



TRADUCTION FRANÇAISE¹ DE LA
DÉCISION DU 12 FÉVRIER 2010 CONCERNANT UNE INSTRUCTION À CHARGE
DE L'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A

La Commission des sanctions de la Commission bancaire, financière et des assurances (ci-après « la Commission des sanctions »),

Vu les articles 70 à 72 de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers (ci-après « la loi du 2 août 2002 ») ;

Vu les articles 4, 8, et 22 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 (ci-après « la loi du 11 janvier 1993 ») ;

Vu la décision du comité de direction de la Commission bancaire, financière et des assurances (ci-après « la CBFA ») du 23 janvier 2007, notifiée par lettre du 29 janvier 2007, de charger le secrétaire général, en application de l'article 70 de la loi du 2 août 2002, de mener, en sa qualité d'auditeur, une instruction à charge et à décharge concernant l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A ;

Vu le rapport de l'auditeur du 13 mai 2009 (dossier [...]), transmis par lettre de la même date à la Commission des sanctions ;

Vu la lettre de l'auditeur du 13 mai 2009 adressée à l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A, par laquelle l'auditeur informe l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A qu'il a communiqué ses conclusions le jour même à la Commission des sanctions de la CBFA et par laquelle il l'invite à prendre connaissance, au siège de la CBFA, du dossier qui a été constitué dans le cadre de son instruction ;

Vu le mémoire en défense de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A, communiqué par lettre du 25 juin 2009 au Président de la Commission des sanctions ;

Vu l'audition du représentant de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A, [...], et des conseils de ce dernier, le 30 juin 2009, par la Commission des sanctions,

I. Exposé des faits

1. Considérant que les faits, dans cette affaire, se présentent comme suit :
2. Les faits concernent des opérations qui ont été effectuées au cours de la période comprise entre le 28 janvier 2002 et le 19 octobre 2005 sur des comptes à vue et des comptes d'épargne détenus au nom de X et Y auprès de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A. Il s'agissait, plus précisément, des comptes [...] et [...], ouverts au nom de X, et des comptes [...] et [...], ouverts au nom de Y.

¹ Pour la version originale, veuillez consulter le texte néerlandais de la décision.

3. X était titulaire de cinq comptes auprès de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A (un compte à vue et quatre comptes d'épargne). Il possédait notamment le compte à vue [...] (ouvert le 13 septembre 1999) et le compte d'épargne [...] (ouvert le 28 septembre 1999 et liquidé le 22 janvier 2007).

Lors de l'ouverture du compte à vue, une fiche « titulaire » a été établie au nom de X, cette fiche mentionnant sa date de naissance ([...]) et son lieu de naissance, ainsi que son numéro de passeport. X était, au moment de l'ouverture du compte, âgé de 28 ans.

Deux comptes ayant été transférés, le 4 avril 2003, à l'agence [...], une nouvelle fiche « titulaire » a été établie. Cette fiche était accompagnée d'une copie du certificat d'inscription de X au registre des étrangers. Le certificat d'inscription mentionnait comme profession « étudiant ». Les pièces transmises par l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A ne font état d'aucune modification de la qualité d'étudiant de X pendant la période de détention de ses comptes auprès de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A.

4. Le compte à vue de X connaissait des mouvements financiers irréguliers. A partir d'avril 2002, des opérations d'un certain montant (opérations de quelques milliers EUR ou USD) y ont régulièrement été enregistrées.

Le compte à vue de X ne recevait pas de revenus récurrents. Les principales rentrées d'argent concernaient des transferts transfrontaliers et des versements en espèces. Les sorties d'argent enregistrées sur ce compte concernaient des paiements par Bancontact/Mister cash d'un montant limité, ainsi que des retraits en espèces et transferts transfrontaliers d'un montant plus significatif.

Outre les opérations de quelques milliers EUR ou USD, des opérations d'un montant plus important étaient également réalisées. En octobre 2004, X a réceptionné sur son compte un « transfert transfrontalier [...] » s'élevant à 29.982,00 USD. Au cours des deux jours qui ont suivi ce transfert, X a retiré, en deux tranches, un montant de 14.000,00 EUR en espèces.

En novembre 2004, X a réceptionné un « transfert transfrontalier [...] » d'un montant également de 29.982,00 USD. Il a, en avril 2005, réceptionné un « transfert transfrontalier [...] » de 59.982,00 USD.

5. Les comptes d'épargne de X enregistraient peu de mouvements financiers. L'opération la plus importante (qui ne s'est produite qu'une seule fois) consistait en un versement en espèces de 20.000 EUR, effectué le 19 août 2002 sur le compte d'épargne [...]. Le même jour, X a effectué un versement en espèces de 5.000 EUR sur son compte à vue.
6. Y était titulaire de deux comptes auprès de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A. Il s'agissait du compte à vue [...] et du compte d'épargne [...].

A la date d'ouverture de ses comptes auprès de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A (le 26 septembre 2002), Y était âgée de 24 ans. Aucun des documents transmis par l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A ne fournit une quelconque indication sur son état civil (mariée ou non) et sur l'exercice ou non d'une activité professionnelle.

7. La plupart des opérations en EUR effectuées sur le compte à vue [...] portaient sur des montants peu élevés. Sept opérations dont le montant se situait entre 5.000,00 EUR et 7.500,00 EUR, ont été enregistrées.

Le compte à vue enregistrait peu d'opérations en USD. Deux de ces opérations portaient sur un montant d'environ 7.000,00 USD. Une opération en USD se distinguait, par son montant, de toutes les autres opérations (en EUR/ USD) effectuées sur le compte à vue. Elle constituait l'opération la plus importante. Il s'agissait d'un transfert transfrontalier [...] effectué le 29 septembre 2005 pour un montant de 19.982,00 USD.

8. Le compte d'épargne de Y était à peine utilisé.
9. L'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A a établi une « Fiche Compliance [...] » sur les opérations précitées. Le 10 novembre 2005, il a par ailleurs envoyé un relevé des opérations de X et Y à la police fédérale de [...], faisant suite à la requête du juge d'instruction [...].

II. Déroulement de la procédure

10. Considérant que le déroulement de la procédure peut se résumer comme suit :

Par décision du 23 janvier 2007, notifiée le 29 janvier 2007, le comité de direction de la CBFA a, en application de l'article 70, § 1^{er}, de la loi du 2 août 2002, chargé le secrétaire général, en sa qualité d'auditeur, d'instruire à charge et à décharge les faits qui, à son estime, constituaient « *des indices sérieux de l'existence d'une pratique susceptible de donner lieu, dans le chef de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A, à l'imposition d'une sanction administrative au sens de l'article 22 de la loi du 11 janvier 1993* ».

S'agissant de l'existence des indices sérieux en question, le comité de direction a fondé sa décision sur une lettre du 25 octobre 2006 qui lui avait été adressée par le [ministère public] dans le cadre d'une instruction judiciaire ouverte à l'encontre - notamment - de X et Y pour [...]. Le [ministère public] avait constaté que, malgré le cash-flow important que présentaient les comptes bancaires des personnes concernées, l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A n'avait pas déclaré d'opérations financières suspectes à la Cellule de traitement des informations financières (ci-après « la CTIF »).

