranle pas, en réalité, plus qu'il n'y paraît à première vue, le principe du secret. Il lui appartiendra aussi d'examiner les conséquences que la relativisation du secret peut avoir sur les pouvoirs d'investigation dont disposent les autorités judiciaires. Les remarques qui suivent sont destinées à éclairer l'une et l'autre de ces deux questions.

A. La division des secrets

Pour mesurer l'importance de l'exception que le projet prévoit, il convient de scruter la portée exacte des termes à l'aide desquels le projet précise l'objet du devoir d'information : le professionnel doit, aux termes de l'article 14bis, révéler à la cellule "les faits susceptibles de constituer la preuve d'un blanchiment de capitaux". L'expression est vague pour deux raisons. D'abord parce que

.../...

la notion de "blanchiment de capitaux" (a) ainsi d'ailleurs que celle de "fait susceptible d'(en) constituer une preuve" (b), sont, toutes deux, assez indistinctes et dangereusement extensives.

a) Le blanchiment de capitaux n'est pas une infraction dont on puisse identifier les éléments constitutifs. Cela est attesté par l'exposé des motifs de la loi de 1993 qui précise que la définition procurée par l'article 3, - non modifié par le projet -, n'"introduit pas de nouvelle incrimination en droit belge" (1) Il s'agit seulement d'une notion destinée à permettre de circonscrire des obligations administratives (2). Le blanchiment de capitaux désigne donc seulement dans la loi de 1993 une sorte d'ensemble de comportements répréhensibles et d'infractions diverses, - notamment celles de l'article 505, 2^o et 3^o, du Code pénal -, qui se caractérisent tous par le fait qu'ils concernent des biens (des "capitaux") dont l'origine est illicite, c'est-à-dire proviennent de la réalisation d'infractions liées à des types généraux de délinquance énumérées par l'article 3, § 2. Ils sont en Belgique plus nombreux et variés que dans beaucoup d'autres pays; il s'agit notamment du terrorisme, du trafic de stupéfiants, d'armes, d'êtres humains, d'organes ou de tissus humains, mais aussi de délits boursiers, de vols ou de fraude fiscale, notamment en matière de T.V.A., puisque cet impôt revient partiellement à l'Union européenne et que le texte vise "toute fraude au préjudice des intérêts financiers de

(1) Pasinomie, 1993, pp. 20-21.

(2) Ibidem.

l'Union européenne". Les infractions de base qui peuvent être à l'origine des capitaux du blanchiment desquels il s'agit sont si nombreuses qu'elles peuvent justifier toutes sortes de soupçon; l'indétermination est d'autant plus grande qu'elles peuvent avoir été commises à l'étranger.

b) Quant à la valeur probatoire d'un fait, il faut se souvenir qu'en droit pénal belge, une infraction peut être prouvée par tous moyens. La conséquence en est que, le juge pouvant asseoir sa conviction sur n'importe quel fait, il n'en est aucun dont on puisse affirmer qu'en lui-même il peut constituer la preuve d'une infraction : un fait de prime abord assez anodin peut finalement être celui qui emporte la conviction d'un juge alors que bien des faits (le sens exact qu'il est possible de donner à cette expression sera plus particulièrement envisagé ci-dessous) dont on peut penser à un moment ou à un autre qu'ils constituent une preuve n'apparaissent, en définitive, pas décisifs. A y bien réfléchir, le système de la preuve en droit pénal belge ne permet sans doute pas de faire la différence dont se sert le projet, entre l'"indice" dont parle l'article 14 - et que les nouveaux assujettis devraient continuer à garder secret -, et le "fait susceptible de constituer une preuve" que l'article 14bis en projet impose au contraire de révéler. La frontière entre un fait de cette espèce et un indice est si indécise qu'on peut lire dans le manuel récent de procédure pénale de MM. Franchimont et consorts, qu'"il existe de multiples moyens de preuve, notamment ... les

.../...

constatations et les indices ..." (1). Est-il raisonnable de fonder sur une distinction aussi fragile le contraste essentiel entre les faits qui devraient être dénoncés et tous les autres qui doivent continuer à rester secrets ? (2)

Les deux observations qui précèdent font voir que la consistance exacte du devoir d'informer imposé par le projet est bien plus indistincte qu'il n'y paraît. A bien y regarder, une grande indétermination affecte aussi bien la notion de "blanchiment de capitaux" que celle de "fait

(1) page 755.

(2) Il est vrai que l'expression utilisée par l'article 14bis en projet : "fait susceptible de constituer la preuve" figure déjà dans l'article 21, qui l'a lui-même empruntée à l'article 10 de la directive n° 91/308 CEE. Elle sert à désigner ce que doivent divulguer non les organismes financiers eux-mêmes, mais leurs autorités de contrôle ou de tutelle qui, selon l'exposé des motifs de la loi de 1993, doivent évidemment collaborer avec la cellule. Ces autorités sont la Commission bancaire et financière, la Caisse d'intervention des sociétés de bourse, l'Office de contrôle des assurances, le ministre des Entreprises publiques et celui des Finances. Il faut cependant constater, d'une part, que ces institutions ne sont pas tenues de respecter un secret professionnel si même il arrive que les membres de certaines d'entre elles ou les membres de leur personnel, le soient (voir, par exemple, le nouvel article 7 de l'arrêté royal n° 185 du 9 juillet 1935 relatif à la Commission bancaire et financière) et, d'autre part, que le projet ne prévoit aucune sanction si les autorités en question manquent à leur devoir de divulguer. Il n'y a donc, en l'occurrence, pas de véritable analogie entre la situation faite aux autorités de contrôle et de tutelle des organismes financiers et celle ménagée aux personnes tenues en raison de leur profession de respecter un secret professionnel envisagées par le projet; il n'y a pas de raison de penser que les obligations des unes et des autres puissent être définies de la même manière en recourant aux mêmes notions.

susceptible d'(en) constituer une preuve". Si l'on combine le vague de ces deux notions avec les règles que le projet établit par ailleurs en ce qui concerne les sanctions encourues par le professionnel qui manque à ses devoirs, on en vient à penser qu'en dépit de l'usage par le texte d'expressions plus ou moins restrictives et de commentaires lénifiants dans l'exposé des motifs, le projet aboutit à faire prendre l'habitude de dénoncer les simples soupçons. En définitive, dans le vaste domaine aux confins incertains qu'est le blanchiment de capitaux, le projet pousse les professionnels visés à l'article 2bis à divulguer tout ce qu'ils soupçonnent et non pas seulement certains faits particulièrement significatifs ou révélateurs. Ils sont d'autant plus sûrement conduits à adopter cette conduite que le projet lève certaines sanctions du droit commun quand c'est l'obligation générale de garder le secret qui est violée alors qu'au contraire, il commine de nouvelles sanctions administratives, mais sévères, quand c'est le devoir spécial d'informer qui se trouve transgressé.

L'article 20 en projet prévoit qu'aucune action civile, pénale ou disciplinaire ne peut être intentée contre une personne qui a procédé de bonne foi à une information prévue par la loi. Un notaire, par exemple, qui aurait de bonne foi, révélé à la cellule un fait non pertinent, mais qu'il a pu croire intéressant, ne pourrait plus être poursuivi sur la base de l'article 458 du Code pénal. La victime de cette indiscretion ne pourra pas non plus obtenir des dommages et intérêts sur la base de l'article 1382 du Code civil si cette révélation lui a porté préjudice. En revanche, aux termes de l'article 22 en projet, un défaut

.../...

d'informer peut entraîner pour le même notaire une condamnation à une amende administrative qui peut s'élever jusqu'à cinquante millions de francs. Dans ces conditions, un professionnel prudent, placé devant un fait qui pourrait être suspect, s'il hésite entre la dénonciation et le silence, préférera-t-il informer ou se taire ? Il court incontestablement moins de risque en dénonçant qu'en gardant pour lui le fait suspect, puisque, le cas étant douteux, et l'hésitation étant pour cela permise, on devra normalement considérer que c'est de bonne foi qu'il a donné l'information. L'informateur est donc mis à l'abri de toute poursuite pour violation du secret professionnel et il échappe à toute obligation de réparer le préjudice causé par son indiscretion, alors que le discret pourra se voir reprocher de l'avoir été et être frappé d'une amende administrative à l'issue d'une procédure qui peut toujours être entreprise à un moment où le fait relativement peu significatif a pu devenir probant et faire finalement apparaître une faute de non-dénonciation.

B. La relativisation du secret

L'obligation de divulguer qu'institue l'article 14bis en projet n'abolit cependant pas tout respect du secret professionnel puisque cette obligation n'existe qu'à l'égard de la "cellule de traitement des informations financières". L'article 19 en projet oblige même l'informateur à laisser son client, - ou tout tiers quelconque -, ignorer qu'une information qui l'implique a été livrée à la cellule. Celle-ci se présente donc bien comme le seul destinataire et bénéficiaire de la levée du secret. C'est

.../...

cette relativité du devoir d'information qui engendre une difficulté particulière quand il s'agit d'apprécier les conséquences du projet sur les pouvoirs d'investigation des autorités judiciaires.

Un principe général du droit selon lequel tout élément de preuve d'origine délictueuse doit être rejeté, empêche un juge d'instruction de s'emparer de pièces couvertes par le secret professionnel. Le même principe contraint aussi le juge du fond à écarter des débats, comme de la motivation de sa décision, des faits qui, quoique propres à engendrer son intime conviction, ne sont effectivement venus à sa connaissance que grâce à la transgression d'une obligation de les garder secrets.

Il est permis de s'interroger sur la question si cette levée du secret professionnel au bénéfice de la cellule doit ou non être considérée comme conférant à un juge d'instruction la possibilité de rechercher lui-même, au moyen d'une perquisition, par exemple, les éléments de preuve qui doivent ou auraient dû être dénoncés.

Une réponse affirmative pourrait se fonder sur ce que la loi en projet, tout en réservant l'information primaire à la cellule, met en place une chaîne de divulgations obligatoires successives : du professionnel à la cellule, en vertu de l'article 14bis en projet, ensuite de la cellule au parquet, en vertu de l'article 16, et donc finalement au juge d'instruction. Cette analyse mènerait à la conclusion que les pouvoirs dont dispose un juge d'instruction lui permettent de remonter d'emblée cette chaîne

.../...

jusqu'à celui qui est le dépositaire d'une information et qui, selon la loi en projet, l'a ou aurait dû la divulguer à la cellule. Dans cette perspective, le juge d'instruction pourrait s'emparer et utiliser des pièces que l'application normale des règles du secret professionnel place hors de sa portée, mais que la levée du secret opérée par le projet, toute relative qu'elle soit, met quand même à sa disposition, fût-ce indirectement. On voit à ce raisonnement que la divulgation obligatoire prévue par les articles 14bis et 16 combinés, aurait des conséquences bien plus profondes que celles que laisse voir l'exposé des motifs qui n'envisage aucune de celles-ci.

