



AUTORITÉ
DES
SERVICES
ET MARCHÉS
FINANCIERS

La Commission des sanctions

DÉCISION DU 13 MARS 2015 DANS LE CADRE D'UNE PROCÉDURE DE SANCTION
MENÉE À L'ENCONTRE DE X

La commission des sanctions de l'Autorité des services et marchés financiers (ci-après la « FSMA »),

Vu les articles 7, 14, 23 à 25 et 40 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 »)¹ ;

Vu les articles 4 à 13 et 30 à 34 du règlement de l'Autorité des services et marchés financiers relatif à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme du 23 février 2010, approuvé par arrêté royal du 16 mars 2010 (ci-après « le règlement FSMA »)² ;

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 le règlement d'ordre intérieur de la commission des sanctions du 21 novembre 2011 ;

Vu la décision de l'auditeur du 19 novembre 2013, prise en application de l'article 70, § 1^{er}, de la loi du 2 août 2002 d'ouvrir une enquête portant sur des faits susceptibles de constituer des manquements à la loi du 11 janvier 1993 dans le chef du bureau de change X ;

Vu la décision du comité de direction de la FSMA du 29 juillet 2014, prise conformément à l'article 71, §2, de la loi du 2 août 2002, d'engager une procédure pouvant mener à l'imposition d'une amende administrative à l'encontre de X, et vu la notification des griefs subséquente adressée à X par courrier daté du 30 juillet 2014 ;

Vu la transmission, par courrier du 30 juillet 2014 adressé au président de la commission des sanctions, du rapport comportant les conclusions définitives de l'auditeur datées du 13 juin 2014 ;

Après avoir pris connaissance du rapport comportant les conclusions définitives de l'auditeur ;

Après avoir pris connaissance des observations écrites déposées par X le 30 septembre 2014 ;

Après avoir pris connaissance de la position de X, représentée par M. Y et assistée de son conseil, lors de l'audition du 19 novembre 2014 ;

¹ Pour les faits antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi du 18 janvier 2010 modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme, et le Code des sociétés (M.B., 26 janvier 2010), il est fait référence aux articles 4, 8 et 12 à 14 de la loi du 11 janvier 1993.

² Pour les faits antérieurs à l'entrée en vigueur du règlement FSMA, il est fait référence aux articles 3 à 14 et 35 à 38 du règlement de la Commission bancaire, financière et des assurances relatif à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, tel qu'approuvé par l'arrêté royal du 8 octobre 2004 (ci-après « le règlement CBFA »).

Après avoir pris connaissance des observations écrites complémentaires déposées par X le 8 décembre 2014 ;

I. Contexte factuel tel qu'il ressort du dossier

I.1 Présentation de X

1. X est une société familiale [...] ayant un statut de bureau de change enregistré auprès de la FSMA. [...]. M. Y en est l'administrateur délégué.

L'activité de X consiste, d'une part, en l'achat et la vente de devises et, d'autre part, en l'achat et la vente de monnaies et de lingots d'or.

I.2. Inspections effectuées par la FSMA

2. En 2012, le service de la FSMA en charge du contrôle des prestataires de services financiers (dont les bureaux de change) a effectué deux missions de contrôle auprès de X.

I.2.1. Première mission de contrôle

3. La première mission de contrôle fut effectuée les 12 et 13 avril 2012. Elle portait sur le respect des dispositions de la loi du 11 janvier 1993 (examen des opérations effectuées entre le 1^{er} janvier 2010 et le 29 février 2012). En vue de cette mission, X a transmis à la FSMA un fichier informatique reprenant toutes les opérations de change au comptant effectuées au cours de cette période.

4. Le service en charge du contrôle de prestataires de services financiers a contrôlé les éléments suivants :

- *Contrôle de l'application de la réglementation blanchiment, notamment application du règlement de la FSMA (contrôle en 1^{ère} et 2^e ligne, monitoring des opérations, politique d'acceptation de la clientèle) ;*
- *Analyse de la base de données des opérations de change au comptant ;*
- *Politique de dénonciation des opérations suspectes à la CTIF – suivi et contrôle des opérations par le responsable blanchiment du bureau de change ;*
- *Développement général des activités et contrôle de l'organisation du bureau, mise à jour de la fiche de synthèse ;*
- *Suivi des rapports périodiques et remarques éventuelles.*

(extrait de la pièce 3.6.1. en annexe au rapport de l'auditeur)

5. Cette mission a donné lieu à l'établissement d'un rapport par le service de la FSMA en charge du contrôle des prestataires de services financiers, en date du 7 septembre 2012 (pièces 3.6.2, 3.6.2.1 et 3.6.2.2 en annexe au rapport de l'auditeur).

Ce rapport constatait notamment que X "(...) Monsieur Y, responsable anti-blanchiment exerce un contrôle visuel à partir du premier étage d'où il a une vue partielle sur les clients qui se présentent aux guichets" (pièce 3.6.2 en annexe au rapport de l'auditeur, p. 9).

Quant aux documents et procédures internes en matière de prévention du blanchiment, le rapport énonçait ce qui suit : *"Le bureau de change ne disposait pas de procédures écrites en bonne et due forme. Le respect des dispositions anti-blanchiment se faisait tant bien que mal et oralement. La nécessité pour les membres du personnel de consulter un document concis reprenant les obligations et la marche à suivre en cas d'opérations atypiques était bien réelle. Le 13 juin 2012 le bureau de change nous a envoyé une deuxième [note: la première version envoyée par e-mail le 10 mai 2012 tenait sur une page et était inacceptable] version des procédures internes. Certains passages doivent être revus (...)"* (pièce 3.6.2 en annexe au rapport de l'auditeur, p. 10).

Le rapport comportait la conclusion générale suivante : *"L'aspect commercial de la société Xa priorité sur le respect strict et systématique des dispositions anti-blanchiment. Le bureau de change se contente de collecter des informations (orales), mais n'en vérifie pas suffisamment l'authenticité et la cohérence avec les opérations réalisées. Il n'y a pas de suivi par le responsable anti-blanchiment de l'évolution des opérations effectuées par la clientèle."*

Le bureau de change doit se doter d'un esprit critique vis-à-vis de ses clients et prendre les mesures qui s'imposent en cas d'incertitude par rapport aux opérations qu'ils effectuent. Le responsable anti-blanchiment doit convier cette mentalité vers l'ensemble des membres du personnel.

Pour aider le bureau de change à améliorer ses performances, le système informatique doit être développé afin de constituer un support solide dans ses efforts de lutte anti-blanchiment" (pièce 3.6.2 en annexe au rapport de l'auditeur, p. 2).

6. Sur la base de ce rapport d'inspection, la FSMA demanda à X, pour chacun des éléments identifiés dans le rapport, de lui communiquer les mesures prises pour remédier de manière structurelle aux manquements constatés.

1.2.2. Seconde mission de contrôle

7. La seconde mission de contrôle eut lieu les 29 octobre et 6 novembre 2012. Elle fut organisée à la suite d'une conversation téléphonique entre un collaborateur de la FSMA et M. Y (pièce 3.1 en annexe au rapport de l'auditeur). Elle était relative à des conventions de prêt conclues par X avec certains clients (pièce 3.9 en annexe au rapport de l'auditeur).

1.2.3. Transmission d'indices sérieux de manquements à l'auditeur

8. En octobre 2013, le service de la FSMA en charge du contrôle des prestataires de services financiers a transmis à l'auditeur un dossier constatant des indices sérieux de manquements à plusieurs dispositions de la loi du 11 janvier 1993. Ces constatations étaient issues des deux missions de contrôle susmentionnées.

9. Se fondant sur le dossier transmis par le service en charge du contrôle des prestataires de services financiers, l'auditeur de la FSMA décida d'ouvrir une enquête au cours de laquelle il poursuivit l'examen :

- des opérations de change effectuées par X au cours de la période allant du 1^{er} janvier 2010 au 29 février 2012 – il examina plus particulièrement des opérations de change effectuées par des clients d'origine libyenne, par des clients actifs dans le commerce numismatique et par des clients actifs dans l'exploitation de garages et dans l'exportation de voitures, de même que des opérations de change effectuées par deux clients particuliers, ainsi que certaines opérations de change effectuées par des clients non identifiés sous le seuil de 100.000 EUR ; et
- des conventions de prêt conclues par X avec certains clients.

10. L'auditeur exposa les conclusions de son enquête dans un rapport daté du 13 juin 2014.

II. Notification des griefs par le comité de direction

11. Lors de sa réunion du 29 juillet 2014, le comité de direction de la FSMA examina les suites à donner au rapport de l'auditeur. Il décida d'engager à l'encontre de X une procédure pouvant mener à l'imposition d'une amende administrative.

