



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

6. Contrôle

Efficacité et conformité technique



Référence de citation:

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

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

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

© 2015 GAFI/OECD. Tous droits réservés.

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

6. CONTRÔLE

Conclusions principales

Institutions financières

Dans le secteur financier, les autorités de contrôle ont identifié en général les principaux risques élevés. La compréhension des risques n'est cependant pas suffisamment continue, du fait de l'insuffisance des contrôles effectués, en particulier les contrôles sur place.

À ce jour, la mise en œuvre des contrôles fondés sur les risques de BC/FT par la BNB est réduite. Les contrôles sur place en matière de LBC/FT sont limités, ce qui s'explique par une appréciation insuffisante des risques de BC/FT auxquels les institutions sont exposées et par un déficit de ressources. La BNB a récemment lancé un questionnaire périodique, qui lui permettra d'obtenir une information spécifique et systématique sur les risques de BC/FT, et de mieux déterminer les priorités de contrôle.

Pour la FSMA, les contrôles de LBC/FT mis en place visent le secteur des bureaux de change, identifié comme le plus risqué en termes de BC/FT, et sont appropriés. Néanmoins ce contrôle devrait être renforcé en ce qui concerne la qualité des DOS, du fait d'une part importante de déclarations automatiques. Pour les sociétés de gestion d'organismes de placement collectif, de gestion de portefeuille et de conseil en investissement et les entreprises hypothécaires, compte-tenu des risques plus limités que présentent ces activités, le contrôle de LBC/FT s'inscrit dans des contrôles sur place plus globaux. Pour le secteur des intermédiaires financiers, il n'y a pas de contrôles sur place spécifiques et qualitatifs pour s'assurer du respect des obligations LBC/FT.

Le SPF Finances a mené des visites sur place auprès de Bpost, à titre d'information, sur les dispositifs et les procédures de LBC/FT en place, mais à ce stade aucune mesure/action de contrôle proprement dite n'a été menée.

Pour les secteurs financiers sous supervision du SPF Économie, aucun contrôle à distance ou sur place n'a été mené. Il s'agit néanmoins de secteurs à faible risque (sociétés de crédit à la consommation, entreprises de location-financement).

Les principales autorités de contrôle du secteur financier mènent une politique de promotion de la compréhension des risques de BC/FT et d'explicitation des obligations en matière de LBC/FT essentiellement par le biais d'une Ligne directrice, concrète et étoffée, et de circulaires conjointes (BNB/FSMA), et par le renvoi au site et au rapport annuel de la CTIF.

Entreprises et professions non financières désignées

Des efforts ont été menés au cours des dernières années pour la mobilisation et la sensibilisation des entreprises et des professions non financières désignées (EPNFD) autour de la LBC/FT. Les autorités de contrôle ont été désignées et les dispositifs réglementaires sont en place. Certaines professions se sont engagées très activement pour promouvoir les mesures de LBC/FT (notaires, professions du chiffre par exemple). Ce rôle est joué essentiellement par les organismes professionnels comme pour les diamantaires ou les agents immobiliers, avec le soutien de l'autorité de contrôle.

Les autorités de contrôle des EPNFD ont en général identifié les risques les plus élevés. Mais les dispositifs permettant de suivre l'évolution de ces risques et de s'assurer qu'ils sont connus et compris restent à établir.

6

En général, le contrôle des EPNFD demeure encore très limité voire inexistant. L'approche fondée sur les risques lorsqu'elle existe se limite à l'appréciation portée sur le rapport annuel de LBC/FT, qui détermine les entreprises à contrôler de manière prioritaire, tandis que les contrôles exercés sont ensuite uniformes.

Dans un certain nombre de secteurs non financiers – professionnels du droit et du chiffre – confier la responsabilité des contrôles à des professionnels en activité pourrait avoir un impact négatif sur l'efficacité de la surveillance.

Pour les secteurs financiers et non financiers, les contrôles limités et l'absence significative de sanctions prises exclusivement en matière de BC/FT ont un impact majeur sur l'efficacité des mesures de LBC/FT.

6.1 Contexte

6.1. *Institutions financières* – En 2010, **l'architecture du contrôle belge des institutions financières** organisé autour de la Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA) **a été modifiée**¹. Le modèle de contrôle introduit repose sur deux piliers (modèle « *twin peaks* ») :

- un pilier prudentiel, confié à la Banque Nationale de Belgique (BNB), qui exerce les différentes fonctions de contrôle prudentiel en ce qui concerne les établissements de crédit, les entreprises d'investissement ayant le statut de société de bourse, les entreprises d'assurance et de réassurance, les organismes de compensation et de liquidation, les établissements de paiement, les établissements de monnaie électronique et les sociétés de cautionnement mutuel ;
- une autorité de contrôle, l'Autorité des services et marchés financiers (Financial Services and Markets Authority-FSMA), qui exerce, d'une part, toutes les fonctions de contrôle des acteurs non soumis au contrôle prudentiel et des marchés et produits financiers et, d'autre part, le contrôle des règles de conduite des acteurs du secteur financier et le contrôle de l'information et de la protection des consommateurs. Elle se voit confier la responsabilité des organismes de placement collectif, sociétés de gestion d'organismes de placement collectif, entreprises d'investissement ayant le statut de sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement, bureaux de change, entreprises de marché, intermédiaires d'assurance et de réassurance, intermédiaires en services bancaires et d'investissement, et entreprises et opérations relatives au crédit hypothécaire.

6.2. Le contrôle sur les institutions financières dont sont responsables la BNB et la FSMA s'étend au respect des obligations en matière de LBC/FT. La coopération entre la BNB et la FSMA est organisée par un Protocole signé en mars 2013. Il leur permet d'échanger des informations dans le but de coordonner leurs politiques de contrôle, y compris en matière de LBC/FT afin de s'assurer que leur interprétation du dispositif est identique et qu'elles mettent en œuvre des mesures et procédures de contrôle cohérentes. Cette coordination s'impose d'autant plus en matière de LBC/FT que des compétences sont partagées, par exemple en matière d'entreprises d'investissement, la FSMA assure le contrôle des sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement tandis que la BNB exerce le contrôle des sociétés de bourse, ou en matière d'assurances où la BNB est chargée des entreprises, tandis que la FSMA contrôle les intermédiaires². Le tableau figurant au Chapitre 5, point 5.1.(b) présente les autorités responsables des différentes institutions financières.

6.3. En novembre 2014, avec l'introduction du Mécanisme de surveillance unique des banques, la Banque centrale européenne (BCE) est devenue seule compétente pour la surveillance prudentielle directe des banques européennes importantes (« *significant banks* »)³ et elle **exercera donc un contrôle direct sur des groupes financiers belges**⁴. Cependant, les **missions de surveillance qui ne sont pas confiées à la**

1 La réforme a fait l'objet de la Communication CBFA_2011_15 du 23 mars 2011 (CBFA, 2011).

2 Il est également à noter que la BNB et la FSMA partagent des compétences pour la surveillance du groupe Euroclear : la BNB en ce qui concerne la surveillance pour les règlements de titres et les activités bancaires du groupe, et la FSMA pour la protection des investisseurs et les règles de conduite relatives aux marchés financiers.

3 C'est-à-dire en particulier celles ayant des actifs d'un montant supérieur à 30 milliards EUR ou représentant au moins 20 % du PIB de leur pays d'origine ou qui ont demandé ou reçu une aide financière directe du Fonds européen de stabilité financière ou du Mécanisme européen de stabilité ou dont les activités transfrontalières sont importantes (article 6.4 Règlement 1024/2013, Journal officiel de l'Union européenne, 2013). Pour les banques transfrontalières, les procédures existantes pour la coordination des superviseurs du pays d'origine et du pays d'accueil continueront à s'appliquer. Pour les établissements où la BCE assumera le rôle de superviseur direct, elle occupera les fonctions de l'autorité du pays d'origine et du pays d'accueil pour tous les États membres participants.

4 Banque Central Européenne (2014).

BCE, dont la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de BC/FT, restent du ressort des autorités nationales⁵. Les autres banques restent exclusivement sous le contrôle prudentiel des autorités nationales, en l'occurrence la BNB, mais un *reporting* des résultats de ce contrôle sera assuré auprès de la BCE.

6.4. Conformément aux **règles organisant le passeport européen**, les institutions financières de l'EEE qui exercent des activités en Belgique à travers une succursale (libre établissement) sont soumises au contrôle LBC/FT des autorités belges, en coopération avec les autorités de leurs pays d'origine. Les institutions financières de l'EEE qui exercent des activités en Belgique sans y être établies (libre prestation de services, LPS) sont soumises au contrôle LBC/FT des autorités de leur pays d'origine. Les établissements de paiement et de monnaie électronique, originaires d'un autre État membre de l'EEE offrant des services de paiement en Belgique en y recourant à des agents situés en Belgique (forme de libre établissement) sont assujettis à la loi du 11 janvier 1993. Ils doivent désigner une personne responsable de l'application de la loi belge de LBC/FT, qui doit être établie en Belgique. C'est à travers cette personne – le « point de contact central » – que s'exerce le contrôle de LBC/FT de l'établissement par les autorités belges.

6

6.5. **Le SPF Finances est en charge du contrôle de Bpost** pour ce qui concerne les activités financières pour lesquelles elle est soumise au régime de LBC/FT (cf. Chapitre 5). Bpost agit également en qualité d'agent d'un important établissement de paiement européen, pour ses activités de transferts de fonds en Belgique. Dans ce cadre, le SPF Finances est aussi compétent pour le contrôle de cet établissement de paiement européen agissant via Bpost, qui en est également le point de contact central (cf. Chapitre 5 et c. 14.3).

6.6. **Le SPF Économie est en charge du contrôle des entreprises de location financement et des établissements de crédit à la consommation.** Il est également responsable pour le contrôle du respect des limitations de paiements en espèces (cf. Chapitre 3).

6.7. *Entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) - La loi du 18 janvier 2010* a introduit un nouvel article 39 dans la loi du 11 janvier 1993 qui **transfère la responsabilité du contrôle LBC/FT des EPNFD de la CTIF aux autorités de contrôle, de tutelle ou disciplinaires respectives de ces entreprises et professions**. Le tableau figurant dans le Chapitre 5, point 5.1.(b) présente les autorités en charge des contrôles LBC/FT des différentes EPNFD.

6.2 Conformité technique (R.26 à 28, R.34, R.35)

Recommandation 26 – Réglementation et contrôle des institutions financières

6.8. **La Belgique est partiellement conforme à la R. 26** – Pour les institutions financières soumises à leur contrôle, la BNB et la FSMA ont mis en place des processus et des outils pour définir leur profil de risque prudentiel, dont le BC/FT est l'une des composantes, mais sans que soit suffisamment établie pour la BNB la part du risque de BC/FT identifié pour chacune des institutions. À l'exception des bureaux de change que contrôle la FSMA, l'étendue et la fréquence des contrôles BC/FT ne sont pas formalisées spécifiquement en fonction du type et du niveau de risque BC/FT identifié pour chacune des institutions. La BNB et la FSMA revoient régulièrement le profil des risques des institutions placées sous leur contrôle, sans qu'il soit établi quelle part le risque de BC/FT joue dans l'étendue de cette révision. Le SPF Finances en charge du contrôle d'un important établissement de paiement européen pour le service de transmission de fonds fourni en Belgique via Bpost ne précise pas la méthode de contrôle appliquée. C'est également le cas pour le SPF Économie en charge néanmoins de secteurs présentant de moindre risques (entreprises de crédit à la consommation et les entreprises de location financement).

5 La BCE devra, le cas échéant, coopérer pleinement avec les autorités nationales qui ont pour mission d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs et de lutter contre le BC/FT - Règlement 1024/2013, considérants 28 et 29. Journal officiel de l'Union européenne (2013).

Recommandation 27 – Pouvoirs des autorités de contrôle

6.9. **La Belgique est en grande partie conforme à la R. 27** – La BNB et la FSMA sont dotées de pouvoirs généraux pour contrôler, surveiller et sanctionner les institutions financières, y compris en appliquant les mesures de contrainte dont elles disposent dans le cadre plus général de leurs pouvoirs de sanction en matière prudentielle. En revanche, le SPF Économie et le SPF Finances ne disposent que des sanctions prévues par la loi LBC/FT qui se limitent à des mesures de publicité et des sanctions administratives.

Recommandation 28 – Réglementation et contrôle des EPNFD

6.10. **La Belgique est partiellement conforme à la R. 28** – Il existe plusieurs lacunes : l'absence de dispositions *fit and proper* touche notamment le secteur des diamantaires, reconnu comme à risque élevé. Par ailleurs, de manière générale, les programmes de contrôles, lorsqu'ils existent, ont été établis sans appréciation du risque des professionnels de manière individualisée, ni référence au risque du secteur. Il n'est pas indiqué comment le profil de risque des assujettis impacte l'étendue et la fréquence des contrôles.

6

Recommandation 34 – Lignes directrices et retour d'informations

6.11. **La Belgique est largement conforme à la R. 34** – Les autorités compétentes, et en particulier la CTIF, ainsi qu'un certain nombre d'autorités de contrôle et d'organismes d'autorégulation diffusent des informations de nature générale et thématique en rapport avec la LBC/FT et établissent des lignes directrices à destination des personnes et organismes assujettis. On constate cependant qu'aucune mesure spécifique n'a récemment été prise par le SPF Finances et le SPF Économie, ni par les autorités en charge des casinos, avocats des barreaux francophones et germanophone, et huissiers. La CTIF diffuse un retour d'informations général dans le rapport annuel qui présente des statistiques pertinentes par secteur, ainsi que des typologies élaborées à partir des analyses des déclarations. Les autorités de contrôle ne participent ni ne prennent d'initiative quant aux retours d'informations sectoriels relatifs à la mise en œuvre des obligations déclaratives sur la base des observations faites lors de leurs contrôles. De telles actions pourraient aider les déclarants à détecter et déclarer des opérations suspectes.

