

**VERSION NON-NOMINATIVE**

**DÉCISION  
DE LA COMMISSION DES SANCTIONS DE LA BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE  
DU 20 AVRIL 2017**

**DANS L'AFFAIRE  
X**  
dont le siège est sis à (...)

**I Procédure**

Sur le vu du rapport de l'auditeur et de ses conclusions, le comité de direction de la Banque nationale de Belgique (ci-après la « BNB ») a décidé, en sa séance du 4 octobre 2016, de saisir la commission des sanctions en application de l'article 36/10, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique (ci-après, la « loi organique »). X (ci-après, l'« établissement de crédit ») en a été informé par lettre du 10 octobre 2016.

Conformément à l'article 36/11, § 1<sup>er</sup> de la loi organique, l'établissement de crédit a disposé d'un délai de deux mois pour faire part de ses observations écrites au président de la commission des sanctions. Par lettre du 8 décembre 2016, ses avocats ont fait tenir à ce dernier lesdites observations sous forme d'un mémoire ainsi que le dossier de pièces y afférent.

Par lettre du 12 décembre 2016, le président de la commission des sanctions a informé l'auditeur que la possibilité lui était donnée de déposer dans un délai d'un mois un mémoire en réponse aux observations écrites de l'établissement de crédit, étant précisé que s'il était fait usage de cette faculté, l'établissement de crédit disposerait d'un délai de deux semaines pour déposer un mémoire en réplique. Par lettre de même date, le président en a informé l'établissement de crédit et, en même temps, lui a communiqué la composition de la commission des sanctions dont il pouvait récuser les membres s'il y avait lieu, et l'a prévenu des dates prévues pour l'audience.

Par lettre du 13 janvier 2017, l'auditeur a communiqué au président de la commission des sanctions son mémoire en réponse et l'a prévenu qu'elle présenterait ce mémoire et ses conclusions à l'audience du 20 février 2017.

Par lettre du 30 janvier 2017, l'établissement de crédit a informé le président qu'il avait usé de la possibilité qui lui avait été offerte, de déposer un mémoire en réplique au mémoire en réponse de l'auditeur, et lui a communiqué son mémoire en réplique ainsi que son annexe, étant la lettre du 12 décembre 2016 précitée.

L'audience s'est tenue, comme annoncé, le 20 février 2017.

Ont comparu l'auditeur (...), assisté de Madame (...), Monsieur (...), représentant le comité de direction de la BNB ainsi que Maîtres (...) et (...), avocats au Barreau de Bruxelles, représentant l'établissement de crédit accompagnés de Monsieur (...) (Service Juridique de l'établissement de crédit).



Après avoir entendu l'auditeur, le représentant du comité de direction et, en dernier lieu, les avocats de l'établissement de crédit, les débats ont été déclarés clos et l'affaire mise en délibéré.

## **II Exposé des faits**

Les faits sont exposés en détail dans la 'PARTIE III' du rapport de l'auditeur. Une copie de ce rapport et de ses annexes a été transmise à l'établissement de crédit.

Ramenés à l'essentiel, ces faits sont les suivants.

Le 12 avril 2013, un compte à vue a été ouvert à l'agence de (...) au nom de la SPRL (...) (ci-après, la SPRL).

Selon ses statuts, cette société de droit belge a été constituée le (...) et a un objet social large et hétéroclite consistant dans (...) énumération dont il est précisé qu'elle est non limitative.

Depuis le 3 avril 2013, elle a pour unique associé, gérant et bénéficiaire effectif Monsieur (...), de nationalité pakistanaise, domicilié à (...). Lors de la demande d'ouverture du compte, il est apparu de l'entretien avec le client, que la société avait en réalité pour objet la vente de cartes téléphoniques, qui diffère des activités énumérées dans son objet social et de celle de 'Lavage' enregistré dans la base de données (...), à la suite de quoi une tentative a été faite au niveau de l'agence pour remplacer cette mention erronée par l'indication de l'activité réelle, mais sans succès.

Le Back Office a été informé de cette tentative. Néanmoins, au lieu d'introduire dans la base de données (...) le code correspondant à l'activité réelle de la société, il y a introduit, de sa propre initiative, le code 'Lavage automatique de voitures automobiles' mentionné dans les statuts et évoqué dans la raison sociale de la société et figurant dans son inscription à la Banque-Carrefour des Entreprises.

Le compte, ouvert le 12 avril 2013, a été clôturé d'office par l'établissement de crédit le 4 septembre 2014 à la suite de la détection des opérations de blanchiment et de leur déclaration à la Cellule de Traitement des Informations Financières (ci-après, la « CTIF »).

Sur la période pendant laquelle ce compte est resté actif, soit entre le 12 avril 2013 et le 4 juin 2017, 2.790 dépôts en espèces ont été effectués à raison de 55 à 261 dépôts selon le mois, avec une fréquence de plusieurs dépôts par jour, parfois à très brefs intervalles. Au cours de la même période, les dépôts ont été systématiquement suivis de virements effectués de manière électronique, à quelques exceptions près, soit le même jour que les dépôts, soit quelques jours après ceux-ci pour un montant correspondant, pour un total de 11.360.931,34 euros. Hormis quelques menues dépenses, le compte n'a pas enregistré d'autres opérations que ces dépôts en espèces et ces virements, ces derniers étant effectués au profit de quelques sociétés de téléphonie.

Durant toute cette période, le système automatique de surveillance (...) de l'établissement de crédit n'a généré aucune alerte ayant permis de détecter ces mouvements de compte. Ce n'est finalement que le 11 avril 2014, après que le service de gestion des fraudes de l'établissement de crédit a attiré l'attention de son département AML sur un virement suspect de la SPRL, que le modus operandi suivi par celle-ci a été détecté. La déclaration à la CTIF a été faite le 2 juin 2014.



### III En droit

#### A. DISPOSITIONS LÉGALES ET RÉGLEMENTAIRES APPLICABLES

Les textes qui imposent aux organismes financiers des obligations en matière de prévention, de détection et de lutte contre le blanchiment que l'établissement de crédit est suspecté d'avoir violées, sont les suivants:

**Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment dans sa version en vigueur à l'époque des faits, soit entre le 12 avril 2013 et le 4 juin 2014 (ci-après, la « loi »).**

**Article 14, § 1<sup>er</sup>** : *“Les organismes et les personnes visés aux articles 2, § 1<sup>er</sup>, 3 et 4, doivent exercer une vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires et procéder à un examen attentif des opérations effectuées et, si nécessaire, de l'origine des fonds, et ce, afin de s'assurer que celles-ci sont, cohérentes avec la connaissance qu'ils ont de leur client, de ses activités professionnelles et de son profil de risque.*”

*Les organismes et les personnes visés aux articles 2, § 1<sup>er</sup>, 3 et 4 examinent avec une attention particulière, toute opération ou tout fait qu'ils considèrent particulièrement susceptible d'être lié au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme et ce, en raison de sa nature ou de son caractère inhabituel par rapport aux activités du client ou en raison des circonstances qui l'entourent ou de par la qualité des personnes impliquées.”*

**Article 25** : *“Hors les cas visés aux articles 23 et 24, lorsque les organismes ou les personnes visés à l'article 2, § 1<sup>er</sup> ont connaissance d'un fait qui pourrait être l'indice d'un blanchiment de capitaux ou d'un financement du terrorisme, ils en informent par écrit ou par voie électronique immédiatement la cellule de traitement des informations financières. Dès réception de l'information, la cellule en accuse réception.”*

**Article 40, alinéa 1<sup>er</sup>** : *“Sans préjudice des mesures définies par d'autres lois ou d'autres règlements, l'autorité compétente visée à l'article 39 peut, en cas de non-respect par les organismes ou par les personnes visés aux articles 2, § 1<sup>er</sup>, 3 et 4, des articles 7 à 20, 23 à 30, et 33 de la présente loi, du Règlement (CE) n° 1781/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds, ou des arrêtés pris pour leur exécution:*

*1° procéder à la publication, suivant les modalités qu'elle détermine, des décisions et mesures qu'elle prend;*

*2° infliger une amende administrative dont le montant ne peut être inférieur à 250 EUR et ne peut excéder 1.250.000 EUR après avoir entendu les organismes ou les personnes dans leur défense ou du moins les avoir dûment convoqués; l'amende est perçue au profit du Trésor par l'Administration de la T.V.A, enregistrement et domaines.”*

**Règlement de la Commission bancaire, financière et des assurances du 23 février 2010 relatif à la prévention du blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, approuvé par arrêté royal du 16 mars 2010, tel qu'en vigueur à l'époque des faits (ci-après, le « règlement »).**

**Article 12** : *“Lors de l'identification de clients visés à l'article 7, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1° et 2° de la loi, les organismes recueillent et enregistrent toutes informations nécessaires pour permettre*



*la mise en application de la politique d'acceptation des clients conformément au chapitre 8 et le devoir de vigilance à l'égard des relations d'affaires et des opérations conformément au chapitre 9."*

**Article 26 :** "Les organismes arrêtent et mettent en œuvre une politique d'acceptation des clients appropriée aux activités qu'ils exercent, permettant de soumettre l'entrée en relations d'affaires ou la conclusion d'opérations avec les clients à un examen préalable des risques de réputation associés au profil du client et à la nature de la relation d'affaire ou de l'opération souhaitée. La politique d'acceptation des clients doit prévoir une attribution des compétences de décision au niveau hiérarchique adéquat pour tenir compte de l'importance de ces risques. La politique d'acceptation des clients doit également permettre à l'organisme de concourir pleinement à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme par une prise de connaissance et un examen appropriés des caractéristiques des nouveaux clients et/ou des services ou opérations pour lesquels ils les sollicitent.