Dans le cadre de son instruction, l'auditeur a effectué les actes exposés ci-dessous.

Par lettre du 15 février 2007, l'auditeur a demandé à l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A de lui communiquer, en application de l'article 46 de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, certains documents et renseignements concernant les comptes ouverts au nom de X et Y. Par lettre du 9 mars 2007, l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A a donné suite à cette demande.

Il s'est avéré, à l'analyse des informations transmises par l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A, que ce dernier n'avait pas communiqué les bons documents d'ouverture des comptes.

A la demande de l'auditeur, les bons documents ont été transmis par lettre du 11 juin 2007.

Par lettre du 10 septembre 2007, l'auditeur a communiqué à la banque deux notes qui synthétisaient les informations qu'il avait obtenues d'elle jusque-là et qui décrivaient la méthodologie suivie lors de l'analyse des comptes de X et Y. Dans la même lettre, l'auditeur, toujours en application de l'article 46 de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, posait également quelques questions supplémentaires.

Après un rappel qui lui a été adressé par le rapporteur, l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A a fait part de sa réponse par lettre du 5 octobre 2007.

Par lettre du 10 décembre 2008, l'auditeur a, en application de l'article 71, § 1^{er}, de la loi du 2 août 2002, communiqué ses conclusions provisoires à l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A et convoqué ce dernier afin de lui permettre de présenter ses observations.

Le 14 janvier 2009, une réunion a été organisée dans les locaux de la CBFA en présence de [...], qui a eu l'occasion de formuler, au nom de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A, des observations sur les conclusions provisoires de l'auditeur.

A la suite de cette réunion, l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A a transmis des informations complémentaires concernant son système de surveillance de seconde ligne ([...]) et le service juridique de la banque a formulé des observations additionnelles sur les conclusions provisoires de l'auditeur.

Par lettre du 4 février 2009, l'auditeur a fait part de ses commentaires sur les observations formulées par le service juridique de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A.

L'auditeur a, par lettre du 13 mai 2009, communiqué son rapport à la Commission des sanctions.

Le même jour, l'auditeur a, conformément à l'article 71, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 2 août 2002, informé l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A du dépôt de ses conclusions.

Les conseils de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A ont, par lettre du 25 juin 2009, transmis un mémoire en défense au Président de la Commission des sanctions.

Le représentant de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A, [...], et les conseils de ce dernier ont été entendus par la Commission des sanctions le 30 juin 2009.

Il n'a pas été déposé de mémoire en défense complémentaire après l'audition.

III. Examen des arguments de procédure invoqués par l'établissement de crédit A

Quant au grief concernant la compétence de l'auditeur et la portée de la saisine

11. S'agissant de l'existence d'indices sérieux, le comité de direction de la CBFA a fondé sa décision prise le 23 janvier 2007 de charger le secrétaire général, en sa qualité d'auditeur, de l'instruction de l'affaire, sur une lettre du 25 octobre 2006 qui lui avait été adressée par le [ministère public] dans le cadre d'une instruction judiciaire ouverte à l'encontre - notamment - de X et Y pour [...]. Le [ministère public] avait constaté que, malgré le cash-

flow important que présentaient les comptes bancaires des personnes concernées, l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A n'avait pas déclaré d'opérations financières suspectes à la Cellule de traitement des informations financières.

La lettre du [ministère public] indiquait (notamment) ce qui suit : « *Il est ressorti des contacts avec la CTIF que l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A n'a pas déclaré d'opérations financières suspectes à la CTIF. Or, il me semble qu'il y était tenu en vertu 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 et en vertu du règlement de la CBFA du 27 juillet 2004 relatif à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, édicté en exécution de l'article 21bis de cette loi et approuvé par un arrêté royal du 8 octobre 2004. Il me paraît dès lors indiqué d'informer officiellement la CBFA, en sa qualité d'autorité de contrôle ou de tutelle, de ces constatations, afin de lui permettre d'apprécier les faits et de faire éventuellement application de l'article 22 de la loi du 11 janvier 1993.* ». (traduction)

12. Lors de l'audition du 30 juin 2009, les conseils de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A ont fait valoir que, vu les termes de la lettre du [ministère public], la saisine de l'auditorat portait uniquement sur la non-déclaration des opérations à la CTIF et que l'auditeur ne pouvait par conséquent mener une instruction que sur le respect des articles 12, § 1^{er}, et 13 de la loi du 11 janvier 1993.
13. Considérant que l'auditeur, au même titre qu'un juge d'instruction, est lié par la saisine.

Cela signifie que l'auditeur ne peut effectuer des actes d'instruction que pour les faits qui font l'objet de la demande d'instruction (il est saisi « in rem »). L'auditeur ne peut, par conséquent, étendre son instruction à des faits autres que ceux visés dans la demande initiale.

Que l'auditeur soit saisi pour un fait, a pour effet qu'il n'est pas lié par la qualification donnée à ce fait. Il peut, par conséquent, donner aux faits une autre qualification et peut, par exemple, étendre l'instruction à toutes les personnes concernées par les faits qui lui sont soumis (Van den Wyngaert, Ch., *Strafrecht en strafprocesrecht*, Maklu, Antwerpen-Apeldoorn, 1999, p. 755-756).

Dans un acte de saisine, il est généralement donné aux faits une qualification particulière. L'auditeur n'est aucunement lié par cette qualification. Il peut, à tout moment, la modifier à son gré (pour un juge d'instruction : Cass. 11 décembre 1990, A.C., 1990-1991, n° 183, cité par Verstraeten, R., *Handboek strafvordering*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2007, p. 379 et par Bosly, H.-D., Vandermeersch, D., Beernaert, M.-A., *Droit de la procédure pénale*, La Chartre, 2008, p. 691).

Les faits dont l'auditeur a été saisi sont les opérations qui ont été effectuées au cours de la période comprise entre le 28 janvier 2002 et le 19 octobre 2005 sur des comptes à vue et des comptes d'épargne détenus au nom de X et Y auprès de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A.

L'auditeur était par conséquent habilité à examiner si, au vu de ces opérations, l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A avait commis ou non une infraction aux dispositions de la loi du 11 janvier 1993, infraction passible de sanction conformément à l'article 22 de cette loi. Cet examen n'était pas limité à la question de savoir si les opérations avaient été exécutées en violation des articles 12 et 13 de la loi du 11 janvier 1993 précitée. L'instruction de l'auditeur concernant les opérations en question pouvait également porter sur le respect ou non des autres articles de la loi du 11 janvier 1993, dont l'article 4 (obligation d'identification) et l'article 8 (devoir de vigilance).

L'appréciation effectuée par la Commission des sanctions porte, de même, sur la question de savoir si les faits mentionnés dans la saisine constituent une infraction à une disposition dont elle a le pouvoir de sanctionner le non-respect. La Commission des sanctions peut par conséquent prendre une décision concernant le respect ou non par l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A des articles 4 et 8 précités de la loi du 11 janvier 1993.

