

Bruxelles, 6 décembre 2016

Madame,
Monsieur,

Tenant compte des récents événements en Belgique et à l'étranger, la Banque attend des institutions financières que, dans les limites de ce qui est possible, elles mettent tout en œuvre pour contribuer à la lutte contre le financement du terrorisme. Dans cette perspective, la Banque a procédé dernièrement à une analyse horizontale des réponses apportées par les établissements financiers assujettis à son contrôle au questionnaire périodique relatif à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme¹. Cette analyse horizontale a plus particulièrement porté sur les questions concernant la mise en œuvre de sanctions financières, en ce compris le gel des avoirs et ressources économiques de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (questions 4.12, 4.13, 4.14, 5.4, 5.5, 6.7 et 6.15²). Dans la foulée des analyses effectuées, la Banque a il y a peu également contacté différents établissements afin qu'ils lui fournissent de plus amples explications sur la manière dont ils assurent l'application des sanctions financières.

Sur la base des analyses réalisées et des renseignements complémentaires reçus, la Banque a pu constater des lacunes manifestes dans les procédures et systèmes de contrôle de certains établissements. La Banque a en outre observé que les établissements ne sont pas tous suffisamment au fait du régime de sanctions financières et des obligations qui leur incombent en la matière. Dans les deux cas, le risque que des établissements commettent des infractions au régime de sanctions financières est élevé. Non seulement sont-elles passibles de sanctions pénales, mais de telles infractions emportent également un risque de réputation majeur.

Par la présente, la Banque souhaite en conséquence mettre explicitement l'accent sur l'importance que revêt le respect rigoureux des obligations découlant du régime de sanctions. Vous trouverez ainsi ci-dessous le

¹ Circulaires NBB_2015_26 et NBB_2015_27 du 7 octobre 2015.

² Les entreprises d'assurance-vie n'étaient pas tenues de répondre aux questions 6.7 et 6.15; la référence aux questions énumérées ne s'applique pas aux établissements soumis à l'obligation de répondre au questionnaire abrégé joint à la circulaire NBB_2015_27.

compte rendu des principales constatations que la Banque a tirées de l'analyse susmentionnée des réponses au questionnaire périodique et des précisions obtenues. Quelques attentes et recommandations sont également formulées.

La Banque souligne toutefois que ces constatations, attentes et recommandations ne sont en rien exhaustives. Chaque établissement est tenu de procéder à sa propre évaluation de la vulnérabilité de son organisation au risque d'infraction au régime de sanctions. Si nécessaire, des mesures doivent être prises au niveau de l'organisation interne, des procédures et/ou des systèmes utilisés.

Les entreprises déjà contactées par la Banque au sujet de leurs réponses au questionnaire périodique relatif à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme voudront bien considérer la présente comme étant une première réaction aux éclaircissements ou au plan d'action qu'elles ont récemment transmis à la Banque. Dans les prochains mois, après avoir procédé à une analyse fondée sur les risques, la Banque reprendra éventuellement contact avec ces établissements dans le cadre d'un suivi individuel approfondi.

La version en néerlandais et/ou une traduction officieuse en anglais de la présente, ainsi que des constats, attentes et recommandations de la Banque peuvent être obtenues sur demande à l'adresse mail supervision.ta.aml@nbb.be.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Jan Smets

* *

Copie: au(x) réviseur(s) agréé(s)³

³ Si applicable.

Principales constatations tirées de l'analyse horizontale et des éclaircissements additionnels précités

I. Régime de sanctions financières en Belgique

L'Union européenne et la Belgique dressent chacune des listes de personnes ou d'entités contre lesquelles il a été décidé d'appliquer des sanctions financières. Les avoirs et ressources économiques des personnes et entités figurant sur ces listes doivent être gelés. Le régime de sanctions financières est un instrument utilisé par les institutions européennes et le gouvernement belge à diverses fins, dont notamment la politique étrangère européenne et belge, la lutte contre le terrorisme et son financement ou la lutte contre la prolifération d'armes de destruction massive. Les infractions à ce régime peuvent être passibles de sanctions pénales et entraîner un risque de réputation majeur.