*Par application de leur politique d'acceptation des clients, les organismes répartissent leurs clients en différentes catégories de risques auxquelles s'appliquent des exigences de niveaux différents. Ces catégories sont définies sur la base de critères objectifs de risque qui sont combinés de manière cohérente entre eux pour définir une échelle appropriée des risques. Celle-ci tient pleinement compte:*

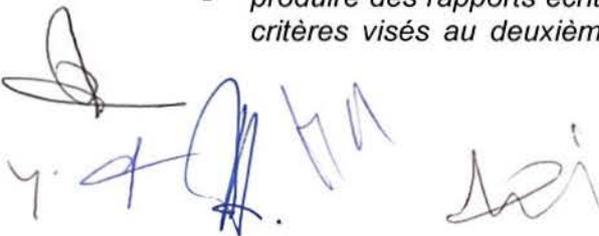
- *des situations de risque accru de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme définies à l'article 12, §§ 2, 3 et 4, de la loi et à l'article 27 du présent règlement, et*
- *des critères de risque définis par chaque organisme pour ce qui le concerne en tenant compte, notamment, des caractéristiques des services et produits qu'il offre et de celles de la clientèle à laquelle il s'adresse.*

*La politique d'acceptation des clients peut également tenir compte des situations de risque faible de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme définies à l'article 11, §§ 1<sup>er</sup> et 2, de la loi."*

**Article 32 :** "Les organismes complètent la surveillance de première ligne par une surveillance de seconde ligne exercée par un système de surveillance permettant de détecter les opérations atypiques, qui doivent faire l'objet d'un rapport écrit visé à l'article 14, § 2, de la loi

*Le système de surveillance doit:*

- *couvrir l'intégralité des comptes des clients et de leurs opérations;*
- *être basé sur des critères précis et pertinents, fixés par chaque organisme en tenant compte, notamment, des caractéristiques des services et produits qu'il offre et de celles de la clientèle à laquelle il s'adresse, et suffisamment discriminants pour permettre de détecter effectivement les opérations atypiques;*
- *permettre une détection rapide de ces opérations;*
- *produire des rapports écrits décrivant les opérations atypiques détectées et ceux des critères visés au deuxième tiret du présent alinéa sur la base desquels elles sont*



*considérées atypiques, ces rapports étant transmis au responsable de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme visé à l'article 18 de loi;*

- *être automatisé, sauf si l'organisme peut démontrer que la nature et le volume des opérations à surveiller ne requièrent pas l'automatisation du système de surveillance;*
- *faire l'objet d'une procédure de validation initiale et d'un réexamen périodique de sa pertinence en vue de l'adapter, au besoin, en fonction de l'évolution des activités, de la clientèle ou de l'environnement.*

*Les critères visés à l'alinéa précédent, 2<sup>e</sup> tiret, tiennent compte notamment du risque particulier au regard du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme qui est lié aux opérations réalisées par les clients dont l'acceptation a été soumise à des règles renforcées en vertu de la politique d'acceptation des clients visée au chapitre 8.*

*Ces critères tiennent également compte du risque particulier de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme qui est associé aux opérations qui portent sur des montants inhabituels en termes absolus ou au regard des habitudes du client considéré dans ses relations avec l'organisme.*

*Constitue une opération atypique au sens du présent article, un virement de fonds reçu au profit d'un client sans être accompagné des renseignements relatifs au donneur d'ordre qui sont requis par le Règlement (CE) b° 1781/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds."*

Ces diverses dispositions n'ont pas subi depuis lors des modifications qui auraient eu pour effet de rendre moins lourdes les obligations mises à charge des organismes financiers et/ou moins sévères les sanctions applicables en cas de transgression desdites obligations.

Ces textes sont commentés dans la circulaire CBFA\_2010\_09 du 6 avril 2010 modifiée par la circulaire CBFA\_2011\_09 du 1<sup>er</sup> mars 2011 – 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 (ci-après, la « circulaire »).

## **B. IRRECEVABILITÉ DES POURSUITES**

Dans son mémoire en réplique et oralement à l'audience, l'établissement de crédit conclut, à titre principal, à l'irrecevabilité des poursuites en raison de l'atteinte aux garanties du procès équitable et des droits de la défense due au défaut d'indépendance objective ou fonctionnelle de l'auditeur et, à titre subsidiaire, à l'écartement de son mémoire en réponse du 13 janvier 2017.

Dans son mémoire en réplique, l'établissement de crédit fait, en substance valoir que l'auditeur n'a d'autre mission, à l'instar d'un juge d'instruction dans la procédure pénale, que d'instruire le dossier à charge et à décharge, en toute indépendance, et que le fait qu'il ait disposé de la possibilité de déposer un mémoire en réponse aux observations formulées par l'établissement de crédit dans un mémoire daté du 8 décembre 2016, alors que la commission des sanctions était déjà saisie par la comité de direction de la BNB et que l'instruction était terminée et que ni la loi organique ni le règlement d'ordre intérieur de la commission des sanctions de la Banque nationale de Belgique du 13 décembre 2013 (ci-



après, le « règlement intérieur ») ne prévoient cette possibilité, l'auditeur serait sorti de son rôle et aurait créé chez l'établissement de crédit l'impression que, ce faisant, il manquait d'objectivité et d'impartialité. Cette impression serait renforcée par le fait que l'auditeur, en tant que membre du personnel, est soumis au contrôle hiérarchique du comité de direction.

Dans les développements qu'il consacre à cette question dans son mémoire en réplique, l'établissement de crédit invoque tout à la fois le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 3 mars 2011 mettant en oeuvre l'évolution des structures de contrôle du secteur financier où il est question d'« *opérer une stricte séparation organique aux différents stades de la procédure* », à la jurisprudence de la CEDH relative au droit à un procès équitable ainsi qu'à un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 24 septembre 2015 et à un arrêt du Conseil d'Etat de France du 11 septembre 2009 faisant application de ce principe.

A l'audience, l'auditeur a, à titre préliminaire, souhaité répondre à cette critique, n'ayant pas eu précédemment l'occasion de le faire. L'auditeur a essentiellement fait valoir que l'article 36/9, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi organique lui garantit une totale indépendance dans l'exercice de sa mission d'auditeur, que dans l'exercice de celle-ci, il ne peut être assimilé à un juge d'instruction comme il ressort d'ailleurs d'un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 13 décembre 2011, 18<sup>ème</sup> chambre, et que sa fonction est, en réalité, une fonction sui generis ainsi que le montre l'article 36/11, § 3, de la loi organique en ce qu'il y est expressément prévu l'audition de l'auditeur par la commission des sanctions. L'auditeur a également fait observer que l'arrêt du Conseil d'Etat de France concernait l'indépendance et l'impartialité d'un membre d'une juridiction.

En outre, l'auditeur a soutenu que l'établissement de crédit reste en défaut de prouver que le mémoire en réponse contiendrait des éléments permettant raisonnablement de croire à un quelconque parti pris dans son chef et qu'en toute hypothèse la prétendue irrégularité, si elle était établie, ne vicierait pas la procédure d'enquête et la procédure contradictoire devant la commission des sanctions.

A l'audience, l'établissement de crédit a estimé que n'ayant pas eu connaissance préalable des arguments exposés à l'audience pendant quelque 20 minutes par l'auditeur, les droits de la défense avaient été méconnus.

L'établissement de crédit a ensuite insisté sur ce que le rôle de l'auditeur est en tous points comparable à celui d'un juge d'instruction et a fait observer que la référence à l'arrêt du 13 décembre 2011, précité, par l'auditeur n'était pas pertinente car visant le rôle de l'auditeur à la FSMA, dont les textes ne prévoient pas qu'il instruit à charge et à décharge.