Pour ces motifs, le grief formulé par l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A concernant la compétence de l'auditeur et la portée de la saisine doit être considéré comme non fondé.

Quant au grief concernant l'exigence d'un délai raisonnable

14. Dans le mémoire en défense (p. 9), l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A soutient, à titre subsidiaire, que l'exigence d'un délai raisonnable pour infliger une sanction n'a pas été respectée pour les motifs développés ci-après. Les faits concernés datent d'août 2002 et octobre 2004. Or, le comité de direction n'a chargé l'auditeur d'une instruction que le 30 janvier 2007 ; il a ensuite fallu attendre plus de deux ans pour que l'instruction soit clôturée, celle-ci ayant pris fin avec le rapport du 13 mai 2009. Pour un dossier dans lequel les faits sous-jacents et les règles applicables ne sont pas complexes et n'exigent pas d'examen circonstancié, ce délai est - au dire de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A - déraisonnablement long. La banque affirme en outre que l'instruction est apparemment restée au point mort entre le 5 octobre 2007 et le 10 décembre 2008, date du pré-rapport.
15. Le comité de direction de la CBFA a, par décision du 23 janvier 2007, notifiée le 29 janvier 2007, chargé l'auditeur d'instruire à charge et à décharge des faits qui, à son estime, constituaient des indices sérieux de l'existence d'une pratique susceptible de donner lieu, dans le chef de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A, à l'imposition d'une sanction administrative.

S'agissant de l'existence des indices sérieux en question, le comité de direction de la CBFA a fondé sa décision sur une lettre du 25 octobre 2006 qui lui avait été adressée par le [ministère public]. La saisine de l'auditeur date par conséquent de fin janvier 2007 et l'instruction administrative a pris cours à ce moment-là.

Par lettre du 15 février 2007, l'auditeur a demandé à l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A de lui communiquer certains documents et renseignements concernant les comptes ouverts au nom de X et Y. Par lettre du 9 mars 2007, l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A a donné suite à cette demande. Il s'est avéré, à l'analyse des informations transmises par l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A, que ce dernier n'avait pas communiqué les bons documents d'ouverture des comptes. A la demande de l'auditeur, les bons documents ont été transmis par lettre du 11 juin 2007.

Par lettre du 10 septembre 2007, l'auditeur a communiqué à la banque deux notes qui synthétisaient les informations qu'il avait obtenues d'elle jusque-là et qui décrivaient la méthodologie suivie lors de l'analyse des comptes de X et Y. Dans la même lettre, l'auditeur posait également quelques questions supplémentaires. Après un rappel qui lui a été adressé par le rapporteur, l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A a fait part de sa réponse par lettre du 5 octobre 2007.

Par lettre du 10 décembre 2008, l'auditeur a communiqué ses conclusions provisoires à l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A et convoqué ce dernier afin de lui permettre de présenter ses observations.

Le 14 janvier 2009, une réunion a été organisée dans les locaux de la CBFA en présence de [...], qui a eu l'occasion de formuler, au nom de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A, des observations sur les conclusions provisoires de l'auditeur. A la suite de cette réunion, l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A a transmis des informations complémentaires concernant son système de surveillance de seconde ligne (...) et le service juridique de la banque a formulé des observations additionnelles sur les conclusions provisoires de l'auditeur. Par lettre du 4 février 2009, l'auditeur a fait part de ses commentaires sur les observations formulées par le service juridique de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A.

L'auditeur a, par lettre du 13 mai 2009, communiqué son rapport à la Commission des sanctions. Les conseils de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A ont, par lettre du 25 juin 2009, transmis un mémoire en défense au Président de la Commission des sanctions.

L'audition a eu lieu le 30 juin 2009, en présence du représentant de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A, [...], et des conseils de ce dernier.

16. L'exigence relative au délai raisonnable a une validité générale, en ce sens qu'elle s'applique également en dehors du cadre de l'article 6 de la CEDH, à l'égard aussi bien d'autorités juridictionnelles que d'instances administratives, et ce même en l'absence de dispositions normatives expresses à ce sujet. Il convient dès lors de considérer que l'exigence du délai raisonnable s'applique également à la procédure de prise de décision par la Commission des sanctions.

Appliquée à la présente affaire, l'exigence du délai raisonnable signifie que la Commission des sanctions doit se prononcer dans un délai raisonnable sur l'imposition ou non d'une amende administrative, ce qui nécessite du même coup que l'affaire soit instruite par l'auditeur dans un délai raisonnable. Cette exigence doit, en d'autres termes, être respectée à tous les stades du processus décisionnel, en ce compris le stade de l'instruction effectuée par l'auditeur.

Doit être considéré comme un délai raisonnable le temps qui est normalement nécessaire pour éclaircir entièrement une affaire, compte tenu des données - factuelles et juridiques - propres à celle-ci. Le caractère raisonnable d'un délai doit donc s'apprécier *in concreto* en fonction de la nature de l'affaire et de l'attitude des parties, y compris celle de l'autorité juridictionnelle ou administrative.

Ce dernier élément - l'attitude de l'autorité - est, dans la présente affaire, considéré par l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A comme incluant également l'attitude de l'auditeur. Un autre critère d'appréciation concerne toutefois le degré de complexité de l'affaire.

Selon la Commission des sanctions, ce sont ces deux critères qui, appliqués conjointement, doivent permettre de déterminer si, dans l'affaire en cause, une décision risque d'être prise au mépris de l'exigence du délai raisonnable.

L'appréciation de la complexité de l'affaire doit s'opérer en considérant, d'une part, le droit à une administration rapide de la justice et, d'autre part, les exigences d'une instruction effectuée avec diligence.

L'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A estime qu'il s'agit d'un dossier dans lequel les faits sous-jacents et les règles applicables ne sont pas complexes et n'exigent pas d'examen circonstancié.

Il est néanmoins indéniable que l'instruction a nécessité un examen circonstancié des éléments factuels et de l'interprétation à y donner. Il a fallu, en effet, adresser divers questionnaires à l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A. Les faits concernés s'étalaient sur plusieurs années. L'instruction, dont l'objet était d'examiner la manière d'agir de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A, devait s'effectuer dans l'optique d'une éventuelle infraction à différentes dispositions normatives, ce qui suppose un examen juridique circonstancié.

Eu égard notamment à la complexité de l'affaire, telle qu'esquissée ci-dessus, il n'y a pas lieu de considérer que l'instruction n'aurait pas été menée dans un délai raisonnable. L'auditeur ne peut en aucun cas se voir reprocher d'avoir, vu la complexité de l'affaire, pris le temps d'examiner celle-ci avec diligence. La simple évolution d'une période (l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A affirme que « l'instruction est apparemment restée au point mort entre le 5 octobre 2007 et le 10 décembre 2008, date du pré-rapport ») ne peut par ailleurs être interprétée de manière péremptoire, sans en même temps porter attention aux nécessités de l'instruction qui peuvent expliquer cette situation.

