

## Circulaire

Bruxelles, le 12 juillet 2016

Référence: NBB\_2016\_32

vosre correspondant:

Arthur Van Damme  
tél. +32 2 221 35 04 – fax +32 2 221 31 04  
arthur.vandamme@nbb.be

### **Avis de l'Autorité bancaire européenne (ABE) on the application of customer due diligence measures to customers who are asylum seekers from higher-risk third countries (EBA-Op-2016-07)**

#### Champ d'application

*Toutes les entreprises soumises au contrôle de la Banque nationale de Belgique qui, parce qu'elles tombent dans le champ d'application de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, sont soumises aux obligations légales et réglementaires visant à prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ces entreprises sont dénommées ci-après les « établissements financiers ».*

#### Résumé/Objectif

*La présente circulaire transpose dans le cadre prudentiel belge l'avis de l'ABE du 12 avril 2016 « on the application of customer due diligence measures to customers who are asylum seekers from higher-risk third countries ». Elle précise par ailleurs les modalités d'application en Belgique, par les établissements financiers, de cet avis de l'ABE.*

#### Structure

1. Contexte
2. Transposition de l'avis de l'ABE dans le cadre prudentiel belge
3. Modalités d'application en Belgique des orientations exposées dans l'avis de l'ABE

Madame,  
Monsieur,

La présente circulaire transpose dans le cadre prudentiel belge l'avis de l'ABE du 12 avril 2016 *on the application of customer due diligence measures to customers who are asylum seekers from higher-risk third countries* (EBA-Op-2016-07). Elle apporte par ailleurs des précisions complémentaires sur l'application concrète, en Belgique, des orientations exposées dans l'avis de l'ABE.

La présente circulaire comprend en annexe le texte anglais intégral de l'avis de l'ABE, disponible par ailleurs sur le site internet de la Banque nationale de Belgique (ci-après « la Banque »).

## 1. Contexte

L'Europe et, notamment, la Belgique sont actuellement confrontées à un afflux important de réfugiés qui y demandent l'asile. Il est important que ces demandeurs d'asile puissent avoir accès au système financier pendant leur séjour en Europe et en Belgique. Cela permet en effet d'éviter qu'ils se tournent vers des prestataires irréguliers de services financiers à l'égard desquels aucun contrôle en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) ne peut être exercé, ce qui pourrait stimuler le développement d'une telle offre illégale de services financiers. De plus, l'accès des demandeurs d'asile à l'offre de services financiers (de base) leur permet de prendre part à la vie en société pendant leur séjour en Europe et en Belgique (réception d'une rémunération, exécution de paiements, etc.)<sup>1</sup>.

L'octroi de l'accès aux services financiers (de base) pour les demandeurs d'asile pose des défis majeurs dans le chef des établissements financiers, en particulier sur le plan de l'application correcte de la réglementation LBC/FT en vigueur. Ainsi, la vérification de l'identité des demandeurs d'asile pose des difficultés lorsque cette vérification ne peut s'opérer à l'aide des documents d'identification traditionnels comme la carte d'identité ou le passeport, ou lorsque des doutes sont possibles quant à l'authenticité des documents d'identification alternatifs présentés. Ces difficultés sont exacerbées lorsque les demandeurs sont originaires de pays présentant un risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme (risque BC/FT) accru, au motif notamment que des groupes terroristes opèrent dans certains de ces pays. Les établissements financiers sont en effet tenus de veiller, au besoin, à appliquer les sanctions financières et les embargos financiers en vigueur, en ce compris le gel des fonds de certaines personnes ou entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Pour toutes ces raisons, l'ABE estime qu'il convient de publier un avis fournissant des orientations aux établissements financiers sur la manière dont ils peuvent se conformer à leurs obligations légales en matière de LBC/FT, sans devoir refuser à des demandeurs d'asile l'accès au système financier.