12. Le comité de direction releva les conclusions suivantes dans le rapport de l'auditeur :

- (i) *X a, à l'occasion des opérations de change réalisées par les clients libyens visées sous le paragraphe 21, commis des manquements aux dispositions suivantes de la Loi du 11 janvier 1993 et du Règlement :*
 - *obligation de recueillir des informations concernant l'adresse des clients personnes physiques (art. 7, § 1^{er}, al. 3, de la Loi);*
 - *obligation de vigilance à l'égard des opérations effectuées (art. 7, § 1^{er}, et 14, § 1^{er}, de la Loi du 11 janvier 1993, lus conjointement avec les articles 12 et 30 du Règlement);*
 - *obligation d'établir un rapport interne attestant d'un examen des opérations réalisées par ces clients (article 14, § 2, de la Loi).*
- (ii) *X a, dans le cadre du suivi de sa relation d'affaires avec les clients actifs dans le commerce numismatique visés sous le paragraphe 27, commis des manquements aux dispositions suivantes de la Loi du 11 janvier 1993 et du Règlement :*
 - *obligation de mettre à jour, en fonction des risques, les données d'identification des clients en question et de leurs mandataires, alors qu'il apparaissait que ces données n'étaient plus actuelles (art. 7, § 3, de la Loi);*
 - *obligation de vigilance à l'égard des relations d'affaires et des opérations effectuées (art. 7, § 1^{er} et 14, § 1^{er}, de la Loi du 11 janvier 1993, lus conjointement avec les articles 12 et 30 du Règlement).*
- (iii) *X a, dans le cadre du suivi de sa relation d'affaires avec les clients actifs dans l'exploitation de garages ou l'exportation de voitures visés sous le paragraphe 32, commis des manquements aux dispositions suivantes de la Loi du 11 janvier 1993 et du Règlement :*
 - *obligation de mettre à jour, en fonction des risques, les données d'identification des clients en question et de leurs mandataires, alors qu'il apparaissait que ces données n'étaient plus actuelles (art. 7, § 3, de la Loi);*
 - *obligation de vigilance à l'égard des relations d'affaires et des opérations effectuées (art. 7, § 1^{er} et 14, § 1^{er}, de la Loi du 11 janvier 1993, lus conjointement avec les articles 12 et 30 du Règlement) ;*
 - *obligation d'établir un rapport interne attestant d'un examen des opérations réalisées par ces clients (article 14, § 2, de la Loi).*
- (iv) *X a, dans le cadre des opérations de Mme A et de M. B visées sous le paragraphe 36, commis des manquements aux dispositions suivantes de la Loi du 11 janvier 1993 et du Règlement :*
 - *obligation de vigilance à l'égard des opérations effectuées (art. 7, § 1^{er} et 14, § 1^{er}, de la Loi du 11 janvier 1993, lus conjointement avec les articles 12 et 30 du Règlement) ;*
 - *obligation d'établir un rapport interne attestant d'un examen des opérations réalisées par ces clients (article 14, § 2, de la Loi).*

- (v) *Ainsi qu'exposé sous les paragraphes 38 et suivants, X a, au cours des mois de juin 2010 et octobre 2011, manqué à son devoir de vigilance en ne procédant pas à l'identification de nombreux clients ayant réalisé des opérations présentant de forts indices de fractionnement - c'est-à-dire des opérations semblant liées à d'autres opérations quasi concomitantes et qui, ensemble, excédaient 10.000 EUR (art. 7, § 1^{er}, al. 1, 2^o, a)).*
- (vi) *X ne s'est pas conformée à son devoir de vigilance à l'occasion des opérations de prêt conclues avec certains clients particuliers, telles que décrites sous les paragraphes 43 et suivants et ce, en violation de l'article 4, § 2, de la Loi du 11 janvier 1993, tel que précisé par l'article 36, al. 2, du Règlement CBFA, telles que ces dispositions étaient en vigueur au moment des opérations en question.*
- (vii) *L'exercice d'une vigilance adéquate aurait pu conduire X à porter à la connaissance de la CTIF une ou plusieurs des opérations à propos desquelles un manquement est constaté (art. 23 et s. de la Loi).*

13. Le comité de direction décida de retenir ces constatations de l'auditeur à titre de griefs dans le chef de X et de proposer à la commission des sanctions d'infliger à X une amende égale à 250.000 EUR.

14. Afin de déterminer ce montant, le comité de direction indiqua avoir tenu compte du nombre de manquements constatés, du caractère structurel de ces manquements et du caractère dissuasif que la sanction doit revêtir. Le comité de direction estima par ailleurs que les manquements constatés n'étaient pas excusables.

15. En ce qui concerne la publication de la sanction, le comité direction demanda qu'elle soit nominative au motif que cette publication n'est pas de nature à perturber le bon fonctionnement des marchés ou à créer un préjudice disproportionné compte tenu des manquements reprochés.

III. Rappel des dispositions légales pertinentes

16. En vertu de son article 2, § 1^{er}, 13^o, la loi du 11 janvier 1993 s'applique aux « *personnes établies en Belgique visées à l'article 139, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 6 avril 1995 relative au statut des entreprises d'investissement et à leur contrôle, aux intermédiaires financiers et conseillers en placements (...) et qui se livrent, à titre professionnel, aux opérations visées aux articles 137, alinéa 2, (...) de la même loi* »³.

17. La loi du 11 janvier 1993 est complétée par le règlement FSMA. Une circulaire de la FSMA (ci-après la « circulaire FSMA ») commente par ailleurs les dispositions de la loi et du règlement⁴. Dans cette circulaire, la FSMA formule des recommandations en vue d'une application correcte et effective des dispositions de la loi et du règlement.

³ L'article 139, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 6 avril 1995 dispose que « *le Roi détermine les règles relatives à l'enregistrement des personnes établies en Belgique qui, à titre professionnel, exécutent les opérations visées à l'article 137, alinéa 2 et le régime ainsi que le contrôle qui leur sont applicables* ». Les opérations visées à l'article 137, al. 2, de la loi du 6 avril 1995 sont les « *opérations d'achat ou de vente au comptant de devises sous forme d'espèces ou de chèques libellés en devises ou par l'utilisation d'une carte de crédit ou de paiement* ». Sur la base de l'article 139, alinéa 1^{er}, 1^o de la loi du 6 avril 1995 a été adopté l'arrêté royal du 27 décembre 1994 relatif aux bureaux de change et au commerce des devises.

⁴ Circulaire CBFA_2010_09 du 6 avril 2010 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, telle que modifiée par la Circulaire CBFA_2011_09 du 1^{er} mars 2011.

18. La loi du 11 janvier 1993 met à charge des bureaux de change un certain nombre d'obligations :

- l'obligation d'identification des clients, de vérification de leur identité, de vigilance à l'égard des données d'identification et de mise à jour des données d'identification ;
 - l'obligation de vigilance constante à l'égard des relations d'affaires et des opérations effectuées ;
 - l'obligation d'information de la cellule de traitement des informations financière (ci-après « la CTIF »).
- Obligation d'identification des clients

19. L'article 7 de la loi du 11 janvier 1993 impose aux bureaux de change le devoir d'identifier leurs clients⁵ :

« § 1^{er}. Les organismes et les personnes visés aux articles 2, § 1^{er}, et 3 doivent identifier leurs clients et vérifier leur identité, au moyen d'un document probant, dont il est pris copie, sur support papier ou électronique, lorsque :

1° le client souhaite nouer des relations d'affaires qui feront de lui un client habituel;

2° le client souhaite réaliser, en dehors des relations d'affaires visées au 1° ci-dessus, une opération:

a. dont le montant atteint ou excède 10 000 euros, qu'elle soit effectuée en une seule ou en plusieurs opérations entre lesquelles semble exister un lien; ou

b. qui consiste en un virement de fonds au sens du Règlement (CE) n° 1781/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds;

⁵ Cette disposition a été introduite par la loi du 18 janvier 2010 modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme, et le Code des sociétés (M.B., 26 janvier 2010). Cette loi est entrée en vigueur le 5 février 2010. A noter que certaines opérations de change incriminées par le comité de direction de la FSMA sur la base du rapport établi par l'auditeur sont antérieures à l'entrée en vigueur de la loi du 18 janvier 2010. L'auditeur a en effet examiné les opérations de change effectuées au cours d'une période allant du 1^{er} janvier 2010 au 29 février 2012. Un relevé de ces opérations figure sous le point 12 du rapport de l'auditeur. Avant la modification opérée par la loi du 18 janvier 2010, l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 11 janvier 1993 disposait déjà :

« § 1^{er}. Les organismes et les personnes visés aux articles 2, 2bis, 1° à 4°, et 2ter, [les bureaux de change étaient visés sous l'article 2, 10°] doivent identifier leurs clients et les mandataires de ceux-ci et vérifier leur identité, au moyen d'un document probant, dont il est pris copie, sur support papier ou électronique, lorsque :

1° ils nouent des relations d'affaires qui feront d'eux des clients habituels;

2° le client souhaite réaliser :

a) une opération dont le montant atteint ou excède 10 000 EUR, qu'elle soit effectuée en une seule ou en plusieurs opérations entre lesquelles semble exister un lien; ou

b) une opération, même si le montant est inférieur à 10 000 EUR, dès qu'il y a soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme; ou

c) un transfert de fonds visé à l'article 139bis de la loi du 6 avril 1995 relative au statut des entreprises et à leur contrôle, aux intermédiaires et conseillers en placements;

3° ils ont des doutes quant à la véracité ou à l'exactitude des données d'identification au sujet d'un client existant. L'identification et la vérification portent sur le nom, le prénom et l'adresse pour les personnes physiques. Nonobstant l'article 5, § 1^{er}, pour les personnes morales et les trusts elles portent sur la dénomination sociale, le siège social, les administrateurs et la connaissance des dispositions régissant le pouvoir d'engager la personne morale ou le trust. L'identification porte également sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires. ».