La même question des pouvoirs du juge d'instruction pourrait toutefois recevoir une réponse négative si le projet devait être interprété comme attribuant à la cellule un rôle d'intermédiaire nécessaire, sans l'accord duquel les autorités judiciaires, juge d'instruction ou juridiction de fond, ne peuvent avoir connaissance, pour mener à bien leur action ou décision, de faits normalement couverts par le secret professionnel. Concevoir ainsi la cellule et lui faire jouer un tel rôle revient à instituer une autorité administrative centrale, disposant de la maîtrise de l'ensemble des secrets qui doivent lui être confiés et ayant pour mission de décider de la mesure dans laquelle les autorités judiciaires peuvent être éclairées grâce à la connaissance desdits secrets. Il n'est pas certain que le principe de la séparation des pouvoirs trouve son compte dans une telle répartition des rôles entre la cellule et les autorités judiciaires.

.../...

L'alternative qui précède engage la question du pouvoir éminent de la cellule par rapport aux particuliers, mais aussi par rapport au pouvoir judiciaire. Elle doit être examinée à la lumière des prérogatives accordées à la cellule par l'article 15, § 1er, en projet. Ce texte l'autorise à "se faire communiquer de la part de tous les organismes et les personnes visés aux articles 2 et 2bis ... tous les renseignements complémentaires qu'elle juge utiles à l'accomplissement de sa mission ...". Selon le président de la cellule, ce pouvoir emporte celui d'obliger ceux qu'elle interroge à lui répondre sans qu'ils puissent opposer le secret professionnel qui les lie. Ce pouvoir d'investigation, s'il doit être ainsi entendu, étend encore le monopole de la cellule et accentue d'autant la position de dépendance dans laquelle un juge d'instruction peut se trouver vis-à-vis d'elle.

*

*

*

L'observation qui précède trouve son origine dans la méthode adoptée par le projet. Elle consiste à étendre à de nouveaux assujettis les devoirs imposés aux anciens en y apportant seulement quelques modifications, plus illusoires que réelles, et en les assortissant des mêmes sanctions. L'observation spéciale faite sur l'article 22 montrera, elle aussi, que la méthode adoptée conduit à des résultats étranges. Des autorités disciplinaires vont être conduites à appliquer des sanctions qui ont été conçues pour

.../...

être des sanctions administratives infligées par des autorités qui sont elles-mêmes des autorités administratives. Au surplus, pour certains des nouveaux assujettis, comme les notaires ou les huissiers de justice, ce sont des juridictions civiles de l'ordre judiciaire qui sont compétentes pour infliger les sanctions disciplinaires d'amende. Celles-ci seraient donc amenées à prononcer, au terme d'une procédure disciplinaire, des sanctions administratives créées pour sanctionner les actes de banques qui, pour leur part, ne sont soumises à aucune autorité disciplinaire. De telles distorsions doivent être évitées.

Le projet doit donc être revu pour tenir compte avec plus de discernement des situations spécifiques dans lesquelles se trouve chacune des catégories de personnes énumérées à l'article 2bis qui devraient devenir des informateurs de la cellule. Un des moyens d'y parvenir serait, sans doute, d'ajuster les nouveaux devoirs d'informer que le projet impose tout en le restreignant à un domaine de la délinquance financière plus étroit que celui qui est actuellement tracé par l'article 3, § 2.

Le projet doit aussi être complété pour trancher les questions qui surgissent quant aux pouvoirs qui deviendraient ceux des autorités judiciaires du fait de la levée du secret.

.../...

Examen du projet

Proposant

Il apparaît que le texte en projet est proposé par les ministres de l'Economie et des Télécommunications, des Finances et de la Justice.

Outre ces ministres, le ministre de l'Intérieur est également visé parmi les signataires du projet. On n'aperçoit cependant pas en vertu de quelle compétence le ministre de l'Intérieur interviendrait tant pour la proposition que pour la signature du projet.

Article 1er

L'article 1er du projet indique que le projet relève de la procédure bicamérale incomplète (article 78 de la Constitution), à l'exception de deux dispositions, les articles 14, 4º, et 15 qui devraient être soumis à la procédure bicamérale complète (article 77 de la Constitution).

Dans une circulaire du 19 avril 1996, le premier ministre a défini les "procédures de dépôt d'un projet de loi", eu égard au prescrit constitutionnel de l'article 83. Le point 3 de cette circulaire, intitulé "Scission des projets de loi mixtes" est rédigé comme suit :

.../...

"L'article 62, 2, du règlement de la Chambre est libellé comme suit : "Au cas où, dans un projet ou une proposition de loi qui relève, en vertu de son article 1er, d'une des trois procédures législatives visées à l'article 74, à l'article 77 ou à l'article 78 de la Constitution, des dispositions sont proposées qui relèvent d'une autre de ces trois procédures. Ces dispositions seront disjointes de ce projet ou de cette proposition de loi".

En vue de maintenir ces projets dans un ensemble cohérent, il a été convenu en séance du conseil des ministres du 19 avril 1996 que

- le principe de base est la scission des projets de loi mixtes;
- ces projets seront dès lors déposés sous la forme de textes distincts, mais repris dans un seul et unique document parlementaire, accompagné d'un exposé des motifs.

Cela n'exclut pas le recours à d'autres techniques pour maintenir la cohérence entre les deux textes, comme la simultanéité des entrées en vigueur ...".

Dans un souci de cohérence juridique, il serait préférable de modifier directement l'article 327bis du Code judiciaire afin d'étendre son champ d'application aux magistrats visés par l'article 11, § 3, de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux.

Article 2

1. La phrase liminaire de l'article 2 du projet sera rédigée de la manière suivante :

"Art. 2 A l'article 2 de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux

.../...

fins du blanchiment de capitaux, remplacé par l'arrêté royal du 22 avril 1994 et modifié par l'arrêté royal du 24 mars 1995, sont ..."

2. Il est proposé de préciser aux 3°, 6° et 8° qu'il s'agit "d'entreprises d'investissement de droit belge agréées conformément à l'article 47, § 1er, de 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."

3. Pour le 9°, il est proposé de faire référence à une disposition précise de la loi du 6 avril 1995, précitée, à savoir l'article 123. La même remarque vaut pour les 15° et 16° où l'on visera respectivement les articles 110 et 111 de la loi du 6 avril 1995, précitée.

4. Au 17°, il est proposé de faire également référence à l'article 1er, § 1er, c), de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage, qui vise plus spécifiquement la catégorie d'entreprises de gardiennage qui seraient soumises à la loi du 11 janvier 1993, précitée.

Articles 3, 17, 22 et 25

Les articles 3, 17, 22 et 25 du projet ont pour but de soumettre à l'obligation de dénonciation, six nouvelles catégories de personnes parmi lesquelles les notaires, les

.../...

huissiers de justice, les réviseurs d'entreprises, les experts-comptables externes et les agents immobiliers.

L'obligation de dénoncer naît "immédiatement" (dit le projet) dès la constatation des faits. Elle porte sur tout fait susceptible de constituer la preuve d'un blanchiment de capitaux.

En cas de non-respect de cette obligation, les autorités de contrôle ou de tutelle, les autorités disciplinaires ou, à défaut, le ministre des Finances ou le ministre des Affaires économiques sont appelés à prononcer des amendes "administratives" de 10.000 à 50.000.000 de francs au profit du Trésor fédéral (1).

-
- (1) Dans son avis du 1er juillet 1992 sur le projet devenu la loi du 11 janvier 1993 (L. 21.598/1), le Conseil d'Etat avait fait observer à propos de l'amende dite administrative que :

"L'article prévoit, en cas d'infractions aux différentes obligations imposées par la loi en projet aux organismes financiers, une amende qualifiée d'administrative "dont le montant ne peut être inférieur à 10.000 francs et ne peut excéder 50 millions de francs".

Lorsque l'amende atteint un montant très important, comme c'est le cas dans l'article 21 (avis du Conseil d'Etat, section de législation, sur des amendements au projet de loi portant des dispositions fiscales, Doc. parl. Sénat, 310 (1985-1986) - n° 51), il y a lieu de considérer qu'elle devient une peine qui ne peut être prononcée que par les tribunaux, en vertu des articles 7, 73 et 92 de la Constitution, ainsi que des conventions internationales qui lient la Belgique, en particulier la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (article 6), ainsi que des protocoles additionnels à cette convention, et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 14).

En conclusion, le système de sanctions prévu par le projet doit être fondamentalement revu."

Les montants très élevés de l'amende ont été prévus par la loi en vigueur en fonction de l'importance des assujettis : Banque nationale, banques, sociétés d'assurance, la Poste, la Caisse des dépôts et consignations ... etc.

Le législateur doit apprécier si les organes disposant du pouvoir disciplinaire sur les catégories de personnes physiques introduites dans la loi de 1993, par le projet actuel, doivent disposer d'un pareil pouvoir alors que le montant des amendes risque de ruiner certaines des personnes visées dans le projet.

Il convient que l'amende soit proportionnée aux sommes illicitement mises en oeuvre, comme c'est le cas des sommes qui font l'objet de fraudes fiscales.

Article 3

1. Compte tenu du commentaire de l'article 3, il est proposé de rédiger le 3^o de l'article 2bis en projet de la manière suivante :

"3^o les personnes ... membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises, conformément aux articles 4 à 4ter de la loi du 22 juillet 1953 créant un Institut des réviseurs d'entreprises, qui exercent des activités en Belgique;"

.../...

2. La même remarque vaut pour le 4^o qu'il convient de compléter in fine, de la manière suivante :

"4^o les personnes ..., conformément aux articles 72 à 74 de la loi du 21 février 1985 relative à la réforme du révisorat d'entreprises;".

3. Le 6^o de l'article 2bis en projet entend soumettre à certaines dispositions de la loi du 11 janvier 1993, précitée, "les personnes physiques ou morales qui exploitent un ou plusieurs jeux de casino visés à l'article 45 de l'arrêté royal du 23 novembre 1965 portant codification des dispositions légales relatives aux taxes assimilées aux impôts sur les revenus".

Comme le soulignent les auteurs du projet dans le commentaire des articles, la référence à l'article 45, précité, est faite "dans l'attente d'un statut légal des casinos".

A cet égard, la section de législation (1) a été saisie d'une proposition de loi déposée au Sénat (2) "visant à définir une série de principes dans la loi, un cadre qui soumettrait les opérateurs de jeux à des règles d'exploitation strictes en contrepartie de la sécurité professionnelle et de la certitude d'un gain raisonnable".

(1) Avis publié dans doc. parl. Sénat, sess. 1995-96, n^o 1-419/2.

(2) Doc. parl. Sénat, sess. 1995-96, n^o 1-419/1.

Il y a lieu de rappeler que l'exploitation des casinos est prohibée (1). Quant à la référence à l'article 45 C.T.A.I.R., elle ne permet pas d'avoir une vue claire sur ce que contient la notion "jeux de casino". Une définition des jeux de casino est nécessaire spécialement pour l'application d'une loi à conséquences pénales (2).

Eu égard à cette situation, le projet doit être revu.

Article 7

1. L'exposé des motifs pas plus que le texte ne précise ce qu'il faut entendre par "opération financière en relation avec le jeu". Cette formule exclut le jeu lui-même qui ne peut être qualifié d'opération financière.

On ne voit guère qu'une opération de change, le paiement d'un chèque ou l'émission d'un chèque en remboursement de jetons, qui puissent répondre au sens de l'expression utilisée.