Pour le reste, la défense s'est référée à son mémoire en réplique.

La commission des sanctions considère que les droits de la défense et le droit à un procès équitable n'ont pas été méconnus par le dépôt par l'auditeur d'un mémoire postérieurement à la saisine de la commission des sanctions par le comité de direction pour les raisons suivantes:

S'il est vrai que ni la loi ni le règlement intérieur de la commission des sanctions ne prévoient l'échange de mémoires postérieurement à la saisine de la commission des sanctions, celle-ci a pu de manière pragmatique estimer souhaitable afin de parfaire son information et de lui permettre de décider en meilleure connaissance de cause, de donner d'abord à l'auditeur l'occasion de répondre aux observations écrites de l'établissement de crédit sur son rapport -



ce qui aurait pu l'amener à revoir son point de vue et à considérer certaines charges comme non établies - et ensuite à l'établissement de crédit, de répliquer. Si la loi et le règlement ne prévoient pas cet échange de mémoires, ils ne l'interdisent pas non plus.

Par ailleurs, la comparaison entre l'auditeur et le juge d'instruction est erronée. De même que la commission des sanctions – que ce soit de la BNB ou de la FSMA – ne peut être assimilée à une juridiction, fut-elle administrative, de même l'auditeur n'y a pas la qualité d'un juge d'instruction mais est un membre du personnel soumis certes au pouvoir hiérarchique mais qui bénéficie dans l'exercice de sa mission d'une totale indépendance - son indépendance est fonctionnelle - et sa mission ne se limite pas à une mission d'instruction à exercer à charge et à décharge puisque la loi prévoit expressément son audition par la commission des sanctions. Comme le relève la Cour d'appel de Bruxelles dans son arrêt précité, « *l'auditeur n'a pas le statut d'un juge d'instruction et n'est pas investi de ses pouvoirs non plus* » (point 56 de l'arrêt). Certes, comme l'a fait observer la défense à l'audience, cet arrêt concerne l'auditeur à la FSMA, mais l'auditeur à la BNB exerce quasiment la même mission que lui, y compris en ce qui concerne le pouvoir de mener l'instruction en toute indépendance (le modèle organique suivant lequel les différentes instances de la FSMA interviennent dans la procédure d'imposition d'amendes administratives n'a pas été fondamentalement modifié par la loi du 2 juillet 2011 - voir le point 41 du même arrêt).

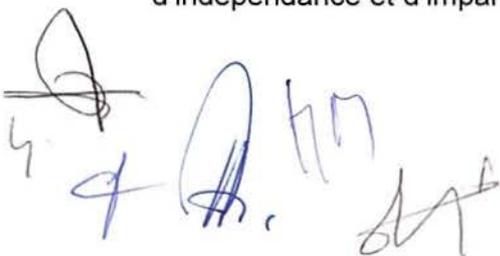
Dans le rapport au Roi, précité, l'auditeur n'est pas davantage assimilé ou même comparé à un juge d'instruction; le commentaire des articles 36/9 à 36/12 nouveaux de la loi organique se limite à souligner l'indépendance fonctionnelle dont bénéficie l'auditeur vis-à-vis du comité de direction, ce qui se traduit notamment par sa nomination par le conseil de régence, et l'indépendance de la commission des sanctions vis-à-vis du même comité de direction.

L'établissement de crédit ne met pas en cause l'impartialité subjective de l'auditeur, mais bien son indépendance objective. La commission des sanctions considère que cette dernière ne peut pas non plus être mise en cause.

En effet, absolument rien dans le mémoire ne permet objectivement de croire que l'auditeur - à supposer même que son rôle serait en tous points comparable à celui d'un juge d'instruction - ait fait preuve de parti pris ou ait subi tant soit peu, à quelque stade de la procédure que ce soit, l'influence du comité de direction. L'établissement de crédit ne le conteste d'ailleurs pas et, en tout cas, reste en défaut d'apporter le moindre élément de preuve en ce sens.

De plus, pour apprécier l'impartialité, que ce soit d'un point de vue subjectif ou objectif, il ne saurait être fait abstraction de la personne qui met en cause l'impartialité: en l'espèce, l'établissement de crédit, (...), éclairé par ses juristes et ses avocats, ne peut soutenir avoir pu raisonnablement douter de l'indépendance de l'auditeur et de son impartialité du seul fait du dépôt de ce mémoire, d'autant que celui-ci ne contient pas des éléments factuels nouveaux et des griefs supplémentaires.

La circonstance que l'auditeur donne de la loi et des textes applicables une interprétation différente de celle de l'établissement de crédit et n'ait pas dans son mémoire en réponse abandonné certains des griefs ne saurait pas non plus être tenue comme un manque objectif d'indépendance et d'impartialité de sa part.



Les droits de la défense n'ont pas non plus été méconnus par le fait qu'à l'audience, l'auditeur a, à titre préliminaire, exposé pendant quelque 20 minutes les raisons pour lesquelles les griefs formulés à son encontre étaient, à son estime, non fondés, sans que ces raisons aient été préalablement communiquées à l'établissement de crédit. En effet, la loi organique prévoit que l'auditeur est entendu par la commission des sanctions; l'auditeur n'a pas eu auparavant la possibilité de réfuter sur ce point le mémoire en réplique; les avocats de l'établissement de crédit ont à l'audience pu plaider sans aucune limitation de durée et se sont même vus offrir la possibilité de développer leur argumentation sur ce point précis lors d'une audience supplémentaire, ce qu'ils n'ont pas cru nécessaire.

En conséquence de tout quoi, la commission des sanctions décide que les garanties offertes à l'établissement de crédit tant par le droit interne que par le droit conventionnel, singulièrement l'article 6 CEDH en ce qu'il consacre le droit à un tribunal impartial, ont été respectées d'autant que lorsque, comme en l'espèce, les amendes administratives sont imposées par une autorité administrative au terme d'une procédure quasi juridictionnelle, il est de jurisprudence constante que pour apprécier le respect des garanties de l'article 6 précité, il faut avoir égard à l'ensemble de la procédure et singulièrement à l'existence d'un recours de pleine juridiction auprès d'une juridiction, qu'elle soit judiciaire ou administrative, contre la décision administrative contestée, lequel recours est en l'occurrence ouvert auprès de la Cour d'appel de Bruxelles. Les arrêts de la CEDH et du Conseil d'Etat de France invoqués dans le mémoire en réplique ont, par contre, été rendus dans des hypothèses où l'irrégularité dénoncée avait été commise dans le cadre de la procédure pénale proprement dite, fût-ce au stade de l'information ou de l'instruction, ou dans la procédure menée devant une juridiction administrative et ne peuvent dès lors être invoqués pertinemment.

A l'audience, l'établissement de crédit a également, à titre préliminaire, soutenu que le représentant du comité de direction aurait dû préalablement l'informer par écrit de la position qu'il adopterait à l'audience et des sanctions éventuelles qu'il demanderait à la commission des sanctions de prononcer et qu'à défaut de ce faire, les droits de la défense ont été méconnus.

La commission des sanctions considère qu'il n'en est rien, étant donné que la procédure devant elle est en principe orale, que l'établissement de crédit a d'ailleurs eu connaissance à l'avance des divers griefs sur lesquels il aurait à se défendre devant la commission des sanctions par la notification écrite que le comité direction lui en a faite par lettre recommandée du 10 octobre 2016, que dans sa courte intervention devant la commission des sanctions, le représentant du comité de direction n'a, pas plus que l'auditeur, formulé des griefs supplémentaires ou fait état de faits nouveaux, qu'il s'est limité à soutenir le même point de vue que l'auditeur et à préciser, à la demande du président de la commission des sanctions, quelles sanctions il lui paraissait convenable de prononcer pour réprimer adéquatement les manquements de l'établissement de crédit et que ce dernier a pu, dans le respect du contradictoire, se défendre, sans limitation de durée, tant sur les griefs que sur les sanctions.

En conséquence de quoi, la commission des sanctions décide que les poursuites sont recevables et qu'il n'y a lieu d'écarter des débats le mémoire en réponse de l'auditeur (pas plus d'ailleurs que le mémoire en réplique de l'établissement de crédit).