Voy. également les articles 3 à 14 du règlement CBFA.

3° il y a soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, en dehors des cas visés aux 1° et 2° ci-dessus;

4° il existe des doutes quant à la véracité ou à l'exactitude des données d'identification au sujet d'un client déjà identifié.

(...)

Pour les personnes physiques, l'identification et la vérification de l'identité portent sur le nom, le prénom, le lieu et la date de naissance. Des informations pertinentes doivent en outre être recueillies, dans la mesure du possible, concernant l'adresse des personnes identifiées.

Pour les personnes morales, les trusts, les fiducies et les constructions juridiques similaires, l'identification et la vérification de l'identité portent sur la dénomination sociale, le siège social, les administrateurs et la connaissance des dispositions régissant le pouvoir d'engager la personne morale, le trust, la fiducie ou la construction juridique similaire.

L'identification porte également sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires.

§ 2. Les organismes et les personnes visés aux articles 2, § 1^{er} et 3 doivent identifier les mandataires de leurs clients et vérifier leur identité, au moyen d'un document probant dont il est pris copie, sur support papier ou électronique et ce, préalablement à l'exercice par ces mandataires de leur pouvoir d'engager le client qu'ils représentent dans le cadre de relations d'affaires ou d'opérations visées au § 1^{er}, alinéa 1^{er}. Les alinéas 3 et 4 du paragraphe 1^{er} sont d'application.

§ 3. Les organismes et les personnes visés aux articles 2, § 1^{er}, et 3 doivent mettre à jour, en fonction du risque, les données d'identification de leurs clients habituels et des mandataires de ceux-ci lorsqu'il apparaît que les informations qu'ils détiennent les concernant ne sont plus actuelles. Dans ce cas, ils procèdent à une nouvelle vérification de l'identité de ces clients ou de leurs mandataires conformément aux paragraphes 1^{er} et 2.

§ 4. Lorsque les organismes et les personnes visés aux articles 2, § 1^{er}, et 3 ne peuvent accomplir leur devoir de vigilance conformément aux paragraphes 1^{er}, 2 et 3, ils ne peuvent ni nouer ou maintenir une relation d'affaires, ni effectuer une opération pour le client. Dans ce cas, ils déterminent s'il y a lieu d'en informer la Cellule de traitement des informations financières, conformément aux articles 23 à 28.

(...) ».

20. Les obligations en matière d'identification des clients sont précisées aux articles 4 à 13 du règlement FSMA et sont explicitées sous le titre 4 de la circulaire.

L'article 7, § 1^{er}, du règlement FSMA dispose : « Lors de l'identification face-à-face des clients qui sont des personnes physiques, la vérification de leur identité conformément à l'article 7, § 1^{er}, de la loi, doit être opérée au moyen de leur carte d'identité. S'il s'agit de personnes physiques qui résident à l'étranger, la vérification peut également être opérée au moyen de leur passeport (...) ».

L'article 8 du règlement FSMA dispose en outre : « §1. Lors de l'identification des clients qui sont des personnes morales de droit belge, la vérification de leur identité conformément à l'article 7, § 1^{er}, de la loi, doit être opérée au moyen des documents probants suivants :

1° les derniers statuts coordonnés ou les statuts à jour de la personne morale (...);

2° la liste des administrateurs de la personne morale cliente et la publication de leurs nominations au Moniteur belge (...);

3° la dernière publication au Moniteur belge des pouvoirs de représentation de la personne morale cliente.

§ 2. Lors de l'identification des clients qui sont des personnes morales de droit étranger, la vérification de leur identité conformément à l'article 7, § 1^{er}, de la loi doit être opérée au moyen des « documents probants équivalents » à ceux énumérés au § 1^{er}, du présent article (...) ».

L'on relève que l'article 13, § 1^{er}, du règlement FSMA prévoit que la vérification de l'identité des mandataires, visés à l'article 7, §2, de la loi du 11 janvier 1993, est soumise aux dispositions des articles 7 et 8 susmentionnés du règlement FSMA.

21. L'article 12 du règlement FSMA prévoit par ailleurs que *« lors de l'identification des clients visés à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o de la loi, les organismes recueillent et enregistrent toutes informations nécessaires pour permettre la mise en application de la politique d'acceptation des clients conformément au chapitre 8 et le devoir de vigilance à l'égard des relations d'affaires et des opérations conformément au chapitre 9 »*. Cette disposition fait donc le lien avec le devoir de vigilance (voy. le point 27 de la présente décision).

A cet égard, la circulaire précise que *« ces informations, à préciser également en fonction des critères définis par chaque organisme dans le cadre de sa politique d'acceptation des clients et de ses devoirs de vigilance, (...) peuvent concerner notamment les activités professionnelles et le secteur économique d'activité du client, ses sources de revenu ou l'origine des fonds. (...) Il est à noter qu'il s'agit le plus souvent d'éléments d'information non vérifiables au moyen d'un document probant. Vu leur finalité, les organismes financiers devraient néanmoins s'efforcer de s'assurer que ces informations leur sont fournies de bonne foi par le client »* (section 4.2.6.2).

22. La circulaire précise également que *« vérifier l'identité de ces personnes consiste à confronter [les] données d'identification à une source fiable d'information apte à les confirmer ou à les infirmer (un 'document probant') »* (section 4.1.1).

23. Concernant l'adresse, la circulaire FSMA précise encore que *« lorsque les informations pertinentes concernant l'adresse du client sont fournies par le document probant utilisé pour vérifier l'identité du client, ce document devrait logiquement aussi constituer la source des informations pertinentes concernant son adresse. Si cela n'est pas possible (notamment lorsque l'adresse du client n'est pas mentionnée par ce document probant), les procédures internes devraient déterminer de quelle manière cette information peut être obtenue. Dès lors qu'en vertu de l'article 7, § 1^{er}, de la loi, l'adresse ne doit pas être vérifiée au moyen d'un document probant, la simple déclaration signée du client concernant son adresse peut en règle générale être satisfaisante lorsque le client, la relation d'affaires ou l'opération ne présente pas de risques particuliers de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Néanmoins, lorsque les caractéristiques de la relation d'affaires à nouer ou de l'opération à effectuer font apparaître des risques particuliers de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, les organismes financiers devraient renforcer leur vigilance également en ce qui concerne leur connaissance de l'adresse du client (...) »* (section 4.2.6.1).

24. La circulaire FSMA précise enfin que l'obligation d'identifier les clients *« est une obligation de résultat. (...) cette obligation doit être remplie indépendamment de toute considération concernant le niveau de risque que l'organisme financier estime attaché à la personnalité du client, du mandataire ou des bénéficiaires effectifs, à la relation d'affaires à nouer ou à l'opération à réaliser. Il en va de même en ce qui concerne l'obligation de vérifier l'identité des clients et de leurs mandataires au moyen de documents probants »* (section 4.1.1.).

25. Il convient par ailleurs de noter qu'en vertu de l'article 12 de la loi du 11 janvier 1993, les bureaux de change doivent appliquer des mesures de vigilance renforcée à l'égard de la clientèle dans les situations qui peuvent présenter un risque élevé de blanchiment et ce, en fonction de leur appréciation du risque.

Les bureaux de change doivent notamment prendre des mesures de vigilance spécifiques vis-à-vis des « personnes politiquement exposées » (ou « PPE ») au sens de l'article 12, §3 de la loi du 11 janvier 1993 :

« Sans préjudice des obligations prévues aux articles 7 à 9, les organismes et personnes visés aux articles 2, § 1^{er}, 3 et 4 prennent les mesures spécifiques visées ci-après lorsqu'ils nouent des relations d'affaires ou lorsqu'ils effectuent des transactions avec ou pour le compte:

1° de personnes politiquement exposées résidant à l'étranger, à savoir des personnes physiques qui occupent ou ont exercé une fonction publique importante;

2° de membres directs de la famille des personnes visées au 1°;

3° ou des personnes connues pour être étroitement associées aux personnes visées au 1°.

Aux fins de l'application du présent paragraphe on entend par «des personnes physiques qui occupent ou ont exercé une fonction publique importante»:

1° les chefs d'État, les chefs de gouvernement, les ministres, ministres délégués et secrétaires d'État;

2° les parlementaires;

3° les membres des cours suprêmes, des cours constitutionnelles ou d'autres hautes juridictions dont les décisions ne sont habituellement pas susceptibles de recours;

4° les membres des cours des comptes et la direction des banques centrales;

5° les ambassadeurs, les chargés d'affaires et les officiers supérieurs des forces armées;

6° les membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance des entreprises publiques.

(...) ».

Vis-à-vis de ces personnes politiquement exposées, l'article 12, § 3, al. 6, de la loi du 11 janvier 1993 impose aux bureaux de change de prendre les mesures spécifiques suivantes :

*« 1° de 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 ;
(...)*

3° de 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 ».