Recommandation 35 – Sanctions

6.12. **La Belgique est en grande partie conforme à la R. 35** – Une gamme de sanctions assez diversifiée – pénales, administratives, disciplinaires à la disposition des autorités de contrôle prudentielle – peut être appliquée aux manquements aux obligations de LBC/FT, spécifiquement ou par le biais des contrôles prudentiels. Pour apprécier la proportionnalité des sanctions, il n'est cependant pas établi si et comment l'échelle ou la nature de ces sanctions peut varier en fonction de la nature et de l'étendue du manquement constaté, de l'institution à l'origine du manquement, de la gravité et du nombre de griefs, de l'état de récidive ou non, ou d'autres critères pertinents. Lorsque des sanctions sont prononcées à l'égard des personnes morales, ses dirigeants peuvent aussi être sanctionnés. Pour certaines EPNFD, cela requiert le prononcé d'une peine disciplinaire à l'encontre du dirigeant.

6.3 Efficacité : Résultat immédiat 3 (Contrôle)

(a) Agréments et contrôles *fit and proper* des dirigeants et des actionnaires

6.13. *Institutions financières* - **La BNB dispose de mécanismes aux fins de vérifier le caractère *fit and proper* des dirigeants et des actionnaires significatifs ou de contrôle, à la fois lors des demandes d'agrément ou d'enregistrement, et lors de changements de dirigeants ou d'actionnariat** qui doivent lui être notifiés. Ces procédures sont décrites dans des circulaires de la BNB auxquelles l'équipe d'évaluation a eu accès. Ces actions passent notamment par la consultation du casier judiciaire ou des demandes d'information sur d'éventuelles actions en cours auprès du parquet. La BNB fait état de cas dans lesquels elle a été en contact avec les autorités judiciaires pour des dossiers pénaux concernant des candidats-dirigeants, qui pouvaient mettre en cause leur honorabilité à administrer une institution financière. Ces contrôles s'effectuent également par le recours à la coopération internationale auprès d'autorités homologues étrangères lorsque

la situation présente une dimension transfrontière. La BNB indique que les refus formels d'agrément sur la base du *fit and proper* sont extrêmement rares car les demandes d'agrément posant problème sur ces aspects sont systématiquement retirées par les demandeurs concernés au stade de l'examen par ses services. La BNB a exposé plusieurs cas aux évaluateurs, dans lesquels suite aux demandes d'informations complémentaires de la BNB relatives à la qualité des actionnaires, des demandes ont été retirées ou des projets annulés, par exemple en matière de cession/acquisition d'une société d'assurance. La BNB cite aussi le cas de refus d'un agrément bancaire du fait de difficultés liées au statut de l'actionnaire majoritaire, compagnie financière transnationale dont la surveillance consolidée effective aurait pu poser problème.

6.14. **La FSMA a aussi des mécanismes de surveillance en place pour vérifier la qualité des dirigeants et des actionnaires exerçant un contrôle sur les sociétés** dont elle est en charge. Elle les met en œuvre lors des demandes d'agrément et d'enregistrement et lors des changements de dirigeants ou d'actionnaires qui doivent lui être notifiés. Elle cite le cas de demandes de modifications de l'actionnariat refusées du fait de la difficulté à tracer la provenance des fonds destinées à l'acquisition des titres. Elle peut aussi recourir à des homologues étrangers, ce qui n'est pas fréquemment le cas étant donné le caractère essentiellement domestique des institutions sous son contrôle. La FSMA dispose aussi d'un service dédié à la recherche des cas d'exercices illégaux d'activités financières, avec la transmission d'une vingtaine de dossiers par an au parquet.

6.15. *Entreprises et professions non financières désignées (EPNFD)* - **La pratique des activités des EPNFD est soumise à des conditions visant notamment à éviter les risques d'infiltration par des criminels ou leurs complices.** De manière générale, l'inscription ou l'agrément prévoit la production d'un certificat de bonne vie et mœurs qui renseigne sur d'éventuelles condamnations inscrites au casier judiciaire. Seuls les diamantaires ne sont pas soumis à des conditions d'honorabilité mais le SPF Économie peut refuser l'inscription dans le registre sur une base discrétionnaire. Pour les avocats et les réviseurs d'entreprise, l'inscription et la surveillance du registre professionnel relèvent respectivement du parquet et du Procureur général.

6.16. Malgré cet encadrement, on a constaté que dans un cas isolé toujours en cours, l'autorité de contrôle des réviseurs d'entreprises n'a pas retiré la qualité professionnelle à une personne qui avait été condamnée en appel pour faux et usage de faux en écritures, faux et usage de faux fiscal, escroquerie et fraude fiscale, dans l'exercice de ses fonctions professionnelles, ce qui pourrait poser des réserves sur l'efficacité des actions de surveillance en ce domaine.

6.17. La Commission des jeux de hasard considère que le plus grand risque de BC/FT auquel les casinos sont exposés est d'être infiltrés par des criminels. Elle procède donc à des vérifications poussées sur les actionnaires et dirigeants potentiels des établissements avant de leur accorder une licence (entretiens en personne, application de critères subjectifs pour apprécier la qualité de l'actionnariat, etc.), et peut communiquer avec d'autres administrations, fiscale notamment. La Commission a aussi établi une liste noire des sites de jeux illégaux en Belgique, qui n'ont pas accès à un serveur en Belgique.

6.18. De manière générale, **des informations sont requises sur l'actionnariat des EPNFD, y compris les changements intervenant au cours de la vie de l'entreprise, sous peine de sanctions.** Pour les professions du chiffre et du droit, la majorité des parts et des votes au sein des associations et groupements doit être détenue par des professionnels agréés. Les autorités d'agrément/de contrôle demandent aux gérants une déclaration quant aux bénéficiaires effectifs et/ou la production du registre des actionnaires. Il n'existe pas d'exigences relatives à la communication d'informations sur les actionnaires concernant les agents immobiliers et les diamantaires. Une action du SPF Économie est néanmoins en cours pour obtenir directement de la part des commerçants en diamants enregistrés l'identité des actionnaires qui détiennent plus de 25 % des parts de leurs sociétés.

6.19. L'existence d'une offre de services de conseil juridique et fiscal par des personnes qui n'appartiennent pas aux professions réglementées et ne sont soumises à aucune des obligations LBC/FT, ou par des professionnels qui enfreignent les règles qui encadrent leurs activités, y compris en matière de BC/FT est préoccupante. C'est particulièrement le cas pour la pré-constitution de sociétés et l'exécution d'actes afférents à la vie des sociétés. Outre que ces activités peuvent chercher à tromper sur la qualité de celui qui les délivre, elles peuvent aussi résulter en des opérations visant à détourner l'utilisation des sociétés à des

fins de BC/FT. L'absence de réglementation des sociétés de domiciliation (cf. Chapitre 5) accentue les risques de détournement de personnes morales par ces mécanismes. Ce sujet pose aussi question sur l'efficacité des contrôles s'appliquant à certaines EPNFD.

6.20. L'organisation des agents immobiliers mène une action continue et efficace pour la poursuite des individus pratiquant l'activité sans agrément.

(b) Contrôles LBC/FT des institutions financières

Contrôles par la Banque Nationale de Belgique

6.21. *Compréhension des risques BC/FT - D'une manière générale, la BNB a identifié les principales activités financières sous son contrôle exposées à des risques de BC* : les services de transmission de fonds, en particulier ceux qui impliquent un réseau d'agents, les activités liées à la circulation des espèces, à la gestion de fortune avec des préoccupations quant à la connaissance de l'origine des fonds (dans le contexte particulier et récent de la Déclaration Libératoire Unique qui a permis aux contribuables belges de régulariser leur situation fiscale⁶), ou à la monnaie électronique et à la banque en ligne, qui paraissent néanmoins relativement limitées dans leur utilisation à ce stade. Les secteurs d'activité des clients des banques sont également facteurs de risque, notamment certains commerces où les transactions se font principalement en espèces, comme la revente de véhicules d'occasion ou les sociétés de nettoyage.

6.22. **La BNB se tient informée de l'émergence et de l'évolution des risques BC/FT grâce à des sources extérieures** qui s'intéressent aux phénomènes primaires de BC/FT (informations dans les collèges de supervision, fora européens comme la Commission européenne ou les autorités européennes de supervision, GAFI, presse, etc.). Elle se concentre sur le contrôle des procédures et dispositifs mis en place par les institutions financières pour être capables de détecter les opérations atypiques, et de faire face de manière efficace aux menaces. Elle n'a donc pas une approche proactive pour la connaissance de la criminalité liée au BC/FT, et intervient en réaction aux alertes ou phénomènes avérés de BC/FT, qu'il revient selon elle à la CTIF ou au secteur professionnel d'identifier et de suivre. Or dans le cadre de ses contrôles et de ses actions d'information, une autorité peut également être amenée à identifier les phénomènes de BC/FT qui ne l'auraient pas été par ailleurs, et concourir à l'identification des risques de BC/FT et s'assurer de leur compréhension par le secteur financier, et de leur prise en compte dans les dispositifs préventifs de LBC/FT. Cette démarche permettrait à la BNB d'alimenter l'approche fondée sur les risques qu'elle va engager et renforcer pour la conduite de ses contrôles de LBC/FT (cf. infra). Par ailleurs, il conviendrait de s'assurer que les informations extérieures sur les risques, qui sont diverses et nombreuses, fassent l'objet d'un référencement afin qu'elles soient accessibles et consultables par les services opérationnels de la BNB en charge de l'organisation des contrôles. La BNB devrait procéder également à l'analyse de données qui pourraient être pertinentes pour la LBC/FT et dont elle dispose en interne (ex. informations sur les virements recueillies dans le cadre de Target 2).

6.23. **La BNB indique qu'elle va intégrer les risques pertinents figurant dans les évaluations nationales de risques de BC et de FT**, dans l'approche fondée sur les risques qu'elle va engager et renforcer pour la conduite de ses contrôles LBC/FT. Elle a **néanmoins mené des actions spécifiques portant sur des secteurs identifiés comme à risque élevé par l'évaluation nationale des risques de BC**. Par exemple dès 2010 et à nouveau en 2013, la BNB a appelé l'attention des institutions financières sur les risques associés à des **mouvements importants d'espèces** (dépôts ou retraits), notamment en relation avec des **transactions sur l'or**⁷. Elle mentionne aussi un exemple d'investigation qu'elle a menée, concernant une banque systémique qui aurait effectué une DOS tardive auprès de la CTIF pour des opérations de retraits en espèces d'un montant important. L'action de la BNB a été initiée après information par le parquet, lui-même informé par la CTIF. Cet exemple renforce **la nécessité de voir la BNB coopérer de manière régulière avec la CTIF** (cf. Chapitre 1),

6 Loi du 11 juillet 2013 modifiant le régime de régularisation fiscale et instaurant une régularisation sociale.

7 BNB/FSMA (2013).

notamment du fait que les établissements de crédit sont parmi les principaux déclarants auprès de la CTIF (cf. Chapitre 5), et de lui permettre ainsi de contribuer de manière active à l'évaluation des risques de BC.

6.24. **S'agissant des risques FT dans le secteur financier, la priorité est le secteur de la transmission de fonds.** Pour le reste et notamment en matière de virements, la BNB souligne surtout la nécessaire application *rule based* des obligations en matière de gel des avoirs.

6.25. **Promotion de la compréhension des risques et des obligations de LBC/FT par les assujettis - La politique de promotion de la compréhension des risques de BC/FT et d'explicitation des obligations de LBC/FT passe à ce jour essentiellement par le biais d'une Ligne directrice** concrète et étoffée⁸, de circulaires conjointes BNB/FSMA⁹ publiées suite à des alertes de la CTIF ou de phénomènes avérés de BC/FT, et par le renvoi au site et au rapport annuel de la CTIF. En outre, le rapport annuel de la BNB ne comporte que très peu d'éléments relatifs à sa politique de LBC/FT.

6

6.26. **Une démarche plus proactive de la BNB est à encourager**, basée sur un bilan de ses actions de contrôle, et débouchant sur des actions de pédagogie et d'information. Pour ce qui concerne en particulier les DOS, des initiatives conjointes avec la CTIF devraient être organisées. Il existe en effet une demande unanime du secteur financier rencontré pour un retour d'information régulier sur les DOS, afin de disposer d'un bilan général et sectoriel des déclarations effectuées, à l'exemple de ce qui existe actuellement de manière informelle avec les responsables conformité des grandes banques. Le secteur financier apprécie et utilise les outils déjà mis à sa disposition par la CTIF, notamment ses rapports annuels qui contiennent des informations statistiques et des typologies utiles. Un dialogue plus direct, plus ciblé et plus fréquent avec la CTIF et la BNB, sur la base des contrôles sur place de la qualité de la politique déclarative des établissements contrôlés, permettrait de disposer, par secteur, d'une appréciation qualitative des déclarations reçues et de ce qui est attendu pour en améliorer la qualité. Cela permettrait aussi de modifier l'approche de certains établissements de paiement qui fournissent le service de transmission de fonds directement ou via un réseau d'agents, qui effectuent une part significative de DOS automatiques. Par ailleurs, **une coopération renforcée avec la CTIF sur les typologies** qui impactent le secteur financier serait souhaitable. Des initiatives pour la prise de mesures anticipées, comme cela a été le cas pour les mesures de gel relatives à l'Ukraine permettraient d'intégrer ces cas dans les dispositifs d'alerte et de suivi des institutions financières (ex. utilisation de main d'œuvre clandestine brésilienne dans le secteur du nettoyage industriel, secteur de la construction, vente/revente de véhicules d'occasion en lien avec l'Afrique de l'Ouest notamment).