## 2. Transposition de l'avis de l'ABE du 12 avril 2016 dans le cadre prudentiel belge

Bien que l'avis de l'ABE du 12 avril 2016 ne concerne en principe que certaines catégories d'établissements soumis au contrôle de la Banque (les établissements de crédit, les sociétés de bourse, les établissements de paiement, etc.), la problématique abordée dans cet avis peut également s'avérer pertinente pour d'autres catégories d'établissements financiers tombant dans le champ d'application de la réglementation belge en matière de LBC/FT (par exemple les sociétés d'assurance-vie). Il va sans dire que ce sont surtout les établissements proposant des services financiers de base à des demandeurs d'asile qui devront faire face à cette problématique (l'on songe aux établissements de crédit pour les services bancaires de base, et aux établissements de paiement pour les paiements transfrontaliers). La Banque estime que les demandeurs d'asile ne chercheront guère à obtenir l'accès à d'autres produits ou

<sup>1</sup> A ce propos, la Banque renvoie également les établissements financiers à leurs obligations découlant de la législation belge anti-discrimination.

services financiers (tels que les produits d'assurance-vie, la gestion de portefeuille, etc.). Il ne saurait toutefois être totalement exclu que le cas se présente.

La Banque estime dès lors utile de joindre l'avis de l'ABE du 12 avril 2016 en annexe à la présente circulaire, afin d'en diffuser les orientations auprès des établissements financiers soumis à son contrôle. L'insertion de l'avis de l'ABE dans la présente circulaire intègre de ce fait ledit avis dans son intégralité au cadre prudentiel belge applicable aux établissements financiers visés.

### 3. Modalités d'application en Belgique des orientations exposées dans l'avis de l'ABE

#### 3.1. Introduction: application des orientations aux relations d'affaires conclues avec des demandeurs d'asile et aux opérations occasionnelles effectuées pour le compte d'un demandeur d'asile

Dans les chapitres qui suivent, les difficultés auxquelles devront faire face les établissements financiers sur le plan de la LBC/FT dans leurs relations avec les demandeurs d'asile sont, à des fins de lisibilité, traités systématiquement à la lumière de la conclusion d'une relation d'affaires entre l'établissement financier et le demandeur. La Banque tient toutefois à souligner que la plupart des difficultés abordées dans la présente circulaire s'appliquent de manière analogue aux opérations occasionnelles effectuées par les établissements financiers pour des demandeurs d'asile avec lesquels ils n'entretiennent pas de relation d'affaires. L'on peut à cet égard renvoyer par ailleurs à la précision que donne l'ABE lorsqu'elle souligne que les établissements financiers doivent être conscients que leur capacité à recenser, à évaluer et à maîtriser correctement les risques BC/FT dans le cadre d'opérations occasionnelles seront limités. Dès lors, les établissements financiers devraient, dans de tels cas, prendre les mesures nécessaires pour capter ces risques de manière appropriée.

#### 3.2. L'identification du client et la vérification de son identité

##### a) *Orientations contenues dans l'avis de l'ABE*

L'avis de l'ABE du 12 avril 2016 expose tout d'abord des orientations portant sur la vérification de l'identité des demandeurs d'asile. La réglementation européenne en matière de LBC/FT prévoit en effet que les établissements financiers doivent toujours prendre les mesures nécessaires de vigilance à l'égard de la clientèle. Cela implique notamment qu'ils doivent vérifier l'identité de leurs clients sur la base d'informations disponibles dans une source fiable et indépendante. À l'égard des demandeurs d'asile, cette obligation de vérifier l'identité du client est souvent compliquée, ces demandeurs d'asile n'étant habituellement pas en mesure, à leur arrivée en Europe, de produire un document d'identification traditionnel comme une carte d'identité ou d'un passeport. Et même si elles sont à même de présenter un tel document, les établissements financiers devront souvent faire face à des difficultés pour vérifier si le client est bien la personne qu'il prétend être.

En revanche, les demandeurs d'asile se verront toujours remettre à leur arrivée en Europe un document d'identification émis par un État membre et attestant leur statut et leur droit de résidence. L'ABE estime que ces documents d'identification peuvent suffire, conformément à la réglementation européenne en matière de LBC/FT, pour vérifier l'identité du demandeur d'asile. Les établissements financiers doivent toutefois vérifier à cet égard que la date de validité du document présenté par le demandeur n'a pas expiré, que le document a été émis par une autorité nationale ou locale, et qu'il mentionne le nom complet et la date de naissance du client (ainsi qu'éventuellement un numéro d'identité ou d'enregistrement, une photo et une adresse). Les établissements financiers peuvent également toujours prendre contact avec l'autorité qui a délivré le document pour déterminer s'il est valable (c'est-à-dire non falsifié).