La circulaire de la FSMA précise que « l'obligation de déterminer si un client relève de l'une des catégories énumérées à l'article 12, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi est une obligation de moyens et non de résultats. Il importe néanmoins que les méthodes définies par les procédures internes et effectivement mises en application apparaissent suffisantes pour raisonnablement permettre l'identification de ces clients. » (section 5.2.2.2.2).

➤ Obligation de vigilance constante

26. L'article 14 de la loi du 11 janvier 1993 impose aux bureaux de change un devoir de vigilance à l'égard de leurs relations d'affaires et des opérations effectuées⁶:

⁶ Cette disposition a été introduite dans la loi du 11 janvier 1993 par la loi susmentionnée du 18 janvier 2010, entrée en vigueur le 5 février 2010 (M.B., 26 janvier 2010). Comme déjà indiqué, certaines opérations incriminées par le comité de direction de la FSMA sur la base du rapport établi par l'auditeur sont antérieures à l'entrée en vigueur de cette loi du 18 janvier 2010. L'auditeur a en effet examiné les opérations de change effectuées au cours d'une période allant du 1^{er} janvier 2010 au 29 février 2012, de même que certains prêts accordés au cours d'une période antérieure (principalement en 2007). Avant la modification opérée par la loi du 18 janvier 2010, l'article 4, § 2, de la loi du 11 janvier 1993, tel qu'inséré par la loi du 12 janvier 2004 disposait déjà que « les organismes et les personnes visés aux articles 2, 2 bis, 1° à 4° et 2^{ter} [les bureaux de change étaient visés sous l'article 2, 10^o] doivent exercer une vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires et assurer un examen

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

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

§ 2. Les organismes et les personnes visés aux articles 2, § 1^{er}, 3 et 4 établissent un rapport écrit de l'examen réalisé en application du paragraphe 1^{er}. Ce rapport est transmis aux personnes visées à l'article 18⁷ et ce, aux fins qu'il y soit réservé, si nécessaire, les suites requises, conformément aux articles 23 à 28. »

27. Le devoir de vigilance et l'obligation d'établir un rapport écrit sont précisés aux articles 30 à 34 du règlement FSMA et sous le titre 6 de la circulaire FSMA.

Conjointement avec l'article 12 du règlement FSMA (voy. le point 21 de la présente décision), l'article 30 du règlement FSMA fait le lien entre le devoir de vigilance constante et l'obligation d'identification des clients. Il précise ainsi que: « le devoir de vigilance constante (...) inclut celui de vérifier et, le cas échéant, de mettre à jour dans un délai déterminé en fonction du risque les informations visées à l'article 12 du présent règlement qu'ils détiennent concernant les clients avec lesquels ils entretiennent une relation d'affaires lorsque des indications leur sont fournies que ces données ne sont plus actuelles. »

La circulaire fait aussi ce lien : « les dispositions légales et réglementaires rappelées ci-dessus imposent aux organismes de vérifier la pertinence des informations d'identification et des autres informations qu'ils détiennent et qui déterminent le 'profil' des clients avec lesquels ils entretiennent des relations d'affaires, dès lors qu'ils disposent d'indications que ces données ou ces informations ne sont plus à jour. Il peut en être ainsi dans le cas d'indications concernant un changement d'adresse ou le décès d'un client personne physique. Une mise à jour des informations recueillies par application de l'article 12 du règlement peut aussi s'avérer nécessaire lorsque la nature des opérations du client n'apparaît plus cohérente avec les activités professionnelles qu'il a antérieurement déclaré exercer. Les clients qui sont des personnes morales peuvent requérir de ce point de vue une attention particulière pour tenir compte du nombre de changements potentiels plus élevé des données d'identification les concernant (modification de la

attentif des opérations effectuées afin de s'assurer que celles-ci sont cohérentes avec la connaissance qu'ils ont de leur client, de ses activités commerciales, de son profil de risque et, lorsque cela est nécessaire, de l'origine des fonds ». Par ailleurs, aux termes de l'article 8, al. 1^{er} de la loi, tel qu'inséré par la loi du 12 janvier 2004, les bureaux de change devaient examiner « avec une attention particulière toute opération qu'ils considèrent particulièrement susceptible, de par sa nature ou de par son caractère inhabituel au regard des activités du client, de par les circonstances qui l'entourent ou de par la qualité des personnes impliquées, d'être liée au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme ». Cet examen devait faire l'objet d'un rapport écrit transmis au responsable anti-blanchiment (art. 8, al. 2 de la loi). Les articles 35 à 38 du règlement CBFA précisaient ces obligations de vigilance prévues par la loi. Ainsi, l'article 35 du règlement CBFA disposait que « le devoir de vigilance constante des organismes prévu par l'article 4, § 2, de la loi inclut celui de vérifier et, le cas échéant, de mettre à jour dans un délai déterminé en fonction du risque les données d'identification et les autres informations visées à l'article 12 qu'ils détiennent concernant les clients avec lesquels ils entretiennent une relation d'affaires lorsque des indications leur sont fournies que ces données ne sont plus actuelles. La mise à jour des données d'identification visées à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2 de la loi requiert que les nouvelles données soient vérifiées au moyen d'un document probant au sens de l'article 4, § 1^{er}, de la loi et des dispositions du présent règlement, dont il est pris copie sur support papier ou électronique. »

⁷ L'article 18 de la loi du 11 janvier 1993 impose aux organismes et personnes visés par cette loi la désignation d'un ou plusieurs responsables de l'application de celle-ci.

dénomination sociale ou du siège social, changement des actionnaires significatifs ou de contrôle ou des administrateurs, fusion, liquidation, etc.).

Le délai de mise à jour des informations peut être fixé en fonction du risque. Il appartient à chaque organisme de définir des critères adéquats à cet effet, en cohérence avec ceux qui sont mis en œuvre dans le cadre de la politique d'acceptation des clients (...). Les nouvelles données d'identification doivent également être vérifiées au moyen d'un document probant approprié, comme dans l'hypothèse d'une identification initiale.

(...)

La [FSMA] recommande en outre aux organismes d'exercer une vigilance appropriée en fonction du risque quant à la validité dans le temps des informations dont ils disposent à propos des clients avec lesquels ils sont en relations d'affaires. Lorsque cela apparaît nécessaire en vue d'une prévention efficace du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, il est notamment souhaitable de vérifier la pertinence des informations détenues concernant les clients. » (section 6.1.3)

28. Les articles 31 et 32 du règlement FSMA imposent enfin une surveillance à deux niveaux des opérations des clients. La surveillance de première ligne est ainsi assurée par les préposés qui sont en contact direct avec les clients. A cet égard, l'article 31 du règlement FSMA dispose comme suit : « Les organismes précisent par écrit à l'intention de leurs préposés chargés de la surveillance de première ligne les critères appropriés leur permettant de déterminer les opérations atypiques auxquelles il est requis qu'ils attachent une attention particulière, et qui doivent faire l'objet d'un rapport écrit visé à l'article 14, § 2, de la loi.

L'examen des opérations et des faits visés à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi inclut, notamment, celui de leur justification économique et de leur légitimité apparentes.

(...) ».

➤ Obligation d'information de la CTIF

29. Les articles 23 à 25 de la loi du 11 janvier 1993 imposent aux bureaux de change de notifier les opérations suspectes à la CTIF⁸.

⁸ Cette disposition a été introduite par la loi du 18 janvier 2010 modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme, et le Code des sociétés (M.B., 26 janvier 2010). Cette loi est entrée en vigueur le 5 février 2010. Pour rappel, certaines opérations incriminées par le comité de direction de la FSMA sur la base du rapport établi par l'auditeur sont antérieures à l'entrée en vigueur de la loi du 18 janvier 2010. Avant la modification opérée par la loi du 18 janvier 2010, les articles 12 à 14 de la loi du 11 janvier 1993 imposaient déjà de transmettre certaines informations à la CTIF :

« Art. 12. § 1^{er}. Lorsque les organismes ou les personnes visés à l'article 2 savent ou soupçonnent qu'une opération à exécuter est liée au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme, ils en informent la cellule de traitement des informations financières, avant d'exécuter l'opération, en indiquant, le cas échéant, le délai dans lequel celle-ci doit être exécutée. Cette information peut être faite, téléphoniquement, mais doit être immédiatement confirmée par télécopie ou, à défaut, par tout autre moyen écrit. Dès réception de l'information, la cellule en accuse réception.

§ 2. Si, en raison de la gravité ou de l'urgence de l'affaire, la cellule l'estime nécessaire, elle peut faire opposition à l'exécution de l'opération, avant l'expiration du délai d'exécution mentionné par les organismes ou les personnes visées à l'article 2. Cette opposition leur est notifiée immédiatement par télécopie ou, à défaut, par tout autre moyen écrit. Cette opposition fait obstacle à l'exécution de l'opération pendant une durée maximale de deux jours ouvrables à compter de la notification.

L'article 23 dispose comme suit : « § 1^{er}. Lorsque les organismes ou les personnes visés à l'article 2, § 1^{er}, savent ou soupçonnent qu'une opération à exécuter est liée au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme, ils en informent par écrit ou par voie électronique la cellule de traitement des informations financières, avant d'exécuter l'opération, en indiquant, le cas échéant, le délai dans lequel celle-ci doit être exécutée. Cette information peut être faite téléphoniquement, mais doit être immédiatement confirmée par télécopie ou, à défaut, par tout autre moyen écrit.