-
- (1) Cette absence de statut légal est actuellement comblée par une simple tolérance de la part des procureurs généraux qui s'interprète comme "une décision temporaire de ne pas poursuivre, révocable ad nutum et qui relève du pouvoir du ministère public d'apprécier l'opportunité des poursuites".
Liège, 15 décembre 1992, n° 28870/92, Rev. dr. communal, 1994, P. 157, obs.
- (2) L'attention est attirée sur le projet de loi relative aux jeux de hasard et aux établissements de jeux de hasard qui contient des dispositions spécifiques pour la lutte contre le blanchiment des capitaux.

L'exposé des motifs doit fournir un complément d'explication à cet égard.

2. Pour éviter des répétitions, la deuxième phrase de l'article 5bis en projet pourrait être remplacée par le texte suivant : "En ce cas, l'article 5 est applicable."

Article 8

La phrase liminaire de l'article 8 du projet sera rédigée comme suit :

"Art. 8 Dans l'article 6 de la même loi, les mots "..." sont remplacés par les mots "...".

Articles 9 et 10

Dans la mesure où les modifications contenues dans ces dispositions concernent les exploitants de casinos, il est renvoyé aux observations formulées sous l'article 3 du projet.

Article 10

1. La phrase liminaire du 2° de l'article 10 du projet sera rédigée comme suit :

"2° cet article est complété par l'alinéa suivant :".

.../...

2. Au cas où les casinos auraient un statut légal, l'article 8 en projet appelle l'observation suivante :

A propos de l'alinéa 1er, on ne voit pas comment les dirigeants d'un casino peuvent déceler qu'une opération a un caractère inhabituel au regard des activités du client.

3. Les sanctions prévues à l'article 22 de la loi seront appliquées en cas de non-respect des articles 4 à 19 et des arrêtés pris pour leur exécution.

En application de l'article 108 de la Constitution, le pouvoir réglementaire appartient au Roi. Cette règle doit être observée à propos de l'article 8, alinéa 2, en projet, qui crée des obligations susceptibles de graves sanctions.

4. Dans l'alinéa en projet, le mot "devises" qui n'appartient qu'au jargon financier, doit être remplacé par l'expression "monnaies étrangères" et les mots "sur lesquelles" remplacés par les mots "à propos desquelles".

Articles 11 et 12

Dans la mesure où les modifications contenues dans ces dispositions concernent également les exploitants de casinos, il est renvoyé aux commentaires sous l'article 3 du projet.

Article 14

1. La phrase liminaire de l'article 14 du projet sera rédigée comme suit :

"Art. 14 A l'article 11 de la même loi, modifié par la loi du 7 avril 1995, sont ...".

2. En ce qui concerne le 4º, il est renvoyé au commentaire sous l'article 1er du projet.

3. A l'article 11, § 7, en projet, il est prévu que les personnes physiques et morales tenues aux obligations de dénonciation doivent, en outre, assumer les frais de fonctionnement de la cellule de traitement des informations financières (les magistrats détachés des parquets continuent à recevoir leur traitement de l'Etat; ils perçoivent une indemnité complémentaire à charge de la cellule).

Suivant l'exposé des motifs (p. 5), la contribution aux frais de fonctionnement doit être étendue aux notaires, aux huissiers de justice, aux réviseurs ... etc.

La contribution aux frais de fonctionnement de la cellule ne peut s'analyser comme une redevance. Il s'agit d'un impôt permettant à l'Etat fédéral d'assurer un meilleur fonctionnement de la justice.

.../...

L'impôt ainsi créé est contraire, d'une part, au principe d'universalité inscrit dans l'article 3 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, d'autre part au principe de l'égalité des Belges devant la loi fiscale. A tout le moins, il convient de justifier cette dérogation au principe d'égalité et de respecter l'article 45 des lois coordonnées précitées en élaborant une loi organique créant un fonds budgétaire.

Enfin, aux termes de l'article 170 de la Constitution, l'impôt doit être déterminé quant à son assiette et quant à son taux par le législateur et ne peut l'être par arrêté royal. Ces conditions constitutionnelles de légalité de l'impôt doivent également être respectées à condition que ledit impôt soit compatible avec le principe constitutionnel d'égalité des Belges devant la loi.

Article 15

La phrase liminaire de l'article 15 du projet sera rédigée comme suit :

"Art. 15 Dans les articles 12, § 3, 16 et 17, § 2, de la même loi, modifiés par la loi du 7 avril 1995, les mots ...".

.../...

Article 17

1. En ce qui concerne l'article 14bis, § 1er, en projet, il est fait référence à l'observation générale.

2. Au sujet des exploitants de casinos, le paragraphe 2, alinéa 1er, de l'article 14bis en projet, vise "l'opération liée au blanchiment de capitaux". A l'article 7 du projet (5bis en projet), il est question d'"opération financière en relation avec le jeu". Sous réserve de ce qui est dit sous l'article 3 du projet, la terminologie doit être harmonisée et des exemples doivent être donnés dans l'exposé des motifs.

3 Au paragraphe 2, alinéa 2, le pouvoir d'établir une liste des opérations financières au sujet desquelles des informations doivent être données ne peut être constitutionnellement attribué qu'au Roi. Au surplus, ce pouvoir ne pourrait être utilisé pour interpréter la loi.

Article 18

1. En tant qu'il concerne l'article 15, § 1er, en projet, il est renvoyé à l'observation générale.

2. La phrase liminaire de l'article 18 du projet sera rédigée comme suit :

.../...

"Art. 18 A l'article 15 de la même loi, modifié par la loi du 7 avril 1995, sont ...".

Dans la mesure où cette disposition contient des modifications relatives aux exploitants de casinos, il est renvoyé aux commentaires sous l'article 3 du projet.

3. Au 2º, il est fait référence à l'article 15, § 1er, de la loi du 11 janvier 1993, précitée, alors que la modification concerne le paragraphe 2 de cet article. Il est donc proposé de supprimer la référence à cette disposition compte tenu également de la première phrase du paragraphe 2 qui débute par les mots "En outre, indépendamment des cas visés au paragraphe 1er ...".

Article 19

1. La phrase liminaire de l'article 19 du projet sera rédigée comme suit :

"Art. 19 L'article 16 de la même loi, modifié par la loi du 7 avril 1995, est complété par l'alinéa suivant :".

2. Cette disposition est particulièrement laconique. Si elle devait être maintenue, il conviendrait de la qualifier comme une disposition bicamérale complète, soumise à la procédure de l'article 77 de la Constitution.

.../...

3. En outre, il convient de modifier la loi du 4 mars 1997 instituant le collège des procureurs généraux et créant la fonction de magistrat national en substituant aux mots "magistrat national" les mots "magistrat fédéral".

Article 20

1. La phrase liminaire de l'article 20 du projet sera rédigée comme suit :

"Art. 20 A l'article 17, § 2, de la même loi, modifié par la loi du 7 avril 1995, sont ...".

2. Il est permis de s'interroger sur l'utilité de la modification envisagée sous le 1^o, compte tenu de la formulation assez générale de l'article 17, § 2, alinéa 1er, de la loi du 11 janvier 1993, précitée. On n'aperçoit pas pourquoi les demandes de renseignements adressées par la cellule à "l'unité de coordination de lutte anti-fraude" de la Commission européenne, ne tomberaient pas dans le champ d'application de l'article 17, § 2, alinéa 1er, précité. Il convient de faire la même remarque en ce qui concerne la modification envisagée sous le 3^o.

.../...

Article 21

Il ressort de l'article 18 en projet que

"Tout employé et tout représentant des organismes ou des personnes visés aux articles 2 et 2bis, 5° et 6°, procèdent toutefois personnellement à la transmission d'informations à la cellule chaque fois que la procédure visée à l'alinéa 1er ne peut être suivie.".

Il résulte de cette disposition que l'employé ou le représentant des organismes ont une obligation personnelle de dénoncer tout fait de blanchiment. Toutefois, le texte en projet ne précise pas quelle est la sanction que ces personnes peuvent encourir au cas où elles resteraient en défaut de respecter cette obligation. A cet égard, il convient de relever qu'en vertu de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative au contrat de travail, les travailleurs sont exonérés de toute responsabilité pour les fautes commises dans l'exécution de leur contrat, à l'exception du dol et de la faute lourde. D'autre part, l'on conçoit difficilement que, par application de l'article 25, 2°, du projet (article 22 en projet), le ministre des Finances puisse prononcer une sanction disciplinaire à l'égard des personnes se trouvant dans les liens d'un contrat de travail ou d'un contrat de mandat.

.../...

Article 22

On peut se demander si le silence imposé au notaire relativement à la dénonciation est en harmonie avec la confiance que lui témoigne son client.

Il serait judicieux que tout notaire soit tenu, dès le début des relations avec un client, de notifier à celui-ci l'étendue des obligations légales relatives au blanchiment d'argent, qu'il doit assumer.

Article 25

Selon l'article 22 en projet :

"Sans préjudice des mesures définies par d'autres lois ou d'autres règlements, l'autorité de contrôle ou de tutelle ou l'autorité disciplinaire compétente peut, en cas de non-respect, par les organismes ou par les personnes visés aux articles 2 et 2bis qui y sont soumis, des dispositions des articles 4 à 19 ou des arrêtés pris pour leur exécution :

1° ...

2° infliger une amende administrative ...".

Il y a lieu de rappeler le régime disciplinaire auquel sont soumis les titulaires des professions visées dans le projet.

.../...

1. Les notaires

La discipline est exercée par la chambre groupant les notaires de l'arrondissement judiciaire.

Les sanctions pouvant être prononcées par la chambre vont du rappel à l'ordre à l'interdiction de l'entrée à la chambre pendant six ans.

Selon l'article 53 de la loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat, "toutes suspensions, destitutions, condamnations d'amendes et dommages-intérêts seront prononcées contre les notaires par le tribunal civil de leur résidence". Ces jugements sont susceptibles d'appel.

2. Les huissiers

Dans chaque arrondissement judiciaire, il y a une chambre des huissiers de justice qui est administrée par un conseil élu par l'assemblée générale (Code judiciaire, articles 535 et 536).

Ce conseil peut infliger des peines disciplinaires allant du rappel à l'ordre à l'interdiction de l'entrée au conseil de la chambre pendant trois ans (Code judiciaire, article 531). La décision est susceptible d'appel devant un conseil d'appel qui est compétent pour le ressort de la cour

.../...

d'appel. Ce conseil est présidé par un conseiller de la cour d'appel.

Quant aux suspensions, destitutions et condamnations d'amende, elles sont prononcées par le tribunal de première instance. Ces jugements sont susceptibles d'appel (Code judiciaire, article 532).

3. Les réviseurs d'entreprise

L'Institut des réviseurs d'entreprise siège à Bruxelles. Il est administré par un conseil élu de 14 membres (article 13, loi du 22 juillet 1953 créant un Institut des réviseurs d'entreprises).

Une commission de discipline composée de deux chambres, chacune présidée par un juge du tribunal de commerce et comprenant deux réviseurs désignés par le Conseil peut infliger des peines disciplinaires allant de l'avertissement à la radiation (article 20 de la même loi).

Les décisions sont susceptibles d'appel auprès d'une commission composée pour chacune des deux chambres, de trois magistrats nommés par le Roi et de deux réviseurs élus par l'assemblée générale (article 21 de la même loi).

