

Bruxelles, le 22 octobre 2014

Annexe 2 à la circulaire NBB_2014_11

Champ d'application

- *tous les établissements de crédit, y compris les succursales UE et non UE;*
- *toutes les sociétés de bourse, y compris les succursales UE et non UE;*
- *toutes les compagnies d'assurance pratiquant les activités d'assurance-vie, y compris les succursales UE et non UE;*
- *tous les établissements de paiement et les établissements de monnaie électronique, y compris les succursales UE et non UE, à l'exception toutefois des établissements qui bénéficient, en application des articles 48 ou 105 de la loi du 21 décembre 2009, d'une exemption de l'application des dispositions de la loi précitée;*
- *tous les points de contact centraux en Belgique des établissements de paiement et des établissements de monnaie électronique agréés dans d'autres États membres de l'Espace économique européen, à l'exception toutefois de ceux qui sont soumis par la circulaire NBB_2014_12 à l'obligation de répondre au questionnaire abrégé annexé à la présente circulaire;*
- *les organismes de liquidation, y compris les succursales UE et non UE.*

**Questionnaire périodique
relatif à la lutte contre le blanchiment de capitaux,
le financement du terrorisme
et la prolifération des armes de destruction massive ("LBC/FT")**

NOTE MÉTHODOLOGIQUE

Introduction

Objectifs essentiels du Questionnaire LCB/FT - L'approche fondée sur les risques

Le contexte international

Les "*Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération (les Recommandations du GAFI)*" adoptées en février 2012 [1] accentuent l'importance accordée par cette organisation internationale au recours à une approche fondée sur les risques en vue d'atteindre efficacement les objectifs de prévention qui sont notamment poursuivis.

Une telle approche visant à moduler l'intensité des mesures préventives en fonction de celle des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et de la prolifération, n'est pas seulement recommandée dans le contexte de la prévention par les institutions financières, mais aussi dans le cadre du contrôle de la mise en œuvre de ces mesures par les autorités compétentes. Conformément à la Recommandation 26 du GAFI et à sa Note Interprétative, ces autorités sont ainsi tenues de renforcer l'intensité et la fréquence de leurs contrôles auprès des institutions financières qui présentent un risque plus élevé d'être utilisées à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme et de la prolifération. Elles peuvent en revanche alléger ces contrôles auprès des institutions financières qui présentent un risque plus faible. Une telle approche du contrôle est encouragée dans la mesure où elle est de nature à permettre une allocation plus efficace des moyens de contrôle dont disposent ces autorités.

De plus, tant les nouvelles Recommandations du GAFI que la nouvelle Méthodologie adoptée en février 2013 par le GAFI pour l'évaluation de la conformité technique avec les Recommandations et de l'efficacité des systèmes de LBC/FT mis en œuvre dans les pays membres [2] clarifient que l'efficacité du contrôle exercé par les autorités compétentes se mesure notamment à la capacité de ce contrôle de renforcer l'efficacité des mesures préventives mises en œuvre par les institutions financières.

Par ailleurs, la Commission Européenne a établi un projet de nouvelle Directive [3] en vue d'adapter la législation européenne en la matière aux nouveaux standards du GAFI. Un des axes majeurs des modifications qui seront de la sorte apportées au cadre légal européen en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme consistera également à renforcer le recours à une approche fondée sur les risques, notamment en matière de contrôle par les autorités compétentes.

Implications de l'approche fondée par les risques en matière de contrôle

L'exercice du contrôle fondé sur les risques suppose que l'autorité compétente procède périodiquement à l'évaluation, sur des bases objectives, des risques associés à chaque institution financière contrôlée. De telles évaluations périodiques requièrent la collecte d'informations pertinentes, tant en ce qui concerne l'exposition de chaque institution financière à la menace qu'en ce qui concerne sa vulnérabilité face à cette menace.

1 cf. http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf

2 cf. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf>

3 cf. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0045:FIN:FR:PDF>

Outre la connaissance générale des risques présents dans le marché, deux aspects sont dès lors à prendre en compte par l'autorité de contrôle :

- l'exposition individuelle de chaque institution financière à la menace d'être utilisée à des fins de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive, compte tenu des caractéristiques de ses activités et produits, de ses clients, de ses zones géographiques de développement, de ses canaux de distribution, de ses structures d'organisation, etc. ;
- la vulnérabilité/résistance de chaque institution financière face à cette menace, qui est de nature à accroître ou à réduire la probabilité de survenance du dommage et/ou à en accroître ou à en réduire les conséquences, tenant compte :
 - o de la qualité de son contrôle interne en général ;
 - o de la qualité de ses mesures spécifiques de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et de la prolifération, ce qui inclut :
 - la conformité de ces mesures avec les obligations légales et réglementaires ;
 - l'effectivité de la mise en œuvre de ces mesures.