§2. Si, en raison de la gravité ou de l'urgence de l'affaire dont elle est saisie par une déclaration de soupçon visée au paragraphe 1^{er}, la Cellule l'estime nécessaire, elle peut faire opposition à l'exécution de toute opération afférente à cette affaire. La Cellule détermine les opérations ainsi que les comptes bancaires concernés par l'opposition.

(...) »

En vertu de l'article 24, « dans l'hypothèse où les organismes ou les personnes visés à l'article 2, § 1^{er}, qui savent ou soupçonnent qu'une opération à exécuter est liée au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme, ne peuvent en informer la cellule de traitement des informations financières avant d'exécuter l'opération, soit parce que le report de l'exécution de l'opération n'est pas possible en raison de la nature de celle-ci, soit parce qu'il serait susceptible d'empêcher la poursuite des bénéficiaires du blanchiment présumé de capitaux et du financement présumé du terrorisme, les organismes ou les personnes procèdent à l'information, par écrit ou par voie électronique de la cellule immédiatement après avoir exécuté l'opération. Dans ce cas, la raison pour laquelle il n'a pu être procédé à l'information préalablement à l'exécution de l'opération doit être indiquée. »

L'article 25 dispose quant à lui que : « hors les cas visés aux articles 23 et 24, lorsque les organismes ou les personnes visés à l'article 2, § 1^{er} ont connaissance d'un fait qui pourrait être l'indice d'un blanchiment de capitaux ou d'un financement du terrorisme, ils en informent par écrit ou par voie électronique immédiatement la cellule de traitement des informations financières. Dès réception de l'information, la cellule en accuse réception. »

30. Les obligations de notification à la CTIF sont précisées par les articles 33 et 34 du règlement FSMA. Elles sont explicitées sous la section 7 de la circulaire.

§ 3. Si la cellule estime que la mesure visée au § 2 doit être prolongée, elle en réfère sans délai (au procureur du Roi ou au procureur fédéral), qui prend les décisions nécessaires. A défaut de décision notifiée aux organismes ou aux personnes visées à l'article 2 dans le délai visé au § 2, les organismes ou les personnes sont libres d'exécuter l'opération.

Art. 13. Dans l'hypothèse où les organismes ou les personnes visés à l'article 2, qui savent ou soupçonnent qu'une opération à exécuter est liée au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme, ne peuvent en informer la cellule de traitement des informations financières avant d'exécuter l'opération, soit parce que le report de l'exécution de l'opération n'est pas possible en raison de la nature de celle-ci, soit parce qu'il serait susceptible d'empêcher la poursuite des bénéficiaires du blanchiment présumé de capitaux et du financement présumé du terrorisme, les organismes ou les personnes procèdent à l'information de la cellule immédiatement après avoir exécuté l'opération. Dans ce cas, la raison pour laquelle il n'a pu être procédé à l'information préalablement à l'exécution de l'opération doit être indiquée.

Art. 14. Hors les cas visés aux articles 12 et 13, lorsque les organismes ou les personnes visés à l'article 2 ont connaissance d'un fait qui pourrait être l'indice (d'un blanchiment de capitaux ou d'un financement du terrorisme), ils en informent immédiatement la cellule de traitement des informations financières. Cette information peut être faite téléphoniquement mais doit être confirmée par télécopie ou, à défaut, par tout autre moyen écrit. Dès réception de l'information, la cellule en accuse réception. »

31. En vertu de l'article 10 de l'arrêté royal du 27 décembre 1994 relatif aux bureaux de change et au commerce des devises, c'est la FSMA qui est l'autorité compétente pour vérifier le respect, par les bureaux de change, de la loi du 11 janvier 1993 :

« La [FSMA] veille au respect, par les bureaux de change, des dispositions des articles 194 et 195 de la loi du 4 décembre 1990 relative aux opérations financières et aux marchés financiers et de celles des arrêtés pris pour leur exécution, ainsi que de celles de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux.

Elle peut requérir toutes informations nécessaires à cette fin, dans le délai qu'elle fixe.

Elle peut également procéder à cet effet à des inspections sur place et prendre connaissance et copie, sans déplacement, de toute information détenue par le bureau de change. »

32. Conformément à l'article 39, § 1^{er}, de la loi du 11 janvier 1993, la FSMA, en tant qu'autorité de contrôle de la loi du 11 janvier 1993, doit *« mett[re] en œuvre des dispositifs efficaces de contrôle du respect par ces organismes et ces personnes, des obligations visées aux articles 7 à 20, 23 à 30 et 33 ainsi que de celles prévues par les arrêtés royaux, règlements ou autres mesures d'exécution des mêmes dispositions de la (...) loi ».*

A cette fin, la FSMA dispose des pouvoirs confiés par l'article 39, §2, de la loi du 11 janvier 1993 : *« Les autorités visées au paragraphe 1^{er} peuvent se faire communiquer par les organismes et les personnes visés aux articles 2, § 1^{er}, 3 et 4 dont elles assument le contrôle, tous les renseignements qu'elles jugent utiles concernant la manière dont ces organismes et personnes mettent en œuvre les articles 7 à 20, 23 à 30 et 33. S'agissant des organismes financiers visés à l'article 2, § 1^{er} [dont notamment les bureaux de change], (...) les autorités visées au paragraphe 1^{er} ont le pouvoir d'effectuer des inspections sur place ».*

33. La FSMA dispose également des pouvoirs de sanction prévus par l'article 40 de la loi du 11 janvier 1993 :

« Sans préjudice des mesures définies par d'autres lois ou d'autres règlements, l'autorité compétente visée à l'article 39 peut, en cas de non-respect, par les organismes ou par les personnes visés aux articles 2, § 1^{er}, 3 et 4, des articles 7 à 20, 23 à 30 et 33 de la présente loi, (...) 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}. (...) ».

34. L'imposition d'une amende administrative par la commission des sanctions de la FSMA en application de l'article 40 de la loi du 11 janvier 1993 est soumise aux règles de procédure définies aux articles 70 et suivants de la loi du 2 août 2002.

IV. Appréciation par la commission des sanctions

1. Appréciation des opérations de change au comptant réalisées par des clients identifiés

1.1 Opérations de change réalisées par des clients d'origine libyenne

35. Il ressort du rapport de l'auditeur que dans le courant des mois de novembre et décembre 2011, plusieurs personnes physiques d'origine libyenne se sont présentées chez X afin de changer des dollars en euros pour des sommes importantes (pièce 3.4 en annexe au rapport de l'auditeur). Les clients concernés sont les suivants :

- (i) M. C : ce client a effectué au cours de cette période trois opérations de change de dollars US en euros, pour un montant total de 394.186 EUR (le 18 novembre 2011 - 80.942 EUR, le 6 décembre 2011 - 142.113 EUR et le 8 décembre 2011 - 171.131 EUR)⁹.
- (ii) M. D : ce client a effectué, le 6 décembre 2011, une opération de change de dollars US en euros, pour un montant total de 219.076 EUR¹⁰.
- (iii) M. E : ce client a effectué, le 2 décembre 2011, une opération de change de dollars US en euros, pour un montant de 77.605 EUR¹¹.
- (iv) M. F : ce client a effectué, le 6 décembre 2011, une opération de change de dollars US en euros, pour un montant de 24.590 EUR¹².
- (v) M. G : ce client a effectué, le 5 décembre 2011, une opération de change de dollars US en euros, pour un montant total de 22.222 EUR¹³.

36. Il ressort du dossier établi par l'auditeur qu'à l'occasion de chacune de ces opérations, X a pris une photocopie d'un document d'identification du client. Les bordereaux établis par X mentionnent par ailleurs une adresse, mais celle-ci est généralement incomplète. Dans certains cas, la copie du document d'identification est accompagnée de la mention manuscrite d'une adresse, mais celle-ci n'est jamais signée (pièces 3.4.2, 3.4.3, 3.4.4, 3.4.5, 3.4.6 en annexe au rapport de l'auditeur).

⁹ L'auditeur relève que compte tenu de la contre-valeur cumulée de ces opérations, M. C était le quatrième client personne physique le plus important de X au cours de la période allant du 1^{er} janvier 2010 au 29 février 2012 (période pour laquelle le service de la FSMA en charge du contrôle des prestataires de services financiers a demandé un relevé des opérations de change à X).

¹⁰ L'auditeur relève que compte tenu de la contre-valeur de cette opération, M. D était le septième client personne physique le plus important de X au cours de la période allant du 1^{er} janvier 2010 au 29 février 2012 (période pour laquelle le service de la FSMA en charge du contrôle des prestataires de services financiers a demandé un relevé des opérations de change à X).

¹¹ L'auditeur relève que compte tenu de la contre-valeur de cette opération, M. E était le dix-huitième client personne physique le plus important de X au cours de la période allant du 1^{er} janvier 2010 au 29 février 2012 (période pour laquelle le service de la FSMA en charge du contrôle des prestataires de services financiers a demandé un relevé des opérations de change à X).

¹² L'auditeur relève que compte tenu de la contre-valeur de cette opération, M. F était le vingt-troisième client personne physique le plus important de X au cours de la période allant du 1^{er} janvier 2010 au 29 février 2012 (période pour laquelle le service de la FSMA en charge du contrôle des prestataires de services financiers a demandé un relevé des opérations de change à X).