### C. EXAMEN DES GRIEFS NOTIFIÉS À L'ETABLISSEMENT DE CRÉDIT

Le comité de direction de la BNB a estimé, sur le vu du rapport de l'auditeur, que l'instruction a permis d'établir les faits suivants :

1. l'établissement de crédit n'a pas correctement identifié le secteur d'activité de la SPRL et partant, l'origine des revenus de celle-ci alors que l'exactitude de ces données est essentielle ;
2. la politique d'acceptation des clients de l'établissement de crédit ne prévoit pas la prise en compte de manière automatique, dans l'appréciation du risque de blanchiment lié à une personne morale, de la nationalité de l'associé, du gérant et du bénéficiaire effectif de ladite personne morale lorsque ces qualités sont cumulées dans le chef d'une seule et unique personne physique. En laissant cette appréciation à l'évaluation des collaborateurs de première ligne, la politique d'acceptation de l'établissement de crédit ne permet pas d'appréhender de manière adéquate le risque de blanchiment potentiellement lié à l'interposition d'une personne morale pour occulter un éventuel risque de blanchiment lié à la nationalité de l'associé, du gérant et/ou des bénéficiaires effectifs de ladite personne morale ;
3. l'établissement de crédit ne dispose pas d'un système de surveillance de seconde ligne permettant de détecter les caractéristiques manifestement atypiques des transactions effectuées sur le compte de la SPRL au cours de la période examinée alors que différents indices auraient dû conduire à une telle détection ;
4. l'établissement de crédit n'a dénoncé à la CTIF que le 2 juin 2014 les transactions effectuées sur le compte de la SPRL depuis l'ouverture de celui-ci en avril 2013 (voir p. ii à vi et 81-82 du rapport d'instruction) ;

et que ces faits peuvent constituer des manquements à diverses obligations prévues par la loi et par le règlement, à savoir respectivement à :

1. l'obligation d'identification en vertu de l'article 12 du règlement ;
2. l'obligation de prévoir une politique d'acceptation des clients à caractère adéquat en vertu de l'article 26 du règlement ;
3. le devoir de vigilance en vertu de l'article 14, § 1<sup>er</sup> de la loi ;
4. l'obligation de dénonciation à la CTIF en vertu de l'article 25 de la loi ;

lesquels faits sont susceptibles de donner lieu à l'imposition d'amendes administratives en vertu de l'article 40 de la loi, en conséquence de quoi il a saisi la commission des sanctions (lettre recommandée du 10 octobre 2016 du gouverneur de la BNB au président du comité de direction de l'établissement de crédit portant notification des griefs et saisine de la commission des sanctions).

Il appartient à cette dernière d'examiner, dans les limites de sa saisine, et au terme d'une procédure contradictoire, si les faits sont établis et sont constitutifs d'infractions à la loi et au règlement précités, et, dans l'affirmative, de fixer le montant de l'amende administrative et de se prononcer sur l'anonymisation éventuelle de sa décision sur le site internet de la BNB.

1- 

### **C.1. Obligation d'identification et de vérification de l'identité (article 12 du règlement)**

L'article 12 du règlement impose aux organismes lors de l'identification de clients visés à l'article 7, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, de la loi de recueillir et d'enregistrer toutes les informations nécessaires pour permettre la mise en application de la politique d'acceptation des clients et le devoir de vigilance à l'égard des relations d'affaires et des opérations.

Pour l'auditeur, la distinction entre critères obligatoires et critères spécifiques invoquée par l'établissement de crédit dans ses observations écrites initiales formulées dans sa lettre du 15 septembre 2016 et ultérieurement dans ses écrits et à l'audience, n'a pas la portée juridique qu'il lui prête en ce sens que seules les informations expressément prévues par la loi et le règlement seraient obligatoires et sanctionnées alors que les autres ne seraient que facultatives, laissées à l'appréciation de chaque organisme en fonction de sa spécificité, et non sanctionnées. Il est indifférent, selon l'auditeur, que le secteur d'activité soit formellement qualifié de critère de risque obligatoire ou suggéré comme un critère de risque spécifique dans la circulaire; ce sont en réalité toutes les informations nécessaires à la définition du profil de risque du client et, partant, à l'application de sa politique d'acceptation des clients et à l'exercice de son devoir de vigilance que l'établissement de crédit était et est, en vertu de l'article 12 du règlement, tenu de recueillir et d'enregistrer et, de ce point de vue, le secteur d'activité est une donnée nécessaire. L'auditeur fait d'ailleurs observer que l'établissement de crédit lui-même procède à la collecte et à l'enregistrement de cette donnée dans sa base de données (...) et que celle-ci intervient dans l'évaluation du profil de risque du client.

Les circonstances concrètes de la cause montrent que l'établissement de crédit a failli à cette obligation en n'identifiant pas correctement le secteur d'activité et, partant, l'origine des revenus de la SPRL.

Quant à l'argument de l'établissement de crédit selon lequel même si l'identification avait été correcte, ceci n'aurait pas eu d'effet sur la catégorisation de la SPRL dans le cadre de sa politique d'acceptation des clients et de son devoir de vigilance, il ne peut être retenu en raison des informations disponibles à l'époque (rapports annuels d'activités du CTIF) et du caractère dynamique d'un profil de risque.

Le représentant du comité de direction de la BNB s'est, à l'audience, rallié au point de vue de l'auditeur.

L'établissement de crédit n'a cessé de soutenir que l'article 12 du règlement n'énonce pas lui-même les informations à recueillir, mais se limite à renvoyer à la politique d'acceptation des clients établie par l'organisme (articles 26 à 28 du règlement) et à son devoir de vigilance à l'égard des relations d'affaires et des opérations (article 29 du règlement), que l'article 26 du règlement prévoit, en ses alinéas 2 et 3, que dans le cadre de la politique d'acceptation des clients, ceux-ci sont répartis en différentes catégories de risques définies en fonction de critères objectifs de risque qui concernent soit des situations de risque accru de blanchiment identifiées à l'article 12, §§ 2, 3 et 4, de la loi et à l'article 27 du règlement (critères obligatoires), soit des critères de risque spécifiques qui, comme le secteur d'activité cité à titre d'exemple dans la circulaire, ne sont pas définis à l'avance dans la loi et le règlement mais laissés à l'appréciation de chaque organisme qui les détermine lui-même en fonction de ses besoins spécifiques (critères spécifiques), qu'admettre que c'est par référence à la finalité poursuivie par l'article 12 du règlement que toutes les informations nécessaires à une évaluation correcte des risques doivent être recueillies et enregistrées



revient à nier la distinction entre critères obligatoires et supplétifs et à substituer la BNB à l'organisme financier. A défaut d'être expressément prévus dans la réglementation, le défaut d'identification ou l'identification incorrecte du client ne peuvent être sanctionnés sous peine de violer le principe de légalité des infractions.

L'établissement de crédit ajoute que, quoi qu'il en soit, il ne peut lui être fait aucun reproche dans la mesure où, de sa propre initiative, il procède systématiquement à l'identification du secteur d'activité du client et qu'en l'espèce, il y a procédé correctement en privilégiant l'activité « *Lavage automatique de véhicules (car wash)* » mentionnée dans les statuts de la SPRL et dans son inscription à la Banque-Carrefour des Entreprises, activité qu'évoque aussi sa dénomination sociale (...). Il n'a pas estimé devoir donner suite aux renseignements recueillis en première ligne selon laquelle l'activité réelle de la SPRL consistait dans la vente de cartes téléphoniques.

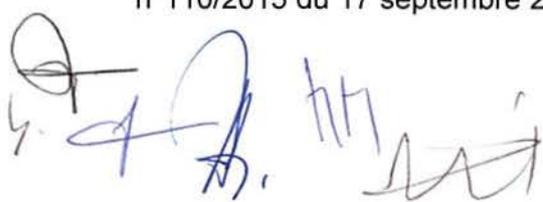
Il soutient que même si la vente de cartes téléphoniques avait été retenue comme secteur d'activité, ceci n'aurait eu aucune incidence sur le profil de risque de la SPRL et donc sur le degré de vigilance à exercer à son égard dès lors que ce secteur n'était pas, compte tenu des données disponibles à l'époque quant aux pratiques de blanchiment (entre autres, rapports d'activité de la CTIF), considéré comme un secteur à risque.

La commission des sanctions considère que l'article 12 du règlement a été transgressé.

Rejoignant l'interprétation qu'en donne l'auditeur, elle considère que l'article 12 du règlement vise indistinctement toutes les informations qui sont nécessaires pour permettre la mise en application de la politique d'acceptation des clients et le devoir de vigilance à l'égard des relations d'affaires et des opérations et que ces informations ne se limitent pas aux situations de risque accru de blanchiment définies aux articles 12, §§ 2, 3 et 4 de la loi et 27 du règlement, mais sont également celles devant permettre l'évaluation des critères de risque définis par l'organisme financier lui-même afin de refléter notamment les caractères des services et produits et de sa clientèle.