## *b) Application en Belgique*

En ce qui concerne plus spécifiquement l'application de ces orientations en Belgique, la Banque rappelle tout d'abord l'article 7 du règlement du 23 février 2010 de la CBFA relatif à la prévention du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme<sup>2</sup>. Son alinéa 1<sup>er</sup> prévoit que la vérification de l'identité du client doit en principe toujours être opérée au moyen de la carte d'identité. Pour les personnes qui résident à l'étranger, la vérification peut également être opérée au moyen de leur passeport. La version coordonnée de la circulaire CBFA\_2010\_09 « Devoirs de vigilance à l'égard de la clientèle, la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, et la prévention du financement de la prolifération des armes de destruction massive »<sup>3</sup> (ci-après la « circulaire CBFA\_2010\_09 ») précise – au chapitre 4.2.4.1.1 – que dans des cas exceptionnels, notamment lorsque la carte d'identité du client est en cours d'émission par les autorités belges compétentes, d'autres documents émis par des autorités belges ou étrangères peuvent être admis comme documents probants dans l'attente que la vérification puisse être à nouveau opérée ultérieurement au moyen de la carte d'identité du client.

L'alinéa 2 de l'article 7 du règlement du 23 février 2010 prévoit quant à lui que lors de l'identification de personnes de nationalité étrangère établies en Belgique qui, en raison de leur statut légal sur le territoire belge, ne disposent pas d'une carte d'identité délivrée par les autorités belges, la vérification de leur identité peut être opérée au moyen de leur certificat d'inscription au registre des étrangers en cours de validité, ou, lorsqu'ils n'en disposent pas en raison de leur statut, au moyen d'un document en cours de validité émis par les autorités publiques belges. La circulaire CBFA\_2010\_09 précise à cet égard – au chapitre 4.2.4.1.2 – qu'il peut s'agir d'une carte d'identité, d'un certificat d'inscription au registre des étrangers, ainsi que de l'une des différentes annexes à l'arrêté royal du 8 octobre 1981<sup>4</sup>. Certains de ces documents peuvent être très spécifiques, et intimer par exemple l'ordre de quitter le territoire. Ces documents peuvent eux aussi être utilisés par les demandeurs d'asile comme documents d'identification dans le cadre de la législation en matière de LBC/FT, même si, en ce cas, les établissements financiers doivent veiller à ce que les opérations que le client veut encore effectuer en Belgique soient en accord avec la durée limitée de leur séjour en Belgique.

L'identité des demandeurs d'asile doit donc en principe toujours être vérifiée, en application de l'article 7, alinéa 2, du règlement du 23 février 2010, au moyen d'une carte d'identité délivrée par les autorités belges ou d'un autre document de séjour en cours de validité émis par les autorités publiques belges. Bien que cela ne soit pas expressément prévu au chapitre 4.2.4.1.2 de la circulaire CBFA\_2010\_09 (au sujet des personnes de nationalité étrangère établies en Belgique), il est admis dans ce cas-ci également, par analogie avec les dispositions contenues dans ladite circulaire en son chapitre 4.2.4.1.1 (voir ci-dessus), que l'identité des demandeurs d'asile qui ne disposent pas encore d'une carte d'identité délivrée par les autorités belges ou d'un autre document de séjour en cours de validité émis par les autorités publiques belges, soit vérifiée, à titre exceptionnel et transitoire, à l'aide d'un passeport délivré par une autorité étrangère. Cette vérification reste dans ce cas valable dans l'attente que la vérification puisse être à nouveau opérée ultérieurement au moyen de la carte d'identité du client ou du document de séjour émis par les autorités publiques belges.

<sup>2</sup> Tel qu'approuvé par l'arrêté royal du 16 mars 2010, MB 24 mars 2010.

<sup>3</sup> Circulaire CBFA\_2010\_09 du 6 avril 2010 modifiée par la circulaire CBFA\_2011\_09 du 1<sup>er</sup> mars 2011.

<sup>4</sup> Arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, MB 27 octobre 1981.

### 3.3. Mesures de maîtrise des risques

#### a) *Introduction*

La Banque souligne que les obligations portant sur l'identification et la vérification de l'identité des clients ne sont pas des obligations purement administratives, mais qu'elles doivent permettre aux établissements financiers de respecter leurs obligations en matière de politique d'acceptation des clients, de vigilance constante et de déclaration à la Cellule de traitement des informations financières (CTIF).

Il importe dès lors que les établissements financiers puissent, dans les limites du raisonnable, se faire une idée, sur la base des documents et des informations qu'ils recueillent, du profil du client et des services que le client souhaite obtenir. Les établissements financiers sont alors en mesure de procéder à une évaluation des risques de BC/FT qui peuvent être associés à cette relation d'affaires, et de prendre les mesures appropriées de maîtrise des risques, tels qu'un degré accru de vigilance constante ou la limitation des services financiers à un service de base.