Il ressort de ce qui précède que le grief exposé dans le mémoire en défense concernant l'exigence du délai raisonnable n'est pas fondé.

Quant au grief concernant la notification à la CTIF

17. Le mémoire en défense (p. 12) indique que l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A n'aperçoit pas la raison pour laquelle, en cas d'imposition d'une amende administrative, la Commission des sanctions peut en informer la CTIF. L'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A soutient que ce n'est que depuis la modification législative du 12 janvier 2004 que l'article 22 de la loi du 11 janvier 1993 prévoit que la CTIF est informée par la CBFA des sanctions définitives qu'elle a prononcées. Avant cette modification législative, l'article 22 de la loi du 11 janvier 1993 ne prévoyait pas une telle notification. L'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A allègue que, dans la mesure où l'auditeur a, dans cette affaire, apprécié les faits à l'aune des règles qui s'appliquaient avant la modification législative de 2004, l'exigence de notification à la CTIF ne s'applique pas au cas d'espèce. L'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A souligne qu'il en est d'autant plus ainsi que la procédure de sanction et l'amende administrative présentent un caractère pénal, de sorte qu'il s'impose de procéder à une interprétation stricte et d'appliquer la loi la plus favorable pour l'intéressé.

18. L'actuel article 22, alinéa 2, de la loi du 11 janvier 1993 (qui prévoit que la CTIF est informée par l'autorité compétente des sanctions définitives prononcées en application de l'article 22, alinéa 1^{er}) a été inséré par l'article 35, 2^o, de la loi du 12 janvier 2004 modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, et la loi du 6 avril 1995 relative au statut des entreprises d'investissement et à leur contrôle, aux intermédiaires financiers et conseillers en placements.

La loi du 12 janvier 2004 ne prévoit pas de date d'entrée en vigueur particulière, de sorte que la disposition précitée est entrée en vigueur le 2 février 2004, soit 10 jours après la publication de la loi au Moniteur belge (le 23 janvier 2004).

19. L'auditeur a, comme indiqué dans son rapport (p. 3 et p. 43), apprécié le respect du devoir de vigilance par l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A à l'aune des règles telles qu'elles s'appliquaient avant la modification législative de 2004 et avant l'entrée en vigueur des dispositions y afférentes du règlement de la CBFA. Le devoir de vigilance fait l'objet de l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993. L'auditeur a par conséquent apprécié le respect du devoir de vigilance sur la base du texte de l'article 8 tel qu'il s'énonçait avant la modification législative de 2004.

Le nouvel alinéa 2 de l'article 22 de la loi du 11 janvier 1993, qui a été inséré par la loi du 12 janvier 2004, ne porte pas sur le devoir de vigilance.

20. L'article 22, alinéa 2, dispose que la CTIF doit être informée des sanctions définitives.

L'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A invoque à cet égard le principe selon lequel une loi pénale plus sévère ne peut être appliquée avec effet rétroactif.

Considérant que cette règle de non-rétroactivité s'applique aux lois qui instituent un nouveau délit, ainsi qu'aux lois qui renforcent le dispositif de sanction d'un délit existant, soit en majorant les peines, soit en élargissant le champ d'application de la pénalisation (Van den Wyngaert, Ch., *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1999, p. 86-87).

La disposition selon laquelle la CTIF doit être informée des sanctions définitives n'est pas une disposition instituant un nouveau délit et ne peut davantage être considérée comme un renforcement du dispositif de sanction en ce sens que la peine serait majorée. La notification à la CTIF de la sanction prononcée ne fait pas elle-même partie de la sanction. La notification à la CTIF ne constitue en aucun cas une peine au sens de l'article 6 de la CEDH.

La CTIF peut utiliser les notifications opérées en vertu de l'article 22, alinéa 2, à des fins statistiques. La notification à la CTIF des sanctions prononcées vise en outre à assurer un meilleur retour d'informations à la CTIF. Ces informations doivent permettre à la CTIF d'assurer un meilleur suivi des informations qu'elle a, le cas échéant, communiquées aux autorités concernées en application de l'article 17, § 2, alinéas 3 et 4, de la loi du 11 janvier 1993 (Exposé des motifs, Doc. Chambre, 2003-2004, doc 51 0383/001, p. 52).

Considérant qu'au demeurant, les sanctions non pénales et les lois de procédure ne tombent pas sous le coup du principe de non-rétroactivité de la loi pénale (Van den Wyngaert, Ch., Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1999, p. 91) et peuvent par conséquent être appliquées avec effet rétroactif.

Qu'il résulte de ce qui précède que si la Commission des sanctions devait infliger une amende administrative, la CTIF en serait informée.

Pour ces motifs, le grief formulé par l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A concernant la notification à la CTIF doit être considéré comme non fondé.

IV. Quant au fond

21. Considérant que les faits exposés au point I soulèvent la question de savoir si l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A a commis des infractions à la loi du 11 janvier 1993 qui seraient passibles de sanction conformément à l'article 22 de cette loi.

Considérant qu'en vertu de l'article 22 de la loi du 11 janvier 1993, l'autorité de contrôle compétente, en l'occurrence la CBFA, peut infliger une amende administrative en cas de non-respect des dispositions des articles 4 à 19 de cette loi ou des arrêtés pris pour leur exécution.

Section I : Examen des éventuelles infractions à l'article 4 de la loi du 11 janvier 1993

22. L'article 4 de la loi du 11 janvier 1993 oblige les établissements de crédit à procéder à l'identification de leurs clients.
23. Selon les conclusions de l'auditeur, l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A a identifié X et Y, au moment de l'ouverture de leurs comptes à vue, sur la base de leur passeport, la banque ayant ainsi respecté l'obligation d'identification prévue à l'article 4.
24. X et Y sont devenus des clients ordinaires de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A au moment où ils ont ouvert un compte à vue auprès de ce dernier, à savoir respectivement le 13 septembre 1999 et le 26 septembre 2002.

Il ressort des documents d'ouverture des comptes concernés, transmis par l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A, que la banque a respecté son obligation d'identification en identifiant les deux titulaires, au moment de l'ouverture de leurs comptes, sur la base de leur passeport.

Considérant que la Commission des sanctions conclut de ce qui précède que l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A s'est conformé à l'obligation d'identification prévue par l'article 4 de la loi du 11 janvier 1993.

Section II : Examen des éventuelles infractions à l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993

25. L'article 8 de la loi du 11 janvier 1993 impose aux établissements de crédit un devoir de vigilance.

L'article 8 a été modifié par la loi du 12 janvier 2004. Les opérations à apprécier ont été effectuées avant 2004 et au cours de la période transitoire ayant suivi la modification législative du 12 janvier 2004.

Pour ce motif, l'auditeur a examiné le respect du devoir de vigilance par l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A à l'aune des règles telles qu'elles s'appliquaient avant la modification législative de 2004 et avant l'entrée en vigueur des dispositions y afférentes du règlement de la CBFA.