Certes, certains critères de risque sont déterminés par l'organisme financier lui-même mais ils doivent l'être en fonction d'une analyse rigoureuse et objective des risques de blanchiment auxquels il est exposé, qui tient compte de toutes les données disponibles. Ces critères doivent être adéquats et le pouvoir d'appréciation dont dispose l'organisme n'est pas absolu, mais s'exerce sous le contrôle de la BNB.

Ce n'est pas parce que l'organisme dispose d'une certaine marge d'appréciation que le principe de légalité est méconnu pour autant. En effet, ce n'est qu'en examinant une disposition pénale spécifique qu'il est possible de déterminer, en tenant compte des éléments propres aux infractions qu'elle entend réprimer, si les termes généraux utilisés par la loi pénale sont à ce point vagues qu'ils méconnaîtraient le principe de légalité en matière pénale. Dans un domaine éminemment technique comme celui des opérations bancaires et financières et de la lutte contre le blanchiment, il y a ainsi lieu de veiller à ce que la législation ne soit pas rédigée en des termes trop rigides afin de pouvoir tenir compte, dans ses applications, des évolutions dans les formes et les techniques utilisés par les blanchisseurs. Il faut également avoir égard au statut particulier des organismes bancaires qui disposent ou peuvent disposer d'une bonne information quant à l'opportunité de leurs comportements et dont on peut dès lors attendre qu'ils fassent preuve, en toute circonstance, de la vigilance nécessaire et d'une grande prudence (voir C. const. arrêts n°110/2015 du 17 septembre 2015, B.3.3 et B.4, et n°1/2016 du 14 janvier 2016, B.5 et B. 6,



rendus dans un contexte médical et la référence à CEDH 6 octobre 2011, Soros c. France, § 53).

L'établissement de crédit ne s'est d'ailleurs pas mépris sur la portée de ses obligations puisqu'il a lui-même reconnu la nécessité de déterminer dès le départ le secteur d'activité de ses clients potentiels.

L'identification correcte des clients lors de l'entrée en relation commerciale est, selon ses propres instructions, un élément primordial tant pour la réglementation relative à la politique de blanchiment que pour la politique KYC (*Know your customer – Connais ton client*). Elle doit systématiquement s'opérer au moyen d'un contact personnel (*face-to-face*) avec le client, et le fait d'identifier une personne purement et simplement ne suffit pas: l'application du principe KYC exige que l'on puisse avoir une vue sur un ensemble de données dont la nature de l'activité professionnelle (doc.5.7 du dossier de l'établissement de crédit - description des obligations en matière d'identification et de connaissance du client).

Cette importance se traduit d'ailleurs par cela que l'activité génératrice de revenus a été retenue comme l'un des cinq critères communs de risque entrant en considération pour apprécier le risque lié à l'acceptation du client. L'appréciation de ce critère de risque revient à évaluer la probabilité que le client soit mêlé au trafic illicite de biens et de marchandises, le risque étant plus élevé pour les activités reprises dans la liste des activités à risque au niveau du blanchiment (doc.5.9 du dossier de l'établissement de crédit - critères de risque). Les données encodées dans la base de données (...) servant de base à une évaluation automatique du profil de risque compliance du client, il est crucial que ces données soient complètes, tenues à jour et reflètent toujours fidèlement la réalité (doc.5.10 du dossier de l'établissement de crédit - procédure d'acceptation).

L'enquête menée par l'auditeur a révélé que lors de l'entrée en relation d'affaires, il est apparu, au niveau de l'agence, que l'activité réelle de la SPRL consistait dans la vente de cartes téléphoniques et non pas dans le 'Lavage' ou une autre activité mentionnée comme entrant dans son objet social et qu'en conséquence, il importait de modifier en ce sens le code NACE.

Bien qu'ayant connaissance de cette tentative de modification, le Back Office au lieu d'attribuer à la SPRL le code NACE 61200 correspondant à l'activité déclarée de vente de cartes téléphoniques a remplacé, de sa propre initiative, le code erroné 'Lavage' par un autre - le code NACE 45206 'Lavage automatique de véhicules automobiles' - correspondant sans doute à l'une des activités hétéroclites dont question dans les statuts de la société et dans son inscription à la Banque-Carrefour des Entreprises et qui est évoquée dans sa raison sociale mais ne correspondant pas à l'activité que la société a déclarée exercer en réalité.

La commission des sanctions estime que le Back Office n'avait aucune raison de ne pas donner suite à l'information recueillie en première ligne concernant l'activité réelle de la société et qu'en tout état de cause, s'il avait le moindre doute à ce sujet, il avait le devoir d'investiguer davantage, d'autant que la SPRL n'était pas en voie de constitution mais déjà créée et active et que le gérant n'était plus client de l'établissement de crédit au moment des faits.

Certes, les statuts et l'inscription à la Banque-Carrefour des Entreprises constituent en principe des documents probants mais il en va différemment lorsque comme en l'espèce, il apparaît des déclarations mêmes du représentant de la société que celle-ci exerce en réalité



une autre activité que celle qui y est mentionnée - ce qui n'est d'ailleurs pas contesté (voir AUD.7.22 du dossier de l'auditeur - déclaration de l'établissement de crédit à la CTIF du 2 juin 2014 sous la rubrique 8 « *Aanwijzingen van witwassen* » : « *Volgens de statuten is de activiteit reiniging maar in werkelijkheid telefonie* » (Traduction libre : *Indices de blanchiment : Suivant les statuts, l'activité est le lavage, mais en réalité, la téléphonie*) et rubrique « *Interne Informatie* » (Traduction libre : *Information interne*) : « *Pour rappel vente de cartes de tel. Avec pt cash des clients et vt immédiat auprès des fournisseurs* »).

L'obligation d'identification visée à l'article 12 du règlement a de la sorte été méconnue et doit être sanctionnée.

Ne peut être retenue l'objection selon laquelle même s'il avait été tenu compte de l'activité réelle de la SPRL, cela n'aurait exercé aucune influence sur son profil de risque en raison de ce que cette activité n'était pas reprise à l'époque dans la liste des activités à risque au niveau du blanchiment. En effet, le manquement à l'obligation d'identification constitue en soi une infraction sanctionnée en tant que telle indépendamment des conséquences qu'elle peut avoir.

De plus, cette objection méconnaît le caractère par définition essentiellement dynamique du profil de risque.

La vente de cartes téléphoniques constitue d'ailleurs depuis longtemps une activité à haut risque. Les statistiques montrent en effet qu'à partir de 2012 déjà, la téléphonie, et singulièrement la vente de cartes téléphoniques, était un des secteurs d'activité où le blanchiment est le plus important (voir les rapports d'activité de la CTIF 2012, p.57, 2013, p.53 et 2014, p.55) - ce qui n'aurait pas dû échapper à l'établissement de crédit. Dans son rapport du 3 octobre 2014, la CTIF fait d'ailleurs état de ce que dans le passé, l'établissement de crédit lui avait déjà notifié plusieurs dossiers de fraude au moyen de la vente de cartes téléphoniques et que l'une de ces notifications avait même trait à une société qui apparaissait à nouveau dans ce dossier comme un des clients les plus importants de la SPRL (doc.8 du dossier de l'établissement de crédit).

***C.2. Obligation d'arrêter et de mettre en œuvre une politique d'acceptation des clients appropriée et prévoyant une attribution des compétences de décision au niveau hiérarchique adéquat pour tenir compte de l'importance des risques et permettre à l'organisme de concourir pleinement à la prévention du blanchiment (article 26 du règlement)***

L'auditeur soutient qu'en ne prenant pas en compte de manière automatique, dans l'évaluation du risque de blanchiment associé à une personne morale, la nationalité de l'associé, du gérant et/ou du bénéficiaire effectif de la personne morale, particulièrement lorsque ces qualités se retrouvent dans le chef d'une même personne physique, - seule la nationalité de la personne morale est automatiquement prise en compte - et en laissant à l'appréciation des collaborateurs de première ligne le soin d'évaluer au cas par cas si la nationalité de l'associé, du gérant et/ou du bénéficiaire effectif constitue un élément de risque accru, la politique d'acceptation de l'établissement de crédit ne permet pas d'appréhender de manière adéquate le risque potentiel de blanchiment dans le cas de l'interposition d'une personne morale pour occulter un éventuel risque de blanchiment lié à la nationalité de l'associé, du gérant et/ou du bénéficiaire effectif de la personne morale.