Le pourvoi en cassation (suspensif) est expressément prévu.

.../...

4. Les experts-comptables

La discipline des experts-comptables est organisée de la même manière que celle des reviseurs d'entreprise, soit par la reproduction des textes, soit par le renvoi direct aux articles de la loi sur les reviseurs d'entreprise.

5. Les agents immobiliers

La discipline est organisée en fonction de la loi-cadre du 1er mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services.

La discipline des agents immobiliers est assurée par deux chambres dites "exécutives" et par deux chambres d'appel.

Les peines disciplinaires vont de l'avertissement à la radiation.

Le recours contre ces décisions est porté devant la Cour de cassation (la loi du 15 juillet 1985).

*

Force est de constater qu'une amende administrative, au départ, devient, de par l'autorité qui l'applique, une sanction disciplinaire. Cette sanction, dans certains

.../...

cas, est prononcée par un tribunal, alors que pour d'autres professions visées, elle est prononcée par l'autorité disciplinaire.

En prévoyant que l'autorité disciplinaire peut prononcer les peines disciplinaires habituellement applicables, mais aussi appliquer des amendes administratives, la disposition en projet modifie fondamentalement le régime disciplinaire existant.

Enfin, la sanction prévue ne peut se concevoir que lorsqu'elle est infligée à des organismes financiers (établissements bancaires, sociétés de bourse ...). Elle est inadéquate lorsqu'elle est infligée à des personnes physiques titulaires des professions visées dans le projet.

Articles 26 et 27

L'article 26 du projet abroge l'article 24 de la loi du 11 janvier 1993, précitée, qui contient une disposition transitoire. Néanmoins, l'article 27 du projet consacre une nouvelle disposition transitoire qu'il conviendrait d'insérer dans le chapitre VI de la même loi. Plutôt que de créer deux dispositions distinctes, il est proposé, sous l'article 26 du projet, de remplacer l'article 24 de la loi par la disposition transitoire contenue dans l'article 27 du projet.

La phrase liminaire de l'article 26 du projet sera rédigée comme suit :

.../...

"Art. 26 L'article 24 de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

"Dans l'article 24 nouveau, on supprimera la référence à "la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux."".

Observation finale

Le texte néerlandais du projet devrait être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Algemene opmerking

1. De door de wet van 11 januari 1993 ingevoerde regeling
en de algemene strekking van het ontwerp

Door middel van dit ontwerp wordt het wetgevende werk voortgezet dat nodig is voor de toepassing door België van richtlijn nr. 91/308/EEG van de Raad van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld. Artikel 12 van die richtlijn bepaalt immers dat "de Lid-Staten ... erop toe(zien) dat de bepalingen van deze richtlijn, geheel of ten dele, ook zullen gelden voor andere beroepen en categorieën van ondernemingen dan de ... kredietinstellingen en financiële instellingen die werkzaamheden verrichten welke in het bijzonder geschikt zijn om voor het witwassen van geld te worden gebruikt".

Het ontwerp strekt er dan ook toe de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld aan te vullen teneinde er voor te zorgen dat de ingestelde regeling voortaan geldt voor een groter aantal personen, waardoor een groter aantal verdachte feiten aan het licht kan worden gebracht, zodat witwasoperaties op hun beurt - althans dat hoopt men - beter kunnen worden voorkomen of, zo nodig, bestreden.

.../...

De centrale plaats van deze regeling wordt ingenomen door een nieuwe, relatief onafhankelijke administratieve overheid die "cel voor financiële informatieverwerking" wordt genoemd (artikel 11). Die cel is een rechtspersoon die buiten en in zekere zin boven de parketten staat; ze is belast met het inzamelen, verwerken en verstrekken van informatie met het oog op de bestrijding van het witwassen van geld.

Om die cel te laten beschikken over zoveel mogelijk inlichtingen die om zo te zeggen de grondstof van haar werk vormen, worden een reeks financiële instellingen door artikel 2 ertoe verplicht om bij die cel de verrichtingen aan te geven waarvan zij weten of vermoeden dat ze verband houden met het witwassen van geld (artikel 12) en die cel in kennis te stellen van de feiten die op witwassen van geld zouden kunnen wijzen (artikel 14). Om die instellingen tot vlijt aan te zetten - en misschien ook om ze te doen weerstaan aan elke verlokking om zelf aan laakbare verrichtingen mee te werken - bepaalt artikel 22 dat de instellingen die hun informatieplicht niet nakomen geldboetes opgelegd kunnen krijgen door de controle- of toezichthoudende overheid waaronder ze ressorteren (voor de meeste betrokken instellingen gaat het om de Commissie voor het Bank- en Financiewezen). De door deze overheden opgelegde geldboetes zijn even administratief als de verplichtingen waarvan ze de naleving waarborgen. Desondanks is het bedrag ervan zeer hoog : het is nooit lager dan 10.000 frank en kan tot 50 miljoen frank oplopen.

.../...

Die controle- of toezichthoudende overheden die straffen kunnen opleggen, zijn krachtens artikel 21 trouwens op hun beurt verplicht met de cel samen te werken door kennis te geven van "feiten ... die bewijsmateriaal voor het witwassen van geld kunnen vormen" (op de juiste betekenis van die uitdrukking zal hieronder nader worden ingegaan). Er is in geen enkele geldboete voorzien voor het geval die overheden hun plicht verzuimen; de wet bepaalt alleen dat zij het zijn die aan de financiële instellingen geldboetes opleggen.

In het ontwerp wordt de zopas beschreven regeling in haar geheel behouden; de belangrijkste doelstelling van het ontwerp bestaat erin de efficiëntie ervan te verbeteren, inzonderheid door het aantal potentiële informanten van de cel op te voeren. Het ontwerp bepaalt dat niet langer alleen door financiële instellingen inlichtingen moeten worden verstrekt maar, overeenkomstig artikel 12 van richtlijn nr. 91/308/EEG, ook door die andere personen die wegens hun beroepswerkzaamheid makkelijk kennis kunnen krijgen van feiten of handelingen die met het witwassen van geld verband houden, of zelfs in de verleiding kunnen komen om daaraan mee te werken.

Door het ontwerp wordt dan ook de in artikel 2 van de wet van 1993 vervatte lijst van financiële instellingen aangevuld en wordt in die wet een artikel 2bis ingevoegd dat een tweede lijst is van aan de aangifteplicht onderworpen personen; die lijst omvat, naast de exploitanten van casinospelen, de notarissen, de gerechtsdeurwaarders, de bedrijfsrevisoren, de externe accountants en de vastgoed-

.../...

makelaars. De memorie van toelichting vermeldt dat overwogen wordt aan die lijst de leden van de advocatuur toe te voegen, maar in het ontwerp zelf wordt die stap nog niet gezet. Die personen hebben een soortgelijke informatieplicht als die waartoe de financiële instellingen zijn gehouden; zoals die instellingen kunnen ook zij, naar luid van het ontworpen artikel 22, ook weer administratieve (1) geldboetes oplopen als zij hun plicht verzuimen.

Afgezien van de casino-exploitanten en de vastgoedmakelaars, hebben alle personen die op de lijst van het ontworpen artikel 2bis voorkomen, vreemd genoeg, specifieke kenmerken gemeen waardoor zij zich vrij duidelijk onderscheiden van de financiële instellingen die tot nog toe de enige zijn op wie de door de wet van 1993 ingestelde verplichtingen en straffen van toepassing zijn. De personen tot wie de werkingssfeer van die regeling wordt uitgebreid, zijn meestal natuurlijke en geen rechtspersonen, de waarde van hun bezit is vaak niet te vergelijken met die van de financiële instellingen en bovendien verkeren zij ten opzichte van een informatieplicht die hun zou kunnen worden opgelegd in een heel andere situatie dan de banken.

Terwijl de banken discreet moeten zijn - en zich trouwens inspannen om dat te blijven daar zulks in hun eigen belang is - zijn de notarissen, de gerechtsdeurwaarders, de bedrijfsrevisoren en de externe accountants, hunnerzijds, willen zij artikel 458 van het Strafwetboek niet overtreden,

(1) Zie in dit verband de opmerking over het ontworpen artikel 22.

ertoe gehouden de aan hen meegedeelde vertrouwelijke informatie geheim te houden. Het verschil tussen de strafrechtelijk afdwingbare verplichting om het beroepsgeheim na te leven en de gewone discretieplicht in handelszaken waartoe de financiële instellingen zijn gehouden, is de stellers van het ontwerp uiteraard niet ontgaan. Zij laten er geen twijfel over bestaan dat zij daarmee terdege rekening hebben gehouden.

2. Het samengaan van het beroepsgeheim met de informatieplicht

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de verplichtingen voor de personen die voorkomen op de lijst van het ontworpen artikel 2bis enigszins zijn beperkt om de hen opgelegde informatieplicht verenigbaar te maken met hun fundamentele verplichting om het beroepsgeheim na te leven. Zij zijn er niet toe verplicht de cel op de hoogte te brengen van de verrichtingen waarvan zij weten of vermoeden dat ze verband houden met het witwassen van geld en evenmin van "een feit dat op witwassen van geld zou kunnen wijzen" waarvan zij kennis zouden krijgen (met deze woorden wordt de plicht van de financiële instellingen in de artikelen 12 en 14 van de wet aangeduid), maar alleen van feiten "die bewijsmateriaal voor het witwassen van geld kunnen vormen" (het ontworpen artikel 14bis). In de memorie van toelichting wordt het verschil tussen de verplichting voor de financiële instellingen en die van de nieuwe informatieplichtigen benadrukt : volgens de memorie van toelichting hoeven de laatstgenoemden alleen melding te maken van elk "versterkt

.../...

vermoeden", terwijl de eerstgenoemde instellingen elk vermoeden moeten aangeven.

Aldus voert het ontwerp een soort onderscheid in tussen de door de bedoelde beroepsmensen ontvangen vertrouwelijke mededelingen of de door hen vastgestelde feiten. Sommige ervan blijven gedekt door het beroepsgeheim, terwijl andere moeten worden meegedeeld omdat zij met witwasoperaties verband houden.

Dat onderscheid gaat gepaard met een relativering van het beroepsgeheim. Hoewel het beroepsgeheim weliswaar uitdrukkelijk wordt opgeheven door het ontwerp - aangezien het de mededeling van bepaalde feiten of daden verplicht stelt - geldt die opheffing alleen ten aanzien van een wel bepaalde persoon : de cel voor financiële informatieverwerking. Deze wordt de noodzakelijke en verplichte vertrouwenspersoon van iemand die ten opzichte van ieder ander aan een geheimhoudingsplicht gehouden is en blijft.

Het staat aan de wetgever om na te gaan of het principe van het beroepsgeheim niet in feite meer dan op het eerste gezicht lijkt, door het aldus gemaakte onderscheid tussen de vertrouwelijke mededelingen, op losse schroeven wordt gezet. De wetgever zal tevens de gevolgen moeten nagaan die de relativering van het beroepsgeheim kan hebben op de onderzoeksbevoegdheden waarover de gerechtelijke overheid beschikt. De hiernavolgende opmerkingen hebben tot doel deze beide kwesties toe te lichten.

.../...