Objectifs du questionnaire et utilisation des réponses par la Banque nationale de Belgique (BNB)

La BNB se fonde sur un certain nombre de sources d'informations pour fonder son appréciation des risques individuels de chaque institution financière (notamment, la connaissance générale de la qualité d'organisation et de contrôle interne qui est obtenue dans l'exercice du contrôle prudentiel général, les rapports annuels de la direction effective sur le fonctionnement du contrôle interne, les rapports annuels du compliance officer et du responsable de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, les entretiens réguliers avec la direction effective, l'audit interne et le compliance officer, les résultats des contrôles antérieurs, tant à distance que sur place, etc.).

Cependant, vu le renforcement des standards internationaux, il est apparu nécessaire de diversifier les sources d'information fondant l'évaluation par la BNB des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme et de la prolifération et, dans le même temps, de poursuivre et de renforcer les efforts de sensibilisation des institutions financières.

Tels sont les objectifs du questionnaire périodique, qui a été lancé pour la première fois en 2014, et qui se concentre encore, au stade actuel, sur les informations relatives à la conformité des dispositifs de LBC/FT mis en place avec les obligations légales et réglementaires.

La collecte de ces informations contribue à une évaluation mieux documentée de la vulnérabilité/résistance de chaque institution face au risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et de la prolifération, et permet à la BNB d'orienter de manière précise et efficace ses contrôles, dans un souci d'allocation optimale de ses moyens de contrôle.

Les réponses au questionnaire constituent donc l'une des bases permettant à la Banque d'orienter l'exercice du contrôle, sans néanmoins que le contrôle puisse se résumer au seul examen des réponses au questionnaire.

Conçu dans cet esprit, le questionnaire se définit dès lors comme un instrument de nature prudentielle. Il repose sur le pouvoir légalement attribué à la Banque, tant par les lois prudentielles ^[4] que par la loi du

⁴ Loi du 25 avril 2014 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, article 134, §1^{er};

Loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, article 21, § 1^{er};

Loi relative au statut et au contrôle des entreprises d'investissement, article 92. § 4;

Loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique, article 36/29;

Loi du 21 décembre 2009 relative au statut des établissements de paiement et des établissements de monnaie électronique, à l'accès à l'activité de prestataire de services de paiement, à l'activité d'émission de monnaie électronique et à l'accès aux systèmes de paiement article 25, alinéa 3.

11 janvier 1993 [5], de se faire communiquer toutes les informations nécessaires à l'exercice de ses compétences de contrôle.

La présente note de méthodologie vise à clarifier les modalités pratiques du questionnaire repris en annexe.

1. Présentation générale du questionnaire

Le questionnaire applicable pour l'année 2015 est divisé en six chapitres couvrant les principales obligations légales et réglementaires des institutions financières en matière de LBC/FT :

Chapitre I : L'identification des clients,

Chapitre II : L'identification des mandataires,

Chapitre III : L'identification des bénéficiaires effectifs,

Chapitre IV : La politique d'acceptation des clients,

Chapitre V : La vigilance à l'égard des opérations et relations d'affaires,

Chapitre VI : Les transferts électroniques de fonds.

Chacun de ces chapitres débute par une question globale d'auto-évaluation de la conformité des procédures internes de l'institution financière répondante avec les obligations légales et réglementaires afférentes à la matière traitée, et par une question globale d'auto-évaluation de l'effectivité de la mise en œuvre, dans la pratique, des mêmes procédures internes. Ces deux premières questions sont suivies de questions détaillées visant essentiellement à fournir une image plus précise de la conformité des procédures internes en vigueur avec les obligations légales et réglementaires en la matière.

Des questionnaires différenciés, quoique cohérents les uns avec les autres, sont établis pour le secteur des établissements de crédit et des sociétés de bourse, celui des entreprises d'assurances, et celui des établissements de paiement et des établissements de monnaie électronique. Ces questionnaires différenciés se distinguent les uns des autres par le fait que les questions sans pertinence pour le secteur concerné sont neutralisées, de sorte qu'aucune réponse ne doit leur être donnée (cf. le color coding en marge de gauche du questionnaire).

D'une manière générale, la terminologie utilisée dans la formulation des questions est alignée sur celle de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ("la loi") et sur celle du règlement de la CBFA du 23 février 2010 relatif à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ("le règlement"). En cas de doute quant à la portée exacte des questions, il convient donc de se référer en premier lieu aux clarifications fournies par la circulaire CBFA_2010_09 du 6 avril 2010 modifiée par la circulaire CBFA_2011_09 du 1^{er} mars 2011, relative aux 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 (version coordonnée).

