



FSMA_2013_20 du 18/12/2013

Evolutions récentes relatives à la prévention du blanchiment de capitaux

Champ d'application :

Toutes les entreprises qui relèvent des compétences de contrôle de la Banque Nationale de Belgique et de l'Autorité des services et des marchés financiers et qui, visées à l'article 2, § 1er, 4° à 15°, de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, sont assujetties aux obligations légales et réglementaires de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, ci-après dénommées "les institutions financières".

Résumé/Objectifs :

La présente circulaire rassemble et commente plusieurs évolutions récentes relatives à la prévention du blanchiment de capitaux, à savoir:

1. la mise en évidence par la CTIF des risques élevés de blanchiment de capitaux associés à certaines opérations sur l'or et les métaux précieux et sur les mouvements importants d'espèces;
2. l'élargissement du champ d'application de la loi du 11 janvier 1993 du point de vue des infractions sous-jacentes, en particulier dans le domaine de la fraude fiscale;
3. la publication au Moniteur Belge de la liste des pays tiers équivalents;
4. la publication au Moniteur Belge de la liste des autorités et organismes publics européens pouvant être considérés comme présentant des risques faibles.

Madame, Monsieur,

La Banque Nationale de Belgique et l'Autorité des Services et Marchés Financiers vous adressent la présente circulaire afin d'attirer votre attention sur plusieurs évolutions récentes relatives à la prévention du blanchiment de capitaux.

1. Risques élevés de blanchiment de capitaux associés à certaines opérations sur les métaux précieux et les mouvements importants d'espèces.

La CTIF a récemment identifié une typologie de blanchiment de capitaux liée à certaines opérations d'achat et de revente d'or par certains professionnels du commerce de métaux précieux¹. L'analyse

¹ CTIF, Rapport annuel 2012, pp. 80 et suivantes

de la CTIF permet notamment de montrer que certaines institutions financières ont alimenté le circuit concerné en espèces, soit en autorisant des retraits d'espèces pour des montants importants par des sociétés intervenant dans le circuit sur leurs comptes bancaires, soit en procédant directement au paiement en espèces de l'or affiné qu'elles achètent à ces sociétés.

La loi du 15 juillet 2013 portant des dispositions urgentes en matière de lutte contre la fraude² a pris en compte ces risques de blanchiment de capitaux en modifiant l'article 21 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. L'interdiction d'acquitter en espèces le prix de la vente par les commerçants de biens ou de services de grande valeur au-dessus des seuils fixés par la loi (10% du prix de vente supérieur à 5.000 €, assortis d'un maximum absolu de 5.000 €, ces montants étant abaissés à 3.000 € à dater du 1^{er} janvier 2014) a été complétée par une nouvelle interdiction faite aux commerçants en métaux précieux d'acquitter en espèces le prix des achats qu'ils effectuent au-dessus des mêmes seuils (nouvel article 21, alinéa 2, de la loi).

Lors de la discussion des articles du projet de loi à la Chambre des Représentants³, M. John Crombez, Secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale et fiscale a estimé que *"la disposition doit (...) être interprétée comme visant aussi les ventes aux établissements financiers, de même que celles aux bureaux de change. A défaut, le régime législatif nouveau serait perméable."*

Par ailleurs, la Banque Nationale de Belgique et l'Autorité des Services et Marchés Financiers tiennent à rappeler aux institutions financières que la circulaire CBFA_2010_09 du 6 avril 2010⁴ indique que *"le fait que la relation d'affaires envisagée impliquerait d'importants mouvements en espèces dont l'origine ou la destination sont difficilement vérifiables"* peut constituer un critère spécifique de risque à prendre en considération dans le cadre de la politique d'acceptation des clients⁵. Il en va de même pour l'exercice de la vigilance constante à exercer à l'égard des opérations et des relations d'affaires, les critères de risque à mettre en œuvre dans ce contexte devant être cohérents avec ceux qui fondent la politique d'acceptation des clients⁶.

L'importance des opérations de blanchiment de capitaux identifiées par la CTIF en relation avec le commerce de l'or est de nature à accentuer encore le niveau de risque qui doit être associé aux relations d'affaires ou aux opérations occasionnelles impliquant des mouvements en espèces pour des montants importants.

La Banque et la FSMA considèrent par conséquent que les institutions financières devraient appliquer des mesures de vigilance renforcées telles que visées à l'article 12, § 1^{er}, de la loi du 11 janvier 1993, à l'égard des clients concernés, et examiner avec une attention particulière ce type

² Moniteur Belge du 19 juillet 2013

³ Chambre des Représentants, 2012-2013, Doc53 2763/005, p. 15.