6.27. **Contrôles basés sur les risques BC/FT - La BNB procède à un examen du risque prudentiel à l'échelle sectorielle et pour chaque établissement.** Il en résulte une classification des institutions en *systemic, core, current, small* et *industrial supervision*. Au sein de chacune de ces catégories, une évaluation individualisée des risques auxquels chaque institution est exposée est opérée périodiquement, afin de déterminer les actions de contrôle qui sont appropriées («*scorecarding*»)¹⁰. Cette évaluation globale des risques intègre une dimension d'évaluation des risques de BC/FT, en tant que sous-critère du critère relatif à la fonction «*compliance*». Néanmoins, **l'analyse du risque de BC/FT pour chaque secteur et chaque institution n'apparaît pas définie et organisée (nature et niveau) avec clarté et spécificité.** Ainsi, s'il existe un rating prudentiel à l'échelle individuelle, il n'est pas établi, ni extrait d'évaluation spécifique des risques de LBC/FT des établissements, même si cette dimension influe sur le *rating* global. Pour le secteur des assurances, il existe néanmoins une cartographie des risques LBC/FT par produits, qui ne pourrait être

8 CBFA (2010).

9 Par ex. BNB/FSMA (2013).

10 L'évaluation des risques effectuée dans le scorecarding est structurée autour de 3 grands volets :

1) Environnement, qui inclut les aspects Gouvernance, Environnement et Profil général et Solvabilité et Ratios financiers, 2) Fonctions horizontales, qui inclut les aspects Audit, Gestion des risques, Conformité (y compris la dimension LBC/FT), Contrôle de gestion, IT, Externalisation, Plan de continuité des opérations- Plan de reprise d'activité et 3) Risques, qui inclut les aspects Crédit, Taux d'intérêt, Marché, Liquidités, Opérations, Gestion d'actifs.

répliquée pour les autres secteurs et pour lesquels, selon la BNB, l'approche produits/activités ne serait pas aussi pertinente.

6.28. **Lorsque des contrôles sur place ou des contrôles à distance spécifiques sont menés, l'approche par les risques BC/FT appliquée n'est pas encore suffisamment organisée.** La compréhension des risques individuels de chaque institution repose sur la connaissance tirée de l'exercice du contrôle prudentiel général, sur une attention portée sur le rapport annuel de LBC/FT, ainsi que sur les entretiens annuels qui vont déterminer les entreprises à contrôler. La BNB fait néanmoins des efforts pour compléter les informations sur lesquelles elle appuie son évaluation des risques BC/FT : elle a ainsi mis en place récemment un questionnaire périodique LBC/FT¹¹. Cet outil a été développé en concertation avec la profession. Il est en cours d'amélioration et devrait permettre à la BNB d'avoir une compréhension systématique et continue des risques BC/FT.

6.29. Toutefois la **question de la complémentarité, et donc de l'efficacité, des outils de contrôle/reporting (rapport LBC/FT et questionnaire périodique), peut se poser** notamment en raison du déficit de ressources pour leur traitement et leur suivi par la BNB. Le caractère utile et pédagogique du questionnaire, pour les plus petites entités du secteur bancaire et de l'assurance et les nouveaux acteurs du secteur financier (établissements de paiement, établissements de monnaie électronique par exemple), est salué.

6.30. **A l'heure actuelle, l'approche fondée sur les risques, essentiellement prudentiels, mise en œuvre par la BNB l'a essentiellement conduite à concentrer ses contrôles sur place auprès des plus grands établissements.** On note en revanche une insuffisance sérieuse des contrôles sur place en matière de LBC/FT, voire une quasi absence concernant les petites et moyennes banques (classées en *current* ou *small*). Les missions auprès d'établissements dits systémiques se justifient y compris au plan de la LBC/FT, mais elles ne sauraient constituer l'essentiel des missions de contrôle sur place pour le secteur bancaire et assurantiel. L'approche du contrôle devrait inclure la définition d'une fréquence minimale des contrôles effectués auprès des établissements d'importance plus modeste («*base line*»).

Tableau 6.1. Inspections

Type d'inspection – Établissements de crédit et entreprises d'investissement	Nombre – période 01/01/2010-01/07/2014
Total des inspections prudentielles	150
dont inspections incluant un ou plusieurs volets relatifs à la LBC/FT	47
dont inspections axées <u>exclusivement</u> sur la LBC/FT	7
Total des recommandations formulées lors des inspections LBC/FT	207
Inspections LBC/FT : couverture du secteur banques et sociétés de bourse (critère utilisé : total bilantaire)	73.56 % ¹
Type d'inspection – Entreprises d'assurance	Nombre – période 01/01/2010-01/07/2014
Total des inspections prudentielles	45
dont inspections « systèmes de contrôle interne »	16
dont inspections axées <u>exclusivement</u> sur la LBC/FT	2

Source : BNB

1. Ce chiffre ne prend pas en compte les deuxièmes ou troisièmes inspections LBC/FT auprès d'une même institution pendant la période mentionnée.

11 BNB (2013).

6.31. **L'insuffisance sérieuse de contrôles de LBC/FT sur place nuit à l'efficacité du dispositif préventif de LBC/FT** et ne permet pas de s'assurer que les obligations requises sont respectées et mises en œuvre de manière adéquate par les institutions financières. Par ailleurs, **elle pèse sur la compréhension continue des risques. L'absence de contrôle sur place ou d'action de suivi depuis les entretiens menés avec les banques diamantaires suite à la publication dans la presse de l'affaire « Monstrey Worldwide »¹² illustre cette difficulté de continuité dans l'évaluation du risque.**

6.32. La faiblesse des contrôles s'explique aussi par un **important déficit de ressources, et la BNB doit renforcer significativement ses moyens disponibles**. Cela s'impose notamment afin qu'elle soit en capacité de mener le programme ambitieux de contrôle sur place prévu en 2014 sur 8 établissements de paiement et de monnaie électronique. Le caractère récent des agréments de ces nouveaux acteurs non bancaires justifie qu'une période d'activité suffisante existe afin de permettre une profondeur de revue dans le cadre d'un contrôle sur place¹³, mais en juillet 2014, seule une mission de contrôle sur place était en cours sur le 1^{er} établissement de paiement agréé en 2010.

6

6.33. **Aucun contrôle sur place n'a été mené à ce jour sur les 17 établissements de paiement de l'EEE qui agissent en Belgique au travers d'un réseau d'agents** (près de 1 500 agents), alors même que **l'activité de transmission de fonds, notamment celle prestée par le recours à un réseau d'agents, est considérée à l'échelle de l'UE et de la Belgique comme une activité à risque**. L'un de ces prestataires européens, acteur majeur du secteur, dispose du réseau d'agents le plus important en Belgique. L'un de ces agents est Bpost, qui bénéficie d'une culture et d'une compréhension de la LBC/FT. Les insuffisances du cadre européen concernant la détermination de l'autorité compétente en matière de contrôle de ces établissements n'ont pas permis à la BNB d'agir avec certitude en tant qu'autorité compétente du pays d'accueil de ces institutions. Afin de pallier à ces lacunes, la Belgique a récemment mis en place différentes mesures et dispose aujourd'hui d'une cartographie complète des points de contact centraux (PCC) nommés par les établissements de paiement européens. Le PCC est l'interlocuteur de l'autorité de contrôle dans le pays d'accueil, par lequel vont passer ses questions/demandes à l'établissement de paiement assujéti. Le PCC fait aussi l'objet d'un contrôle en vertu d'un droit de suite car l'activité est prestée via ces agents (cf. CT c. 14.3). Il est à noter que l'établissement de paiement européen qui preste des activités de transferts de fonds en Belgique via Bpost et un autre réseau d'agents dispose de deux PCC : l'un relève du contrôle de la BNB, l'autre du SPF Finances (via Bpost). Chacune de ces autorités supervise donc l'établissement de paiement européen en relation avec le réseau d'agents pour lequel elle est compétente. La coordination entre la BNB et le SPF Finances reste à établir afin de s'assurer que les contrôles effectués le sont selon des modalités équivalentes.

6.34. Par ailleurs, **un questionnaire périodique LBC/FT** sur le modèle du questionnaire appliqué aux établissements agréés en Belgique vient d'être lancé par la BNB pour les établissements européens implantés en Belgique uniquement sous la forme de réseaux d'agents ou de distributeurs. Il pose les bases d'un contrôle à distance pour ces établissements. Il s'agit d'une version simplifiée du questionnaire adaptée à des établissements intervenant en Belgique via un nombre très limité d'agents ou qui y développent des activités très limitées.

6.35. Près de **270 établissements de paiement européens interviennent en Belgique en libre prestation de services (LPS)** pour offrir notamment des services de transmission de fonds. Ils proviennent essentiellement du Royaume Uni (188 établissements notifiés). Leur surveillance LBC/FT relève de l'autorité compétente du pays d'origine, en application des principes du droit européen. La BNB explique que les activités de transmission de fonds prestées en LPS en Belgique sont des opérations adossées à un compte tenu

12 Une entreprise de courrier international a organisé le déplacement illégal de diamants pour 355 clients-diamantaires, leur permettant d'échapper à l'impôt sur ces transactions. L'enquête sur cette affaire a débuté en 2004 et la fraude s'élèverait à près de 800 millions EUR.

13 Par ailleurs, des réviseurs d'entreprises ont déjà rendu des rapports d'installation pour vérifier que toutes les procédures décrites sont bien en place.

sur les livres d'un établissement belge, ce qui réduit le risque de BC/FT associé à ces opérations¹⁴. Pour leur contrôle, la Belgique s'en remet à la supervision de l'autorité compétente du pays d'origine et à la qualité des vigilances effectuées par l'établissement belge, placé sous son contrôle. La prévention d'opérations de BC/FT par ce canal dépend donc de la qualité de la supervision de ces établissements. Il n'a pas été communiqué d'informations sur la coopération transfrontalière avec les autorités compétentes dans ce cadre, ni fait état d'éléments de veille mis en place par les autorités belges pour s'assurer que les établissements de paiement européens respectent bien le cadre de la LPS, qui conditionne la compétence de l'autorité du pays d'origine.

6.36. Les contrôles sur place menés par la BNB en matière de LBC/FT, qui sont très limités, ne paraissent **pas relever d'une approche en profondeur ou thématique** qui permettrait d'avoir un contrôle plus important et plus efficace. Ainsi il n'apparaît pas clairement que certains aspects ou activités qui présentent ou peuvent présenter des risques élevés en matière de BC/FT fassent l'objet d'une analyse et d'un suivi significatifs dans le cadre de ces contrôles sur place (ex. banques diamantaires, dépôts/retraits en espèces – hors le secteur lié à l'or – comptes de tiers).

6.37. Le Mécanisme de supervision unique des banques (cf. point 6.1.) n'était pas d'application à la date de la visite sur place (entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2014), et n'est donc pas pris en compte pour l'évaluation. Il conviendra néanmoins que la BNB définisse les moyens à allouer notamment pour la coordination avec la Banque centrale européenne, et adapte son dispositif d'évaluation globale des risques décrit ci-dessus. Par ailleurs, l'évolution éventuelle du dispositif d'analyse et de classification des risques prudentiels en place, qui inclut la dimension LBC/FT, devra être envisagée.

6.38. *Actions correctrices et sanctions* – Seulement deux dossiers en lien avec le BC/FT ont été ouverts à ce jour. **La longueur dans le traitement et les suites à donner aux constats d'un rapport de contrôle sur place** – en particulier pour la saisine et l'instruction par l'auditeur, et la saisine éventuelle de la Commission des sanctions de la BNB – **conduit à fragiliser les deux seuls dossiers** en lien avec le BC/FT, actuellement pendants, au regard des droits de la défense quant au respect d'un délai raisonnable. L'insuffisance des moyens constitue là encore un des éléments d'explication¹⁵. En tout état de cause, des contrôles sur place significativement insuffisants et le manque d'approche par les risques spécifique en matière de LBC/FT dans les priorités d'action pèsent au premier chef sur le nombre insuffisant de dossiers introduits pour sanctions.

6.39. L'insuffisance de mesures correctrices, y compris de sanctions administratives¹⁶, et l'absence de sanctions disciplinaires en matière de LBC/FT ces dernières années pèsent également sur l'efficacité de la LBC/FT. Elles sont la conséquence directe d'une insuffisance sérieuse de contrôles en particulier sur place en matière de LBC/FT.

Contrôles par la FSMA

6.40. *Compréhension des risques de BC/FT* – **La FSMA a identifié les principaux risques de BC/FT que présentent les institutions dont elle a la charge et a développé des matrices** qui mesurent ces risques en termes de probabilité de survenance et d'impact pour le secteur. Les activités les plus exposées sont celles des bureaux de change, en raison des mouvements d'espèces liés à ces opérations. Toutefois les montants limités

14 En revanche, les opérations de transmission de fonds qui sont à risque de BC/FT plus élevé sont exécutées par la remise d'espèces à un agent ou un guichet présent en Belgique et relèvent du libre établissement.

15 Dans les deux cas en question, à la suite de la réforme de l'architecture de contrôle en 2011, une nouvelle Commission des sanctions a dû être mise en place, et la procédure de nomination des membres a été marquée par des retards et délais particulièrement longs.

16 La BNB indique que 14 mesures administratives graves ont été prises à l'encontre de banques et sociétés de bourse entre le 1^{er} janvier 2010 et le 31 octobre 2013, mais elles concernent toutes une action horizontale (ponctuelle) menée sur l'identification des bénéficiaires effectifs, et les sanctions prises relèvent des sanctions prévues non par la loi LBC/FT mais par la loi bancaire.

impliqués dans ces transactions et le nombre restreint d'institutions (12) limitent la portée de ces risques. Le nombre réduit des changeurs permet aussi à la FSMA d'en avoir une bonne connaissance. La FSMA répartit les bureaux de change par niveau de risque (*high, medium, low*) qui détermine l'étendue et la fréquence des mesures de contrôle mises en œuvre.