¹³ L'auditeur relève que compte tenu de la contre-valeur de cette opération, M. G était le vingt-quatrième client personne physique le plus important de X au cours de la période allant du 1^{er} janvier 2010 au 29 février 2012 (période pour laquelle le service de la FSMA en charge du contrôle des prestataires de services financiers a demandé un relevé des opérations de change à X).

37. L'auditeur estime dès lors que X n'a pas suffisamment recueilli d'informations pertinentes concernant l'adresse des clients libyens et qu'elle n'a pas été en mesure de démontrer la nature, l'origine ou la destination des fonds ayant fait l'objet des opérations de change. L'auditeur relève que pour chacun de ces clients, X a noté la profession d'homme d'affaires, sans demander ni obtenir de justificatif. L'auditeur constate également que la connaissance, par X, des clients en question se limitait ainsi aux données d'identité communiquées par les clients et à la mention de la profession d'homme d'affaires (information reprise sur le document d'identification). Sauf en ce qui concerne M. C¹⁴, l'auditeur constate en outre qu'aucun rapport interne attestant d'un examen des opérations réalisées par ces clients n'a été établi par X. L'auditeur estime enfin que l'exercice d'une vigilance adéquate aurait pu conduire X à porter à la connaissance de la CTIF une ou plusieurs des opérations susmentionnées.

38. Le comité de direction reprend ces constatations de l'auditeur à titre de griefs à l'encontre de X.

39. L'auditeur relève également que les transactions précitées ont eu lieu en période de révolution en Libye. Il indique qu'à l'époque, la CTIF avait publié sur son site internet plusieurs avertissements concernant la vigilance accrue qui était attendue des organismes financiers à l'encontre des opérations réalisées par des personnes politiquement exposées. L'auditeur cite à cet égard un extrait du rapport annuel de la CTIF qui épinglait la Libye parmi les pays d'origine des fonds dans les dossiers transmis en relation avec la corruption (rapport d'activités 2011 de la CTIF, pp. 98-104).

40. X reconnaît n'avoir pas suffisamment recueilli d'informations concernant l'adresse des clients libyens susmentionnés. Pour sa défense, X estime cependant que la collecte d'informations concernant l'adresse des clients n'est qu'une obligation de moyen. X estime également que la vigilance accrue demandée par la CTIF ne concernait que les personnes politiquement exposées. X estime que des hommes d'affaires ne constituent pas des PPE.

41. Compte tenu des montants des opérations de change effectuées (supérieurs à 10.000 EUR), les clients libyens susmentionnés devaient mieux être identifiés par X en vertu de l'article 7, § 1^{er} de la loi du 11 janvier 1993.

S'agissant de clients personnes physiques, X devait recueillir leur nom, prénom, le lieu et leur date de naissance, de même que, des informations pertinentes concernant leur adresse et ce, dans la mesure du possible (art. 7, § 1^{er}, al. 3 de la loi du 11 janvier 1993).

Même si les clients susmentionnés n'avaient présenté aucun risque particulier en matière de blanchiment, X n'aurait pas satisfait à l'obligation de recueillir des informations pertinentes et suffisantes sur leur adresse. X s'est en effet contentée d'informations incomplètes et n'a nullement demandé aux clients concernés de produire une déclaration signée concernant leur adresse.

42. Certes, tous les hommes d'affaires ne constituent pas, en tant que tels, des « *personnes politiquement exposées* ». Cependant, aux termes de l'article 12, § 3, de la loi du 11 janvier 1993, cette notion recouvre non seulement les « *personnes physiques qui occupent ou ont exercé une fonction publique importante* », mais également toutes les personnes étroitement associées à ces personnes, ce qui inclut notamment « *toute personne physique connue (...) pour entretenir toute autre relation d'affaires étroites avec une telle personne* ».

43. La notion de personne politiquement exposée inclut certaines relations d'affaires. La commission des sanctions estime dès lors qu'en se contentant de relever la profession d'homme d'affaires des clients

¹⁴ Lors de sa mission de contrôle des 12 et 13 avril 2012, le service de la FSMA en charge du contrôle des prestataires de services financiers avait constaté qu'aucun rapport interne attestant de l'examen des opérations de M. C n'avait été établi (pièce 3 en annexe au rapport de l'auditeur). Toutefois, deux rapports de ce type, datés respectivement des 6 et 8 décembre 2011, ont été transmis ultérieurement à la FSMA par X.

libyens susmentionnés, sans recueillir, ni enregistrer aucune information sur leurs activités professionnelles, sur les personnes avec lesquelles elles entretenaient des relations d'affaires, sur leur secteur d'activité ou encore sur l'origine des fonds, X n'a pas effectué de démarche en vue d'examiner la qualité de personne politiquement exposée desdits clients libyens.

44. Par ailleurs, X a manqué à son obligation de vigilance à l'égard des clients susmentionnés. La commission des sanctions estime plus précisément que X ne connaissait pas suffisamment ces clients, s'étant contentée de relever leur profession d'homme d'affaires, sans demander de justificatif, ni d'information concernant l'origine de fonds, importants, faisant l'objet des opérations de change et ce, alors que l'article 12 du règlement FSMA prescrivait de recueillir toute information nécessaire pour mettre en œuvre le devoir de vigilance.

45. Enfin, à une exception près (voy. le point 46 de la présente décision), aucun rapport interne n'a été établi sur pied de l'article 14, § 2, de la loi en vue d'attester d'un examen des opérations réalisées par ces clients alors qu'il s'agissait clairement d'opérations requérant une vigilance particulière compte tenu de leurs montants élevés et du profil des clients.

46. Les rapports internes de première et seconde ligne établis par X relativement à M. C (pièce 3.4.2 en annexe au rapport de l'auditeur) ne sont pas suffisants au regard de l'exigence prévue à l'article 14, §2, de la loi. En effet, le rapport de seconde ligne se contente de faire état d'un entretien téléphonique avec la CTIF (« *entretien téléphonique avec la CTIF pour demander si autorisation de travailler avec une personne de nationalité libyenne. Réponse affirmative* »). Une mention aussi succincte renforce le constat d'un défaut de vigilance à l'occasion des opérations effectuées par M. C. En effet, la question que X devait se poser n'était pas de savoir si elle pouvait travailler avec une personne de nationalité libyenne, mais bien de savoir si des hommes d'affaires libyens qui souhaitaient effectuer des opérations de change pour des sommes importantes en période de révolution dans leur pays ne nécessitaient pas une vigilance renforcée, l'établissement d'un rapport interne et, le cas échéant, une notification à la CTIF.

47. X a, lors des opérations susmentionnées avec les clients libyens, manqué aux obligations suivantes :

- obligation de recueillir des informations concernant l'adresse des clients personnes physiques (art. 7, § 1^{er}, al. 3, de la loi);
- obligation de vigilance à l'égard des opérations effectuées (art. 14, § 1^{er}, de la loi du 11 janvier 1993, lu conjointement avec l'article 12 du règlement FSMA);
- obligation d'établir un rapport interne attestant d'un examen des opérations réalisées par ces clients (article 14, § 2, de la loi).

48. Par contre, il n'y a pas lieu de sanctionner X pour un manquement à l'article 23 de la loi du 11 janvier 1993 à défaut d'éléments établissant que l'examen par X des opérations susmentionnées aurait dû nécessairement conduire cette dernière à une dénonciation à la CTIF.

1.2. Opérations de change réalisées par des clients actifs dans le commerce numismatique

49. X compte parmi ses relations d'affaires un certain nombre d'entreprises actives dans le commerce numismatique. L'auditeur a procédé à un examen des opérations qu'elles ont effectuées entre le 1^{er} janvier 2010 et le 29 février 2012 (pièce 3.7.1. en annexe au rapport de l'auditeur)¹⁵ :

¹⁵ Période pour laquelle le service de la FSMA en charge du contrôle des prestataires de services financiers avait demandé un relevé des opérations de change à X et qui a été examinée par l'auditeur dans son rapport.

- (i) H : ce client a, entre le 1^{er} janvier 2010 et le 29 février 2012, vendu à 158 reprises des dollars US pour une contre-valeur totale de 41.623.236 EUR¹⁶.
- (ii) I : entre le 1^{er} janvier 2010 et le 29 février 2012, ce client a réalisé 74 opérations de change pour une contre-valeur totale de 6.363.151 EUR¹⁷.
- (iii) J : cette société de droit américain qui importe des monnaies d'or européennes et vend des dollars US pour acheter les pièces de monnaie, a réalisé 45 opérations de change au cours de la période allant du 1^{er} janvier 2010 au 29 février 2012 et ce, pour une contre-valeur totale de 4.210.835 EUR¹⁸.
- (iv) K : cette société a réalisé, entre le 1^{er} janvier 2010 et le 29 février 2012, 19 opérations de change pour une contre-valeur totale de 95.722 EUR¹⁹.

50. Concernant ces clients, l'auditeur reprend les constatations faites par le service de la FSMA en charge du contrôle des prestataires de services financiers (point 27 du rapport de l'auditeur et pièce 3 en annexe au rapport de l'auditeur).