S'agissant de l'application de sanctions financières, les établissements financiers doivent tenir compte des sanctions établies par l'Union européenne⁴ et les autorités belges. La Banque remarque que la Belgique a récemment fait pour la première fois usage de la possibilité d'établir sa propre liste de personnes et entités dont les avoirs et ressources économiques doivent être gelés⁵. Les établissements financiers doivent par conséquent veiller à ne pas se limiter à l'application des seules sanctions européennes.

II. Champ d'application

L'obligation de procéder au gel d'avoirs et de ressources économiques concerne le secteur tant public que privé. Tous les établissements financiers soumis au contrôle de la Banque sont donc assujettis au régime de sanctions.

La Banque a toutefois constaté que certains établissements estimaient ne pas être astreints au régime de sanctions, argumentant entre autres (liste non exhaustive) qu'ils :

- ne proposent que des produits d'assurance-vie qui comportent « un risque faible » d'être détournés à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ;
- ne détiennent pas de fonds appartenant à des clients ou n'interviennent pas directement dans l'exécution de transactions pour le compte de clients ;
- n'acceptent pas de clients étrangers.

Aucune de ces circonstances ne motive une exonération de l'application de sanctions financières.

- L'obligation d'appliquer les sanctions financières ne peut dépendre d'une analyse des risques ;
- De manière générale, l'obligation de procéder au gel des avoirs et ressources économiques est définie au sens large. Au-delà de la seule obligation de geler les avoirs des personnes et entités visées, le gel de leurs ressources économiques vise entre autres à empêcher qu'elles ne les utilisent afin de se

⁴ La liste consolidée des personnes, des groupes et des entités visés par les sanctions financières de l'UE peut être consultée sur http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/consol-list/index_en.htm.

⁵ Cf. les arrêtés royaux des 30 mai (M.B. du 1^{er} juin 2016), 21 juillet 2016 (M.B. du 27 juillet 2016) et 3 novembre 2016 (M.B. du 9 novembre 2016) établissant la liste des personnes et entités visée aux articles 3 et 5 de l'arrêté royal du 28 décembre 2006 relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme.

procurer des fonds, des biens ou des services⁶. En conséquence, la fourniture de services à ces personnes ou entités tombe également sous le coup des mesures restrictives imposées;

- Des personnes et entités de nationalité belge ou établies en Belgique peuvent tout autant figurer sur la liste des personnes et entités visées par les sanctions.

La Banque a par ailleurs aussi constaté que certains établissements opèrent une confusion entre les contrôles relevant de l'application rigoureuse du régime de sanctions et ceux que les établissements doivent effectuer au titre de la réglementation relative au blanchiment de capitaux et à la prévention du financement du terrorisme, comme les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle (KYC⁷) et la détection de transactions atypiques. Il convient d'établir une distinction claire entre ces contrôles, ce qui ne signifie pas qu'ils ne peuvent être complémentaires. Lorsqu'un établissement remarque qu'un client ou qu'une contrepartie de ce client apparaît sur une des listes de sanction en vigueur, il se doit de tenir compte de cet élément dans l'enquête à mener sur le client concerné en application de la législation contre le blanchiment d'argent (KYC).

La Banque attend des établissements financiers qu'ils disposent d'une bonne connaissance du régime de sanctions financières et des obligations qui leur incombent en la matière au niveau de leur organisation interne, des contrôles à effectuer (vérification des données client, vérification des transactions et contreparties), de la recherche d'éventuelles concordances avec les listes de sanction, de la déclaration au Ministère des Finances (administration de la Trésorerie), etc.