A. Het onderscheid tussen de geheimhoudingsplichten

Teneinde de omvang van de uitzondering waarin het ontwerp voorziet, in te schatten, dient men de juiste draagwijdte na te gaan van de woorden waarmee de onder de informatieplicht vallende aangelegenheden in het ontwerp worden aangeduid : naar luid van artikel 14bis moet de beroepsbeoefenaar de cel op de hoogte brengen van "feiten ... die bewijsmateriaal voor het witwassen van geld kunnen vormen". De uitdrukking is om twee redenen vaag. Ten eerste zijn zowel het "witwassen van geld" (a) als het "feit dat (daarvoor) bewijsmateriaal kan vormen" (b) beide nogal onduidelijke begrippen waaronder gevaarlijk veel zaken kunnen vallen.

a) Het witwassen van geld is geen strafbaar feit waarvan men de bestanddelen kan aangeven. Dat wordt bevestigd door de memorie van toelichting van de wet van 1993, waarin te lezen staat dat de definitie vermeld in artikel 3 - dat niet door het ontwerp wordt gewijzigd - "geen nieuw misdrijf in het Belgische recht invoert" (1). Het gaat alleen om een begrip dat ertoe dient het bepalen van administratieve verplichtingen mogelijk te maken (2). In de wet van 1993 verwijst het witwassen van geld dus alleen naar een geheel van allerlei strafbare gedragingen en dito feiten - inzonderheid die opgesomd in artikel 505, 2°

(1) Gedr. St. Senaat, 468-1 (B.Z. 1991-1992), blz. 8.

(2) Ibidem.

en 3^o, van het Strafwetboek - die alle daardoor gekenmerkt zijn dat ze betrekking hebben op goederen ("geld") waarvan de herkomst onwettig is, die met andere woorden voortkomen uit het plegen van strafbare feiten die verband houden met in artikel 3, § 2, vermelde algemene soorten van delinquentie. Die strafbare feiten zijn in België talrijker en van verscheidener aard dan in vele andere landen; het gaat onder meer om terrorisme, handel in verdovende middelen, wapenhandel, mensenhandel, handel in menselijke organen of weefsels, maar ook om beursmisdrijven, diefstal of fiscale fraude, inzonderheid B.T.W.-fraude, aangezien die belasting ten dele aan de Europese Unie toekomt en de tekst verwijst naar elke "fraude ten nadele van de financiële belangen van de Europese Unie". De strafbare feiten die aan de basis kunnen liggen van het geld om het witwassen waarvan het gaat, zijn zo talrijk dat alle argwaan gerechtvaardigd is; de onduidelijkheid is des te groter daar de strafbare feiten ook in het buitenland gepleegd kunnen zijn.

b) Wat de bewijskracht van een feit betreft, dient men voor ogen te houden dat een strafbaar feit in het Belgische strafrecht met alle middelen kan worden bewezen. Dat heeft tot gevolg dat, aangezien de rechter voor het vormen van zijn overtuiging kan steunen op welk feit ook, er geen enkel feit bestaat waarvan kan worden beweerd dat het op zich het bewijs van een strafbaar feit kan vormen : een op het eerste gezicht vrij onschuldig feit kan uiteindelijk beslissend zijn voor de overtuiging van een rechter, terwijl heel wat feiten (infra zal nader worden ingegaan op de juiste betekenis die aan deze uitdrukking kan worden

.../...

gegeven) waarvan op een of ander ogenblik kan worden aangenomen dat ze een bewijs vormen, uiteindelijk niet doorslaggevend kunnen blijken. Bij nader inzien maakt de regeling van het bewijs in het Belgische strafrecht het wellicht niet mogelijk het in het ontwerp gebruikte onderscheid te maken tussen "het feit dat zou kunnen wijzen op", waarvan in artikel 14 sprake is - en dat de nieuwe meldingsplichtigen geheim zouden moeten blijven houden - en het "feit dat bewijsmateriaal kan vormen" dat daarentegen krachtens het ontworpen artikel 14bis moet worden onthuld. De grens tussen "zou kunnen wijzen op" en "bewijsmateriaal kan vormen" is zo onzeker dat men in het recente handboek van strafrechtspleging van de heer Franchimont c.s. kan lezen dat "er vele bewijsmiddelen bestaan, onder meer ... de bevindingen en de aanwijzingen ..." (1). Kan men redelijkerwijs op een dermate onzeker verschil steunen om een wezenlijk onderscheid te maken tussen de feiten die zouden moeten

(1) bladzijde 755.

worden aangegeven en alle andere die geheim moeten blijven ? (1)

De twee zopas gemaakte opmerkingen tonen aan dat de juiste inhoud van de door het ontwerp opgelegde informatieplicht veel onnauwkeuriger is dan op het eerste gezicht lijkt. Bij nader toezien blijken zowel het begrip "witwassen van geld" als dat van "feiten die (daarvan) bewijsmateriaal kunnen vormen" zeer onnauwkeurig te zijn. Als men de

-
- (1) Weliswaar komt de door het ontworpen artikel 14bis gebruikte uitdrukking "feiten ... die bewijsmateriaal voor het witwassen van geld kunnen vormen" reeds voor in artikel 21, waar die uitdrukking op haar beurt is overgenomen uit artikel 10 van richtlijn 91/308/EEG. Ze dient om aan te duiden wat niet moet worden meegedeeld door de financiële instellingen zelf, maar door de controle- of toezichthoudende overheden ervan die, volgens de memorie van toelichting van de wet van 1993, uiteraard met de cel moeten samenwerken. Die overheden zijn de Commissie voor het Bank- en Financiewezen, het Interventiefonds van de Beursvennootschappen, de Controledienst der Verzekeringen, de minister van Overheidsbedrijven en de minister van Financiën. Er moet echter worden vastgesteld, enerzijds, dat deze instellingen niet verplicht zijn een beroepsgeheim na te leven, ook al zijn de leden van sommige ervan of hun personeelsleden daartoe wel verplicht (zie bijvoorbeeld het nieuwe artikel 7 van koninklijk besluit nr. 185 van 9 juli 1935 met betrekking tot de Commissie voor het Bank- en Financiewezen) en, anderzijds, dat het ontwerp niet voorziet in enige straf als de autoriteiten in kwestie hun meldingsplicht niet nakomen. In casu bestaat er dus geen echte analogie tussen de positie die wordt opgelegd aan de controle- en toezichthoudende overheden van de financiële instellingen en die waarin wordt voorzien voor de in het ontwerp bedoelde personen die aan een beroepsgeheim zijn gehouden; er is geen reden om aan te nemen dat de verplichtingen van beide categorieën personen op dezelfde wijze met behulp van dezelfde begrippen kunnen worden gedefinieerd.

.../...

vaagheid van die beide begrippen bekijkt in het licht van de regels die voor het overige bij het ontwerp worden vastgesteld in verband met de straffen waaraan de beroepsbeoefenaar zich blootstelt als hij zijn verplichtingen niet nakomt, krijgt men de indruk dat, hoewel in de tekst min of meer beperkende uitdrukkingen en in de memorie van toelichting geruststellende commentaar wordt gebruikt, het ontwerp leidt tot het aannemen van de gewoonte loutere vermoedens aan te geven. Per slot van rekening dwingt het ontwerp de in artikel 2bis bedoelde beroepsmensen, op het uitgestrekte en niet strikt afgebakende gebied dat het witwassen van geld vormt, ertoe melding te maken van alles wat zij vermoeden en niet alleen van bepaalde uitermate betekenisvolle of onthullende feiten. Zij worden er des te zekerder toe gebracht zulk een houding aan te nemen daar bij het ontwerp bepaalde gemeenrechtelijke straffen worden opgeheven wanneer de algemene verplichting om het beroepsgeheim te bewaren wordt geschonden, terwijl daarentegen in het ontwerp wordt gedreigd met nieuwe, doch zware, administratieve straffen wanneer de bijzondere informatieplicht niet is nageleefd.

Het ontworpen artikel 20 bepaalt dat geen enkele burgerlijke rechtsvordering, straf- of tuchtvordering kan worden ingesteld tegen een persoon die te goeder trouw een in de wet bepaalde inlichting verstrekt. Zo zou bij voorbeeld een notaris die te goeder trouw aan de cel een feit zou hebben onthuld dat hij interessant vond maar achteraf niet relevant is gebleken, niet meer op basis van artikel 458 van het Strafwetboek kunnen worden vervolgd. De persoon die door die indiscretie zou zijn benadeeld, zou ook geen schadevergoeding meer kunnen krijgen ex artikel 1382

.../...

van het Burgerlijk Wetboek. Naar luid van het ontworpen artikel 22 daarentegen, kan een verzuim van mededeling dezelfde notaris een veroordeling opleveren tot een administratieve geldboete die tot vijftig miljoen frank kan oplopen. Wat zal in die omstandigheden een voorzichtige beroepsbeoefenaar, die geconfronteerd wordt met een feit dat verdacht zou kunnen zijn, wanneer hij aarzelt tussen aangifte of stilzwijgen, verkiezen : aangeven of zwijgen ? Hij loopt ontegensprekelijk minder risico's wanneer hij het verdachte feit aangeeft dan wanneer hij het voor zich houdt; aangezien het geval onduidelijk is, en aarzeling daaromtrent is toegestaan, zal men er dus normaliter van uit moeten gaan dat hij de inlichting te goeder trouw heeft gegeven. De informant wordt dus beschermd tegen elke vervolging wegens schending van het beroepsgeheim en ontkomt aan elke verplichting om de door zijn indiscretie veroorzaakte schade te vergoeden, terwijl de discrete persoon het gevaar loopt verweten te worden discreet te zijn geweest en een administratieve geldboete kan oplopen aan het eind van een procedure die altijd kan worden ingesteld wanneer een vrij onbelangrijk feit bewijskrachtig is geworden en uiteindelijk een fout van niet-aangifte doet blijken.

B. De relativering van het beroepsgeheim

De door het ontworpen artikel 14bis ingestelde meldingsplicht schaft echter niet alle respect voor het beroepsgeheim af, aangezien die plicht alleen bestaat ten aanzien van de "cel voor financiële informatieverwerking". Het ontworpen artikel 19 verplicht de informant er zelfs toe

.../...

zijn cliënt - of welke derde ook - ervan onkundig te laten dat een mededeling waarin van hem sprake is aan de cel is verstrekt. De cel lijkt dan ook de enige adressaat en begunstigde van de opheffing van het beroepsgeheim. Deze beperking van de informatieplicht doet een specifieke moeilijkheid rijzen wanneer men wil nagaan welke gevolgen het ontwerp voor de onderzoeksbevoegdheden van de rechterlijke overheid heeft.

Op basis van het algemene rechtsbeginsel dat alle op onwettige wijze verzameld bewijsmateriaal moet worden afgewezen, kan een onderzoeksrechter geen gebruik maken van door het beroepsgeheim gedekte stukken. Op basis van hetzelfde beginsel moet ook de rechter over het bodemgeschil uit de debatten en uit de motivering van zijn beslissing feiten weren die, ofschoon ze hem in zijn binnenste kunnen overtuigen, hem alleen ter kennis zijn gekomen doordat een verplichting om ze geheim te houden is overtreden.