51. Concernant la société H, il apparaît ainsi que le dossier disponible au sein de X contenait les statuts, déposés en 1972, de la société L, une société de droit américain. Ces statuts avaient été transmis par fax à X le 13 janvier 1997, avec la précision que L était la précédente dénomination de H. Le dossier KYC disponible au sein de X contenait également copie de trois passeports :

- le passeport de M. N, de nationalité hollandaise, expiré en 2000 ;
- le passeport de M. O, de nationalité américaine et habitant en Allemagne (adresse écrite à la main), expiré en 2002; et
- le passeport de Mme P, de nationalité américaine, avait expiré en 2013. Sur ce passeport figurait un mandat écrit à la main et signé par M. O, Vice-President de H, lui conférant l'autorisation d'effectuer des transactions au nom de H.

Pour le surplus, le dossier ne contenait pas de document récent attestant de l'existence de la société H, ni du pouvoir de M. O de représenter H. Enfin, aucun justificatif économique de l'activité de H et des opérations réalisées par cette société n'avait été demandé, ni obtenu.

52. Concernant la société I., le dossier disponible au sein de X ne contenait pas de statuts, mais uniquement une déclaration d'impôts et aucun justificatif économique de l'activité et des opérations réalisées par cette société n'avait été demandé, ni obtenu.

53. Concernant la société J, X avait reçu, le 15 janvier 1997, une copie des statuts datant du 22 février 1988. Le dossier établi par X contenait également la copie des passeports de deux citoyens américains dont la date de validité avait expiré en 2005 et 2006. Pour le surplus, le dossier du client ne contenait aucun document d'identification valable, de procuration, de document attestant de pouvoirs de signature, ni de justificatif économique.

54. Enfin, concernant la société K, le dossier établi par X contenait une autorisation pour des activités commerciales de l'Illinois Department of Revenue, laquelle n'était plus valable depuis février 2001. La

¹⁶ D'après l'auditeur, il s'agit, de très loin, du plus important client personne morale de X, sur la base du volume et du nombre d'opérations réalisées entre le 1^{er} janvier 2010 et le 29 février 2012.

¹⁷ D'après l'auditeur, il s'agit du deuxième client personne morale le plus important de X, sur base de la contre-valeur cumulée des opérations réalisées entre le 1^{er} janvier 2010 et le 29 février 2012.

¹⁸ Le rapport de l'auditeur précise qu'il s'agit du quatrième client personne morale le plus important de X, sur base de la contre-valeur cumulée des opérations réalisées entre le 1^{er} janvier 2010 et le 29 février 2012

¹⁹ D'après l'auditeur, cette société est, sur la base de la contre-valeur cumulée des opérations réalisées entre le 1^{er} janvier 2010 et le 29 février 2012, le treizième client personne morale le plus important de X.

seule preuve d'identification était une copie d'un passeport au nom de M. Q périmé depuis 2006 et, pour le surplus, le dossier ne contenait pas de statuts, de pouvoir de signature, ni de justificatif économique.

55. L'auditeur en conclut que X :

- n'a pas effectué de mise à jour, en fonction des risques, des données d'identification des clients en question et de leurs mandataires, alors qu'il apparaissait que ces données n'étaient plus actuelles; et/ou
- n'a pas examiné les opérations effectuées ainsi que l'origine des fonds de manière attentive afin de s'assurer que les opérations en question étaient cohérentes avec la connaissance qu'elle avait des clients en question et de leurs activités.

56. Le comité de direction reprend ces constatations à titre de griefs à l'encontre de X.

57. X ne conteste pas que lors des contrôles effectués par la FSMA les dossiers des clients susmentionnés n'étaient pas à jour. X relativise cependant les manquements reprochés en invoquant le fait qu'il s'agissait de clients historiques et de sociétés ayant pignon sur rue aux Etats-Unis. D'après X, le risque représenté par ces clients en matière de blanchiment est totalement faible. Or, les obligations de vigilance doivent toujours être vues au regard du risque accru ou plus léger des opérations. X insiste également sur le fait que les dossiers des clients concernés ont, entre-temps, été mis à jour.

58. A titre liminaire, la commission des sanctions constate que parmi les opérations de change incriminées, il en est certaines qui ont été effectuées avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 janvier 2010 et du règlement FSMA (point 12 dans le rapport de l'auditeur). Même si ces opérations sont minoritaires, il convient de les examiner au regard de la réglementation applicable lorsqu'elles ont été effectuées. C'est spécialement le cas lorsque les obligations découlant de cette réglementation ont changé. A cet égard, l'article 8, al. 1^{er}, de la loi, tel qu'en vigueur lorsque les premières opérations de change incriminées ont été effectuées, imposait déjà une obligation de vigilance aux bureaux de change, obligation reprise actuellement à l'article 14, § 1^{er}, de la loi. A l'époque, l'article 35 du règlement CBFA prescrivait par ailleurs déjà la mise à jour des données d'identification des clients.

59. S'agissant de relations d'affaires qui sont des clients habituels de X, les données d'identification des clients numismates devaient être mises à jour par X au cours de la période concernée.

60. Au cours de cette période, X devait également exercer son devoir de vigilance vis-à-vis de ces relations d'affaires et des opérations qu'elles ont réalisées (article 14, § 1^{er}, de la loi du 11 janvier 1993 et antérieurement article 8 de la loi).

61. S'agissant de clients personnes morales, X devait plus précisément veiller à mettre à jour les informations relatives à leur dénomination sociale, à leur siège social, à leurs administrateurs et à leurs mandataires, de même que celles relatives à l'objet et à la nature de la relation d'affaires.

62. En vertu de l'article 7, §3, de la loi (et antérieurement en vertu de l'article 35 du règlement CBFA), l'appréciation du risque associé à une relation d'affaires a une incidence sur l'obligation de mise à jour des données, de même que sur le degré de vigilance qui doit être exercé. Cependant, l'appréciation de ce qu'un risque est faible ne peut avoir pour conséquence d'exonérer un bureau de change de son devoir de mise à jour des données, ni plus largement de son devoir de vigilance. Or, en l'espèce, les dossiers des clients susmentionnés n'étaient pas en ordre (pas de mise à jour des statuts, absence d'informations quant aux administrateurs et mandataires, passeports périmés,...) alors qu'il s'agissait de clients importants (respectivement les 1^{er}, 2^{ème}, 4^{ème} et 13^{ème} plus importants clients personnes morales de X au cours de la période examinée).

Les déficiences constatées au niveau de la mise à jour des dossiers de ces clients numismates sont symptomatiques d'une politique de lutte contre le blanchiment qui était négligente, et non d'une politique de lutte contre le blanchiment ciblée en fonction des risques.

63. Le fait que X ait, postérieurement aux inspections menées par le service de la FSMA en charge du contrôle des prestataires de services financiers, pu fournir des documents d'identification à jour concernant ces clients et leurs mandataires n'est pas de nature à remettre en cause le constat que lors de ces inspections, les dossiers des clients n'étaient pas en ordre, ce que X ne conteste d'ailleurs pas.

64. Dès lors, X a, dans le cadre du suivi de sa relation d'affaires avec les clients susmentionnés, commis les manquements suivants:

- obligation de mettre à jour, en fonction des risques, les données d'identification des clients en question et de leurs mandataires, alors qu'il apparaissait que ces données n'étaient plus actuelles (art. 7, § 3, de la loi et, pour les quelques opérations effectuées avant le 5 février 2010, article 35 du règlement CBFA);
- obligation de vigilance à l'égard des relations d'affaires et des opérations effectuées (art. 14, § 1^{er}, de la loi du 11 janvier 1993, lus conjointement avec les articles 12 et 30 du règlement FSMA, et, pour les quelques opérations effectuées avant le 5 février 2010, article 4, §2 de la loi du 11 janvier 1993 telle qu'en vigueur avant sa modification par la loi du 18 janvier 2010 et articles 13 et 35 du règlement CBFA).

1.3. Opérations de change réalisées par des clients exploitant des garages ou exportant des voitures

65. Un certain nombre des relations d'affaires de X sont renseignées comme étant actives dans l'exploitation de garages ou dans l'exportation de voitures. L'auditeur a procédé à un examen des opérations qu'elles ont effectuées entre le 1^{er} janvier 2010 et le 29 février 2012 (pièce 3.7.2. en annexe au rapport de l'auditeur)²⁰ :

- (i) R : elle a vendu des dollars US via X pour un montant de 233.645 EUR²¹.
- (ii) S : elle a réalisé deux opérations de change auprès de X pour une contre-valeur cumulée de 181.629 EUR²².
- (iii) T : elle a réalisé une opération de change auprès de X pour une contre-valeur de 72.629 EUR²³.

66. Concernant ces clients, l'auditeur reprend les constatations faites par le service de la FSMA en charge du contrôle des prestataires de services financiers (point 32 du rapport de l'auditeur et pièce 3 en annexe au rapport de l'auditeur).

67. Concernant R, il apparaît :

²⁰ Période pour laquelle le service de la FSMA en charge du contrôle des prestataires de services financiers avait demandé un relevé des opérations de change à X et qui a été examinée par l'auditeur dans son rapport.