Il convient de souligner que les réponses doivent être fournies en prenant en considération l'ensemble des activités exercées par l'institution financière, alors même que, pour certaines d'entre elles, elles relèvent simultanément des compétences de contrôle d'une autre autorité que la BNB. Ainsi, notamment, les établissements de crédit doivent prendre en compte dans leurs réponses les activités d'intermédiation en assurance-vie qu'elles exercent. De même, les entreprises d'assurance-vie doivent prendre en compte leurs activités en matière de prêts hypothécaires.

⁵ Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, article 39, § 2, alinéa 1^{er}.

2. Nature des réponses

(a) Questions d'auto-évaluation

Aux questions d'auto-évaluation de la conformité et de l'effectivité des procédures internes, les réponses possibles sont "pleinement", "largement", "partiellement" et "insuffisamment" conformes ou effectives. Ces termes se définissent comme suit :

Auto-évaluation de la conformité :

"Pleinement" conforme	Les procédures internes ne comportent, de l'avis de l'institution financière, aucune déficience au regard des obligations légales ou réglementaires pertinentes.
"Largement" conforme	Les procédures internes ne comportent pas, de l'avis de l'institution financière, de déficiences importantes au regard des obligations légales ou réglementaires pertinentes; les déficiences identifiées peuvent être considérées comme mineures, tant du point de vue de leur portée individuelle qu'en tenant compte de leur cumul.
"Partiellement" conforme	Les procédures internes comportent, de l'avis de l'institution financière, certaines déficiences importantes au regard des obligations légales ou réglementaires pertinentes, qui sont susceptibles d'accroître de façon significative la vulnérabilité de l'institution financière face au risque; ce jugement peut résulter soit de la portée individuelle d'une ou plusieurs déficiences identifiées, soit de leur cumul.
"Insuffisamment" conforme	Les procédures internes comportent, de l'avis de l'institution financière, des déficiences graves au regard des obligations légales ou réglementaires pertinentes, qui sont de nature à accroître de façon déraisonnable la vulnérabilité de l'institution financière; la gravité des déficiences identifiées peut résulter soit de la portée individuelle d'une ou plusieurs de ces déficiences, soit de leur cumul.

Auto-évaluation de l'effectivité :

"Pleinement" effectif	Les procédures internes sont, de l'avis de l'institution financière, effectivement mises en œuvre de façon adéquate dans tous ses secteurs d'activités.
"Largement" effectif	La mise en œuvre des procédures internes ne présente pas, de l'avis de l'institution financière, de déficiences importantes; les déficiences identifiées dans leur mise en œuvre peuvent être considérées comme mineures, tant du point de vue de leur portée individuelle qu'en tenant compte de leur cumul.
"Partiellement" effectif	La mise en œuvre des procédures internes présente, de l'avis de l'institution financière, certaines déficiences importantes qui sont susceptibles d'accroître de façon significative la vulnérabilité de l'institution financière face au risque; ce jugement peut résulter soit de la portée individuelle d'une ou plusieurs déficiences identifiées, soit de leur cumul.

"Insuffisamment" effectif La mise en œuvre des procédures internes présente, de l'avis de l'institution financière, des déficiences graves qui sont de nature à accroître de façon déraisonnable la vulnérabilité de l'institution financière; la gravité des déficiences identifiées peut résulter soit de la portée individuelle d'une ou plusieurs de ces déficiences, soit de leur cumul.

- (b) Questions de conformité : les questions de conformité visent essentiellement à préciser si les différents éléments des obligations légales et réglementaires sont dûment pris en compte par les procédures internes. Ces questions appellent, en règle générale, des réponses par "oui" ou par "non".

Cependant, lorsque des procédures internes distinctes règlent, en matière de LBC/FT, l'exercice des différentes activités d'une même institution financière ou l'exercice d'une même activité au travers de plusieurs canaux de distribution, il se pourrait que la réponse à une même question de conformité soit "oui" pour certaines activités ou canaux de distribution, mais "non" pour les autres. De même, une même question peut résulter de la combinaison de plusieurs éléments [6], et la réponse globale à cette question peut résulter du cumul de réponses affirmatives à l'égard de certains de ces éléments et négatives à l'égard des autres éléments.