Il est à noter également dans ce contexte que les documents ou informations qui s'avèrent de manière patente avoir été falsifiés ou ne pas correspondre à la personne qui les produit ne peuvent être acceptés ni pris en considération pour l'évaluation des risques de BC/FT associés au profil du client. Dans de tels cas, l'établissement financier doit probablement procéder par ailleurs à la déclaration de ces faits à la CTIF en application de l'article 25 de la loi du 11 janvier 1993.

#### b) *Orientations contenues dans l'avis de l'ABE*

L'avis de l'ABE du 12 avril 2016 rappelle aux établissements financiers que lorsqu'ils nouent une relation d'affaires avec des demandeurs d'asile, ils sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour maîtriser les risques de BC/FT associés à cette relation. L'ABE a souligné à cet égard que les informations recueillies par les établissements financiers sur le demandeur d'asile doivent leur permettre de procéder à une bonne évaluation des risques de BC/FT associés à chaque relation d'affaires, l'accent étant mis sur le fait que cette évaluation des risques doit s'opérer sur une base individuelle. Les établissements financiers sont par ailleurs tenus de prendre les mesures appropriées pour maîtriser ces risques, une distinction pouvant être établie entre les mesures suivantes:

- Assurer un suivi adéquat, adapté au profil de chaque client, de la relation d'affaires (devoir de vigilance), d'une part en vérifiant si les opérations effectuées par le client sont en accord avec le profil du client tel qu'établi par l'établissement financier, et d'autre part en gardant à jour les informations relatives au client.
- Offrir aux clients ayant le statut de demandeur d'asile des services financiers adaptés aux risques de BC/FT associés au profil de ces clients, par exemple en s'abstenant de leur proposer certains produits ou en ne les leur proposant que dans certaines limites.
- Assurer une organisation appropriée au sein de l'établissement financier pour être en mesure de maîtriser de manière appropriée les risques particuliers de BC/FT associés à la conclusion de relations d'affaires avec des demandeurs d'asile (analyse des risques, procédures internes, documentation, formation du personnel).

### *c) Application en Belgique*

Comme on l'a noté ci-dessus, il convient de ne pas considérer l'identification du client et la vérification de son identité comme une simple obligation administrative. L'identification et la vérification de l'identité du client doit permettre à l'établissement financier de se faire une idée du profil du client (principe de connaissance du client), afin d'être en mesure de prendre les mesures appropriées de maîtrise des risques.

- Maîtrise des risques par le suivi de la relation d'affaires avec les demandeurs d'asile

L'identification et la vérification de l'identité des demandeurs d'asile devront souvent s'opérer au moyen de documents qui sont moins fiables que les documents d'identification traditionnels, et donnent donc moins de certitude aux établissements financiers quant à l'identité du demandeur d'asile qui souhaite nouer avec eux une relation d'affaires.

Il est donc important que les établissements financiers recueillent, dans le cadre de leur politique d'acceptation des clients, les informations nécessaires pour se faire une bonne idée du profil du demandeur d'asile et de ses attentes par rapport à la relation d'affaires (voir pour plus d'explications à cet égard les chapitres 5.1 et suivants de la circulaire CBFA\_2010\_09). Le chapitre 5.2.3 de la circulaire CBFA\_2010\_09 précise ensuite que les établissements financiers sont tenus de définir des critères de risque spécifiques pour pouvoir, dans le cadre de l'acceptation des clients, répartir leurs clients de manière appropriée dans l'échelle des risques. Ils doivent à cet égard prendre en compte tant les caractéristiques des produits et services qu'ils proposent que les caractéristiques du client. La Banque estime qu'il serait toutefois indiqué que les établissements financiers établissent des critères complémentaires de risque pour les cas où l'identification et la vérification de l'identité du client doit s'opérer au moyen de documents d'identification moins fiables, afin, ce faisant, de tenir compte du risque découlant du caractère plus aléatoire de cette identification pour la classification appropriée du client dans l'échelle des risques.