6.41. **Les risques liés aux opérations des sociétés de gestion d'organismes de placement collectif et de gestion de portefeuille sont considérés comme modérés** car ces entreprises ne peuvent pas recevoir d'avoirs de clients, et ces avoirs font l'objet d'une gestion ou d'un conseil et pas de mouvements d'une institution ou d'un compte à un autre. **Concernant les intermédiaires financiers**, tenant compte de la taille et des caractéristiques du secteur, **les risques paraissent limités**, tant en terme de survenance de faits liés à du BC/FT qu'en terme d'impact (cf. Chapitre 5).

6.42. À l'exception de la supervision du secteur des bureaux de change, la **compréhension des risques n'est ni continue ni exhaustive compte tenu de l'insuffisance des contrôles de LBC/FT**, et en particulier des contrôles sur place. Elle repose de ce fait essentiellement sur des sources d'informations extérieures et des rapports annuels LBC/FT, sauf pour les intermédiaires financiers pour lesquels ce *reporting* n'est pas requis.

6.43. *Promotion de la compréhension des risques et des obligations de LBC/FT – La politique de promotion de la compréhension des risques de BC/FT et d'explicitation des obligations de LBC/FT aux assujettis passe à ce jour essentiellement par le biais d'une Ligne directrice* concrète et étoffée, de circulaires conjointes BNB/FSMA publiées suites à des alertes de la CTIF ou de phénomènes avérés de BC/FT, et par le renvoi au site et au rapport annuel de la CTIF¹⁷. Les actions de pédagogie ou d'information de la FSMA en la matière existent mais sont limitées (ex. circulaire à l'intention des intermédiaires en assurance-vie rappelant les obligations de LBC/FT¹⁸). Le rapport annuel de la FSMA ne comporte d'éléments substantiels relatifs aux contrôles en matière de LBC/FT que pour les bureaux de change.

6.44. **Une démarche plus proactive de la FSMA est à encourager**, basée sur un bilan de ses actions de contrôle, et débouchant sur des actions de pédagogie et d'information. Pour ce qui concerne en particulier les DOS, des initiatives conjointes avec la CTIF devraient être organisées, suivant la même approche que celle recommandée pour la BNB (cf. supra).

6.45. Il convient par ailleurs de s'assurer de la formation LBC/FT adéquate des collaborateurs impliqués dans les contrôles LBC/FT en particulier sur la notion de bénéficiaire effectif et les mesures à mettre en œuvre lorsque celui-ci n'est pas identifié, et pour lesquelles certains bureaux de change éprouvent des difficultés.

6.46. *Contrôles basés sur les risques de BC/FT – En raison des risques de BC/FT élevés de l'activité des bureaux de change, des contrôles spécifiques et approfondis de LBC/FT, sur pièces et sur place, sont menés.* Les ressources allouées (l'équivalent d'un employé à plein temps qui effectue le contrôle sur place et à distance) semblent correctes compte tenu du nombre d'assujettis. Elles pourraient être renforcées aux fins d'efficacité des contrôles (par ex. concernant la qualité des DOS), et pour répondre au prochain programme de contrôle sur place puisque la FSMA indique que le contrôle sur place des 12 bureaux de change devrait être effectué sur une base annuelle. Les constatations faites lors de missions sur place portent notamment sur le système informatique et sa capacité à enregistrer et gérer toutes les données d'identification et autres informations relatives à la connaissance du client, l'introduction correcte des données dans le système informatique par les guichetiers, ou les manquements au devoir de vigilance. Par ailleurs, **des difficultés sont identifiées concernant l'efficacité de certains bureaux de change à détecter, analyser, et déclarer à la CTIF des opérations suspectes.** Un changeur en particulier effectue une part importante de DOS automatiques -qui ne sont pas des DOS complémentaires relatives à des déclarations déjà effectuées sur un client, qui elles sont utiles- ce qui pourrait nuire à l'efficacité du dispositif de LBC/FT (cf. Chap. 5). Le

17 Circulaire CBFA du 6 avril 2010 et par ex. Circulaire BNB/FSMA relative aux Évolutions récentes relatives à la prévention du blanchiment de capitaux (BNB/FSMA, 2013).

18 FSMA (2013).

fait que cette pratique dure depuis un certain nombre d'années et est le fait d'un des plus gros acteurs du secteur, placé dans la catégorie « risque élevé » de LBC/FT dans la classification FSMA **pose question sur le niveau de contrôle des DOS de ce changeur. Les contrôles par la FSMA des DOS faites par les bureaux de change, et plus particulièrement par ce bureau de change, devront être renforcés.** Des actions de pédagogie en la matière sont à tout le moins nécessaires (par ex. dans le cadre du contrôle, à travers un bilan des contrôles effectués au niveau du secteur sur ce thème) pour assurer une application adéquate et efficace des obligations de déclarations auprès de la CTIF.

6.47. **Les autres secteurs sous la responsabilité de la FSMA** (sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement, intermédiaires financiers, sociétés de gestion d'organismes de placement collectif, entreprises de crédit hypothécaire) **présentent un profil de risque moins élevé** en matière de BC/FT. Ils font de ce fait l'objet de **contrôles qui portent essentiellement sur d'autres aspects que la LBC/FT**, et la mise en œuvre des contrôles fondés sur les risques en matière de LBC/FT consiste à ce jour à une appréciation portée sur le rapport annuel de LBC/FT (sauf dans le cas des intermédiaires). À la suite de son examen, la FSMA peut demander des modifications de ce rapport. Douze rapports de sociétés de gestion en portefeuille et de conseil en investissement et 4 de sociétés de gestion d'organismes de placement collectif, soit à peu près 25 % du total, ont fait l'objet de demandes de modifications en 2012. Toutefois, l'efficacité du suivi de ce rapport est difficile à évaluer en l'absence de contrôles sur place spécifiques et qualitatifs concernant la LBC/FT.

6.48. Concernant les intermédiaires, du fait notamment de l'étendue de la population concernée et du faible degré de risque, à l'exception du volet de contrôle à distance au niveau de la demande d'agrément, **il n'existe pas d'instruments de LBC/FT pour la surveillance à distance du secteur**, même adaptés et proportionnés à la taille et à la diversité de ces entités. **Le contrôle sur place se fait uniquement sur indices** (ex. articles de presse, information des autorités judiciaires, informations fournies par une entreprise d'assurances, plainte). Dans les autres cas, la FSMA indique plutôt procéder à une sensibilisation à la LBC/FT à l'occasion de ses missions d'inspections générales.

Tableau 6.2. Nombre de contrôles avec un volet LBC/FT

	2011	2012	2013
Intermédiaires en assurances	44 ¹	26	22 (dont 9 organismes centraux) ²
Intermédiaires en services bancaires et d'investissement			0

Source : FSMA

1. Une distinction plus précise pour les années 2011 et 2012 n'est pas disponible.
2. Ce nombre comprend également les contrôles qui ont été effectués auprès des organismes centraux, qui sont responsables pour vérifier eux-mêmes si les intermédiaires satisfont aux conditions requises pour l'inscription. Le nombre d'intermédiaires concernés par ces contrôles est donc plus grand que le nombre des contrôles effectués.

6.49. Sur la base des informations communiquées par les contrôleurs de la FSMA lors de la visite sur place, on constate que **dans la pratique les inspections sur place des entités assujetties** (sauf les bureaux de change, voir supra) sont de caractère général et ne sont pas spécifiquement orientées sur le respect des obligations de LBC/FT. Les inspections sur place incluent néanmoins un volet BC/FT s'agissant des sociétés de gestion d'organismes de placement collectif, des sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement et des entreprises hypothécaires (par ex. existence ou non d'un responsable LBC/FT, existence ou non de procédures LBC/FT), dont l'ampleur dépend de l'entreprise concernée.

Tableau 6.3. Nombre de contrôles avec un volet LBC/FT

	2012	2013	2014
Sociétés de gestion d'organismes de placement collectif	2	0	1
Sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement	0	7	0

Source : FSMA

6.50. Les secteurs visés ci-dessus font l'objet d'une analyse de risque limité de BC/FT par la FSMA, et il est de ce fait compréhensible qu'il n'y ait pas de contrôles sur place exclusivement dédiés à la LBC/FT. Cependant **un renforcement des contrôles de LBC/FT est nécessaire pour s'assurer du respect des obligations**. S'agissant des intermédiaires, l'analyse de risque faible **ne doit pas conduire à des contrôles sur place limités quant au respect des obligations de LBC/FT**, par exemple à l'existence de mesures ou de procédures de LBC/FT.

6

6.51. La FSMA indique d'ailleurs mener une action de réorganisation de sa méthodologie de contrôle sur place et de réallocation des ressources (création d'un corps d'inspection de 10 personnes pour les intermédiaires financiers), **notamment aux fins de prendre en compte les considérations de LBC/FT** dans un programme d'inspections sur place générales pour le secteur des intermédiaires financiers.

6.52. *Actions correctrices et sanctions* – **Une sanction administrative a été prise en 2010** (CBFA), à l'encontre d'un bureau de change, sur la base d'un dossier de manquement ouvert en 2005. Le bureau de change a été condamné à une amende de 25 000 EUR et à la publication non-nominative de la décision pour manquement aux obligations liées aux opérations atypiques, à l'exercice lacunaire de la fonction de responsable LBC/FT et au défaut de notification de DOS. **Une autre procédure est en cours, qui vise également un bureau de change**. Les rapports d'inspections établis en matière de LBC/FT indiquent toujours les actions correctives à prendre.

Contrôles par le SPF Finances et le SPF Économie

6.53. **Le SPF Économie a une bonne compréhension des risques relatifs aux opérations de location-financement**. Des mesures réglementaires sont en cours de finalisation (entrée en vigueur estimée à 2015) pour permettre la mise en œuvre des mesures de LBC/FT et des contrôles¹⁹.

6.54. **Il ressort des entretiens avec le SPF Finances en charge de Bpost, qu'une phase d'appropriation des activités et des risques concernant Bpost est en cours**. Les comptes-rendus des récentes visites sur place confirment le caractère informatif des échanges avec Bpost, destinés à la compréhension du dispositif, des procédures et des outils de surveillance mis en place en matière de LBC/FT. **Aucun contrôle sur place n'a été mené** et Bpost n'a fait l'objet d'aucune recommandation, ni de points pour amélioration. Pour ce qui concerne le contrôle de Bpost agissant en qualité d'agent (et de point de contact central) d'un important établissement de paiement européen qui offre des services de transferts de fonds en Belgique à travers les guichets postaux, **aucune référence n'a été faite lors des entretiens aux actions entreprises ou envisagées par le SPF Finances, notamment celles pour coordonner ses modalités de contrôle avec la BNB**, responsable du contrôle de l'autre point de contact central désigné pour le 2^e réseau d'agents dont dispose cet établissement de paiement en Belgique. De manière générale, les actions de coopération et de soutien de la part de la BNB notamment (qui contrôle Bpost Banque) devront se poursuivre afin de permettre au SPF Finances d'être opérationnel pour des contrôles effectifs des activités de Bpost, en particulier sur place.

19 Le contrôle du secteur du crédit à la consommation est actuellement du ressort du SPF Économie, mais aucune mesure d'application des règles LBC/FT ni aucune mesure de contrôle n'ont été prises.

(c) Contrôles LBC/FT des EPNFD

6.55. *Compréhension des risques et promotion des obligations de LBC/FT – Un grand nombre de secteurs non financiers ont développé des initiatives pour la mobilisation et la sensibilisation des professionnels autour de la LBC/FT* ces dernières années. Les autorités de contrôle ont été désignées et les dispositifs réglementaires sont en place. Certaines professions se sont engagées très activement pour promouvoir les mesures de LBC/FT (notaires par exemple). Ce rôle est joué essentiellement par les organismes professionnels (diamantaires, agents immobiliers par exemple), avec le soutien de l'autorité de contrôle. Des formations ont été proposées, ainsi que des outils pédagogiques et pratiques à destination des professionnels.

6.56. **Les autorités de contrôle des EPNFD ont en général identifié les risques de BC/FT les plus élevés, mais elles n'ont pas développé d'évaluation des risques**, ou de grille de lecture pour comprendre les risques. Il n'existe pas non plus de dispositifs leur permettant, ainsi qu'aux professionnels, de suivre l'évolution de ces risques et de s'assurer qu'ils sont connus, compris, et qu'il en est tenu compte dans l'application des mesures préventives et des contrôles. Dans ce contexte, il convient de souligner l'initiative prise par le SPF Économie en collaboration avec les agents immobiliers pour développer une application informatique qui devrait être opérationnelle fin 2015 : elle permettra de repérer plus facilement les opérations à risque et atypiques, et fournira une cartographie des agents les plus à risques au SPF Économie en vue de l'organisation des contrôles.

6.57. **Pour ce qui concerne en particulier les DOS**, et en vue d'en améliorer la qualité, des initiatives conjointes entre les autorités de contrôle des EPNFD et la CTIF devraient être organisées, selon une approche similaire à celle recommandée pour le secteur financier (cf. supra).