Dans ces hypothèses, il appartient à l'institution financière d'évaluer quelle est la réponse ("oui" ou "non") qui reflète le mieux sa situation globale, tenant compte de critères tels que la matérialité ou l'importance relative des différentes activités ou canaux de distribution concernés ou des différents éléments qui composent la question. La réponse "oui" ne peut être utilisée que si elle correspond à la réalité qui se présente dans la très grande majorité des cas, et si l'inverse ne se vérifie que dans des cas strictement exceptionnels de sorte que l'institution financière considère qu'elle se conforme dans 90 % des cas ou plus, ou qu'elle se conforme à 90 % ou plus des exigences couvertes. Dans tous les autres cas, une réponse négative s'impose. Dans de telles hypothèses, la réponse "non applicable (N/A)" est en revanche inappropriée. Afin de permettre à la Banque de percevoir correctement la portée de la réponse ("oui" ou "non") qui est fournie, l'institution financière est invitée à la motiver succinctement dans la case de commentaire afférente à la question concernée en fournissant une explication succincte de l'évaluation effectuée (cf. infra).

La réponse "non applicable" (N/A) est systématiquement prévue comme troisième alternative de réponse pour toutes les questions appelant, en règle générale, des réponses par "oui" ou par "non". Cette réponse "N/A" doit être strictement réservée aux situations dans lesquelles la règle qui sous-tend la question n'est pas applicable à l'institution financière concernée, compte tenu, notamment, des particularités des activités qu'elle exerce ou de leurs modalités. Ainsi, à titre d'exemple, une réponse "N/A" pourrait être justifiée pour toutes les questions relatives à l'identification des clients occasionnels si les procédures internes de l'institution financière concernée prévoient une interdiction absolue et effectivement respectée d'effectuer des

⁶ Par exemple, la question 4.24 recouvre en fait la combinaison des sous-questions suivantes :

- a. *Les procédures internes prévoient-elles de prendre les mesures suivantes :*
 - i. *mettre en œuvre des procédures adéquates et adaptées, en fonction du risque, de manière à pouvoir déterminer si le client ou un bénéficiaire effectif du client est une personne politiquement exposée;*
 - ii. *obtenir l'autorisation d'un niveau adéquat de la hiérarchie avant de nouer une relation d'affaires avec de tels clients;*
 - iii. *prendre toute mesure appropriée, en fonction du risque, pour établir l'origine du patrimoine et l'origine des fonds impliqués dans la relation d'affaires ou la transaction;*
- b. *Ces procédures s'appliquent-elles lorsque la qualité de personne politiquement exposée doit être reconnue :*
 - i. *à un client*
 - ii. *à un mandataire du client*
 - iii. *à un bénéficiaire effectif du client*

Cette question inclut donc en fait 9 sous-questions implicites, mais n'appelle qu'une seule réponse.

opérations avec des clients autres que ceux avec lesquels des relations d'affaires sont nouées ("clients habituels"). De même, si une institution financière n'autorise pas la tenue de comptes numérotés ou la conclusion de contrats numérotés, ou si un établissement de crédit n'intervient pas dans la commercialisation de produits d'assurance-vie, la réponse "N/A" est justifiée en ce qui concerne, respectivement, la question relative à l'encadrement de ces comptes ou contrats ou les questions relatives aux contrats d'assurance-vie. Afin de garantir une bonne compréhension des réponses au questionnaire, chaque recours à la réponse "N/A" devra obligatoirement être succinctement motivé dans la case de commentaire relative à la question concernée.

- (c) **Cases de commentaires** : A chacune des questions est associée une case de commentaire permettant à l'institution financière répondante de préciser, de nuancer ou, si nécessaire, de justifier de façon succincte la réponse fournie. Ces cases de commentaires devraient notamment être utilisées pour expliquer très succinctement les réponses affirmatives ou négatives qui résultent d'une appréciation de situations nuancées telles que celles visées au deuxième alinéa du point (b) ci-dessus.

Comme indiqué précédemment, un commentaire justificatif succinct est obligatoire pour chaque réponse "N/A".

Il convient de relever enfin qu'en complément de certaines questions de conformité appelant des réponses par "oui", "non" ou "N/A", le questionnaire vise également à collecter un nombre limité d'informations factuelles précises, telles que, par exemple, la date de dernière mise à jour de tel élément des procédures internes. Ces informations visent à permettre une meilleure compréhension des réponses aux questions de conformité dont elles constituent, en quelque sorte, des commentaires standards obligatoires. Sont concernées les questions 1.8, 4.45, 5.10, 5.17 et 5.19 qui invitent l'institution financière à fournir, selon la réponse fournie, un complément d'information précis dans la case de commentaire concernée.