Sur la base des informations recueillies quant aux caractéristiques du client (par exemple la nature, le nombre, l'origine et la destination des opérations à effectuer), et en tenant compte des caractéristiques des produits et services qu'ils proposent, les établissements financiers doivent alors, sur la base d'une analyse fondée sur les risques, définir un niveau approprié de vigilance, qui doit être appliqué dans le cadre du suivi des opérations effectuées ou à effectuer (voir à cet égard les chapitres 6.1. et suivants de la circulaire CBFA\_2010\_09). Le niveau de vigilance ainsi établi doit bien évidemment être cohérent par rapport à la place attribuée au client sur l'échelle des risques dans le cadre de l'acceptation des clients.

- Maîtrise des risques par la limitation des services financiers

Les demandeurs d'asile qui, à leur arrivée en Europe, cherchent à avoir accès à des services financiers n'auront généralement besoin que de services financiers de base. Proposer à des demandeurs d'asile un service de base comprenant des produits ou des services plus difficiles à utiliser aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme peut dès lors constituer une manière efficace de maîtriser les risques de BC/FT susceptibles d'être associés à ces relations d'affaires.

Dans ce contexte, la Banque souligne que l'article VII.57, § 2, du Code de droit économique prévoit que tout établissement de crédit doit offrir un service bancaire de base et que tout consommateur a droit en principe à ce service bancaire de base. L'article VII.59, § 2, du texte précité prévoit toutefois que l'établissement de crédit peut refuser une demande ou résilier le service bancaire de base en cas notamment de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Ces dispositions à l'appui, la Banque estime qu'il est peu probable que les établissements de crédit puissent refuser le service bancaire de base à des demandeurs d'asile au seul motif qu'ils sont originaires d'un pays présentant un risque de BC/FT accru et/ou parce qu'ils ont des difficultés à établir leur identité de façon fiable. De l'avis de la Banque, le refus du service bancaire de base n'est possible que s'il peut être établi sur la base d'éléments spécifiques que le consommateur est ou pourrait être impliqué dans le blanchiment de

capitaux ou le financement du terrorisme (ou lorsque trouve à s'appliquer l'un des autres motifs de refus prévus par le Code de droit économique). La décision de refus (ou de résiliation) du service bancaire de base doit par ailleurs toujours être justifiée et documentée.

Par analogie avec ce qui a été expliqué ci-dessus pour le service bancaire de base, les établissements financiers autres que les établissements de crédit peuvent eux aussi limiter les services financiers qu'ils offrent aux demandeurs d'asile si cela est nécessaire pour maîtriser les risques de BC/FT associés à cette relation d'affaires.

Néanmoins, la limitation au seul service bancaire de base pour les demandeurs d'asile ne peut constituer une procédure standard dans laquelle l'établissement financier ne tiendrait pas compte des caractéristiques individuelles du client, des risques LBC/FT associés au profil du client et/ou des besoins financiers spécifiques de ce client. Il ne peut être exclu que des demandeurs d'asile, en particulier s'ils sont amenés à séjourner pendant une période prolongée en Belgique, aient des besoins financiers spécifiques pour lesquels une offre de services financiers plus large serait nécessaire. Si un établissement financier était amené dans un tel cas à décider qu'en dépit de la demande exprimée par le demandeur d'asile de disposer de services plus larges, seul un service bancaire de base peut être proposé, une telle décision devrait être justifiée sur une base individuelle à la lumière des risques de BC/FT associés à la relation d'affaires. L'établissement financier concerné doit également veiller à ce que la justification de cette décision soit, dans un tel cas, dûment documentée.

La Banque tient par ailleurs à souligner que la limitation des services financiers proposés par les établissements financiers aux demandeurs d'asile n'exempte pas les établissements de l'obligation de continuer, dans ces cas-là également, à soumettre la relation d'affaires et les opérations effectuées par le client, à une vigilance constante fondée sur les risques.

- Maîtrise des risques par la mise en œuvre de mesures d'accompagnement

Enfin, la Banque attire l'attention des établissements financiers sur la nécessité de prendre également les mesures d'accompagnement appropriées pour maîtriser les risques de BC/FT associés à la conclusion d'une relation d'affaires avec des demandeurs d'asile. Il s'agit ici notamment de la formation du personnel, à l'établissement et à la communication d'instructions claires à l'intention du personnel, à l'établissement explicite de procédures particulières à suivre pour les clients ayant le statut de demandeur d'asile, à la conservation des données, etc.

\*

\* \*

Veillez noter que nous adressons une copie de la présente aux commissaires, réviseurs agréés, de votre établissement.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Jan Smets  
Gouverneur

*Annexe : 1*