6.58. *Contrôles basés sur les risques BC/FT – Les actions de contrôle du respect des obligations de LBC/FT et de la gestion des risques restent encore à mettre en œuvre pour un grand nombre d'EPNFD.* Les ressources dédiées à ce contrôle semblent en tout état de cause insuffisantes de manière générale. Ce constat est particulièrement marqué dans le cas du SPF Économie, en charge des diamantaires et des agents immobiliers, mais aussi des établissements de location-financement (et dans un domaine connexe, des contrôles de la limitation des paiements en espèces). Il existe un rapport disproportionné entre le nombre de contrôleurs (8 employés au bureau central et un pool de 100 contrôleurs régionaux pour l'ensemble des domaines de compétence du SPF Économie) et le nombre des entités à contrôler, et une formation insuffisante des contrôleurs sur les aspects LBC/FT. Le renforcement de l'approche fondée sur les risques, à laquelle le SPF Économie travaille de manière active, devrait permettre de pallier, mais de manière partielle seulement, ces insuffisances.

6.59. **Le déficit des contrôles de LBC/FT participe au manque de suivi et d'analyse des risques.** À cet égard, la finalité et le but des contrôles de LBC/FT menés par les autorités compétentes restent parfois à clarifier : beaucoup de professions semblent chercher à détecter des cas de BC/FT par ces contrôles, et non à vérifier que les mesures LBC/FT, préventives notamment, sont bien appliquées. Il existe également une différence notable de perception entre l'intensité des contrôles telle qu'elle est décrite par certaines autorités et la manière dont elle est ressentie par les entités contrôlées, dans le secteur des casinos notamment, qui ne mentionnent pas les aspects LBC/FT parmi les aspects contrôlés par la Commission des jeux de hasard.

6.60. **Pour certaines professions, des contrôles de l'application des mesures LBC/FT ont lieu dans le cadre d'un contrôle plus général** de qualité des services ou de comptabilité (par exemple professionnels du chiffre, casinos et notaires – sauf dans une province). **Mais dans d'autres secteurs, comme celui des avocats, les contrôles n'existent pas et sont en cours de mise en place.** Il est à noter qu'un contrôle des comptes de tiers, assez exposé au risque de BC/FT, est légalement confié au bâtonnier. Pour les avocats des barreaux néerlandophones, des contrôles doivent avoir lieu chaque année auprès de 2.5 % minimum des comptes de tiers gérés par les avocats de chaque barreau.

Tableau 6.4. Contrôles LBC/FT exercés sur les EPNFD

EPNFD	Autorités en charge du contrôle	Bilan des contrôles
Notaires	Chambre Nationale des Notaires et Chambre de chacune des 11 compagnies provinciales	2012 : 129 études ont été contrôlées ; 2013 : 393 ; 2014 (y compris les contrôles programmés d'ici la fin de l'année) : 1173 Les informations relatives aux résultats des contrôles ne sont pas disponibles actuellement
Réviseurs d'entreprises	Institut des Réviseurs d'Entreprises (IRE)	Contrôles LBC/FT au titre du contrôle qualité : 250 effectués en 2014 ; 57 ont donné lieu à un suivi sur des points relatifs aux obligations LBC/FT
Experts comptables et conseillers fiscaux	Institut des Experts Comptables et des Conseils Fiscaux (IEC)	Questionnaire LBC/FT envoyé fin 2012 : 99.5 % de réponses. Contrôles sur place uniquement si une enquête disciplinaire est ouverte. Contrôles LBC/FT au titre du contrôle qualité : 36 professionnels contrôlés en juin/juillet 2014
Comptables et Fiscalistes Agréés	Institut Professionnels des Comptables et Fiscalistes Agréés (IPCF)	Questionnaires adressés à tous les membres en 2013. Pas encore de contrôles sur place. 3 sanctions disciplinaires ont été prononcées par les 2 Instituts au cours du 1er semestre 2014 pour des faits incluant des manquements aux obligations de LBC/FT
Avocats	Ordre des Barreaux Francophones et du Barreau Germanophone et chacun des 14 barreaux Ordre des barreaux flamands et chacun des 14 barreaux	Francophones et germanophones : aucun contrôle exercé Néerlandophones : 4 rapports détaillés sur l'application des mesures préventives, pas encore de contrôle
Casinos	Commission des Jeux de Hasard (SPF Justice)	2013/2014 : 14 contrôles (d'une manière exhaustive et donc non ciblés exclusivement sur les aspects LBC/FT) Aucun manquement LBC/FT constaté et aucune sanction prononcée
Commerçants en diamants	SPF Économie	52 contrôles effectués en 2013/14 sur base de l'analyse des rapports annuels LBC. Un PV d'infraction relatif à la limitation des paiements en espèces
Agents immobiliers (et géomètres experts)	SPF Économie	4 contrôles effectués au cours de la 1ère moitié de 2014 (6 ensuite dont un a donné lieu à un PV d'avertissement et 3 demandes de DOS).
Sociétés de gardiennage	SPF Intérieur	Réglementation adoptée en mars 2014. Dès lors, aucun contrôle n'a encore été effectué.
Huissiers	Chambre Nationale des Huissiers de Justice de Belgique	Aucune indication sur les contrôles effectués. Planification des premiers contrôles en 2016.

Source : informations des autorités belges

6.61. Il convient de s'interroger sur l'étendue des responsabilités confiées aux organismes professionnels appelés à jouer un rôle central dans la conduite des contrôles de LBC/FT (étant acquis que les sanctions disciplinaires relèvent d'instances composées de membres indépendants de la profession), en particulier

concernant les professions du droit et du chiffre. L'absence de proximité géographique entre contrôleurs et contrôlés ou la présence de membres honoraires de la profession pour assumer les contrôles ne paraissent pas toujours être des éléments suffisants pour assurer des contrôles neutres et transparents. Par ailleurs, en l'absence d'une distinction contrôleurs/contrôlés, l'évaluation des risques du secteur ne peut bénéficier de la perspective croisée des risques/vulnérabilités de BC/FT que peut apporter le point de vue des professionnels, d'une part et celui de l'autorité de contrôle, d'autre part. L'intervention et la contribution de tiers extérieurs à la profession pour apporter une vision critique et objective du niveau et des types de risque de BC/FT seraient donc souhaitables.

6.62. Les réponses à un questionnaire d'autoévaluation sur le respect des principales obligations de LBC/FT ou le rapport annuel de LBC/FT (lorsqu'il est requis par les dispositions réglementaires prises pour l'application de la loi de LBC/FT) vont en général servir de point de départ aux contrôles, lorsqu'ils existent, et déterminer les professionnels à soumettre de manière prioritaire à ce contrôle, tenant compte ainsi, dans une certaine mesure, des risques de BC/FT. Dans d'autres cas, le contrôle est organisé à une fréquence régulière (base trisannuelle pour les notaires par exemple ou pour le contrôle qualité des réviseurs d'entités d'intérêt public, tous les 6 ans pour les autres réviseurs), sans s'appuyer sur les risques.

6.63. Quand ils existent, **les contrôles réalisés sur place**, dont la durée totale se limite à une demi-journée ou à une journée, **ne s'intéressent qu'aux principales obligations prévues par la loi et à leur respect formel** (en particulier identification de la clientèle, conservation de documents, nomination d'un responsable LBC/FT). Les obligations concernant l'identification du bénéficiaire effectif, des PPE, et les relations avec des pays à risque, ne semblent pas faire l'objet de contrôles spécifiques et adaptés. La transmission de DOS ne semble pas non plus donner lieu à un examen et à une appréciation du contrôleur sur les déclarations effectuées par le contrôlé, ou si certaines de ses opérations auraient dû être déclarées. Il peut être tenu compte des risques dans les dossiers tests sélectionnés, par exemple les dossiers relatifs à un contrat de mariage chez un notaire ne seront pas contrôlés sur les aspects LBC/FT. Il conviendrait également de s'assurer que des contrôles de la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs sont en place et effectifs pour l'ensemble des EPNFD (cf. Chapitre 4.4 a).

6.64. *Actions correctrices et sanctions* - **Des sanctions ont été prises pour certains secteurs en matière de LBC/FT, presque exclusivement pour défaut d'envoi du rapport annuel de LBC/FT.** Le SPF Économie a sanctionné 36 entreprises diamantaires à des amendes administratives de 1 000 EUR sur cette base, et ces mesures ont conduit à une augmentation du nombre des rapports annuels envoyés à l'autorité de contrôle. Les instances disciplinaires de l'Institut des Experts comptables et des Conseils fiscaux (IEC) et de l'Institut Professionnel des Comptables et Fiscalistes Agréés (IPCF) ont elles aussi prononcé des sanctions disciplinaires pour ce manquement.

6.65. L'IEC a récemment mis en place des contrôles de qualité qui incluent un volet thématique LBC/FT. En 2014, 36 contrôles ont été menés (203 sont prévus en 2015), mais les carences constatées dans 4 cas n'ont pour l'instant donné lieu qu'à un contrôle de suivi qui doit avoir lieu dans les 6 mois. Les réviseurs d'entreprises ont prononcé environ 10 sanctions disciplinaires entre 2010 et 2013, liées notamment à des manquements à la réglementation de LBC/FT. En avril 2013, suite à une question du Collège des procureurs généraux, l'Institut des Réviseurs d'Entreprises a rappelé à ses membres qu'en cas de renvoi disciplinaire d'un réviseur d'entreprise et en présence d'indices de BC, le Conseil de l'Institut saisira les instances disciplinaires en leur mentionnant qu'elles peuvent infliger une amende administrative. Ce rappel d'un recours possible aux sanctions administratives devrait être étendu. On constate en effet que, lorsque des contrôles sont en place et que des manquements aux obligations LBC/FT sont constatés, le niveau et la fréquence des sanctions prononcées restent limités.

(d) Contrôles spécifiques de la limitation des paiements en espèces

6.66. **Le SPF Économie sélectionne les secteurs contrôlés sur la base d'une analyse qui prend en considération des critères de risque et d'opportunité** basés sur des plaintes ou des informations de

services extérieurs comme la police ou le SPF Finances²⁰. **Des contrôles d'ampleur ont ainsi été conduits** au cours des trois dernières années dans les secteurs des véhicules neufs et d'occasion, ou de l'or par exemple. Ils ont permis de détecter des montants illégalement payés en espèces pour un montant de plus d'1,1 milliard d'EUR. En 2011/13, 478 infractions ont été constatées et 32 dossiers renvoyés directement au parquet du fait d'une infraction grave. 446 transactions administratives ont été proposées, pour un montant de 956 553 EUR sur la même période. Les amendes prévues varient entre 250 et 225 000 EUR dans la limite de 10 % des sommes indûment payées en espèces (art. 41 al. 1 loi LBC/FT)²¹. Si ces sanctions semblent bien dissuasives en théorie, on constate qu'en 2013 un total de 335 000 EUR d'amendes a été prononcé sur 151 infractions, ce qui signifie 2 000 EUR environ par infraction qui paraît limité.

6.67. **Le SPF Économie ne dispose pas encore d'assez de recul pour pouvoir faire une évaluation générale de l'impact des contrôles.** Des secteurs seront contrôlés à nouveau dans les prochaines années. Un impact positif peut néanmoins être souligné pour les salles de ventes qui ont fait l'objet d'une enquête sectorielle lancée en 2013. Après le contrôle, les salles de vente ont modifié leurs conditions générales pour faire apparaître clairement qu'elles n'acceptent plus de paiements en espèces pour des montants supérieurs à la limite légale.

6.68. Des limites à ces contrôles sont cependant notées, concernant en particulier le fait qu'ils sont réalisés exclusivement sur la base de la comptabilité des commerçants et prestataires de services, et ne peuvent donc pas tenir compte des opérations éventuellement intervenues sans écriture comptable. Les ressources dédiées à ces contrôles restent aussi limitées²². Il semble par ailleurs que, même si les différents acteurs rencontrés indiquent avoir constaté des changements dans l'utilisation des espèces, pour certaines activités, cela reste encore un mode de paiement habituel.

6.69. **En conclusion**, dans le secteur financier, les autorités de contrôle ont identifié en général les principaux risques élevés. La compréhension des risques n'est cependant pas suffisamment continue, du fait de l'insuffisance des contrôles effectués, en particulier les contrôles sur place. À ce jour, les contrôles de la BNB sont menés principalement selon une approche prudentielle et la mise en œuvre des contrôles fondés sur les risques de BC/FT est réduite. Les contrôles sur place sont limités, ce qui s'explique par une appréciation insuffisante des risques de BC/FT auxquels les institutions sont exposées et par un déficit de ressources. Les lacunes du contrôle sont particulièrement préoccupantes dans le cas des institutions financières exerçant des activités en Belgique sur la base du passeport européen, en libre établissement via des agents en Belgique. La BNB a récemment lancé un questionnaire périodique, qui lui permettra d'obtenir une information spécifique et systématique sur les risques de BC/FT, et de mieux déterminer les priorités de contrôle.

6.70. Pour la FSMA, les contrôles de LBC/FT mis en place visent le secteur des bureaux de change, identifié comme le plus risqué en termes de BC/FT, et sont appropriés. Néanmoins ce contrôle devrait être renforcé en ce qui concerne la qualité des DOS du fait d'une part importante de déclarations automatiques. Pour les sociétés de gestion d'organismes de placement collectif, de gestion de portefeuille et de conseil en investissement et les entreprises hypothécaires, compte-tenu des risques plus limités que présentent ces activités, le contrôle de LBC/FT s'inscrit dans des contrôles plus globaux. Pour le secteur des intermédiaires financiers, il n'y a pas de contrôles sur place spécifiques et qualitatifs pour s'assurer du respect des obligations LBC/FT. Un renforcement de ces contrôles est donc nécessaire.

6.71. Le SPF Finances a mené des visites sur place auprès de Bpost, à titre d'information, sur les dispositifs et les procédures de LBC/FT en place, mais à ce stade aucune action de contrôle sur place n'a été menée. Pour

20 L'accès à certaines données comme celles des douanes pose plus de problème.

21 On doit ajouter au montant de ces amendes les décimes additionnels - un système qui permet de majorer l'amende prévue dans la loi en lui appliquant un coefficient légal qui est régulièrement adapté à la valeur actuelle de l'argent. Ce coefficient était de X6 en février 2014- ce qui porte le maximum de l'amende à 1 350 000 EUR.