Il importe toutefois de souligner que le questionnaire ne vise pas à rassembler une information complète couvrant chaque détail des procédures internes en vigueur, mais qu'il doit permettre à la Banque de se former une image suffisamment précise des mesures préventives définies et effectivement mises en œuvre par l'institution financière répondante, en vue de procéder à une évaluation pertinente des risques. Les commentaires fournis en complément des réponses aux questions devraient dès lors demeurer synthétiques. L'espace prévu pour ces commentaires a dès lors été limité dans les cases concernées.

Si l'institution financière souhaite faire référence dans ces commentaires à des documents internes (tels que le rapport annuel du responsable de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme) ou externes (tels que les codes sectoriels de bonne conduite), il importe de veiller néanmoins à ce que les réponses au questionnaire demeurent suffisamment compréhensibles par elles-mêmes, sans devoir recourir à la consultation et à l'analyse des documents auxquels il est renvoyé. Comme indiqué plus haut, le questionnaire vise en effet à fournir à la Banque des informations lui permettant d'orienter l'exercice de ses compétences de contrôle en fonction des risques. Il ne peut donc servir à communiquer que des informations synthétiques et non détaillées. Dès lors, si les commentaires contiennent des renvois à d'autres documents, les services de contrôle pourront en prendre connaissance, en cas de besoin, dans l'exercice ultérieur de leurs compétences de contrôle à distance ou sur place, dans le but d'apprécier plus précisément la portée exacte de la réponse. Ils ne seront en revanche pas analysés au stade de l'évaluation des risques par les services de la BNB.,

3. Périodicité des réponses:

Les institutions financières sont invitées à répondre une fois par an au questionnaire périodique relatif à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, sur la base de la situation au 31 décembre de chaque année et, pour la première fois, sur la base de celle au 31 décembre 2013.

Leurs réponses devront parvenir à la Banque avant le 28 février de l'année qui suit, et pour la première fois, avant le 28 février 2014.

Cependant, à partir de la 2^e année, la réponse au questionnaire devra être fournie sur la base d'une actualisation des réponses de l'année précédente. Sans préjudice des questions complémentaires qui pourraient être progressivement ajoutées au questionnaire, seule une mise à jour des réponses fournies l'année précédente sera donc requise, moyennant la confirmation que les réponses non modifiées de l'année précédente restent valides.

4. Responsabilité de l'exactitude des réponses et signature

Les réponses au questionnaire sont transmises à la Banque sous la responsabilité ultime de la direction effective de l'institution financière répondante.

Il est toutefois rappelé que le responsable désigné au sein de chaque institution financière conformément à l'article 18 de la loi du 11 janvier 1993, est principalement chargé, en vertu de cette même disposition légale, non seulement de l'analyse des opérations atypiques en vue de déterminer si elles doivent être considérées comme suspectes et communiquées à la Cellule de Traitement des Informations Financières (CTIF), mais aussi de la mise en œuvre des mesures et procédures visées aux articles 16 et 17 de la loi. Sont tout particulièrement visées les mesures et procédures de contrôle interne nécessaires en vue d'assurer le respect de la loi, et qui font l'objet du questionnaire. L'article 35, § 3, alinéa 1^{er}, du Règlement du 23 février 2010 de la CBFA précise également que ce responsable doit veiller, d'une manière générale, au respect par l'organisme de l'ensemble de ses obligations de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, et, notamment, à la mise en place de l'organisation administrative et des mesures de contrôle interne requises en vertu de l'article 16 de la loi. Ce responsable doit en outre disposer du pouvoir de proposer de sa propre initiative à la direction effective de l'organisme toutes mesures nécessaires ou utiles à cet effet, en ce compris la libération des moyens requis.

En conséquence, la Banque s'attend à ce que la direction effective de l'institution financière décide des réponses à fournir au questionnaire sur proposition du responsable de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

5. Modalités techniques

Pour répondre au questionnaire, un formulaire électronique ("webform") sera mis à la disposition des institutions financières au plus tard dans les premiers jours de chaque année (pour la première fois, au plus tard dans les premiers jours de janvier 2014).

Ce formulaire électronique sera accessible au moyen du système "One Gate"

Il appartiendra aux institutions financières de définir des procédures internes pour la validation des réponses.

Un manuel d'utilisation sera édité par la Banque.

Un help desk sera en outre mis à la disposition des institutions financières pour les aider à faire face aux difficultés techniques qu'elles pourraient rencontrer dans l'utilisation de l'outil.

Après que les réponses auront été définitivement validées par l'institution financière, une pré-analyse automatisée de ces réponses sera effectuée dans le but de délivrer aux équipes de contrôle un dashboard leur permettant de focaliser leur attention sur les points les plus significatifs qui ressortiront de ces réponses. Dès lors, aucune autre forme de remise des réponses au questionnaire ne sera admise.