L'auditeur rappelle que durant la période examinée, les procédures d'acceptation des clients prévoyaient une batterie de critères de risques parmi lesquels les liens géographiques et que l'appréciation de ce critère se faisait sur la base de la justification d'une relation bancaire en Belgique pour un client de résidence ou de nationalité étrangère. Pour l'auditeur, l'interposition d'une personne morale - pratique connue depuis longtemps dans la lutte contre le blanchiment - ne peut justifier qu'un critère de risque admis comme pertinent lorsque la relation d'affaires est conclue directement avec une personne physique ne le soit plus lorsque cette personne exerce son activité par le biais d'une personne morale dont elle est à la fois l'associé, le gérant et le bénéficiaire effectif.

Interpréter l'article 26 du règlement comme obligeant l'établissement de crédit à mettre en place un système d'acceptation des risques qui tienne compte de manière automatique dans l'appréciation du risque de blanchiment lié à une personne morale, de la nationalité de l'associé, du gérant et/ou du bénéficiaire effectif en cas de cumul de ces qualités dans le chef d'une même personne, est attribuer à cette disposition une portée raisonnable et prévisible pour un professionnel tel que l'établissement de crédit.

Le manquement ainsi reproché à ce dernier se situe au niveau même de sa politique d'acceptation sans qu'il faille examiner si, modifiée sur ce point, sa mise en œuvre ainsi adaptée aurait conduit à une évaluation du risque distincte de celle qui en a été faite en l'espèce.

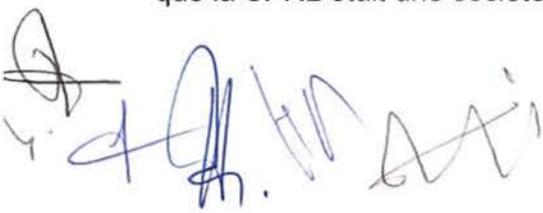
Le comité de direction de la BNB partage ce point de vue.

Pour sa défense, l'établissement de crédit soutient que dans la mesure où la nationalité de l'associé, du gérant et du bénéficiaire effectif d'une personne morale ne fait partie ni des critères objectifs définis par l'article 26 du règlement ni des risques spécifiques suggérés à titre d'exemples, dans la circulaire ou les recommandations du Groupe d'action financière (ci-après, le « GAFI »), ni des informations qui doivent être recueillies pour l'identification du client en vertu de la loi et du règlement, il ne peut lui être reproché de ne pas avoir repris ce critère parmi ceux définissant automatiquement le niveau de risque de la SPRL. En décider autrement et interpréter l'article 26 du règlement comme lui imposant une telle obligation irait à l'encontre du principe de légalité des infractions.

Certes, l'établissement de crédit reste soumis à une obligation générale de moyen de définir des critères qui sont adéquats pour détecter les opérations atypiques, mais, à cet égard, aucun reproche ne peut non plus lui être adressé.

L'établissement de crédit conteste d'ailleurs que la nationalité de l'associé, gérant et/ou bénéficiaire effectif d'une personne morale est, en soi, un critère déterminant pour évaluer le profil de risque de ladite personne morale dans le cadre d'une approche fondée sur les risques, la résidence étant, selon lui, de ce point de vue, un critère bien plus pertinent, et ajoute que la circulaire attire l'attention sur l'obligation de respecter dans le choix des critères de risque et de leur agencement les législations « anti-discrimination » (point 5.2.3 de la circulaire).

Il fait valoir que dans le cas d'espèce, le gérant et bénéficiaire effectif de la SPRL a été correctement identifié sur la base de sa carte d'identité et qu'il n'existait a priori aucune raison d'attacher à sa nationalité un risque de blanchiment, d'autant qu'il avait sa résidence en Belgique, qu'il était précédemment client à titre personnel de l'établissement de crédit et que la SPRL était une société de droit belge et avait son siège social en Belgique.



La commission des sanctions observe que le recours à l'interposition d'une personne morale pour faciliter le blanchiment est un procédé bien connu et dénoncé depuis longtemps par les autorités compétentes, singulièrement le GAFI. Elle en déduit que dans sa politique d'acceptation des clients et d'appréciation des risques, l'établissement de crédit devait - et doit - prendre cette pratique en considération en mettant en place un système d'acceptation des risques tenant compte de manière automatique au niveau adéquat de la nationalité de l'actionnaire, du gérant et/ou du bénéficiaire effectif de la personne morale au cas où ces qualités sont réunies dans le chef d'une même personne, ceci lorsque cette dernière a la nationalité d'un Etat considéré comme non coopératif par le GAFI ou à l'égard duquel celui-ci recommande des contre-mesures ou l'exercice d'une vigilance renforcée. Ainsi, tout au long de la période sous examen, le Pakistan figurait sur la (...), sous la rubrique C4 Désignation GAFI avec la mention '*Money Laundering risk*' (risque de blanchiment) (rapport d'enquête de l'auditeur, annexe AUD.17.2). Aussi la crainte exprimée par l'établissement de crédit de transgresser la législation anti-discrimination dans l'hypothèse envisagée est-elle infondée. La commission des sanctions observe d'ailleurs que la nationalité est retenue par l'établissement de crédit comme critère de risque lorsque la relation d'affaires est directement nouée avec une personne physique.

Le manquement reproché à l'établissement de crédit se situe au niveau même de sa politique d'acceptation des clients et est de nature structurelle. Le fait que la prise en compte de la nationalité du gérant et bénéficiaire effectif de la SPRL n'aurait pas, à elle seule, conduit à une évaluation différente du risque est dès lors dénué de pertinence.

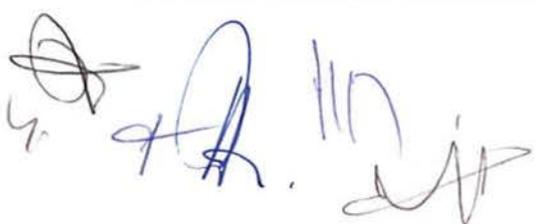
Pour ce qui concerne l'objection de l'établissement de crédit selon laquelle cet article du règlement serait trop imprécis et que, par suite, il ne serait pas satisfait aux exigences de clarté et de prévisibilité du principe de légalité des infractions, la commission des sanctions l'écarte pour les mêmes raisons que celles indiquées ci-dessus à propos du premier grief.

En conséquence de tout quoi, la commission des sanctions tient pour établie la violation de l'article 26 du règlement.

### **C.3. Manquement au devoir de vigilance (articles 14, § 1<sup>er</sup>, de la loi et 32 du règlement)**

L'auditeur soutient que les articles 14, § 1<sup>er</sup>, de la loi et 32 du règlement, obligent l'établissement de crédit à procéder à sa propre analyse des opérations atypiques présentant un risque de blanchiment: nonobstant l'existence d'une obligation de moyen, l'établissement doit, dans une approche fondée sur les risques, identifier de manière proactive de telles opérations. A cet effet, il dispose de sources d'information fiables, notamment les rapports d'activité du CTIF, lesquels, à l'époque des faits, faisaient état d'indicateurs de versements en espèces atypiques tels que ceux relevés dans le cas d'espèce (rapport d'activité 2011, p.58 - v. aussi CTIF, indicateurs d'opérations de blanchiment, NL1175 janvier 2012 - indicateurs auxquels les professions financières devraient porter une attention particulière). En outre, le caractère potentiellement suspect d'opérations fractionnées mais liées entre elles est reconnu dans la législation elle-même (article 7, § 1<sup>er</sup>, a) de la loi et article 5, § 4, du Règlement n°1781/2006 du 15 novembre 2006, J.O.U.E., L n° 345 du 8 décembre 2006, p.1).

Or, en l'espèce, aucune des règles du système de monitoring (...) n'a déclenché d'alerte et n'a permis de détecter les caractéristiques atypiques des opérations de dépôts en espèces suivis de virements d'un montant correspondant sur le compte bancaire de la SPRL, que ce



soit en raison de leur nature, de leur montant fractionné et répété ou de leur simultanéité. Le système mis en place s'est ainsi avéré déficient.

Pour l'auditeur, les articles 14, § 1<sup>er</sup>, de la loi et 32 du règlement sont suffisamment clairs; ils ne pouvaient énumérer de manière exhaustive les critères sur lesquels doit être fondé le système de surveillance de seconde ligne sous peine de ne pouvoir s'adapter à l'évolution des pratiques de blanchiment et au profil de risque propre de chaque établissement. L'auditeur observe d'ailleurs que l'établissement de crédit a décidé d'adapter son système de monitoring pour détecter des opérations atypiques telles que celles de l'espèce - ce qui montre bien que la portée des articles précités est suffisamment claire et prévisible pour un établissement de crédit prudent et diligent.