22 Cf infra. sur les moyens à la disposition du SPF Économie.

les secteurs financiers sous supervision du SPF Économie, aucun contrôle n'a été mené. Il s'agit néanmoins de secteurs à faible risque (sociétés de crédit à la consommation, entreprises de location-financement).

6.72. Les principales autorités de contrôle du secteur financier mènent une politique de promotion de la compréhension des risques de BC/FT et d'explicitation des obligations en matière de LBC/FT essentiellement par le biais d'une Ligne directrice, concrète et étoffée, et de circulaires conjointes (BNB/FSMA), et par le renvoi au site et au rapport annuel de la CTIF.

6.73. Les autorités de contrôle des EPNFD sont désignées et les dispositifs réglementaires en place. En général, les risques les plus élevés sont identifiées par ces autorités. Mais les dispositifs permettant de suivre l'évolution de ces risques et de s'assurer qu'ils sont connus et compris restent à établir. En général, le contrôle des EPNFD demeure encore très limité voire inexistant. L'approche fondée sur les risques lorsqu'elle existe se limite à l'appréciation portée sur le rapport annuel de LBC/FT, qui détermine les entreprises à contrôler de manière prioritaire, tandis que les contrôles exercés sont ensuite uniformes.

6.74. Pour les secteurs financiers et non financiers, une coopération renforcée devrait être organisée entre les autorités de contrôle et la CTIF, notamment pour améliorer la politique de l'ensemble des déclarants, en particulier concernant la qualité des DOS. Par ailleurs, les contrôles limités et l'absence significative de sanctions prises exclusivement en matière de BC/FT ont un impact majeur sur l'efficacité des mesures de LBC/FT.

6.75. Le SPF Économie mène des actions de contrôle ciblées du respect des limitations de paiements en espèces, le risque de BC/FT est un des éléments pris en compte dans la sélection des secteurs visés. Les résultats sont difficiles à mesurer du fait de la mise en œuvre récente de ces contrôles, mais ils ont déjà abouti à des changements de pratiques de certains professionnels. Les ressources dédiées à ces contrôles doivent être renforcées afin de s'assurer que des actions d'ampleur puissent être menées.

6.76. **Le niveau d'efficacité atteint par la Belgique pour le Résultat immédiat 3 est modéré.**

6.4 Recommandations sur le contrôle

Sur la mise en œuvre de contrôles basés sur les risques BC/FT

- Des analyses de risques sectorielles devraient être menées, afin d'identifier les domaines prioritaires qui requièrent une vigilance particulière du secteur privé et des contrôles ciblés des autorités compétentes.
- La BNB devrait renforcer de manière significative les ressources du contrôle permanent et sur place, ainsi que l'effectif disponible pour conduire l'instruction des dossiers appelant des sanctions. Elle devrait renforcer la mise en œuvre d'une supervision fondée sur les risques de BC/FT, avec une adaptation de son étendue, de sa fréquence et de son intensité en fonction des risques. La BNB devrait également mettre en œuvre des contrôles de LBC/FT sur place suffisants en fonction des risques.
- Les autorités en charge des contrôles LBC/FT des EPNFD devrait organiser une supervision basée sur les risques, couvrant l'ensemble des obligations de LBC/FT. Elles devraient aussi renforcer les ressources allouées aux contrôles, en tenant compte du type et du niveau de risques de BC/FT des différents secteurs. La Belgique devrait s'assurer que les organismes professionnels agissant en qualité d'autorités de contrôle de LBC/FT mettent en place les procédures nécessaires, y compris à travers des contributions externes à la profession, pour aboutir à des évaluations de risques objectives et des contrôles effectifs et qualitatifs.
- Pour le secteur des diamantaires en particulier, la Belgique devrait engager et renforcer les actions de contrôles, sur la base des risques de BC/FT élevés de ces activités et consolider la formation

et l'expertise technique des contrôleurs pour le contrôle des diamantaires et des banques de diamantaires.

- La FSMA devrait mettre en œuvre des contrôles LBC/FT spécifiques et qualitatifs sur place suffisants, en fonction des risques, sur les secteurs autres que celui des bureaux de change. Elle devrait renforcer les ressources du contrôle LCB/FT permanent et sur place. Pour le secteur des intermédiaires en assurance, elle devrait mettre en place des contrôles LBC/FT à distance et sur place suffisants, par exemple en considération de la taille et du volume d'activité/d'affaires des intermédiaires.
- Le SPF Finances devrait mettre en œuvre des contrôles LBC/FT, y compris des contrôles sur place, en particulier pour les activités de Bpost agissant en qualité de point de contact central d'un important établissement de paiement européen qui offre des services de transferts de fonds en Belgique à travers les guichets postaux. La coordination avec la BNB, responsable du contrôle de l'autre point de contact central, désigné pour le 2^e réseau d'agents dont dispose cet établissement en Belgique, devrait être organisée.
- Le SPF Économie devrait allouer des ressources pour le contrôle à distance permanent et sur place, suffisantes en fonction des risques et mettre en œuvre des contrôles LBC/FT suffisants basés sur les risques, en particulier des contrôles sur place, et clarifier les compétences LBC/FT pour le crédit à la consommation.

6

Sur les outils de support pour les contrôles BC/FT

- La BNB devrait développer un guide à destination des institutions financières destiné à leur fournir des indications et des exemples relatifs aux exigences minimales à mentionner dans le rapport annuel LBC/FT, afin notamment de faciliter les comparaisons à l'échelle des secteurs et sous-secteurs.
- La BNB devrait poursuivre ses efforts de développement du questionnaire périodique afin notamment qu'il permette la collecte d'informations concernant l'exposition de chaque établissement aux risques de BC/FT et l'efficacité des mesures de réduction de ces risques mises en application, et afin d'exploiter plus complètement les informations recueillies comme base de l'action de contrôle fondée sur les risques.
- La FSMA devrait améliorer son exploitation du rapport annuel LBC/FT et mettre en place des outils efficaces d'un contrôle à distance des intermédiaires.

Sur les mécanismes de coopération permettant d'optimiser les contrôles de BC/FT

- La Belgique devrait encourager la Commission européenne à considérer, au niveau européen, comment renforcer la coopération entre autorités compétentes pour la surveillance des établissements de paiement exerçant des activités dans un autre État membre, et en particulier la transmission de fonds, en libre prestation de services.
- La CTIF et la BNB devraient avoir des échanges réguliers et institutionnalisés sur les vulnérabilités, menaces et risques de BC/FT qui pourraient avoir des conséquences pour le secteur financier et la mise en œuvre d'une approche par les risques.
- La coopération entre la CTIF et les autorités de contrôle devrait être renforcée concernant les exigences relatives aux DOS, afin d'améliorer leur qualité et permettre aux contrôleurs de mieux cibler leurs points de contrôle en ce qui concerne les DOS (ex. lignes directrices communes, publication de bilan des contrôles effectués sur ces aspects).
- Les autorités compétentes devraient coopérer pour les activités qui relèvent du contrôle conjoint de plusieurs d'entre elles et requièrent une coordination pour l'évaluation des risques et la mise en œuvre de contrôles adéquats (ex. services d'investissement, assurance).

Sur le renforcement des actions de promotion de la prévention des risques de BC/FT

- Les autorités compétentes devraient accentuer le dialogue et les échanges avec le secteur privé sur les obligations de BC/FT applicables, par la publication/communication de bilans des contrôles à distance et sur place, dès que ces derniers seront conséquents, notamment par la BNB, et la mise en place d'enceintes de concertation et de consultation régulières, par exemple lors de l'élaboration de lignes directrices.

Sur les mesures relatives aux contrôles de la limitation des paiements en espèces

- Les ressources disponibles du SPF Économie devraient être renforcées afin de lui permettre de mener des actions de grande ampleur sur les secteurs requérant des contrôles.
- Le cadre législatif applicable devait être clarifié pour confirmer que la limitation s'applique bien à l'achat et à la vente de métaux précieux par les commerçants (art. 21 al. 2 loi LBC/FT).
- La Belgique devrait sensibiliser la Commission européenne et les autres États membres aux bénéfices d'une harmonisation de la limitation des paiements en espèces au niveau européen.

6

Bibliographie

Banque Central Européenne (2014), *Liste des entités importantes soumises à la surveillance prudentielle et liste des institutions moins importantes*, Banque centrale européenne, www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm-listofsupervisedentities1409fr.pdf?48b8968851534c891be0f1a0302d6e89

BNB (2013), *Circulaire NBB_2013_10*, septembre 2013, www.nbb.be/pub/cp/news.htm?l=fr

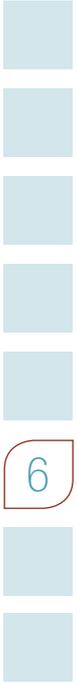
BNB/FSMA (2013), *Evolutions récentes relatives à la prévention du blanchiment de capitaux*, décembre 2013, BNB/FSMA, Bruxelles, www.nbb.be/doc/cp/fr/vo/circ/pdf/nbb_2013_16.pdf

CBFA (2010), *Circulaire CBFA_2010_09 du 6 avril 2010*, circulaire du 6 avril 2010, CBFA, www.nbb.be/doc/cp/fr/vi/settle/circ/pdf/CBFA_2011_09-1.pdf

CBFA (2011), *Communication CBFA_2011_15 du 23 mars 2011*, CBFA, www.fsma.be/~media/Files/fsmafiles/circ/fr/cbfa_2011_15.ashx

FSMA (2013), *Respect de la législation anti-blanchiment*, Communication FSMA_2013_02, 5 février 2013, www.fsma.be/~media/Files/fsmafiles/circ/fr/2013/fsma_2013_02.ashx

Journal officiel de l'union européenne (2013), *Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions*, Reg. 1024/2013, recital no. 29, Official Journal of the European Union, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:287:0063:0089:en:PDF>



6. CONTRÔLE

Recommandation 26 – Réglementation et contrôle des institutions financières

a6.1. La Belgique a été notée partiellement conforme lors de la 3^e évaluation (par. 518 à 544, 553 et s. du REM 2005). Les défaillances étaient principalement dues au manque de moyens constaté pour le contrôle LBC/FT effectif dans le secteur des assurances ; à une absence de contrôle des émetteurs ou gérants de cartes de crédit (autres que les établissements de crédit), les sociétés de location-financement et les sociétés de crédit à la consommation; et à une incertitude de la réalité du contrôle des entreprises de crédit hypothécaire. La CTIF était alors l'autorité de surveillance de ces institutions financières, et elle ne semblait pas dotée des ressources suffisantes pour l'exercice de cette mission.

a6.2. **Critère 26.1** – La loi LBC/FT inclut dans son champ d'application l'ensemble des institutions financières visées par le Glossaire du GAFI. La réforme de 2010 de l'architecture du contrôle du secteur financier a entraîné une nouvelle répartition des compétences, désormais partagées entre la Banque Nationale de Belgique (BNB) et l'Autorité des services et marchés financiers (FSMA)¹. Dans la mesure où le contrôle LBC/FT est intégré au contrôle prudentiel, la BNB et la FSMA sont respectivement responsables pour le contrôle et la réglementation LBC/FT des institutions placées sous leur responsabilité prudentielle. Les entreprises de crédit à la consommation et les entreprises de location-financement sont sous le contrôle du SPF Économie². La loi étend son champ d'application à la Banque Nationale de Belgique (BNB) et à la Caisse des Dépôts et Consignations dans le souci de définir un cadre global et efficace de LBC/FT. Ces deux institutions sont placées sous l'autorité du Ministre des Finances. Bpost est assujettie, pour ses activités financières pour compte propre (ex. versements/mandats postaux, mise en circulation de cartes prépayées), à la loi LBC/FT et placée sous le contrôle du SPF Finances. S'agissant cependant des activités effectuées en qualité de mandataire (« agent ») d'un établissement de crédit et d'un établissement européen de paiement, elle n'est pas elle-même assujettie aux obligations de LBC/FT ; ce sont ces établissements qui sont assujettis. Bpost agent agit aussi en qualité de « point de contact central » sous le contrôle du SPF Finances qui supervise l'établissement de paiement européen qui preste ses activités en Belgique via le réseau de guichets postaux (cf. R. 14).

a6.3. **Critère 26.2** – L'ensemble des institutions soumises aux Principes fondamentaux font l'objet d'un agrément par la BNB, y compris les institutions habilitées à effectuer des opérations de transferts de fonds ou de valeur (cf. R. 14). Les autres institutions font l'objet soit d'un agrément, soit d'une inscription par l'autorité de contrôle responsable. Par ailleurs, l'établissement de banques fictives ou la poursuite de leurs activités ne sont pas autorisées (art. 43, loi 25 avril 2014).

a6.4. **Critère 26.3** – Il existe pour l'ensemble des institutions financières des dispositions législatives qui imposent, lors de la demande d'agrément ou d'inscription, la communication d'informations sur la qualité des dirigeants et sur leur honorabilité professionnelle³. Par ailleurs, pour les établissements de crédit, les entreprises d'investissement, et les entreprises d'assurance, la BNB doit être informée au préalable lorsqu'est

1 Cf. 6.1 du rapport principal.

2 La loi du 31 juillet 2013 a supprimé la disposition de la loi du 2 août 2002 qui donnait à la FSMA la mission d'assurer le contrôle des entreprises et des opérations de crédit à la consommation, à partir d'une date d'entrée en vigueur à fixer par arrêté royal. Il a été décidé que le SPF Économie serait chargé du contrôle de la réglementation du crédit (hypothécaire et à la consommation) et que la FSMA serait chargée du contrôle de l'accès à l'activité des prêteurs et intermédiaires dans ces secteurs. Cette répartition des compétences a été concrétisée par la loi du 19 avril 2014. La partie de cette loi relative à la compétence de la FSMA entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2015. Le crédit à la consommation est dès lors pour l'instant de la compétence du SPF Économie.