Hierbij rijst de vraag of deze opheffing van het beroepsgeheim ten voordele van de cel al dan niet moet worden beschouwd als het in staat stellen van de onderzoeksrechter om zelf, bij voorbeeld door middel van een huiszoeking, het bewijsmateriaal te zoeken dat moest of had moeten worden aangegeven.

Een bevestigend antwoord zou hierop kunnen steunen dat de ontworpen wet, die weliswaar bepaalt dat de inlichting in een eerste fase alleen aan de cel mag worden verstrekt, een keten van opeenvolgende verplichte meldingen instelt : van de beroepsbeoefenaar aan de cel, krachtens het

.../...

ontworpen artikel 14bis, vervolgens van de cel aan het parket krachtens artikel 16, en dus ten slotte aan de onderzoeksrechter. Wie die redenering doortrekt, zou tot de conclusie komen dat een onderzoeksrechter bevoegd is om meteen alle echelons te doorlopen tot hij uitkomt bij de informant zelf die, volgens het wetsontwerp, zijn informatie aan de cel heeft of had moeten geven. In die optiek zou de onderzoeksrechter stukken kunnen bemachtigen en gebruiken waartoe hij bij een normale toepassing van de regels inzake het beroepsgeheim geen toegang heeft, maar die hij, al is het indirect, toch in handen krijgt doordat het beroepsgeheim, al is het maar gedeeltelijk, door het ontwerp wordt opgeheven. Uit die redenering blijkt dat de verplichte verspreiding voorgeschreven door artikel 14bis juncto artikel 16, verderreikende gevolgen zou hebben dan men kan afleiden uit de memorie van toelichting waarin geen enkele van die gevallen aan bod komt.

Dezelfde vraag omtrent de bevoegdheden van de onderzoeksrechter kan evenwel ook ontkennend worden beantwoord als men ervan uitgaat dat de cel via het ontwerp de rol van noodzakelijke bemiddelaar krijgt zonder instemming waarvan de gerechtelijke instanties, onderzoeksrechter of rechter over het bodemgeschil, met het oog op hun optreden of beslissing, geen kennis mogen nemen van feiten die normalerwijze onder het beroepsgeheim vallen. De cel aldus concipiëren en haar zo'n rol laten vervullen, komt neer op een centrale bestuurlijke overheid oprichten aan wie alle geheimen moeten worden toevertrouwd en die ze dus allemaal beheerst en die tot taak heeft te beslissen in hoeverre die geheimen aan de gerechtelijke instanties mogen worden

.../...

medegedeeld. Het is niet zeker dat het beginsel van de scheiding der machten geëerbiedigd wordt als de rollen op die manier tussen de cel en de gerechtelijke instanties worden verdeeld.

De voorgaande mogelijkheid doet de vraag rijzen omtrent de opmerkelijke bevoegdheid van de cel ten aanzien van privé-personen, maar ook ten aanzien van de rechterlijke macht. Die mogelijkheid moet worden onderzocht in het licht van de prerogatieven die door het ontworpen artikel 15, § 1, aan de cel worden toegekend. Door die tekst mag de cel "eisen dat al de in artikel 2 en 2bis beoogde ondernemingen en personen ... haar alle bijkomende inlichtingen die zij voor de vervulling van haar opdracht nuttig acht, meedelen ...". Volgens de voorzitter van de cel houdt die bevoegdheid ook in dat degenen die door de cel worden ondervraagd, haar moeten antwoorden zonder te kunnen tegenwerpen dat ze door het beroepsgeheim gebonden zijn. Als die onderzoeksbevoegdheid aldus moet worden begrepen, breidt ze het monopolie van de cel nog uit en versterkt ze de afhankelijke positie waarin een onderzoeksrechter zich ten aanzien van haar kan bevinden.

*

* *

De voorgaande opmerking vloeit voort uit de werkwijze die bij het opstellen van het ontwerp is gevolgd. Die bestaat erin de verplichtingen van de vroegere rechtssubjecten ook op te leggen aan nieuwe rechtssubjecten, door

.../...

er slechts enige wijzigingen in aan te brengen die veeleer denkbeeldig dan reëel zijn en door dezelfde sancties aan de verplichtingen te verbinden. Ook uit de bijzondere opmerking over artikel 22 zal blijken dat die werkwijze tot vreemde resultaten leidt. Tuchtoverheden zullen ertoe genoopt worden sancties toe te passen die bedoeld zijn als administratieve sancties, die opgelegd worden door autoriteiten die zelf administratieve overheden zijn. Bovendien zijn voor sommige nieuwe rechtssubjecten, zoals notarissen of gerechtsdeurwaarders, gewone burgerlijke rechtscolleges bevoegd om een geldboete op te leggen bij wijze van tuchtstraf. Die rechtscolleges zouden dus, na een tuchtprocedure, administratieve sancties moeten uitspreken die zijn ingevoerd voor het bestraffen van handelingen van banken die, van hun kant, onder geen enkele tuchtoverheid vallen. Zulke discrepanties moeten worden voorkomen.

Het ontwerp moet dus worden herzien om oordeelkundiger rekening te houden met de specifieke situatie van iedere categorie van in artikel 2bis opgesomde personen die informanten van de cel zouden moeten worden. Dat kan misschien door de nieuwe meldingsplicht die in het ontwerp wordt opgelegd, aan te passen en tevens het ontwerp te beperken tot een kleiner domein van financiële delinquentie dan datgene dat thans in artikel 3, § 2, wordt afgebakend.

Het ontwerp moet ook worden aangevuld om duidelijkheid te scheppen omtrent de bevoegdheden die het gerecht door de opheffing van het beroepsgeheim zou krijgen.

.../...

Onderzoek van het ontwerp

Voordrachtformulier

De ontworpen tekst blijkt te worden voorgedragen door de Minister van Economie en Telecommunicatie, de Minister van Financiën en de Minister van Justitie.

Bij de ondertekenaars van het ontwerp worden niet alleen die ministers, maar ook de Minister van Binnenlandse Zaken vermeld. Het is evenwel niet duidelijk op basis van welke bevoegdheid de Minister van Binnenlandse Zaken het ontwerp zou voordragen of ondertekenen.

Artikel 1

Volgens artikel 1 van het ontwerp valt het ontwerp onder de procedure van onvolledig bicameralisme (artikel 78 van de Grondwet), met uitzondering van twee bepalingen, de artikelen 14, 4°, en 15, waarop de procedure van volledig bicameralisme toegepast zou moeten worden (artikel 77 van de Grondwet).

De Eerste Minister heeft de procedure voor de indiening van een ontwerp van wet in een circulaire van 19 april 1996 vastgelegd, gelet op artikel 83 van de Grondwet. Punt 3 van die circulaire, "Splitsing van gemengde wetsontwerpen", luidt als volgt :

.../...

"Artikel 62.2 van het Reglement van de Kamer luidt als volgt : "Ingeval een wetsontwerp of -voorstel, dat luidens zijn eerste artikel ressorteert onder een van de drie wetgevende procedures bedoeld in artikel 74, artikel 77 of artikel 78 van de Grondwet, bepalingen bevat die onder een andere van die drie procedures ressorteren, worden die bepalingen uit dat wetsontwerp of dat -voorstel gelicht."

Om bij dergelijke ontwerpen toch een zekere samenhang te behouden, werd op de vergadering van de Ministerraad van 19 april 1996 overeengekomen dat :

- het basisprincipe de splitsing van de gemengde wetsontwerpen wordt;
- deze ontwerpen bijgevolg zullen ingediend worden onder de vorm van afgescheiden teksten, doch opgenomen in één enkel parlementair document, met één memorie van toelichting.

Dit sluit bovendien het gebruik van andere technieken niet uit om de samenhang tussen de twee teksten te behouden, zoals bijvoorbeeld een gelijktijdige inwerkingtreding ...".

Met het oog op de juridische samenhang zou het beter zijn artikel 327bis van het Gerechtelijk Wetboek rechtstreeks te wijzigen om de werkingssfeer ervan uit te breiden tot de magistraten bedoeld in artikel 11, § 3, van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld.

.../...

Artikel 2

1. De inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp behoort als volgt te worden gesteld :

"Art. 2 In artikel 2 van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld, vervangen bij het koninklijk besluit van 22 april 1994 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 24 maart 1995, worden ...".

2. Voorgesteld wordt in de punten 3°, 6° en 8° te preciseren dat het gaat om "beleggingsondernemingen naar Belgisch recht die een vergunning hebben overeenkomstig artikel 47, § 1, van de wet van 6 april 1995 inzake de secundaire markten, het statuut van en het toezicht op de beleggingsondernemingen, de bemiddelaars en beleggingsadviseurs."

3. Voor punt 9° wordt voorgesteld te verwijzen naar een specifieke bepaling van de voormelde wet van 6 april 1995, namelijk artikel 123. Dezelfde opmerking geldt voor de punten 15° en 16°, waar respectievelijk moet worden verwezen naar de artikelen 110 en 111 van de voormelde wet van 6 april 1995.

.../...

4. Voorgesteld wordt in punt 17° ook te verwijzen naar artikel 1, § 1, c), van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten, dat inzonderheid betrekking heeft op de categorie van bewakingsondernemingen die onder de voormelde wet van 11 januari 1993 zouden vallen.

Artikelen 3, 17, 22 en 25

De artikelen 3, 17, 22 en 25 van het ontwerp hebben tot doel een aangifteplicht in te voeren voor zes nieuwe categorieën van personen, onder wie notarissen, gerechts-deurwaarders, bedrijfsrevisoren, externe accountants en vastgoedmakelaars.

De aangifteplicht ontstaat "onmiddellijk" (aldus het ontwerp) zodra de feiten worden vastgesteld. Ze betreft elk feit dat bewijsmateriaal voor het witwassen van geld kan vormen.

Indien die verplichting niet wordt nagekomen, behoort de controle- of toezichthoudende overheid, de tuchtoverheid of, bij ontstentenis daarvan, de Minister van Financiën of de Minister van Economische Zaken een "administratieve" geldboete op te leggen, gaande van 10.000 tot

.../...

50.000.000 frank, in het voordeel van de federale Schatkist (1).

In de vigerende wet hangen de zeer hoge geldboeten af van de betekenis van de betrokken rechtssubjecten : de Nationale Bank, banken, verzekeringsmaatschappijen, de Post, de Deposito- en Consignatiekas enz.

De wetgever moet oordelen of de organen die tuchtrechtelijk bevoegd zijn voor de categorieën van

-
- (1) In zijn advies van 1 juli 1992 over het ontwerp dat de wet van 11 januari 1993 (L. 21.598/1) is geworden, had de Raad van State over de zogenaamde administratieve geldboete het volgende opgemerkt :

"Het artikel voorziet, indien de verschillende, door de ontworpen wet aan de financiële instellingen opgelegde verplichtingen niet worden nagekomen, in een geldboete die als administratief wordt bestempeld "die niet minder dan 10.000 frank en niet meer dan 50 miljoen frank mag bedragen".

Wanneer zoals in artikel 21, het bedrag van de geldboete zeer hoog ligt (advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, over amendementen op het ontwerp van wet houdende fiscale bepalingen, Gedr. St. Senaat, 310 (1985-1986) - nr. 51), dient zij te worden geacht een straf te worden die krachtens de artikelen 7, 73 en 92 van de Grondwet alsmede krachtens de internationale verdragen waardoor België is gebonden, in het bijzonder het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (artikel 6), alsmede krachtens de aanvullende protocollen bij dat verdrag en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (artikel 14), alleen kan worden uitgesproken door de rechtbanken.