⁴ Circulaire 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, modifiée par la circulaire CBFA_2011_09 du 1^{er} mars 2011

⁵ cf. section 5.2.3 de la circulaire CBFA 2010_09 du 6 avril 2010

⁶ cf. article 32, alinéa 3, du règlement du 23 février 2010 de la CBFA, et la section 6.1.5 de la circulaire CBFA 2010_09 du 6 avril 2010.

de relations ou d'opérations, conformément à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 11 janvier 1993. Les institutions financières ne devraient pas autoriser des dépôts ou des retraits de montants très importants en espèces sans s'assurer à suffisance que l'origine ou la destination de ces espèces soient légitimes. En cas de soupçon quant à la légitimité de cette origine ou de cette destination, il s'impose à l'institution financière d'adresser sans retard une déclaration d'opération suspecte à la CTIF conformément aux articles 23 et suivants de la loi.

Bien que les cas relevés par la CTIF en 2012 soient afférents au commerce de l'or, l'examen avec une attention particulière des opérations et relations d'affaires impliquant d'importants mouvements d'espèces tel qu'évoqué ci-dessus ne devrait pas se limiter aux clients qui relèvent de ce domaine d'activité, mais être appliquée à toutes les opérations et relations d'affaires impliquant ce type de mouvements, indépendamment du secteur d'activité du client. De telles opérations en espèces pour des montants importants sont en effet susceptibles d'être liées à une large gamme d'infractions sous-jacentes énumérées par l'article 5, § 3, de la loi, parmi lesquelles, notamment, le trafic illicite de stupéfiants, d'armes, de biens et de marchandises, mais également le trafic de main-d'œuvre clandestine et la traite des êtres humains, ainsi que la fraude fiscale grave (cf. infra), etc.

2. L'élargissement du champ d'application de la loi du 11 janvier 1993 du point de vue des infractions sous-jacentes, en particulier dans le domaine de la fraude fiscale.

La loi précitée du 15 juillet 2013 a également modifié la liste des infractions sous-jacentes du blanchiment de capitaux, telle qu'établie par l'article 5, § 3, de la loi du 11 janvier 1993; en particulier, au 1^o, 11^{ème} tiret, de cette disposition, les infractions liées "*à la fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale*" ont été remplacées par les infractions liées "*à la fraude fiscale grave, organisée ou non*".

Selon l'exposé des motifs de la loi⁷, la modification adoptée "*a pour objectif de mettre la définition de la fraude fiscale telle qu'appliquée par la loi, en conformité avec les nouvelles recommandations du GAFI. (...)*

La nouvelle définition permettra en outre de lutter plus efficacement contre le blanchiment de capitaux provenant de la fraude fiscale dans la mesure où la Cellule de Traitement des Informations Financières pourra (...) s'attaquer également au blanchiment de capitaux provenant de la fraude fiscale grave, qui ne présente aucun degré d'organisation, mais qui en raison par exemple de l'importance des montants fraudés, peut être qualifiée de grave.

La gravité de l'infraction fiscale pourra être appréciée sur base de la confection et/ou l'usage de faux documents, mais aussi du montant élevé en jeu et du caractère anormal de ce montant, eu égard aux activités ou à l'état de fortune du client, mais également de la présence d'un des indicateurs de l'arrêté royal du 3 juin 2007.

⁷ Chambre des Représentants, 2012-2013, DOC53 2763/001, pp. 4-5

Dans la nouvelle définition de la fraude fiscale, le degré d'organisation devient un des critères de sa gravité, sans être nécessairement requis pour la qualifier."

Cette modification légale des infractions sous-jacentes implique également un élargissement des obligations de déclaration des opérations suspectes à la CTIF par les institutions financières.

Il appartient donc à celles-ci d'adapter leurs procédures internes à cet égard. En particulier, dès lors qu'une institution financière suspecte que des fonds impliqués dans une opération occasionnelle ou une relation d'affaires résultent d'une fraude fiscale, elle ne peut désormais plus se dispenser de procéder à une déclaration à la CTIF au motif que la fraude concernée ne serait pas organisée, qu'elle ne mettrait pas en œuvre des mécanismes complexes, ou qu'elle n'utiliserait pas de procédés à dimension internationale. En revanche, l'obligation de déclaration à la CTIF trouve à s'appliquer dès l'instant où la fraude sous-jacente doit être considérée comme grave.