3 Notamment art. 19 et 20 loi 25 avril 2014 ; art. 8 et 90 loi 9 juillet 1975 ; art. 59 à 61 loi 6 avril 1995 ; art. 62 loi du 21 décembre 2009.

envisagé un changement dans l'administration, la gestion ou la direction effective de l'institution, et elle peut s'opposer à la désignation de la personne concernée. Pour les intermédiaires d'assurance, et les courtiers en services bancaires et d'investissement, cette information concerne tout changement de contrôle de l'institution. Concernant le contrôle de l'actionnariat, lors de la demande d'agrément ou d'inscription, l'autorité de contrôle doit recevoir des informations sur les détenteurs de participation significative pouvant avoir une influence sur le contrôle de ces institutions financières⁴. L'autorité de contrôle peut refuser l'agrément ou l'inscription si elle considère que les personnes pressenties ne présentent pas les qualités nécessaires pour assurer une gestion saine et prudente de l'entreprise. Pour les établissements de crédit, les entreprises d'investissement, les sociétés de gestion d'organismes de placement collectif, les entreprises d'assurance, les établissements de monnaie électronique et les organismes de liquidation s'applique aussi un contrôle continu de l'actionnariat impliquant une notification préalable des acquisitions, accroissements, réductions et cessions de participations qualifiées dans un organisme financier. L'autorité de contrôle peut s'opposer à la réalisation de l'acquisition si elle a des motifs raisonnables de considérer que le candidat acquéreur ne présente pas les qualités nécessaires au regard du besoin de garantir une gestion saine et prudente de l'institution financière. Ces institutions financières doivent aussi procéder à des notifications informatives d'acquisition concernant les participations non qualifiées et à des déclarations occasionnelles et périodiques d'acquisition de titres qui font franchir les seuils de notifications préalables, qui permettent à l'autorité de contrôle de disposer d'une connaissance évolutive de la composition de l'actionnariat.

a6.5. **Critère 26.4** – La loi LBC/FT prévoit que les autorités de contrôle compétentes pour le contrôle des institutions financières soumises à des obligations de LBC/FT « peuvent » exercer leur contrôle sur base d'une appréciation des risques (art. 39 §1^{er} al.2). Le cadre général de contrôle en vigueur en Belgique prévoit néanmoins que les autorités en charge prennent en compte des éléments liés au risque : a) La réglementation et le contrôle des institutions financières soumises aux Principes fondamentaux par la BNB sont basés sur les Principes du Comité de Bâle sur la supervision bancaire, ainsi que sur les Principes de l'Organisation Internationale des Commissions de Valeurs et de l'Association Internationale des Contrôleurs d'Assurance. Toutes ces institutions financières sont soumises à un contrôle prudentiel selon une approche fondée sur les risques. La supervision de LBC/FT, y compris l'application de la surveillance consolidée du groupe, est menée dans le cadre de la surveillance globale des institutions financières mais peut être complétée par des contrôles spécifiques de conformité LBC/FT. b) Pour les autres institutions financières, la FSMA indique appliquer une approche de contrôle basée sur les risques. Le SPF Finances et le SPF Économie ne fournissent pas d'informations sur la méthode de contrôle appliquée pour Bpost ou envisagée pour les entreprises de crédit à la consommation et les entreprises de location financement. Les institutions financières offrant des services de transfert de fonds ou de valeurs, ou des services de change, font l'objet d'une réglementation et d'un contrôle de LBC/FT (cf. R. 14).

a6.6. **Critère 26.5** – Pour les institutions financières soumises à leur contrôle, la BNB et la FSMA ont mis en place des processus et des outils afin de leur permettre notamment de définir précisément le profil de risques prudentiels des institutions et d'identifier les priorités de contrôle prudentiel, individuellement pour chacune des institutions, et au niveau des différents secteurs dont elles sont responsables. Ces éléments tiennent compte en particulier de l'importance de l'institution pour le secteur, de ses procédures de contrôle interne, de sa structure, de la nature des activités dans lesquelles elle est engagée, du profil de ses clients et des caractéristiques des produits qu'elle offre. Le risque de BC/FT est l'une des composantes prises en compte pour définir le profil de risque prudentiel de l'institution, sans que soit suffisamment établie pour la BNB la part du risque de BC/FT identifié pour chacune des institutions. La fréquence et l'étendue des contrôles sont donc déterminés selon une approche fondée sur les risques prudentiels auxquels sont exposées les institutions financières. Pour la FSMA, des matrices de risques BC/FT ont été définies, à tout le moins au niveau des secteurs à contrôler, qui permettent d'évaluer le risque BC/FT mais, à l'exception des bureaux de change, l'impact sur la fréquence et l'étendue des contrôles à mener n'est pas clairement établi.

a6.7. **Critère 26.6** – La BNB et la FSMA revoient régulièrement le profil des risques des institutions placées sous leur contrôle, sans qu'il soit établi quelle part le risque de BC/FT joue dans l'étendue de cette révision.

4 Art. 18 et 46 à 54 loi 25 avril 2014; art. 67 et 67bis loi 6 avril 1995 ; art. 207 et 208 loi 3 août 2012 ; art. 23 et 24 loi 9 juillet 1975.

Elles précisent que la fréquence de la révision du profil peut être fonction de l'évolution du profil de risque d'une institution, y compris pour tenir compte d'importants événements ou développements survenant dans la gestion et les opérations de l'institution.

Pondération et conclusion

a6.8. Les insuffisances relatives à l'organisation de l'évaluation des risques de BC/FT et du contrôle sur place et à distance basé sur ces risques pèsent sur la notation. **La Belgique est partiellement conforme avec la R. 26.**

Recommandation 27 – Pouvoirs des autorités de contrôle

a6.9. La Belgique a été notée largement conforme lors de la 3^e évaluation (par. 553 et s. du REM 2005). La principale difficulté concernait l'absence de la réalité du contrôle des émetteurs ou gérants de cartes de crédit (autres que les établissements de crédit), des sociétés de location-financement et des sociétés de crédit à la consommation par la CTIF.

a6.10. **Critère 27.1** – La BNB et la FSMA sont dotées de pouvoirs généraux pour contrôler ou surveiller les institutions financières⁵. La loi LBC/FT leur reconnaît aussi des pouvoirs spécifiques, par exemple de prendre des sanctions administratives, à savoir procéder à la publication des décisions prises et/ou infliger une amende administrative d'un montant minimum de 250 EUR et maximum de 1 250 000 EUR (art.40).

a6.11. **Critère 27.2** – La loi LBC/FT reconnaît aux autorités de contrôle le pouvoir d'effectuer des inspections sur place (art. 39 §2 al. 2).

a6.12. **Critère 27.3** – La loi LBC/FT reconnaît aux autorités de contrôle le pouvoir d'obtenir tous les renseignements qu'elles jugent utiles concernant la manière dont ces institutions mettent en œuvre leurs obligations LBC/FT (art. 39 §2 al. 1).

a6.13. **Critère 27.4** – La gamme des sanctions offerte par la loi LBC/FT paraît limitée, dans la mesure où elle n'inclut que des mesures de publicité et des amendes administratives (art. 40). En revanche, elle semble satisfaisante pour les institutions financières relevant du contrôle de la BNB et la FSMA, qui peuvent en outre utiliser les mesures de contrainte dont elles disposent dans le cadre plus général de leurs pouvoirs de sanction en matière prudentielle⁶.

Pondération et conclusion

a6.14. Les lacunes constatées en matière de sanctions concernent les SPF Finances et Économie. Si le SPF Économie n'intervient pas sur des opérations à haut niveau de risque, en revanche, le SPF Finances est en charge du contrôle d'un important établissement de paiement européen qui est assujéti aux obligations de LBC/FT pour le service de transmission de fonds fourni en Belgique via Bpost (agent et point de contact central). **La Belgique est en grande partie conforme avec la R. 27.**

Recommandation 28 – Réglementation et contrôle des entreprises et professions non financières désignées

a6.15. La Belgique a été notée partiellement conforme lors de la 3^e évaluation (par. 674 et s. du REM 2005). Les modalités d'application de la loi LBC/FT n'avaient, en effet, pas été définies pour les professions non financières, et les systèmes de suivi et de contrôle des obligations de ces professions n'étaient pas en

5 Par exemple, art. 134 loi 25 avril 2014 ; art. 92 §1^{er} loi 6 avril 1995 ; art. 34 loi 2 août 2002.

6 Voir par exemple art. 234 §1^{er} loi 25 avril 2014 ; art. 104 §1^{er} loi 6 avril 1995 ; art. 26 §1^{er} loi 9 juillet 1975.

place, sauf pour les casinos. Par ailleurs, les organismes chargés des contrôles ne semblaient pas disposer de ressources suffisantes.

a6.16. L'article 21 al. 1 de la loi LBC/FT pose une interdiction générale pour l'ensemble des commerçants et prestataires de services d'accepter le paiement en espèces pour l'achat d'un bien ou d'un services d'un montant de 3 000 EUR ou plus, pour un montant n'excédant pas 10 % du prix d'achat et pour autant que ce montant ne soit pas supérieur à 3 000 EUR. Cette limitation aux paiements en espèces est importante dans le dispositif belge, dans la mesure où l'utilisation du numéraire est identifiée comme un facteur de risque et de vulnérabilité dans le pays. Le SPF Économie est en charge de détecter les infractions à cette disposition. L'analyse de la menace de BC/FT pourrait conduire à ce qu'un ou des secteurs particulièrement à risque se voit, par arrêté royal, imposer l'obligation d'informer la CTIF du non-respect de la limitation posée (art. 21 al.5).

a6.17. **Critère 28.1** – a) La Commission des Jeux de hasard (CJH), autorité qui dépend du Service Public Fédéral Justice, est l'autorité compétente pour délivrer les licences aux casinos. Ceux-ci peuvent bénéficier de licences supplémentaires pour exploiter des casinos en ligne, pour des activités identiques à celles opérées dans le casino « réel ». Les casinos en ligne étrangers doivent avoir une licence en Belgique et la CJH publie une liste des casinos en ligne interdits en Belgique. b) Il existe des conditions relatives à l'honorabilité des gérants et administrateurs pour l'obtention de l'agrément, ainsi que des obligations d'informations sur les actionnaires afin de déterminer les personnes exerçant le contrôle ou une influence (art. 31.4 de la loi du 7 mai 1999). L'exploitant du casino a une obligation de tenir la CJH informée des changements envisagés dans le personnel en charge de l'exploitation du casino et de ses actionnaires (art. 32.2 et 3). c) La CJH est aussi en charge des contrôles LBC/FT des casinos, sur la base des obligations de la loi LBC/FT, de l'Arrêté Royal du 6 mai 1999⁷ et de la loi du 7 mai 1999⁸.

a6.18. **Critère 28.2** – Pour l'ensemble des autres entreprises et professions non financières visées par le dispositif LBC/FT belge a été désignée une autorité en charge du contrôle du respect des obligations LBC/FT. Pour les agents immobiliers et les commerçants en diamants, il s'agit du Service Public Fédéral (SPF) Économie et pour les entreprises de gardiennage du SPF Intérieur. Les autorités en charge du contrôle des professionnels du droit et du chiffre sont des organismes relevant du droit public, dotés de pouvoirs d'organisation et de contrôle de la profession en vertu d'une loi.

a6.19. **Critère 28.3.** – L'ensemble des professions et entreprises non financières désignées ont défini des mesures réglementaires posant le principe de la surveillance de l'application des mesures LBC/FT. Les mesures applicables aux casinos ont toutefois été prises dans un cadre plus large que la prévention LBC/FT (cf. c. 28.1 et R. 22). Les prestataires de services aux sociétés ne sont pas couverts par la loi LBC/FT (cf. R.22)

a6.20. **Critère 28.4.** – a) La loi accorde à l'ensemble des autorités de contrôle LBC/FT des pouvoirs généraux d'obtenir la communication d'informations et de procéder à des inspections sur place (sauf pour les professions juridiques indépendantes et les professionnels du chiffre qui disposent cependant de ces pouvoirs en vertu de leurs règles professionnelles spécifiques) pour exercer leur mission de contrôle (art. 39 §2). b) Toutes les professions imposent des conditions d'intégrité et d'honorabilité pour l'accès à la profession des personnes physiques, à l'exception des commerçants en diamants. Il n'existe pas de règles relatives au contrôle de l'actionnariat ou des participations dans les cabinets d'agents immobiliers, ni dans les commerces en diamants. Pour les huissiers, les notaires et les avocats, seuls des professionnels habilités, et ayant satisfait aux conditions d'honorabilité et d'intégrité, peuvent gérer et administrer une étude ou un cabinet. Parmi les professionnels du chiffre, les réviseurs d'entreprises et les comptables et fiscalistes agréés exigent que des cabinets d'audit et/ou des contrôleurs légaux exercent le contrôle des sociétés et des cabinets, tant au niveau de l'actionnariat que des organes de gestion. Les experts comptables et conseils fiscaux posent des

A6

7 Arrêté Royal portant exécution de l'article 14bis §2 alinéa 2 de la loi LBC/FT qui fixe une liste de critères objectifs afin de faire des déclarations ciblées.