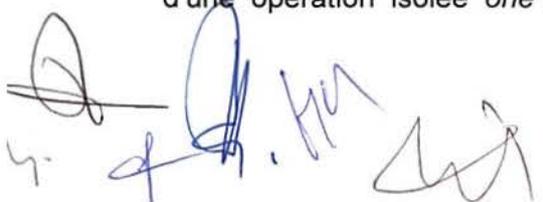
A l'audience, le représentant du comité de direction de la BNB s'est rallié à ce point de vue.

L'établissement de crédit fait d'abord observer qu'aucun des indices relevés par l'auditeur dans son rapport ne figure parmi les critères de risque visés à l'article 32 du règlement ou même comme exemples de situations de risques accrus proposées à titre indicatif par le GAFI. Le poursuivre sur cette base est dès lors contraire au principe de légalité des infractions. Tout au plus, existe-t-il à sa charge une obligation de moyen qu'il se défend d'avoir transgressée.

Il ajoute que, quoi qu'il en soit, son système de surveillance de seconde ligne était performant et en veut pour preuve qu'au cours de la période considérée, ce système a généré plusieurs milliers d'alertes analysées par son département AML, que pas moins de 1781 déclarations CTIF ont été faites et 1756 relations contractuelles avec des clients, rompues, qu'il existait plusieurs critères qui visaient spécifiquement les opérations en espèces mais qu'aucun n'avait permis de détecter les opérations atypiques de la SPRL - '*ces opérations ont frôlé les règles sans avoir déclenché l'alerte*', selon le témoignage du responsable anti-blanchiment (dossier de l'établissement de crédit - pièce 17) - ce qui prouverait qu'il s'agissait d'un cas exceptionnel qui illustre qu'aucun système si performant soit-il ne permet de détecter toutes les anomalies. Certes, un tel système est évolutif et perfectible mais, de ce point de vue aussi, aucun reproche ne peut lui être adressé puisqu'il a adapté son système de monitoring pour détecter des opérations atypiques de blanchiment comme celles de l'espèce et qu'en tout état de cause, l'absence de détection des opérations atypiques de la SPRL par le système de surveillance de seconde ligne n'a pas empêché un collaborateur de son service de gestion des fraudes de les détecter à l'occasion d'un contrôle (...).

La commission des sanctions de la BNB estime incompréhensible et comme constituant une preuve d'un dysfonctionnement grave, le fait que le système de surveillance de seconde ligne de l'établissement de crédit se soit révélé impuissant à détecter une opération de blanchiment aussi caractéristique que celle de l'espèce consistant en une répétition de dépôts en espèces effectués au cours d'une même journée et sur une très courte période de temps en recourant exclusivement à cet effet aux guichets automatiques, dépôts suivis le même jour ou le lendemain d'un virement national d'un montant global presque équivalent effectué, à quelques rares exceptions près, directement *on line*.

L'analyse des transactions effectuées sur le compte de la SPRL par l'auditeur est à cet égard tout à fait édifiante. Cette analyse révèle également qu'hormis quelques menues dépenses, ce compte n'a pas enregistré d'autres opérations que celles-là. Il ne s'agit pas d'une opération isolée *one shot* qui aurait pu, à la rigueur, échapper à la vigilance de



l'établissement de crédit, mais d'une succession d'opérations - pas moins de 2.403 - qui se sont étalées sur une période allant du 12 avril 2013 au 4 juin 2014, soit sur 11 mois, et ayant porté sur un montant cumulé de plus de 11 millions d'euros (Rapport de l'auditeur, n°s 64 à 67, pp.27 à 45, et n°s 80 à 87, pp.52 et 59 et les trois 'slides' récapitulatifs mis à la disposition de la commission des sanctions et des parties en début d'audience et annexés à la feuille d'audience).

La commission des sanctions relève également qu'aucune des règles du système de monitoring (...), ni les trois identifiées par le responsable anti-blanchiment ni les autres règles au sujet desquelles l'auditeur s'est interrogé, ne s'est avérée en mesure de détecter les opérations atypiques telles que celles de l'espèce. Selon le responsable de la division anti-blanchiment de l'établissement de crédit, la mise en place de règles qui appréhendent le cumul d'un dépôt cash suivi d'un virement national n'apparaissait d'ailleurs pas à l'époque comme justifiée (Rapport de l'auditeur - AUD 25 : lettre du 8 juillet 2015 de l'établissement de crédit à l'auditeur).

Que le système ait au cours de la période concernée livré un nombre important d'alertes n'y change rien et n'exclut pas que d'autres opérations atypiques de blanchiment du même type que celles effectuées par la société auraient pu être détectées si le système n'avait pas présenté cette lacune.

Certes, finalement les transactions suspectes ont été découvertes par l'établissement de crédit et le système a été réformé pour tenir compte de la pratique dite du 'smurfing' mais seulement en juin 2014, et ce, non pas à la suite d'une alerte générée par le système de monitoring en vigueur à l'époque, mais à la suite d'un contrôle effectué par le service de gestion des fraudes, et alors que sur la foi de renseignements fiables fournis par des sources officielles, elles eussent pu - et dû - être plus tôt détectées par un système de monitoring efficient (voir outre les sources mentionnées ci-dessus par l'auditeur, l'évocation dans le rapport CTIF du 3 octobre 2014 de la réunion du 20 novembre 2012 avec le management du service compliance de l'établissement de crédit - rapport auditeur, pièce AUD.4.2).

Quant au prétendu manque de clarté et de prévisibilité des articles 14, § 1<sup>er</sup> de la loi et 32 du règlement, la commission des sanctions rejette l'objection pour les mêmes raisons que celles qui l'ont conduite à l'écarter ci-dessus lors de l'examen des deux premiers griefs.

En conséquence de tout quoi, elle considère que l'établissement de crédit a manqué au devoir de vigilance que lui imposent lesdits articles.

#### **C.4. Obligation de déclaration à la CTIF (article 25 de la loi)**

L'article 25 de la loi oblige l'organisme qui a connaissance d'un fait qui pourrait être l'indice d'un blanchiment de capitaux d'en informer immédiatement la Cellule de Traitement des Informations Financières.

L'auditeur interprète l'article 25 précité en ce sens que le fait dont il y est question peut, notamment, consister, comme en l'espèce, dans un ensemble d'opérations qui, prises séparément, n'ont pas éveillé les soupçons mais qui, en raison de leur caractère répétitif, sont l'indice d'un blanchiment de capitaux et que le caractère tardif de la déclaration doit s'apprécier à l'aune du délai qui s'est écoulé entre le moment où l'organisme a connaissance du fait et celui où il en fait la déclaration, et non, comme le soutient l'établissement de crédit, à partir seulement du moment où l'analyse des informations recueillies par l'organisme à la



suite d'opérations suspectes fait naître dans le chef du MLRO un soupçon justifiant une déclaration à la CTIF.

Selon l'auditeur, il ne peut être fait abstraction du retard coupable mis à détecter les transactions suspectes. A cet égard, l'auditeur souligne qu'il aura fallu plus de 2.403 opérations de dépôts en espèces réparties sur 11 mois, pour un montant total de 9.831.805 euros, avant que l'établissement de crédit ne détecte le 11 avril 2014 lesdites opérations et en déduit que la déclaration effectuée à cette date est manifestement tardive.

L'établissement de crédit fait valoir que faute de description générale dans la législation de la notion de 'transaction suspecte', c'est à l'établissement de crédit qu'il appartient d'apprécier le moment auquel une ou plusieurs opérations acquièrent un caractère suspect et qu'en l'absence de délai fixe, la déclaration doit intervenir dès que possible compte tenu des circonstances.

Il distingue deux étapes pour apprécier le moment auquel la déclaration devait être faite: (i) l'existence d'une opération atypique qui implique une obligation de renseignement, de collecte et d'analyse d'informations et (ii) le degré d'analyse nécessaire pour identifier, rassembler, vérifier et analyser les faits et éléments pertinents afin d'effectuer une déclaration détaillée, complète et cohérente à la CTIF.

En l'espèce, une transaction suspecte ayant été signalée le 11 avril 2014 à la division AML par le 'service de gestion des fraudes', des informations ont été recueillies concernant la SPRL et sur le vu de celles-ci, la décision a été prise de déclarer les faits à la CTIF et de mettre fin à la relation avec la SPRL (dossier de l'auditeur - AUD 7.22). Le délai d'un mois et demi entre le 11 avril et le 2 juin 2014 peut être considéré comme approprié et raisonnable.

Le représentant du comité de direction de la BNN a, à l'audience, estimé que l'établissement de crédit a manqué à son obligation de déclaration immédiate à la CTIF prescrite par l'article 25 de la loi.