III. Analyse des risques et organisation adéquate

En regard des constatations relevées au point II., la Banque attend de chaque établissement financier qu'il procède à une analyse de la vulnérabilité de son organisation à d'éventuelles infractions au régime de sanctions. Ils doivent ensuite prendre les mesures nécessaires en fonction des résultats. Dans ce cadre, le minimum attendu des établissements est qu'ils

- disposent d'une politique claire et de procédures internes écrites en matière d'application de sanctions financières, toutes approuvées à un niveau hiérarchique suffisamment élevé au sein de l'établissement ;
- veillent à ce que leur personnel reçoive une formation appropriée en matière de mise en œuvre de sanctions financières (connaissance du régime de sanctions, disponibilité des procédures internes, instructions claires, etc.) ;
- veillent à un contrôle interne adéquat et indépendant du respect en pratique de la politique et des procédures mises en place.

IV. Screening de nouveaux clients, mandataires et bénéficiaires effectifs dans le cadre de la politique d'acceptation des clients

La Banque a constaté que, dans le cadre de la procédure d'acceptation des clients, la plupart des établissements contrôlés vérifient que leurs nouveaux clients ne sont pas visés par les listes de sanction.

La Banque a en revanche aussi remarqué que ce screening ne s'applique pas toujours aux mandataires et bénéficiaires effectifs, ce qui accroît sensiblement le risque d'infraction au régime de sanctions.

⁶ Il convient de remarquer que, selon la source juridique mentionnant l'obligation de procéder à un gel ou la prise de mesures restrictives, la définition des mesures à prendre contre les personnes et/ou entités visées peut parfois différer selon la sanction.

⁷ KYC signifie 'Know your customer'.

La Banque attend des établissements que leur procédure d'acceptation des clients prévoit de vérifier systématiquement et sans exception si tous les nouveaux clients ainsi que leurs mandataires et bénéficiaires effectifs ne sont pas visés par la liste de sanction.

La Banque a en outre observé que certains établissements ne procèdent au screening de leur nouveau client que s'ils considèrent qu'il présente un risque accru de commettre des délits liés au blanchiment de capitaux et/ou au financement du terrorisme (cf. également le point II. ci-dessus concernant la confusion observée entre les contrôles relevant du régime de sanctions et ceux imposés par la réglementation contre le blanchiment d'argent). La Banque estime qu'une telle politique accroît sérieusement le risque d'infraction au régime de sanctions. Ainsi que déjà précisé plus haut, la Banque attend des établissements qu'ils effectuent un screening systématique et sans exception de chaque nouveau client, ainsi que de ses mandataires et bénéficiaires effectifs, quel que soit son profil de risque.

La Banque s'est de même aperçue que des établissements ne vérifient pas toujours eux-mêmes si de nouveaux clients sont visés par les listes de sanction lorsqu'ils leur sont adressés par un autre établissement financier, mais se réfèrent aux screenings déjà opérés par ce dernier. Lorsque des établissements recourent aux contrôles pratiqués précédemment par un autre établissement, la Banque attend de ce dernier qu'il s'assure que ces contrôles ont été effectivement réalisés et que l'on a notamment examiné la qualité des screenings effectués.

La Banque a d'autre part noté que certains établissements documentent leurs recherches d'éventuelles concordances avec les listes de sanction et conservent systématiquement ces documents dans le dossier du client concerné. De cette manière subsiste toujours une piste d'audit retraçant l'historique des contrôles. La Banque considère que cette méthode correspond aux bonnes pratiques.

La Banque a par ailleurs pu constater que différents établissements disposent de systèmes permettant d'effectuer un « fuzzy matching » entre d'une part, les données relatives aux clients (mandataires, bénéficiaires effectifs, contreparties) et, d'autre part, les données reprises dans les listes de sanction concernant les personnes et/ou entités qui y sont visées. Le « fuzzy matching » est une technique qui offre la possibilité de trouver des concordances entre des morceaux de texte même s'ils ne coïncident pas, comme par exemple lorsque l'une des données comparées comporte une faute de frappe, un double espace, une majuscule supplémentaire, etc. La Banque considère qu'il est de bonne pratique pour les établissements de recourir à des systèmes autorisant un « fuzzy matching ».