Selon les travaux préparatoires, il convient de considérer que tel est le cas, par exemple, lorsqu'il y a des indications que de faux documents ont été confectionnés et/ou utilisés dans le cadre de la fraude, lorsque celle-ci porte sur un montant élevé, ou lorsque ce montant est anormal, eu égard aux activités ou à l'état de fortune du client. Il va également de soi que la mise en œuvre d'une organisation en vue de permettre la fraude, le recours à des mécanismes complexes et l'utilisation de procédés à dimension internationale demeurent clairement des indicateurs de la gravité de la fraude. La gravité de la fraude pourra également être déduite de la présence d'indicateurs énumérés par l'arrêté royal du 3 juin 2007⁸.

3. La publication au Moniteur belge de la liste des pays tiers équivalents .

Le Moniteur Belge du 25 juillet 2013 contient la publication de l'Arrêté Royal du 19 juillet 2013⁹ qui établit la liste des pays tiers équivalents auxquels il est fait référence à l'article 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o (en matière de recours à des tiers introducteurs), à l'article 11, § 1^{er}, 1^o (pour l'application de la vigilance simplifiée) et à l'article 30, § 3, 1^o et 2^o (en vue de l'échange d'informations concernant des déclarations d'opérations suspectes) de la loi du 11 janvier 1993.

Cette liste, établie dans le prolongement du processus d'évaluation de l'équivalence des législations des pays tiers organisé à l'échelon européen, contient les douze pays suivants :

- | | | |
|---------------|-------------------|--------------------|
| - l'Australie | - l'Inde | - Singapour |
| - le Brésil | - le Japon | - la Suisse |
| - le Canada | - la Corée du Sud | - l'Afrique du Sud |
| - Hong Kong | - le Mexique | - les Etats-Unis. |

⁸ Arrêté royal portant exécution de l'article 28 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. (Intitulé remplacé par arrêté royal du 28 septembre 2010)

⁹ Arrêté royal établissant la liste des pays tiers équivalents et la liste des autorités ou des organismes publics européens visés respectivement à l'article 37, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o et 5^o, 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

L'attention des institutions financières est attirée sur le fait que l'entrée en vigueur de cet arrêté royal pris en exécution de l'article 37, § 2, 2°, de la loi du 11 janvier 1993, a mis fin à la période transitoire prévue à l'article 44, alinéa 4, de la loi, pendant laquelle les pays membres du GAFI pouvaient être considérés comme disposant d'une législation équivalente à celle requise en Europe.

Il appartient donc aux institutions financières d'adapter sans retard leurs procédures internes à ces nouvelles dispositions.

De plus, les institutions financières sont tenues de procéder sans retard à la revue des dossiers d'identification des clients actuels qui sont des établissements de crédit ou des établissements financiers établis dans des pays tiers, membres du GAFI, ne figurant pas sur la liste ci-dessus, et à l'égard desquels seuls les devoirs de vigilance simplifiée autorisés par l'article 11, § 1^{er}, 1°, de la loi ont été mis en œuvre à ce jour.

4. La publication au Moniteur Belge de la liste des autorités et organismes publics européens pouvant être considérés comme présentant des risques faibles.

Par ailleurs, le même Arrêté Royal contient la liste des organismes publics européens visés à l'article 11, § 1^{er}, 5°, de la loi, à l'égard desquels des mesures de vigilance simplifiée peuvent être appliqués. Sont visés :

- le Parlement européen;
- le Conseil de l'Union européenne;
- la Commission européenne;
- la Cour de justice de l'Union européenne;
- la Cour des Comptes européenne;
- le Comité économique et social européen;
- le Comité des régions;
- la Banque européenne d'investissement;
- le Fonds européen d'investissement;
- la Banque centrale européenne;
- le Médiateur européen;
- le Contrôleur européen de la protection des données;
- l'Autorité bancaire européenne;
- l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles;
- l'Autorité européenne des valeurs mobilières;
- le Comité européen du risque systémique;
- le Système européen de surveillance financière;
- l'Office des publications de l'Union européenne;
- l'Office européen de sélection du personnel;
- l'École européenne d'administration;
- le Service européen pour l'action extérieure.

En outre, une institution financière peut considérer que les agences spécialisées créées par les autorités européennes sont également des clients auxquels sont associés de faibles risques, à la condition que l'institution financière ait procédé à un examen lui permettant de conclure que les conditions énoncées à l'article 3.1 de la Directive 2006/70/CE de la Commission du 1^{er} août 2006 sont rencontrées en l'occurrence, et qu'elle consigne par écrit les conclusions de cet examen.

*
* *

Nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

JEAN-PAUL SERVAIS
Président de l'Autorité des Services
et Marchés financiers

LUC COENE
Gouverneur de la Banque
Nationale de Belgique