Considérant que la Commission des sanctions estime que le respect du devoir de vigilance concernant l'ensemble des opérations visées doit s'apprécier à l'aune des règles telles qu'elles s'appliquaient avant la modification législative de 2004 pour la raison suivante : la loi du 12 janvier 2004 est certes entrée en vigueur le 2 février 2004, mais le devoir de vigilance, dans son nouveau libellé, a été précisé par un règlement de la CBFA qui, bien qu'entrant en vigueur le 2 décembre 2004, prévoyait une période transitoire jusqu'en décembre 2005/décembre 2006 pour la mise en œuvre concrète de l'obligation renforcée en matière de vigilance.

Avant la modification législative de 2004, l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993 s'énonçait comme suit :

« Les [établissements de crédit] établissent un rapport écrit sur toute opération qui, notamment en raison de sa nature ou de son caractère inhabituel au regard des activités du client, pourrait être liée au blanchiment de capitaux ; ce rapport est transmis aux personnes [responsables de l'application de la présente loi au sein de l'établissement de crédit]aux fins d'être conservé [pendant cinq ans au moins].

Sur avis de la Commission bancaire et financière et de la Cellule de traitement des informations financières, le Roi peut dresser une liste d'opérations sur devises qui sont particulièrement réputées liées au blanchiment de capitaux et sur lesquelles les [établissements de crédit] doivent établir un rapport écrit à transmettre aux personnes [responsables de l'application de la présente loi au sein de l'établissement de crédit]. ».

Les établissements de crédit, dont l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A, avaient donc l'obligation, en vertu de l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993, tel qu'il s'énonçait avant la modification législative de 2004, « d'établir un rapport écrit sur toute opération qui, notamment en raison de sa nature ou de son caractère inhabituel au regard des activités du client, pourrait être liée au blanchiment de capitaux ».

26. Selon l'auditeur, l'instruction a démontré, s'agissant des opérations effectuées sur le compte à vue et le compte d'épargne de X, qu'il n'existait pas de preuves attestant que l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A aurait examiné avec l'attention nécessaire les opérations mentionnées ci-dessous. Son rapport indique ce qui suit :

« – Compte à vue [...]

Avant août 2004, le compte à vue de X n'enregistrait que sporadiquement des opérations financières notables. Il s'agissait à cet égard de dépôts et de transferts (transfrontaliers).

En août 2004, X a, pour la première fois, retiré un montant important en espèces, à savoir 8.000,00 EUR.

En octobre 2004, il a - également pour la première fois - réceptionné sur son compte une somme d'argent d'un ordre de grandeur interpellant. Il s'agissait d'un « transfert transfrontalier [...] » d'un montant de 29.982,00 USD. Au cours des deux jours qui ont suivi ce transfert, X a retiré, en deux tranches, un montant de 14.000,00 EUR en espèces.

Ce transfert transfrontalier d'un montant élevé et les retraits notables d'espèces qui l'ont immédiatement suivi présentaient un caractère inhabituel au sens de l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993. Il s'agissait en effet d'opérations importantes dans le chef d'un client qui avait fait l'objet, en avril 2003, d'une nouvelle fiche « titulaire » indiquant explicitement qu'il était étudiant. Il était tout aussi peu habituel que de tels montants soient retirés en espèces par un client auquel on ne connaissait aucune activité (professionnelle).

– Compte d'épargne [...]

Le 19 août 2002, X a effectué un versement en espèces d'un montant de 20.000,00 EUR. Cette opération présentait un caractère inhabituel, non seulement en raison de sa nature et de son montant, mais également en raison du fait qu'avant cette date, les différents comptes que X détenait auprès de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A n'avaient pas enregistré d'activité financière notable.

Il est à noter qu'à la même date, X a procédé à un versement en espèces de 5.000,00 EUR sur son compte à vue. Autrement dit, il a, sur une seule journée, versé des espèces pour un montant de 25.000,00 EUR sur les comptes qu'il détenait auprès de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A. ». (traduction)

L'auditeur en conclut qu'il n'a pas été établi de rapports écrits tels que visés à l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993.

L'auditeur estime qu'en n'établissant pas de rapport écrit sur le caractère potentiellement inhabituel des opérations significatives effectuées en août 2002 sur le compte d'épargne et en octobre 2004 sur le compte à vue de X, l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A a méconnu le devoir de vigilance qui lui incombait dans le cadre de la prévention et de la lutte contre le blanchiment de capitaux conformément à l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993, tel qu'il s'énonçait avant la modification législative de 2004.

27. Selon l'auditeur, l'instruction a démontré, s'agissant des opérations effectuées sur le compte à vue et le compte d'épargne de Y, que l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A n'avait pas établi de rapport écrit, tel que visé à l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993, sur l'opération mentionnée ci-dessous, enregistrée sur le compte à vue de Y :

« – Compte à vue [...]

La plupart des mois, le compte à vue de Y ne connaissait que peu, voire aucune activité financière notable. N'ont été effectuées sur ce compte que sept

opérations dont le montant se situait entre 5.000,00 EUR et 7.500,00 EUR, ces opérations ayant en outre été enregistrées sur le compte d'une manière extrêmement étalée.

L'opération la plus importante effectuée sur ce compte à vue se distinguait toutefois nettement de toutes les opérations précédentes. Il s'agissait de la réception, le 29 septembre 2005, d'un transfert transfrontalier d'un montant de 19.982,00 USD. Cette opération était la seule, sur le compte à vue de Y, à présenter un tel montant. » (traduction)

L'auditeur a néanmoins estimé qu'en raison du caractère unique de l'opération importante précitée, il n'y avait pas lieu de retenir, à cet égard, une infraction à la loi dans le chef de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A.

28. Les conseils de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A soutiennent, dans le mémoire en défense, que l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A n'a pas commis d'infraction justifiant l'imposition d'une sanction administrative.

Ils allèguent en premier lieu que l'auditeur, lorsqu'il affirme que l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A aurait enfreint l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993, se fonde sur deux opérations soi-disant inhabituelles, à savoir la transaction effectuée le 19 août 2002 (versement en espèces de 20.000 EUR) sur l'un des quatre comptes d'épargne de X et la transaction effectuée en octobre 2004 sur son compte à vue (virement transfrontalier de 29.982 USD le 26 octobre 2004, suivi de deux retraits en espèces de 3.000 USD et de 11.000 USD les 27 et 28 octobre 2004).

Ils estiment que ces opérations ne sont pas de nature à étayer une infraction à l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993, eu égard notamment aux éléments suivants :

- le nombre très limité d'opérations soi-disant inhabituelles (une sur le compte à vue et une sur le compte d'épargne) ;
- le laps de temps qui s'est écoulé entre les deux opérations, lesquelles ont par ailleurs été effectuées dans deux agences différentes ;
- le fait que l'auditeur reconnaisse qu'un établissement ne commet pas d'infraction à l'article 8 s'il omet d'établir et de conserver un rapport écrit pour une seule - même si elle est importante - opération inhabituelle sur un compte (se référant à cet égard à la transaction effectuée sur le compte d'épargne de Y) ;
- le fait que l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A ait, le 10 novembre 2005, informé les autorités judiciaires des opérations effectuées sur les comptes de X et Y.