Enfin, la Banque a remarqué que de nombreux établissements font aujourd'hui déjà appel à des systèmes automatisés pour vérifier si leurs clients ne sont pas visés par les listes de sanction. La Banque souligne que les établissements pour lesquels ce n'est pas encore le cas à ce jour doivent déterminer, sur la base de leur propre analyse et en fonction de la nature et du volume de leurs activités (nombre de clients et de transactions), si un système automatisé s'avère nécessaire pour réaliser les contrôles susmentionnés de façon efficace. Il est ainsi tout à fait acceptable que des établissements de taille plus réduite (ayant un nombre limité de clients, effectuant peu de transactions) ne disposent pas d'un outil de screening automatisé, voire d'un outil offrant des fonctions moins sophistiquées (s'agissant par exemple de « fuzzy matching »), car la faible quantité de données à vérifier leur permet de garantir un contrôle manuel de qualité satisfaisante.

V. Screening continu des clients, mandataires et bénéficiaires effectifs

La Banque a constaté que certains établissements ne reproduisent pas périodiquement le screening réalisé initialement conformément à la procédure d'acceptation des clients. Les listes de sanction font l'objet de mises à jour très régulières avec inscription ou radiation de personnes ou entités. Il existe de ce fait un risque sérieux que les établissements qui procèdent de cette manière commettent des infractions au régime de sanctions.

La Banque attend dès lors des établissements financiers qu'ils refassent le screening des données des clients (ainsi que des mandataires et des bénéficiaires effectifs) dans un délai raisonnable après chaque mise à jour des listes de sanction. Certains établissements, se fondant sur leur propre analyse, pourront toutefois

également décider de ne pas procéder à ces contrôles immédiatement après chaque mise à jour des listes en vigueur, mais de ne les répéter qu'après un délai ou à un intervalle défini à l'avance. Cela est envisageable lorsque la nature des services proposés n'induit qu'un risque très limité d'infraction au régime de sanctions suite à la mise à jour des listes de sanction.

La Banque souligne néanmoins l'importance que revêt la tenue à jour des données que doivent conserver les établissements sur les clients, leurs mandataires et leurs bénéficiaires effectifs. Le fait de ne pas disposer de données actualisées sur ces personnes peut accroître sensiblement le risque d'infraction au régime de sanctions.

Pour le reste, les attentes et recommandations mentionnées au point IV s'appliquent au screening continu des clients, mandataires et bénéficiaires effectifs.

Screening de l'information disponible sur des contreparties lors de l'exécution de transactions

La Banque a constaté que certains établissements ne disposent pas de procédures et/ou de systèmes de screening des transactions effectuées par les clients. Lorsque les établissements disposent d'informations sur les contreparties de leurs clients impliquées dans ces transactions, la Banque attend d'eux qu'ils mettent aussi ces informations en regard des listes de sanction. La Banque rappelle que l'obligation de geler les avoirs et ressources économiques est définie au sens large et ne s'applique pas aux seuls avoirs et ressources économiques des clients.

La Banque attend donc des établissements qu'ils comparent l'information disponible sur les contreparties de leurs clients avec les listes de sanction de manière à pouvoir geler les avoirs ou ressources économiques de ces personnes ou entités en cas de concordance.

La Banque a également remarqué que certains établissements estiment que le screening des informations disponibles sur les contreparties ne doit être effectué que lorsque les établissements sont légalement tenus de disposer de renseignements sur celles-ci. Cela n'est pas correct. Dès lors que l'établissement a de fait accès à des renseignements sur les contreparties, ceux-ci doivent être passés au crible des listes de sanction. Voici quelques exemples concrets:

- Pour les virements européens, seuls les numéros de compte du donneur d'ordre et du bénéficiaire doivent en principe être obligatoirement inscrits sur le virement par les prestataires de services de paiement. Lorsque le client d'un établissement reçoit un virement sur lequel est uniquement repris le numéro de compte du donneur d'ordre, cette information ne peut en principe pas servir pour effectuer un screening vis-à-vis des listes de sanction. Dans la pratique, des informations sur le donneur d'ordre, telles que son nom et/ou son prénom ou sa raison sociale, figurent toutefois souvent sur les virements européens. À l'inverse, les établissements demandent dans la plupart des cas à leurs clients de mentionner le nom du bénéficiaire de leurs virements. Dans les deux cas, l'établissement dispose par conséquent d'informations respectivement sur le donneur d'ordre et le bénéficiaire. Ces informations doivent être confrontées aux listes de sanction.
- La Banque a noté que les établissements qui vendent des produits d'assurance-vie ne contrôlent pas toujours si les personnes et entités bénéficiaires de ces contrats ne sont pas reprises sur les listes de sanction. Lorsque ces établissements disposent de renseignements sur le bénéficiaire, ce qui en principe est toujours le cas, ils sont tenus de les comparer aux listes de sanction, et ceci lors de chaque versement de fonds à ce bénéficiaire.

La Banque a par ailleurs décelé que seul un très petit nombre d'établissements déclare vérifier si d'éventuelles tierces personnes, autres que le preneur d'assurance, qui procèdent au versement de primes pour le compte de l'assuré, ne sont pas reprises sur les listes de sanction en vigueur. La Banque souligne que les établissements disposant de renseignements pertinents sur ces tierces personnes (par exemple le nom du donneur d'ordre mentionné sur le virement de la prime) risquent

d'enfreindre le régime de sanctions si ces renseignements ne sont pas collationnés avec les listes de sanction.

- Lorsque des établissements proposent à leurs clients des services de courtage en instruments financiers, la Banque attend d'eux qu'ils comparent les renseignements dont ils disposent sur les contreparties avec les listes de sanction. Ceci s'applique par exemple lorsque les établissements financiers doivent verser sur le compte d'un tiers le produit des placements de leurs clients ou lorsqu'un établissement financier reçoit par virement de tiers des fonds destinés à l'achat d'instruments financiers pour le compte de ses clients.

VI. Traitement d'éventuelles concordances avec les listes de sanction

Lorsque le screening des informations évoquées ci-dessus fait apparaître une concordance avec l'une des personnes ou entités figurant sur les listes de sanction, la Banque attend des établissements financiers qu'ils disposent de procédures claires d'analyse et de suivi de ces concordances.

Ceci signifie que les établissements doivent mettre en place des procédures concernant

- l'analyse devant être effectuée pour vérifier s'il s'agit d'une véritable concordance (ci-après une « concordance positive ») avec une personne reprise sur les listes de sanction;
- le gel et/ou le blocage d'avoirs et de ressources économiques en cas de concordance positive.

En cas de concordance positive avec les listes de sanction, ou lorsqu'il ne peut être établi avec assez de certitude s'il s'agit d'une concordance positive ou « faussement positive »⁸, la Banque considère qu'il est de bonne pratique d'en informer une personne occupant une position hiérarchique suffisamment élevée dans l'établissement (par exemple le responsable de la lutte contre le blanchiment de capitaux ou le *compliance officer*). Cette personne pourra alors décider de la suite à donner aux constats effectués.

La Banque a observé que différents établissements prévoient en cas de concordance avec les listes de sanction de conserver une piste d'audit claire retraçant l'historique des analyses réalisées suite à ces concordances et des suites données aux constatations faites. La Banque estime que cette procédure relève des bonnes pratiques.

En cas de concordance positive confirmée, outre un gel des avoirs et ressources économiques des personnes et entités, une déclaration doit être transmise au Ministère des Finances, à l'attention de l'Administration générale de la Trésorerie.

Une déclaration doit éventuellement également être faite à la Cellule de traitement des informations financières lorsque l'on sait ou soupçonne que les transactions effectuées par le client au sujet duquel une concordance positive avec les listes de sanction a été détectée ont un lien avec le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme.

* *

⁸ Exemple: le nom de la contrepartie d'un client correspond à celui d'une personne reprise sur une liste de sanction, mais il s'avère après enquête que cette contrepartie n'est pas la personne figurant sur la liste de sanction.