De conclusie is dan ook dat de strafregeling waarin het ontwerp voorziet grondig moet worden herzien."

.../...

natuurlijke personen die door het onderhavige ontwerp in de wet van 1993 ingevoerd worden, over zo'n bevoegdheid moeten beschikken, terwijl de hoge geldboeten sommige van de in het ontwerp bedoelde personen kunnen ruïneren.

De geldboete moet in verhouding zijn tot de onrechtmatig aangewende bedragen, net zoals bij belasting-fraude.

Artikel 3

1. Gelet op de commentaar bij artikel 3 wordt voorgesteld punt 3° van het ontworpen artikel 2bis als volgt te stellen :

"3° de natuurlijke personen of rechtspersonen die lid zijn van het Instituut der Bedrijfsrevisoren, overeenkomstig artikel 4 tot 4ter van de wet van 22 juli 1953 houdende oprichting van een Instituut der Bedrijfsrevisoren, die in België activiteiten uitoefenen;".

2. Dezelfde opmerking geldt voor punt 4°, dat in fine als volgt behoort te worden aangevuld :

"4° de natuurlijke personen of rechtspersonen die ..., overeenkomstig de artikelen 72 tot 74 van de wet van 21 februari 1985 tot hervorming van het bedrijfsrevisoraat;".

.../...

3. Punt 6° van het ontworpen artikel 2bis heeft tot doel bepaalde voorschriften van de voormelde wet van 11 januari 1993 van toepassing te maken op "de natuurlijke personen of rechtspersonen die één of meer casinospelen uitbaten bedoeld in artikel 45 van het koninklijk besluit van 23 november 1965 houdende codificatie van de wettelijke bepalingen betreffende de met de inkomstenbelasting gelijkgestelde belastingen".

Zoals de stellers van het ontwerp in de commentaar bij de artikelen onderstrepen, wordt naar het voormelde artikel 45 verwezen "in afwachting van een wettelijk statuut voor de casino's".

In dat verband is de afdeling wetgeving (1) indertijd om advies verzocht omtrent een wetsvoorstel dat bij de Senaat (2) is ingediend en tot doel heeft "een aantal principes bij wet vast te leggen : een kader dat speloperators aan strikte uitbatingsregels zou binden met, als compensatie, de zekerheid van beroep en van redelijke winst".

(1) Advies bekendgemaakt in Gedr. St. Senaat, zitting 1995-1996, nr. 1-419/2.

(2) Gedr. St. Senaat, zitting 1995-1996, nr. 1-419/1.

Er behoort op te worden gewezen dat casino's exploiteren verboden is (1). Uit de verwijzing naar artikel 45 van het koninklijk besluit van 23 november 1965 houdende codificatie van de wettelijke bepalingen betreffende de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, kan niet duidelijk worden opgemaakt wat het begrip "casinospelen" inhoudt. Een definitie van casinospelen is noodzakelijk, vooral met het oog op een wet met strafrechtelijke gevolgen (2).

Het ontwerp behoort derhalve te worden herzien.

Artikel 7

1. Noch in de memorie van toelichting, noch in de tekst wordt verduidelijkt wat onder "financiële verrichting in verband met het spel" moet worden verstaan. Die formulering kan niet worden toegepast op het spel zelf, dat niet als een financiële verrichting kan worden beschouwd.

(1) Het gebrek aan een wettelijk statuut wordt thans opgevangen doordat de procureurs-generaal louter gedogen, wat wordt opgevat als "een tijdelijke beslissing om niet te vervolgen die ad nutum herroepbaar is en waarbij het openbaar ministerie bevoegd is om te oordelen of vervolgingen opportuun zijn".
Luik, 15 december 1992, nr. 28870/92, Rev. dr. communal, 1994, blz. 157, opm.

(2) De aandacht wordt gevestigd op het ontwerp van wet op de kansspelen en kansspelinrichtingen, dat specifieke bepalingen bevat in verband met de strijd tegen het witwassen van geld.

Onzes inziens kan de gebruikte uitdrukking alleen worden toegepast op wisseloperaties, betalingen met cheques of uitschrijvingen van cheques om penningen terug te betalen.

In de memorie van toelichting moet in dit verband meer uitleg worden verschaft.

2. Om herhalingen te voorkomen, kan de tweede zin van het ontworpen artikel 5bis door de volgende tekst worden vervangen : "In dat geval is artikel 5 van toepassing".

Artikel 8

De inleidende zin van artikel 8 van het ontwerp behoort als volgt geredigeerd te worden :

"Art. 8 In artikel 6 van dezelfde wet worden de woorden "financiële instelling" vervangen door het woord "instelling".

Artikelen 9 en 10

Voor zover de wijzigingen die in deze bepalingen vervat zijn, betrekking hebben op casino-exploitanten, wordt verwezen naar de opmerkingen bij artikel 3 van het ontwerp.

.../...

Artikel 10

1. De inleidende zin van punt 2° van artikel 10 van het ontwerp behoort als volgt te worden gesteld :

"2° het artikel wordt aangevuld als volgt :".

2. Mochten de casino's een wettelijk statuut krijgen, dan moet bij het ontworpen artikel 8 de volgende opmerking worden gemaakt :

Wat het eerste lid betreft, is het niet duidelijk hoe leiders van een casino kunnen ontdekken dat een verrichting een ongebruikelijk karakter heeft ten aanzien van de activiteiten van de cliënt.

3. De sancties bepaald bij artikel 22 van de wet zullen worden toegepast indien de artikelen 4 tot 19 en de desbetreffende uitvoeringsbesluiten niet worden nageleefd.

Overeenkomstig artikel 108 van de Grondwet komt de verordeningsbevoegdheid aan de Koning toe. Die regel moet worden nageleefd voor het ontworpen artikel 8, tweede lid, waarbij verplichtingen worden opgelegd waaraan zware sancties verbonden kunnen zijn.

4. In het ontworpen lid moet het woord "deviezen", dat alleen tot het financiële jargon behoort, worden

.../...

vervangen door de uitdrukking "vreemde valuta". In de Franse tekst moeten de woorden "sur lesquelles" worden vervangen door de woorden "à propos desquelles".

Artikelen 11 en 12

Voor zover de wijzigingen die in die bepalingen vervat zijn, ook betrekking hebben op casino-exploitanten, wordt verwezen naar de commentaar bij artikel 3 van het ontwerp.

Artikel 14

1. De inleidende zin van artikel 14 van het ontwerp moet als volgt gesteld worden :

"Art. 14 In artikel 11 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 7 april 1995, worden ...".

2. Wat punt 4º betreft, wordt verwezen naar de commentaar bij artikel 1 van het ontwerp.

3. In het ontworpen artikel 11, § 7, wordt bepaald dat de natuurlijke personen en de rechtspersonen die gehouden zijn aan de meldingsplicht, ook de werkingskosten van de cel voor financiële informatieverwerking moeten dragen (de gedetacheerde parketmagistraten ontvangen hun

.../...

wedde verder van de Staat; zij krijgen een aanvullende vergoeding ten laste van de cel).

Luidens de memorie van toelichting (blz. 5), moeten voortaan ook de notarissen, gerechtsdeurwaarders, revisoren, enz. bijdragen in de werkingskosten.

De bijdrage in de werkingskosten van de cel kan niet beschouwd worden als een retributie. Het gaat om een belasting die de federale Staat in staat stelt om de werking van het gerecht te verbeteren.

De belasting die aldus in het aanzijn wordt geroepen, is enerzijds in strijd met het universaliteitsbeginsel, ingeschreven in artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, en anderzijds met het beginsel dat alle Belgen gelijk zijn voor de fiscale wetgeving. Deze afwijking van het gelijkheidsbeginsel dient in ieder geval gewettigd te worden en artikel 45 van de genoemde gecoördineerde wetten moet geëerbiedigd worden door een organieke wet uit te werken tot oprichting van een begrotingsfonds.

Luidens artikel 170 van de Grondwet tenslotte, moeten de grondslag en het tarief van de belasting bepaald worden door de wetgever en kan geen belasting worden vastgesteld bij koninklijk besluit. Ook deze grondwettelijke vereisten inzake de wettigheid van de belasting moeten in acht genomen worden, op voorwaarde dat de genoemde belasting verenigbaar is met het grondwettelijk beginsel dat alle Belgen gelijk zijn voor de wet.

.../...

Artikel 15

De inleidende zin van artikel 15 van het ontwerp moet als volgt gesteld worden :

"Art. 15 In de artikelen 12, § 3, 16 en 17, § 2, van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 7 april 1995, worden de woorden ...".

Artikel 17

1. Wat het ontworpen artikel 14bis, § 1, betreft, wordt verwezen naar de algemene opmerking.

2. In verband met de casino-exploitanten heeft paragraaf 2, eerste lid, van het ontworpen artikel 14bis het over verrichtingen die verband houden met het witwassen van geld. In artikel 7 van het ontwerp (ontworpen artikel 5bis), is er sprake van "een financiële verrichting in verband met het spel". Onder voorbehoud van wat er gezegd wordt onder artikel 3 van het ontwerp, moet de terminologie onderling afgestemd worden en moeten er voorbeelden gegeven worden in de memorie van toelichting.

3. In paragraaf 2, tweede lid, kan de bevoegdheid om een lijst op te stellen van de financiële verrichtingen waarover inlichtingen verstrekt moeten worden, volgens de Grondwet alleen aan de Koning worden verleend. Bovendien mag

.../...

die bevoegdheid niet worden aangewend om de wet te interpreteren.

Artikel 18

1. Voor zover dit artikel betrekking heeft op het ontworpen artikel 15, § 1, wordt verwezen naar de algemene opmerking.

2. De inleidende zin van artikel 18 van het ontwerp behoort als volgt gesteld te worden :

"Art. 18 In artikel 15 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 7 april 1995, worden ...".

Voor zover deze bepaling wijzigingen bevat met betrekking tot de casino-exploitanten, wordt verwezen naar de commentaar bij artikel 3 van het ontwerp.

3. In punt 2° wordt verwezen naar artikel 15, § 1, van de genoemde wet van 11 januari 1993, terwijl de wijziging betrekking heeft op paragraaf 2 van dat artikel. Er wordt dus voorgesteld om de verwijzing naar die bepaling te laten vervallen, mede wegens de eerste zin van paragraaf 2, die begint met de woorden "Bovendien mag de cel, los van de in de paragraaf 1 bedoelde gevallen ...".

.../...

Artikel 19

1. De inleidende zin van artikel 19 van het ontwerp behoort als volgt te worden gesteld :

"Art. 19 Artikel 16 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 7 april 1995, wordt aangevuld met het volgende lid :".

2. Deze bepaling is bijzonder beknopt. Indien zij in stand moet blijven, dient zij beschouwd te worden als een bepaling die valt onder het volledige bicameralisme, waarop de procedure van artikel 77 van de Grondwet van toepassing is.