Ils soulèvent ensuite la question de la période pertinente à prendre en compte dans le dossier. Ils estiment que c'est à juste titre que l'auditeur a apprécié les opérations en les examinant uniquement à l'aune des règles qui s'appliquaient avant la modification législative de 2004 et avant l'entrée en vigueur des dispositions y afférentes du règlement de la CBFA du 27 juillet 2004. Ils allèguent que l'obligation incombant aux établissements depuis cette modification législative va, sur le fond, beaucoup plus loin (dans la nouvelle version, l'établissement concerné doit examiner « avec une attention particulière » toute opération inhabituelle). Les conseils de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A relèvent toutefois à cet égard que le rapport de l'auditeur indique à deux endroits que l'établissement aurait dû examiner les opérations « avec une attention particulière ».

Les conseils soutiennent en outre que le fait qu'une seule opération sur le compte d'épargne de X et une seule opération sur son compte à vue n'aient pas fait l'objet d'un rapport écrit, peut difficilement être considéré comme une « pratique » au sens de l'article 70, § 1^{er}, de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers.

Enfin, ils soulignent que, même si la Commission des sanctions devait conclure à une infraction à l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993 dans le chef de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A, elle n'en serait pas pour autant tenue d'infliger une sanction administrative. Ils allèguent que l'article 22 de la loi du 11 janvier 1993 prévoit uniquement une possibilité et non une obligation. Ils citent ensuite une série de circonstances qui, selon l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A, justifieraient que la Commission des sanctions n'inflige pas de sanction. Si celle-ci devait malgré tout se prononcer en faveur d'une sanction, les conseils demandent que l'amende infligée n'excède pas un montant de 10.000 EUR.

Concernant les opérations effectuées sur les comptes de X

29. Lors de l'ouverture de son compte à vue auprès de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A, à savoir le 13 septembre 1999, X a été identifié sur la base de son passeport, dont il ressortait qu'il était âgé de 28 ans.

A l'occasion du transfert, en avril 2003, de deux comptes de X vers une autre agence de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A, une nouvelle fiche « titulaire » a été établie. Cette fiche était accompagnée d'une copie du certificat d'inscription de l'intéressé au registre des étrangers. Ce certificat mentionnait explicitement comme profession « étudiant ».

En ce qui concerne le devoir de vigilance visé à l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993, il a été constaté, s'agissant du compte à vue [...] de X, que ce dernier a, en août 2004, retiré pour la première fois un montant important en espèces, à savoir 8.000,00 EUR.

En octobre 2004, il a - également pour la première fois - réceptionné sur son compte à vue un « transfert transfrontalier [...] » d'un montant de 29.982,00 USD. Au cours des deux jours qui ont suivi ce transfert, X a retiré, en deux tranches, un montant de 14.000,00 EUR en espèces.

Ce transfert transfrontalier d'un montant élevé et les retraits significatifs d'espèces qui l'ont immédiatement suivi présentaient un caractère inhabituel au sens de l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993. Il s'agissait en effet d'opérations importantes dans le chef d'un client qui avait fait l'objet, en avril 2003, d'une nouvelle fiche « titulaire » mentionnant qu'il était étudiant. Il était à cet égard tout aussi peu habituel que de tels montants soient réceptionnés, puis retirés en espèces par un client auquel on ne connaissait aucune activité (professionnelle).

L'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A aurait dès lors dû, conformément à l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993, procéder en octobre 2004 à un examen de ces opérations réalisées sur le compte à vue de X. Cet examen aurait dû faire l'objet d'un rapport écrit attirant l'attention, au vu des circonstances esquissées, sur le lien possible de ces opérations avec des activités de blanchiment. Un tel rapport n'a pas été établi.

En novembre 2004, X a réceptionné sur son compte à vue un « transfert transfrontalier [...] » d'un montant également de 29.982,00 USD. Il a par ailleurs réceptionné en avril 2005 un « transfert transfrontalier [...] » de 59.982,00 USD. Ces opérations présentaient elles aussi - pour les mêmes raisons que celles évoquées ci-dessus - un caractère inhabituel au sens de l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993. Elles n'ont pas non plus été examinées avec l'attention nécessaire, ni fait l'objet à ce moment-là d'un rapport écrit.

En ce qui concerne le devoir de vigilance visé à l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993, il a été constaté, s'agissant du compte d'épargne [...] de X, que ce dernier a effectué le 19 août 2002 un versement en espèces d'un montant de 20.000,00 EUR.

Cette opération présentait un caractère inhabituel, non seulement en raison de sa nature et de son montant, mais également en raison du fait qu'avant cette date, les différents comptes que X détenait auprès de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A n'avaient pas enregistré d'activité financière notable.

A la même date, X a procédé à un versement en espèces de 5.000,00 EUR sur son compte à vue. Cela signifie qu'il a, sur une seule journée, versé des espèces pour un montant de 25.000,00 EUR sur les comptes qu'il détenait auprès de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A.

30. L'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A aurait dû faire preuve de la vigilance nécessaire à l'égard des opérations importantes précitées, enregistrées sur les comptes de X, et établir à ce sujet un rapport écrit. Il ressort des constatations opérées que l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A n'a pas examiné ces opérations effectuées sur le compte à vue et le compte d'épargne de X avec l'attention nécessaire.

La « Fiche Compliance [...] », transmise par l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A, ne peut pas être considérée comme un rapport écrit au sens de l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993. Il ressort de cette fiche que, le 26 septembre 2006, le département Compliance de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A a initié une enquête s'adressant à diverses personnes. Cette enquête s'est terminée le 29 décembre 2006. Ce n'est par ailleurs qu'en novembre 2005 que l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A a communiqué les données concernant les opérations de X aux autorités judiciaires, alors qu'il aurait pu et dû constater que, d'une part, un versement substantiel en espèces avait été effectué en août 2002 sur un compte d'épargne de l'intéressé et que, d'autre part, des opérations significatives, potentiellement inhabituelles, avaient été enregistrées en octobre 2004 sur son compte à vue. L'enquête interne effectuée par l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A n'a, à son tour, débuté que le 26 septembre 2006.

Compte tenu de ces éléments et eu égard au contenu très limité de la « Fiche Compliance » précitée, il s'avère que l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A n'a pas examiné avec l'attention nécessaire le caractère inhabituel des opérations significatives effectuées sur les comptes de X et qu'il ne s'est pas interrogé en temps opportun et de manière adéquate sur la compatibilité de ces opérations avec la qualité d'étudiant du client concerné, comme le requiert pourtant le devoir de vigilance conformément à l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993.

Il en résulte qu'il n'a pas été établi de rapports écrits tels que visés à l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993.

Considérant qu'en n'établissant pas de rapport écrit sur le caractère inhabituel des opérations significatives effectuées en août 2002 sur le compte d'épargne et en octobre 2004, novembre 2004 et avril 2005 sur le compte à vue de X, l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A a méconnu le devoir de vigilance qui lui incombait dans le cadre de la prévention et de la lutte contre le blanchiment de capitaux conformément à l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993, tel qu'il s'énonçait avant la modification législative de 2004.