8 Loi sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs qui prévoit des dispositions relatives à l'obligation d'identification - Voir R. 22.

exigences étendues en matière de contrôle de l'actionnariat et de l'influence exercée au sein des personnes morales, à la fois lors de la demande d'inscription à la profession et tout au long de la vie de l'entreprise. c) Sans préjudice des mesures définies par d'autres lois ou règlements applicables aux autorités de contrôle de LBC/FT, l'article 40 de la loi LBC/FT leur accorde des pouvoirs de sanctions administratives. La gamme des sanctions administratives prévue par la loi n'inclut que des mesures de publicité et des amendes. Néanmoins, peuvent s'y ajouter des sanctions disciplinaires prévues au niveau de chaque profession et secteur d'activité. La loi n'établit pas de lien entre le manquement constaté et les sanctions applicables, mais les autorités de contrôle peuvent moduler l'importance de l'amende en fonction de la gravité des manquements et faire appel à l'arsenal de sanctions dont chacune d'entre elles dispose. L'absence d'indications relatives à la politique de sanctions rend difficile l'appréciation de leur caractère proportionnel.

a6.21. **Critère 28.5** – La loi LBC/FT prévoit que les autorités compétentes pour le contrôle des obligations de LBC/FT « peuvent » exercer leur contrôle sur base d'une appréciation des risques (art. 39 §1^{er} al.2). Les agents immobiliers, les entreprises de gardiennage, et les notaires indiquent prendre le risque en compte pour la détermination de leurs contrôles, sans en préciser le détail. Les critères de contrôle fixés pour les commerçants en diamant, et les experts comptables et fiscaux dans une certaine mesure, reposent essentiellement sur l'existence et la qualité du rapport annuel LBC/FT, qui détermine les professionnels à contrôler en priorité. Pour les autres professions et entreprises, des programmes de surveillance ont été établis sans appréciation du risque des professionnels de manière individualisée (par exemple les réviseurs d'entreprise), ni référence au risque du secteur dans son ensemble. Il n'est pas indiqué comment le profil de risque des assujettis impacte l'étendue et la fréquence des contrôles.

Pondération et conclusion

a6.22. Il existe plusieurs lacunes : l'absence de dispositions *fit and proper* touche notamment le secteur des diamantaires, reconnu comme à risque élevé. Par ailleurs, les défaillances constatées quant aux principes sur la base desquels les contrôles LBC/FT sont définis et le manque de prise en compte du risque BC/FT dans l'approche développé par l'ensemble des EPNFD pèsent sur la notation. **La Belgique est partiellement conforme avec la R. 28.**

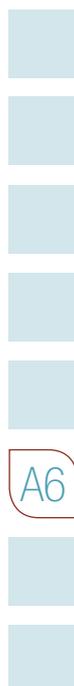
Recommandation 34 – Lignes directrices et retour d'informations

a6.23. La Belgique a été évaluée largement conforme lors de la 3^e évaluation (ancienne R.25, par. 545 et s. REM 2005). Le GAFI avait alors souligné le manque de lignes directrices, notamment à l'égard des professions non financières. La nouvelle R.34 de 2012 étend l'obligation aux autorités de contrôle et organismes d'autorégulation.

a6.24. **Critère 34.1 – Lignes directrices** : La CTIF diffuse sur son site internet des informations pédagogiques à la fois de nature générale et thématique (notamment en lien avec les obligations de gel des avoirs) en rapport avec la LBC/FT, et établit des lignes directrices à destination des professionnels et organismes assujettis. Elle entretient également des liens ponctuels mais continus avec les entités déclarantes via notamment sa participation à des séminaires de formation. Ses rapports annuels assistent les assujettis dans la compréhension des dispositions de LBC/FT. Le SPF Finances (Trésorerie) publie des informations concernant les sanctions, les mesures d'embargos et les transferts d'espèces.

a6.25. La BNB et la FSMA adressent des circulaires, et des mises à jour, à l'intention des institutions financières relevant de leur contrôle, en vue de leur fournir une vue systématique, exhaustive et cohérente des exigences de LBC/FT légales et réglementaires (y compris européennes), qui sont commentées. Elles exposent aussi leurs attentes concernant la mise en œuvre de ces obligations. En tant que de besoin, des circulaires communes sont prises. Le SPF Finances et le SPF Économie n'ont pas établi de lignes directrices pour les entreprises placées sous leur contrôle.

a6.26. Les autorités chargées du contrôle LBC/FT des EPNFD ont, dans leur majorité, communiqué sur les dispositions applicables en matière de LBC/FT, par la voie de circulaires, Vadémécum, notes explicatives qui ont pour vocation d'expliquer les mesures de LBC/FT applicables et d'en faciliter l'application. Il semble



cependant qu'aucune mesure spécifique n'ait été récemment prise pour les casinos, avocats des barreaux francophone et germanophone, et huissiers.

a6.27. *Retour d'informations* : La CTIF indique procéder à une revue qualité des déclarations reçues de chaque secteur ou d'une entité en particulier, sans que cette procédure soit formalisée, systématisée ou corresponde à des échanges régulièrement organisés. Par ailleurs, la CTIF contribue via son département d'analyse stratégique à une meilleure compréhension des tendances du BC/FT, analyse qui permet de mieux contextualiser les indices et soupçons des déclarants. Un retour d'information global sur les déclarations reçues est effectué à l'occasion du rapport annuel, tant par le biais des statistiques propres à chaque secteur déclarant que par les typologies exposées. Les analystes de la CTIF sont en contact avec les *compliance officers* : Les demandes d'informations complémentaires faites par la CTIF concernant certaines déclarations peuvent également contribuer à renforcer les futures déclarations lorsqu'elles pointent un manquement ou une imprécision. Ces différents niveaux d'examen peuvent conduire à informer une autorité de contrôle, de tutelle ou disciplinaire des constatations faites pour les professionnels placés sous sa responsabilité. Les autorités de contrôle ne participent ni ne prennent d'initiative quant aux retours d'informations sectoriels. De telles actions pourraient aider les déclarants à détecter et déclarer les opérations suspectes.

Pondération et conclusion

a6.28. Aucune mesure spécifique n'a récemment été prise par le SPF Finances et le SPF Économie, ni par les autorités en charge casinos, avocats des barreaux francophones et germanophone, et huissiers en matière de lignes directrices. Les autorités de contrôle ne participent ni ne prennent d'initiative quant aux retours d'informations sectoriels relatifs à la mise en œuvre des obligations déclaratives sur la base des observations faites lors de leurs contrôles. De telles actions pourraient aider les déclarants à détecter et déclarer des opérations suspectes. **La Belgique est largement conforme avec la R. 34.**

Recommandation 35 – Sanctions

a6.29. La Belgique a été notée largement conforme lors de la 3^e évaluation (par. 492 et s. du REM 2005), mais la proportionnalité des sanctions n'avait pas fait l'objet d'un examen particulier. La difficulté identifiée relevait de l'effectivité des sanctions pour certaines des institutions financières (émetteurs ou gérants de cartes de crédit autres que les établissements de crédit, des sociétés de location-financement et des sociétés de crédit à la consommation).

a6.30. **Critère 35.1** – Des sanctions administratives sont prévues par la loi LBC/FT pour les manquements aux obligations de vigilance, de conservation des documents, d'organisation interne, de déclaration d'opérations suspectes et de transmission d'informations commis par l'ensemble des organisations assujetties (art. 40). Ces sanctions peuvent également être appliquées concernant d'éventuels manquements aux obligations en matière d'embargo financier (R. 6) fixées par les Règlements européens⁹, dans la mesure où ils impliquent des manquements aux obligations de déclaration à la CTIF d'opérations suspectes d'être liées au FT, et de déficiences de l'organisation et de contrôle interne requis pour assurer une prévention efficace, tant du FT que du BC. Des sanctions pénales pour infractions aux obligations fixées par ces Règlements sont par ailleurs prévues (art. 6 loi du 13 mai 2003). Elles sont susceptibles d'être prononcées à l'encontre de toutes personnes physiques ou morales, en ce compris les institutions financières ou non financières assujetties à la loi du 11 janvier 1993. La loi LBC/FT vise les organismes assujettis, sans distinguer entre personnes physiques et morales. Les agents immobiliers précisent que les obligations de prévention de blanchiment leur incombent en tant que personnes physiques. Les notaires, les huissiers et les avocats sont toujours tenus personnellement responsables même s'ils exercent en société. Pour les professions comptables et les entreprises de gardiennage, les personnes morales, ainsi que les personnes physiques à l'origine des manquements peuvent être sanctionnées. Pour les institutions financières qui relèvent de leur contrôle, la

A6

9 Règlements 881/2002 (Al Qaeda), 2580/2001 (concernant certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme), 329/2007 (mesures restrictives à l'encontre de la République populaire démocratique de Corée) et 267/2012 (mesures restrictives à l'encontre de l'Iran).

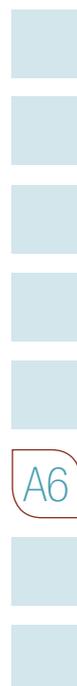
BNB et la FSMA peuvent aussi utiliser les mesures dont elles disposent dans le cadre plus général de leurs pouvoirs de sanction en matière prudentielle (cf. c. 27.4.). La gamme de sanctions paraît assez diversifiée. Pour apprécier la proportionnalité des sanctions, il n'est pas établi si et comment l'échelle ou la nature de ces sanctions peut varier en fonction de la nature et de l'étendue du manquement constaté, de l'institution à l'origine du manquement (ex. institution financière/profession non financière, taille et situation financière), de la prise en compte du montant de la transaction concernée pour déterminer le montant des sanctions administratives, de la gravité et du nombre de griefs, de l'état de récidive ou non, ou d'autre critère pertinent.

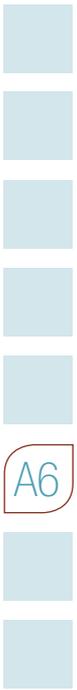
a6.31. **Critère 35.2** – Lorsque des sanctions sont prononcées à l'égard des personnes morales, ses dirigeants peuvent aussi être sanctionnés. Pour certaines EPNFD, cela requiert le prononcé d'une peine disciplinaire à son encontre. En ce qui concerne les institutions financières qui relèvent des compétences de la BNB et de la FSMA, l'implication directe de dirigeants dans la commission de manquements au titre desquels leur institution financière sera sanctionnée en vertu de l'article 40 de la loi du 11 janvier 1993 pourrait conduire à la remise en cause de l'honorabilité et/ou de l'expertise qui sont requises des dirigeants, et amener les autorités compétentes à user, en fonction de la gravité des faits pouvant être reprochés à ces dirigeants, des pouvoirs de contrainte que leur attribuent ces mêmes législations prudentielles (cf. 26.3). Ces autorités pourraient ainsi imposer aux institutions financières concernées, entre autres, de mettre fin aux fonctions des dirigeants concernés¹⁰.

Pondération et conclusion

a6.32. **La Belgique est en grande partie conforme avec la R. 35.**

10 Les autorités belges indiquent qu'elles examineront, à l'occasion de la transposition en droit belge de la 4^e Directive de LBC/FT actuellement en cours de négociation, la nécessité de clarifier les dispositions actuelles.





ACRONYMES

AGDA	Administration générale des douanes et accises
AISBL	Association internationale sans but lucratif
AR	Arrêté royal
ASBL	Association sans but lucratif
BC	Blanchiment de capitaux
BC/FT	Blanchiment de capitaux et Financement du terrorisme
BCE	Banque Carrefour Entreprises
BCE	Banque centrale européenne
BNB	Banque Nationale de Belgique
C.	Critère
CAF	Service de coordination anti-fraude de l'inspection spéciale des impôts
CBFA	Commission bancaire, financière et des assurances
CIC	Code d'instruction criminelle
CMRS	Comité Ministériel du Renseignement et de la Sécurité
CP	Code pénal
CPC	Code de procédure pénale
CRF	Cellule de renseignements financiers
CTIF	Cellule de traitement des informations financières (CRF belge)
DJF	Direction de la lutte contre la criminalité économique et financière de la police
DJP	Direction de la lutte contre la criminalité contre les personnes
DOS	Déclaration d'opérations suspectes
EPNFD	Entreprises et professions non financières désignées
FMI	Fonds Monétaire International
FSMA	Autorité des services et des marchés financiers (Financial Services and Markets Authority)
FP	Financement de la prolifération des armes de destruction massive
FT	Financement du terrorisme
GAFI	Groupe d'action financière
INP	Instruments négociables au porteur
ISI	Inspection Spéciale des Impôts
JIT	Equipe commune d'enquête (joint investigation team)
LBC	Lutte contre le blanchiment de capitaux
LBC/FT	Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
MoU	Memorandum of understanding
NI	Note interprétative
OBNL	Organisme à but non lucratif

ACRONYMES

OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCAM	Organe centrale pour l'analyse de la menace
OCDEFO	Office Central de la lutte contre la Délinquance Économique et Financière Organisée
OCSC	Organe central pour la saisie et la confiscation
OLAF	Office européen de lutte anti-fraude
OBNL	Organisme à but non-lucratif
ONU	Organisation des Nations Unies
PIB	Produit intérieur brut
PJF	Directions judiciaires déconcentrées
Plan R	Plan radicalisme
PPE	personne politiquement exposée
R.	Recommandation du GAFI
RS	Recommandation spéciale du GAFI (avant les modifications de 2012)
RCSNU	Résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies
REM	Rapport d'évaluation mutuelle
RI	Résultat immédiat
SA	Société anonyme
SCA	Société en commandite par actions
SPF	Services publics fédéraux (administrations ministérielles) : SPF Économie, SPF Intérieur, SPF Finance, SPF Affaires étrangères, SPF Mobilité et Transports
SPRLS	Société privée à responsabilité limitée
SCRL	Société coopérative à responsabilité limitée
SCRI	Société coopérative à responsabilité illimitée
SNC	Société en nom collectif
UE	Union européenne