La commission des sanctions considère que l'article 25 de la loi vise non seulement le fait isolé qui pourrait être l'indice d'un blanchiment de capitaux mais également un ensemble d'opérations dont aucune, prise séparément, n'aurait éveillé les soupçons mais qui en raison de leur caractère répétitif, apparaissent comme suspectes (Doc.parl. Sénat, S.E.1991-1992 rapport, doc. n°468/2, p.30) et que l'organisme, en tant que professionnel, est en mesure de donner un contenu concret aux pratiques de blanchiment et à ses obligations en la matière. Il est fait référence à cet égard aux considérations précédentes concernant le principe de légalité des infractions. Quant au terme 'immédiatement', il doit être entendu dans son sens usuel, comme signifiant 'tout de suite après' (que l'organisme a eu connaissance du fait) (Dictionnaire de la langue française Le Robert).

La commission des sanctions estime ne pas pouvoir suivre la conception subjective de l'établissement de crédit selon laquelle le délai dans lequel la déclaration doit être faite, ne court qu'à partir du moment où l'organisme a acquis la conviction personnelle que les faits sont constitutifs de blanchiment de capitaux mais bien à partir du moment où objectivement il aurait dû en tant que professionnel raisonnablement détecter les transactions suspectes et les déclarer à la CTIF. En l'occurrence, la pratique aurait dû être détectée bien plus tôt et déclarée bien avant le 11 juin 2014 à la CTIF.



Il s'en suit que l'obligation de déclaration immédiate prescrite par l'article 25 de la loi précitée a été transgressée.

## **D. SANCTION**

### ***D.1. Amende administrative***

Dans l'hypothèse où la commission des sanctions déciderait de lui infliger une amende en application de l'article 40 de la loi, l'établissement de crédit insiste sur ce qu'à tous les stades de l'instruction, il a pleinement coopéré avec l'auditeur et qu'il a spontanément tiré les enseignements de la présente affaire afin d'adapter son dispositif de seconde ligne. De plus, il n'a tiré aucun avantage des opérations de blanchiment.

Le représentant du comité de direction de la BNB ayant, à l'audience, proposé de fixer le montant de l'amende dans une fourchette de 250.000 à 500.000 euros, l'établissement de crédit a estimé qu'une amende de ce montant serait totalement disproportionnée et avancé un montant maximum de 10.000 euros.

L'article 36/11, § 4, de la loi organique dispose: « *Sauf critères additionnels ou différents fixés par des lois particulières, le montant de l'amende est fixé en fonction de la gravité des manquements commis et en relation avec les avantages ou profits éventuellement tirés de ces manquements* ».

La commission des sanctions estime qu'en application de cette disposition légale, il y a lieu de tenir compte, d'une part de la gravité des manquements commis résultant de leur caractère cumulatif ainsi que du nombre, de la répétition, de l'importance et de la durée des opérations de blanchiment et, d'autre part, des avantages que l'établissement de crédit a pu tirer du maintien de la relation d'affaires avec la cliente pendant quelque onze mois et de la tardiveté de la mise à jour de son système automatique de monitoring.

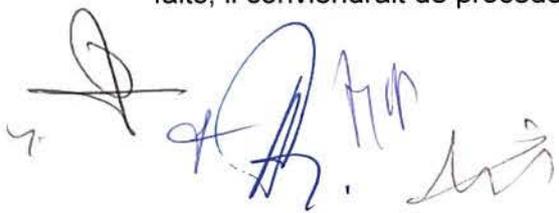
Pour fixer le montant de l'amende, il faut également avoir égard à l'absence de condamnation antérieure pour des faits de même nature et la circonstance qu'après la détection certes tardive du blanchiment et du dysfonctionnement de son système de détection, l'établissement de crédit a d'initiative apporté à celui-ci les corrections qui s'imposaient. Par contre, ne peut être considérée comme une circonstance atténuante sa collaboration loyale à l'enquête, une telle collaboration de la part d'une banque étant tout à fait normale.

Pour ces raisons, la commission des sanctions décide qu'il sera fait une juste application de la loi en imposant à l'établissement de crédit une amende administrative de 250.000 euros.

### ***D.2. Publication de la décision***

Conformément à l'article 36/11, § 6, de la loi organique, les décisions de la commission des sanctions sont publiées sur le site internet de la BNB de manière nominative à moins que cette publication ne risque de compromettre la stabilité du système financier ou une enquête ou procédure pénale en cours ou de causer un préjudice disproportionné aux personnes concernées ou aux établissements auxquels ces personnes appartiennent.

Le représentant du comité de direction de la BNB est d'avis qu'en regard à la gravité des faits, il conviendrait de procéder à la publication nominative de la décision.



L'établissement de crédit excipe de sa bonne foi. Une publication nominative de la décision serait, pour les mêmes causes que celles susmentionnées, totalement disproportionnée.

La commission des sanctions considère que la disposition légale précitée applique les principes de personnalisation et de proportionnalité de la sanction à la forme - nominative ou anonymisée - de la publication.

Elle estime que s'il n'y pas en l'espèce de risque de compromettre la stabilité du système financier ou une enquête ou procédure pénale en cours, par contre publier de manière nominative la décision sur le site internet de la BNB risquerait de causer à la réputation de l'établissement de crédit et du personnel de sa division AML un préjudice disproportionné.

En conséquence de quoi, elle décide de publier la présente décision de manière non nominative sur le site internet de la BNB.

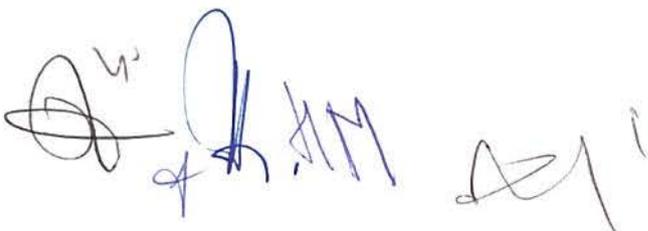
4- 

## DÉCISION

La commission des sanctions de la Banque nationale de Belgique, après en avoir délibéré en séance plénière,

- dit pour droit que la procédure est régulière et, par suite, qu'il n'y a pas lieu d'écarter le mémoire en réponse de l'auditeur ;
- déclare établis dans le chef de l'établissement de crédit les manquements à l'obligation d'identification prescrite par l'article 12 du règlement de la Commission bancaire, financière et des assurances du 23 février 2010 relatif à la prévention du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme, à l'obligation de prévoir une politique d'acceptation des clients adéquate imposée par l'article 26 du même règlement, au devoir de vigilance visé à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 11 janvier 1993 relative à l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme, au devoir de vigilance prescrit par les articles 14, § 1<sup>er</sup>, de la loi et 32 du règlement, précités, et à l'obligation de dénonciation à la CTIF en vertu de l'article 25 de la loi précitée, tels que ces divers textes étaient applicables au moment des faits ;
- pour l'ensemble de ces manquements, impose à l'établissement de crédit une amende administrative de 250.000 (deux cent cinquante mille) euros ;
- décide de publier la présente décision de manière non nominative sur le site internet de la Banque nationale de Belgique ;
- dit pour droit que la présente décision sera, conformément à l'article 36, § 5, de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique, notifiée à l'établissement de crédit par lettre recommandée, laquelle indiquera les voies de recours ;
- dit pour droit que la présente décision sera, conformément à l'article 36, § 6, de cette même loi, communiquée au comité de direction de la Banque nationale de Belgique préalablement à sa publication.

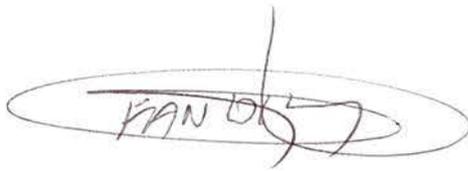
Bruxelles, le 20 avril 2017,





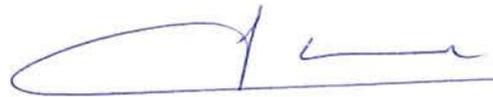
ROBERT ANDERSEN,

PRÉSIDENT



FILIP VAN VOLSEM,

MEMBRE



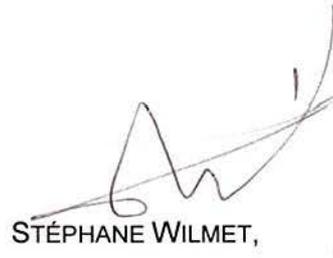
DIRK SCHOETERS,

MEMBRE



HENRI BARTHOLOMEEUSEN,

MEMBRE



STÉPHANE WILMET,

MEMBRE



HERMAN MATTHIJS,

MEMBRE