31. L'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A soutient que l'organisation d'une surveillance de seconde ligne conformément au règlement de la CBFA n'était requise qu'au terme de la période transitoire, soit fin 2006.

L'on ne peut nier que l'organisation d'une surveillance de seconde ligne au sens du règlement de la CBFA aurait sans doute plus facilement permis à l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A de remarquer le caractère inhabituel des opérations. Il n'en reste pas moins que les opérations effectuées sur les comptes de X ne présentaient pas de caractéristiques particulières susceptibles de faire obstacle à leur détection dans le cadre d'une surveillance de première ligne. Les transferts transfrontaliers importants réceptionnés sur le compte n'étaient pas, par exemple, scindés en plusieurs parties afin d'en dissimuler le montant total et il arrivait qu'une somme d'argent considérable soit retirée en espèces en l'espace de quelques jours.

La remarque de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A donne l'impression que ce dernier considère qu'avant 2004, seule une surveillance de première ligne devait être mise en place. Tel n'est toutefois pas le cas puisque l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993 n'opère pas de distinction entre une surveillance de première ligne et une surveillance de seconde ligne. Les termes « surveillance de première ligne » et « surveillance de seconde ligne » n'ont d'ailleurs été introduits qu'avec la promulgation du règlement de la CBFA, approuvé par un arrêté royal du 8 octobre 2004.

32. Considérant que l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A aurait dès lors dû procéder à un examen du versement en espèces effectué sur le compte d'épargne de X en août 2002 et des opérations effectuées sur son compte à vue en octobre 2004, novembre 2004 et avril 2005 afin de satisfaire au devoir de vigilance prévu par l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993, tel qu'il s'énonçait avant la modification législative de 2004.

Que cet examen aurait dû faire l'objet d'un rapport écrit attirant l'attention, en raison des circonstances données, sur le lien potentiel des opérations en question avec des activités de blanchiment.

Qu'en l'absence de tout rapport écrit en la matière, l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A a enfreint l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993.

Concernant les opérations effectuées sur les comptes de Y

33. Y est devenue titulaire d'un compte à vue auprès de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A le 26 septembre 2002. Lors de l'ouverture de son compte, elle a été identifiée sur la base de son passeport, dont il ressortait qu'elle était âgée de 24 ans. Aucun des documents transmis par l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A ne fournit une quelconque indication sur son état civil (mariée ou non) et sur l'exercice ou non d'une activité professionnelle.

En ce qui concerne le devoir de vigilance visé à l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993, il a été constaté, s'agissant du compte à vue [...] de Y, qu'au cours de la plupart des mois visés par l'instruction, ce compte n'a connu que peu, voire aucune activité financière notable.

N'ont été effectuées sur ce compte que sept opérations dont le montant se situait entre 5.000,00 EUR et 7.500,00 EUR, ces opérations ayant en outre été enregistrées sur le compte d'une manière extrêmement étalée. L'opération la plus importante effectuée sur ce compte à vue se distinguait toutefois nettement de toutes les opérations précédentes. Il s'agissait de la réception, le 29 septembre 2005, d'un transfert transfrontalier d'un montant de 19.982,00 USD.

En ce qui concerne le devoir de vigilance visé à l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993, il a été constaté, s'agissant du compte d'épargne [...] de Y, qu'il n'a pas été effectué d'opérations notables sur ce compte.

Considérant que l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A aurait dû faire preuve de la vigilance nécessaire à l'égard de l'opération importante d'un montant de 19.982,00 USD enregistrée sur le compte à vue de Y et établir à ce sujet un rapport écrit.

Cette opération présentait un caractère inhabituel en raison de sa nature et de son montant, eu égard au fait que l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A ne disposait pas d'indications quant à savoir si Y exerçait ou non une quelconque activité professionnelle.

Il ressort des constatations opérées que l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A n'a pas examiné avec l'attention nécessaire l'opération précitée, effectuée sur le compte à vue de Y, et n'a pas établi à ce sujet de rapport écrit tel que visé à l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993.

Considérant qu'en n'établissant pas de rapport écrit sur le caractère potentiellement inhabituel de l'opération significative effectuée le 29 septembre 2005 sur le compte à vue de Y, l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A a méconnu le devoir de vigilance qui lui incombait dans le cadre de la prévention et de la lutte contre le blanchiment de capitaux conformément à l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993, tel qu'il s'énonçait avant la modification législative de 2004.

34. Considérant qu'il existait, tant dans le cas de X que dans celui de Y, plusieurs éléments indiquant l'existence de mouvements potentiellement inhabituels sur leurs comptes, éléments qui auraient dû amener la banque à s'interroger sur ces mouvements.

Que dans le cas de X, il s'est avéré que ce dernier avait, au cours de huit mois différents (de septembre 2003 à décembre 2003, d'octobre 2004 à décembre 2004 et en avril/mai 2005), effectué régulièrement des opérations d'un certain montant, engendrant des flux d'argent entrants et sortants mensuels importants. Que la nature aussi des opérations - qui consistaient notamment en transferts transfrontaliers et en retraits en espèces - aurait dû amener l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A à se poser des questions.

Que dans le cas de Y, il s'est avéré que, même s'il s'agissait seulement de quelques opérations effectuées sur cinq mois différents, ces opérations ne concordaient absolument pas avec le profil du client tel qu'il était connu de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A,

à savoir, à ce moment-là, une personne de 25 ans dont la banque ne disposait d'aucune information quant à une quelconque activité professionnelle.

Que la conjugaison de ces éléments aurait dû attirer l'attention de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A et amener celui-ci à examiner de plus près les opérations enregistrées.

Que l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A aurait dû examiner de plus près le versement en espèces effectué sur le compte d'épargne [...] de X en août 2002 et les opérations effectuées sur son compte à vue en octobre 2004, novembre 2004 et avril 2005, ainsi que l'opération effectuée le 29 septembre 2005 sur le compte à vue de Y, et qu'il aurait dû établir à ce sujet un rapport écrit conformément à l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993.

Qu'en l'absence d'un tel rapport, l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A a failli à son obligation de respecter l'article 8 précité.

35. L'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A soutient (mémoire en défense, p. 8 et 9) que le fait qu'il n'ait pas établi ni conservé de rapport écrit pour, en tout et pour tout, une opération sur le compte d'épargne de X et une opération sur le compte à vue de ce dernier peut difficilement être considéré comme une « pratique » au sens de l'article 70, § 1^{er}, de la loi du 2 août 2002 et qu'il pourrait peut-être être question d'une « pratique » si l'instruction avait démontré que les contrôles internes en matière de blanchiment mis en place par l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A avaient été déficients pour un certain nombre de clients et teneurs de comptes, ce qui n'a pas été le cas.

Considérant que la Commission des sanctions doit apprécier la situation dans le but de vérifier si l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A a agi conformément à la loi du 11 janvier 1993 lors de l'ouverture des comptes de X et Y, ainsi qu'au moment des opérations qui ont été effectuées sur ces comptes au cours de la période couverte par la saisine.