3. Bovendien dient de wet van 4 maart 1997 tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat gewijzigd te worden door de woorden "nationaal magistraat" te vervangen door de woorden "federaal magistraat".

Artikel 20

1. De inleidende zin van artikel 20 van het ontwerp dient als volgt gesteld te worden :

"Art. 20 In artikel 17, § 2, van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 7 april 1995, worden ...".

.../...

2. Men kan zich vragen stellen over het nut van de wijziging die in punt 1° aan de orde is, gezien de vrij algemene bewoordingen waarin artikel 17, § 2, eerste lid, van de genoemde wet van 11 januari 1993 is gesteld. De Raad ziet niet in waarom de verzoeken om inlichtingen die de cel richt aan "de eenheid voor de coördinatie van de fraudebestrijding" van de Europese Commissie niet onder de toepassing van het genoemde artikel 17, § 2, eerste lid, zouden vallen. Dezelfde opmerking geldt voor de wijziging die gepland is in punt 3°.

Artikel 21

Uit het ontworpen artikel 18 blijkt dat

"Elke werknemer en elke vertegenwoordiger van de in de artikelen 2 en 2bis, 5° en 6°, beoogde ondernemingen of personen (...) evenwel persoonlijk aan de cel informaties mee(deelt) telkens wanneer de in het eerste lid bedoelde procedure niet kan worden gevolgd.".

Uit deze bepaling blijkt dat de werknemers of de vertegenwoordigers van de ondernemingen persoonlijk verplicht zijn iedere witwaspraktijk te melden. De ontworpen tekst geeft echter niet aan welke sanctie deze personen kunnen oplopen als zij deze verplichting niet nakomen. Wat dat betreft, dient erop gewezen te worden dat krachtens artikel 18 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten de werknemers van alle aansprakelijkheid worden vrijgesteld voor de fouten die zij tijdens de uitvoering van hun overeenkomst hebben begaan, met uitzonde-

.../...

ring van bedrog en zware schuld. Ook is het moeilijk denkbaar dat de Minister van Financiën met toepassing van artikel 25, 2°, van het ontwerp (het ontworpen artikel 22) een tuchtstraf kan opleggen aan personen met een arbeids- of lastgevingscontract.

Artikel 22

De vraag rijst of de zwijgplicht die aan de notaris wordt opgelegd met betrekking tot de aangifte verenigbaar is met het vertrouwen dat diens cliënt in hem stelt.

Het zou gepaster zijn dat iedere notaris zijn cliënt, vanaf het begin van zijn contacten met hem op de hoogte stelt van de wettelijke verplichtingen waaraan hij gehouden is met betrekking tot het witwassen van geld.

Artikel 25

Het ontworpen artikel 22 bepaalt het volgende :

"Onverminderd de bij andere wetten of reglementen bepaalde maatregelen, kan de bevoegde controle- of toezichthoudende overheid, of de bevoegde tuchtoverheid bij niet-naleving van de bepalingen van de artikelen 4 tot 19 of de in uitvoering ervan genomen besluiten door een in de artikelen 2 en 2bis beoogde onderneming of persoon die onder haar ressorteert :

1° ...

2° een administratieve geldboete opleggen ...".

.../...

Er dient gewezen te worden op de tuchtregeling die van toepassing is op diegenen die een in het ontwerp genoemd beroep uitoefenen.

1. Notarissen

De tucht wordt gehandhaafd door de kamer van de notarissen van het gerechtelijk arrondissement.

De sancties die de kamer kan uitspreken gaan van terechtwijzing tot niet-toelating tot de kamer gedurende zes jaar.

Luidens artikel 53 van de wet van 25 ventôse jaar XI op het notarisambt, worden "schorsing, afzetting en veroordeling tot geldboete of schadevergoeding van een notaris (uitgesproken) door de burgerlijke rechtbank van zijn standplaats". Tegen die vonnissen kan hoger beroep worden ingesteld.

2. Deurwaarders

In ieder gerechtelijk arrondissement is er een kamer van gerechtsdeurwaarders die beheerd wordt door een raad, gekozen door de algemene vergadering (Gerechtelijk Wetboek, artikelen 535 en 536).

Die raad kan tuchtstraffen opleggen gaande van terechtwijzing tot niet-toelating tot de raad van de kamer

.../...

gedurende drie jaar (Gerechtig Wetboek, artikel 531). Tegen die beslissing kan hoger beroep worden aangetekend bij een raad van beroep, die bevoegd is voor het rechtsgebied van het hof van beroep. Die raad wordt voorgezeten door een raadsheer van het hof van beroep.

Schorsing, afzetting en veroordeling tot geldboeten worden uitgesproken door de rechtbank van eerste aanleg. Tegen die vonnissen kan hoger beroep worden ingesteld (Gerechtig Wetboek, artikel 532).

3. Bedrijfsrevisoren

Het Instituut der bedrijfsrevisoren zetelt te Brussel. Het wordt bestuurd door een gekozen raad, bestaande uit 14 leden (artikel 13, wet van 22 juli 1953 houdende oprichting van een Instituut der bedrijfsrevisoren).

Een tuchtcommissie, bestaande uit twee kamers, die elk voorgezeten worden door een rechter in de rechtbank van koophandel en waarin telkens twee revisoren zitting hebben, die door de Raad zijn aangewezen, kan tuchtstraffen opleggen gaande van waarschuwing tot schrapping (artikel 20 van dezelfde wet).

Tegen de beslissingen kan hoger beroep worden ingesteld bij een commissie die voor elk van beide kamers bestaat uit drie magistraten die door de Koning worden benoemd, en uit twee revisoren die door de algemene vergadering worden aangewezen (artikel 21 van dezelfde wet).

.../...

De mogelijkheid van voorziening in Cassatie (schorsend) staat uitdrukkelijk open.

4. Accountants

De tucht bij de accountants wordt op dezelfde wijze geregeld als bij de bedrijfsrevisoren, hetzij door het overnemen van de teksten, hetzij door rechtstreekse verwijzing naar de artikelen van de wet betreffende de bedrijfsrevisoren.

5. Vastgoedmakelaars

De tucht wordt geregeld op basis van de kaderwet van 1 maart 1976 tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen.

De tucht onder de vastgoedmakelaars wordt gehandhaafd door twee zogenaamde "uitvoerende" kamers en twee kamers van beroep.

De tuchtstraffen gaan van waarschuwing tot schraping.

Tegen deze beslissingen wordt beroep ingesteld bij het Hof van Cassatie (wet van 15 juli 1985).

*

.../...

Op te merken valt dat een aanvankelijk administratieve geldboete, wegens de overheid die ze oplegt een tuchtstraf wordt. Deze sanctie wordt in sommige gevallen uitgesproken door een rechtbank, terwijl zij voor andere beroepen die genoemd worden, uitgesproken wordt door de tuchtoverheid.

Door te bepalen dat de tuchtoverheid de tuchtstraffen die normaal van toepassing zijn mag uitspreken, maar ook geldboeten mag opleggen, wijzigt de ontworpen bepaling ingrijpend de bestaande tuchtregeling.

De voorgenomen sanctie tenslotte is slechts denkbaar wanneer zij wordt opgelegd aan financiële instellingen (bankinstellingen, beursvennootschappen ...). Zij is niet geschikt om te worden opgelegd aan natuurlijke personen die een in het ontwerp genoemd beroep beoefenen.

Artikelen 26 en 27

Artikel 26 van het ontwerp heft artikel 24 op van de genoemde wet van 11 januari 1993, dat een overgangsbepaling omvat. Artikel 27 van het ontwerp bevat echter een nieuwe overgangsbepaling, die ingevoegd zou moeten worden in hoofdstuk VI van dezelfde wet. Voorgesteld wordt om in plaats van met twee nieuwe afzonderlijke bepalingen te werken, in artikel 26 van het ontwerp artikel 24 van de wet te vervangen door de overgangsbepaling van artikel 27 van het ontwerp.

.../...

De inleidende zin van artikel 26 van het ontwerp behoort als volgt te worden gesteld :

"Art. 26 Artikel 24 van dezelfde wet wordt vervangen als volgt :

"In het nieuwe artikel 24 wordt de verwijzing naar "de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld" geschrapt.".

Slotopmerking

De Nederlandse tekst van het ontwerp van wet is voor verbetering vatbaar. Onder voorbehoud van de voorgaande structurele en inhoudelijke opmerkingen, worden bij wijze van voorbeeld de volgende taalopmerkingen gemaakt.

In artikel 2 schrijve men punt 3°, punt 6°, punt 8°, enz. in plaats van de 3°, de 6°, de 8°, enz.

In hetzelfde artikel dient het ontworpen punt 17° onder punt 2°, aangevuld te worden als volgt : "bij het vervoer van goederen leveren, en een vergunning hebben met toepassing van artikel 2 ...".

In artikel 3, het ontworpen artikel 2bis, schrijve men "Voor zover zij daarin uitdrukkelijk voorzien, ... (voorts zoals in de inleidende zin van het ontworpen artikel 2bis)", "bedoelen" in plaats van "beogen" (punt 5°

.../...

van het ontworpen artikel 2bis; deze opmerking geldt voor het hele ontwerp) en "exploiteren" in plaats van "uitbaten" (punt 6° van het ontworpen artikel 2bis).

In artikel 5, 2°, schrijve men : "... waarvan een afschrift wordt genomen". De opmerking geldt voor heel het ontwerp.

In artikel 10, 2°, schrijve men "De Minister van Economische Zaken, de Minister van Financiën en de Minister van Justitie" en dienen de woorden "waarover in de artikel 2 beoogde ..." vervangen te worden door de woorden "waarover de in de artikel 2 bedoelde ...".

In artikel 14 (het ontworpen artikel 11, § 8) schrijve men "overtallig" in plaats van "in overtal".

In artikel 17 (het ontworpen artikel 14bis) schrijve men in paragraaf 1 : "moeten daarvan onmiddellijk de cel voor ...".

In artikel 20, 1°, schrijve men "ingevoegd" in plaats van "gevoegd".

In artikel 20, 3°, schrijve men "het artikel wordt aangevuld als volgt" en "het witwassen van geld dat afkomstig is van een strafbaar feit dat verband houdt met fraude ten nadele van".

In artikel 21, 1°, dienen de woorden "in de schoot van" vervangen te worden door het woord "in".

.../...

In artikel 25 behoort in 1° het woord "contrôle" zonder accent te worden geschreven en dienen de woorden "in uitvoering van" vervangen te worden door de woorden "ter uitvoering van"; in 2° van hetzelfde artikel behoren de woorden "voor wat hem betreft" vervangen te worden door de woorden "wat hem betreft".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

président,
voorzitter,

Y. KREINS,
P. HANSE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. DE GAVRE,
P. GOTHOT,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

greffier,
griffier.

M. G. PIQUET, premier auditeur honoraire au Conseil d'Etat, a été appelé en consultation, en application de l'article 82 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

De H. G. PIQUET, ere-eerste auditeur bij de Raad van State, is bij toepassing van artikel 82 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973 ter raadpleging opgeroepen.

Le rapport a été rédigé par M. J. REGNIER, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme P. VANDERNACHT, auditeur adjoint.

Het verslag werd opgesteld door de H. J. REGNIER, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. P. VANDERNACHT, adjunct-auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN

J.-J. STRYCKMANS