Cette appréciation vise plus précisément à vérifier si l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A a identifié les personnes concernées et s'il a examiné avec l'attention nécessaire les opérations enregistrées sur les comptes ouverts au nom de X et Y. L'appréciation n'a donc pas pour objectif d'évaluer de manière générale comment l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A a appliqué la loi du 11 janvier 1993.

En vertu de l'article 22 de la loi du 11 janvier 1993, l'autorité de contrôle compétente peut infliger une amende administrative en cas de non-respect des dispositions des articles 4 à 19 de cette loi ou des arrêtés pris pour leur exécution.

Avant la modification législative de 2004, l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi du 11 janvier 1993 s'énonçait comme suit :

« Les [établissements de crédit] établissent un rapport écrit sur toute opération qui, notamment en raison de sa nature ou de son caractère inhabituel au regard des activités du client, pourrait être liée au blanchiment de capitaux; ce rapport est transmis aux personnes [responsables de l'application de la présente loi au sein de l'établissement de crédit]aux fins d'être conservé [pendant cinq ans au moins]. »

Les opérations de X et Y étaient telles qu'elles pouvaient, en raison de leur nature et de leur caractère inhabituel au regard des activités de ces clients, être liées au blanchiment de capitaux.

Cela vaut en particulier pour le versement en espèces effectué sur le compte d'épargne [...] de X en août 2002 et pour les opérations effectuées sur son compte à vue en octobre 2004, novembre 2004 et avril 2005, ainsi que pour l'opération effectuée le 29 septembre 2005 sur le compte à vue de Y. Ces opérations étaient à ce point inhabituelles qu'elles auraient dû, en tout état de cause, être examinées de plus près et faire l'objet d'un rapport écrit. Cette constatation est indépendante du nombre d'opérations effectuées, du laps de temps qui s'est écoulé entre les opérations ou de l'implication de diverses agences de la banque, éléments invoqués par l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A dans son mémoire en défense.

V. Conclusion

36. Considérant que, sur la base de ce qui précède, la Commission des sanctions conclut :

que l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A a identifié X et Y, au moment de l'ouverture de leurs comptes à vue, sur la base de leur passeport, de sorte que la banque n'a pas commis d'infraction à l'article 4 de la loi du 11 janvier 1993 ;

qu'en revanche, l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A aurait dû examiner de plus près le versement en espèces enregistré sur le compte d'épargne [...] de X en août 2002 ainsi que les opérations enregistrées sur son compte à vue en octobre 2004, novembre 2004 et avril 2005, et aurait dû établir à ce sujet un rapport écrit conformément à l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993 ;

que l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A aurait également dû examiner de plus près l'opération enregistrée le 29 septembre 2005 sur le compte à vue de Y, et aurait dû établir à ce sujet un rapport écrit conformément à l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993 ;

qu'en l'absence de tels rapports, l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A a failli à son obligation de respecter l'article 8 précité.

VI. Sanction

37. Considérant que les infractions à l'article 8 de la loi du 11 janvier 1993 sont sanctionnées conformément à l'article 22 de cette loi.

Que cet article s'énonce comme suit :

« Sans préjudice des mesures définies par d'autres lois ou d'autres règlements, l'autorité de contrôle ou de tutelle ou l'autorité disciplinaire compétente peut, en cas de non-respect, par les organismes ou par les personnes visés aux articles 2, 2bis et 2ter qui y sont soumis, des dispositions des articles 4 à 19 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.*

La Cellule est informée par l'autorité compétente des sanctions définitives prononcées en application de l'alinéa 1^{er}.

Ces sanctions peuvent être prononcées par le Ministre des Finances à l'égard des organismes ou des personnes visés aux articles 2 et 2bis qui ne sont soumis à aucune autorité de contrôle ou de tutelle ni à aucune autorité disciplinaire. ».

Considérant que les décisions définitives prises par la Commission des sanctions en application de l'article 72, § 3, alinéa 2, de la loi du 2 août 2002 sont publiées sur le site web de la CBFA.

Que sauf les cas où elle perturberait les marchés financiers ou causerait un préjudice disproportionné aux personnes concernées, cette publication est nominative.

Considérant que l'imposition d'une amende administrative doit s'opérer dans le respect du principe de proportionnalité, ce qui implique de tenir compte de la gravité objective des faits, d'une part, et de la faute subjective de l'auteur, d'autre part.

Considérant,

en ce qui concerne la gravité objective des faits,

que le respect du devoir de vigilance prévu par la loi du 11 janvier 1993 est jugé nécessaire pour préserver la solidité et l'intégrité du système financier et pour contribuer à la lutte contre le blanchiment de capitaux.

Que l'on peut raisonnablement attendre d'un établissement de crédit, tel que l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A, qu'il mette en œuvre scrupuleusement et sans délai, non seulement *in abstracto* mais également *in concreto*, les obligations légales qui lui incombent dans le cadre de la prévention du blanchiment.

Qu'en ce qui concerne X, plusieurs éléments indiquaient le caractère inhabituel du versement en espèces d'un montant de 20.000 EUR effectué le 19 août 2002 sur le compte d'épargne ainsi que celui des opérations effectuées en octobre 2004, novembre 2004 et avril 2005 sur le compte à vue de cette personne qui était connue de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A comme étudiant.

Qu'en ce qui concerne Y, plusieurs éléments indiquaient également le caractère inhabituel de l'opération (transfert transfrontalier d'un montant de 19.982,00 USD) effectuée le 29 septembre 2005 sur le compte à vue de cette personne dont la banque ne disposait d'aucune information quant à une quelconque activité professionnelle.

Que l'instruction a toutefois démontré que l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A n'a pas établi de rapport écrit examinant de plus près les opérations concernées et qu'il a ainsi failli au devoir de vigilance qui lui incombe en matière de prévention du blanchiment.

en ce qui concerne la faute subjective de l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A.

que l'analyse des opérations effectuées sur les comptes de X et Y a démontré que les procédures mises en place par la banque se sont avérées insuffisamment efficaces et que l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A a failli à son obligation de respecter la loi du 11 janvier 1993.

Que les comptes en question des clients concernés ont en effet enregistré des opérations dont le caractère inhabituel aurait raisonnablement dû être remarqué par toute personne correctement sensibilisée au devoir de vigilance à respecter dans le cadre de la prévention du blanchiment.

Par ces motifs, la Commission des sanctions,

composée des personnes signataires de la présente décision, qui étaient présentes à l'audition du 30 juin 2009, et après en avoir délibéré dans la même composition le 12 février 2010,

décide d'infliger à l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A une amende administrative de 50.000,00 EUR, d'informer la CTIF de cette décision et de publier celle-ci de manière non nominative.

La publication non nominative se justifie par le fait que les établissements financiers sont, à l'heure actuelle, soumis à de fortes pressions. La publication nominative causerait, dans les circonstances de marché actuelles, un préjudice disproportionné à l'ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT A.

Fait à Bruxelles, le 12 février 2010

Marnix Van Damme,
Président

Pierre Nicaise

Michel Rozie