²¹ Il s'agit de la seule opération de change effectuée par ce client au cours de la période examinée. L'auditeur constate dans son rapport que la contre-valeur de cette opération suffit à faire de R le onzième plus important client personne morale de X au cours de cette période.

²² L'auditeur constate que sur la base de ce critère, il s'agit du douzième plus important client personne morale de X au cours de la période examinée.

²³ L'auditeur constate qu'il s'agit du quatorzième plus important client personne morale de X au cours de la période examinée.

- que le dossier établi par X ne contenait pas les statuts de la société mais uniquement des modifications aux statuts parues au Moniteur belge ;
- que ce dossier comportait une copie de la carte d'identité de M. U, sur laquelle il était mentionné que celui-ci était administrateur de la société alors que M. U n'a jamais, selon les publications intervenues au Moniteur belge, été désigné comme tel (pièce 7.5 en annexe au rapport de l'auditeur) ;
- que le dossier comportait des informations relatives à une opération de change plus ancienne (datant de 2009) pour laquelle Mme V et M. W avaient respectivement commandé, puis réceptionné des devises alors qu'ils ne disposaient d'aucun mandat de gérant ;
- qu'aucun justificatif économique de l'activité de R et des opérations réalisées par cette société n'a été demandé ni obtenu.

68. Concernant S, il apparaît qu'aucun justificatif économique de l'activité et des deux opérations de change effectuées n'a été demandé, ni obtenu par X.

69. Concernant T, il apparaît que le dossier tenu par X contenait une copie de la carte d'identité de M. Z, l'un des fondateurs de la société, mais pas de procuration au nom de celui-ci. L'adresse du siège social de T était par ailleurs erronée.

70. L'auditeur a dès lors estimé que X n'a pas :

- effectué de mise à jour, en fonction des risques, des données d'identification des clients en question et de leurs mandataires, alors qu'il apparaissait que ces données n'étaient plus actuelles; et/ou
- examiné les opérations effectuées, ainsi que l'origine des fonds de manière attentive afin de s'assurer que les opérations en question étaient cohérentes avec la connaissance qu'elle avait des clients en question et de leurs activités;
- établi de rapports internes attestant d'un examen des opérations réalisées par ces clients.

L'auditeur estime par ailleurs que l'exercice d'une vigilance adéquate aurait pu conduire X à porter à la connaissance de la CTIF une ou plusieurs des opérations susmentionnées.

71. Le comité de direction reprend ces constatations à titre de griefs à l'encontre de X.

72. Pour sa défense, X invoque le fait que les sociétés concernées sont toutes en activité et ne semblent liées à aucune opération suspecte. X indique également avoir entre-temps complété les dossiers des clients concernés.

73. S'agissant de relations d'affaires qui sont des clients habituels de X, les données d'identification des clients devaient être mises à jour par X et ce, en fonction du risque représenté par ces clients (article 7, §3, de la loi du 11 janvier 1993).

S'agissant de clients personnes morales, X devait plus précisément veiller à mettre à jour les informations relatives à leur dénomination sociale, à leur siège social, à leurs administrateurs et à leurs mandataires. De même, les informations relatives à l'objet et à la nature de la relation d'affaires devaient, le cas échéant, être mises à jour.

74. X devait également exercer son devoir de vigilance vis-à-vis de ces relations d'affaires et des opérations qu'elles ont réalisées (article 14 de la loi du 11 janvier 1993).

75. Comme pour les clients numismates, en vertu de l'article 7, §3, de la loi, l'appréciation du risque associé à une relation d'affaires a une incidence sur cette obligation de mise à jour des données, de même que sur le degré de vigilance qui doit être exercé. Cependant, l'appréciation de ce qu'un risque est faible ne peut avoir pour conséquence d'exonérer un bureau de change de son devoir de mise à jour des

données, ni plus largement de son devoir de vigilance. Or, en l'espèce, la commission des sanctions constate que les dossiers des clients susmentionnés n'étaient pas en ordre (pas de mise à jour des statuts, absence d'informations quant aux administrateurs et mandataires, documents périmés,...). En outre, compte tenu de leur profil et de l'importance des opérations réalisées (il s'agissait respectivement des 11^{ème}, 12^{ème} et 14^{ème} plus importants clients personnes morales de X au cours de la période examinée), ces clients ne présentaient pas un risque faible. Ici encore, X a manqué à son devoir de mettre à jour les données des clients concernés et à son devoir de vigilance à leur égard.

76. Concernant l'obligation de vigilance, compte tenu du profil de ces clients, l'importance des transactions effectuées par les clients susmentionnés au cours de la période examinée aurait dû mener à l'établissement d'un rapport interne en application de l'article 14, §2, de la loi.

77. La commission des sanctions ne saurait admettre l'argument selon lequel les sociétés concernées étaient en activité et ne semblaient liées à aucune opération suspecte. Le fait que les sociétés concernées soient en activité n'est pas de nature à exonérer un bureau de change de son obligation de vigilance. Au surplus, X ne s'explique pas sur les éléments qui l'auraient amenée à considérer que les sociétés concernées n'étaient pas liées à des opérations suspectes.

78. Le fait que X ait, postérieurement aux inspections menées par le service de la FSMA en charge du contrôle des prestataires de services financiers, mis à jour les dossiers des clients concernés n'est pas de nature à l'exonérer des infractions commises. X ne conteste d'ailleurs pas que les dossiers n'étaient pas en ordre lors de ces inspections.

79. Dès lors, X a, dans le cadre du suivi de sa relation d'affaires avec les clients susmentionnés, commis des manquements aux dispositions suivantes de la loi du 11 janvier 1993 et du règlement FSMA:

- obligation de mettre à jour, en fonction des risques, les données d'identification des clients en question et de leurs mandataires, alors qu'il apparaissait que ces données n'étaient plus actuelles (art. 7, § 3, de la loi);
- obligation de vigilance à l'égard des relations d'affaires et des opérations effectuées (art. 14, § 1^{er}, de la loi du 11 janvier 1993, lus conjointement avec les articles 12 et 30 du règlement FSMA) ;
- obligation d'établir un rapport interne attestant d'un examen des opérations réalisées par ces clients (article 14, § 2, de la loi).

80. Par contre, il n'y a pas lieu de sanctionner X pour un manquement à l'article 23 de la loi du 11 janvier 1993 à défaut d'éléments établissant que l'examen par X des opérations susmentionnées aurait dû nécessairement conduire cette dernière à une dénonciation à la CTIF.

1.4. Opérations de change réalisées par des clients particuliers

81. Dans son rapport, l'auditeur reprend également certaines constatations effectuées par le service en charge du contrôle des prestataires de services financiers en lien avec deux clients personnes physiques de X (pièce 3.7.3. en annexe au rapport de l'auditeur):

(i) Mme A : Mme A est la cousine de M. Y. Elle fut gérante d'une société, AA, déclarée en faillite le 6 juillet 2010 par le Tribunal de Commerce de Bruxelles. Au cours de la période du 1^{er} janvier 2010 au 29 février 2012, Mme A a effectué deux opérations de change auprès de X, pour une contre-valeur totale de 204.629 EUR²⁴. Mme A a, entre autres, vendu un total de 172.405 GBP le 11 février 2011.

²⁴ L'auditeur constate que Mme A était le neuvième plus important client personne physique de X au cours de la période examinée.

(ii) M. B : M. B est de nationalité belge. Selon les constatations faites par le service en charge du contrôle des prestataires financiers au sein de la FSMA, il est domicilié au Tchad et sa carte d'identité mentionne la profession d'opticien. Le 9 et le 16 septembre 2011, il a vendu des NIP, via X, pour un montant total de 85.037 EUR. Le 7 octobre 2011, il a vendu des NOK, via X, pour un montant total de 44.430 EUR²⁵.

82. Concernant Mme A, l'auditeur constate qu'aucun justificatif des deux opérations de change susmentionnées n'a été demandé ni obtenu par X et qu'aucun rapport interne n'a été établi.

83. Concernant M. B, l'auditeur constate que X n'a pas examiné la cohérence des opérations de change au comptant effectuées avec les activités professionnelles d'opticien, qu'aucun justificatif des opérations de change n'a été demandé ni obtenu par X et qu'aucun rapport interne n'a été établi.

84. L'auditeur conclut que X a, dans le cadre des transactions susmentionnées, commis des manquements aux obligations suivantes :

- obligation de vigilance à l'égard des opérations effectuées;
- obligation d'établir un rapport interne attestant d'un examen des opérations réalisées par ces clients.

L'auditeur conclut également que l'exercice d'une vigilance adéquate aurait pu conduire X à porter à la connaissance de la CTIF une ou plusieurs des opérations susmentionnées.

85. Le comité de direction reprend ces conclusions de l'auditeur à titre de griefs à l'encontre de X.

86. X conteste formellement ces manquements. Pour sa défense, X affirme que l'opération de change effectuée par Mme A n'était aucunement suspecte et qu'elle n'a dès lors nullement manqué à son devoir de vigilance. Elle invoque le fait que Mme A est la cousine de M. Y et que l'opération de change incriminée était liée à la vente d'une œuvre d'art en devises étrangères en 2007 et non à la faillite de la société AA. X a transmis certains documents à l'appui de ces affirmations, dont la copie de l'attestation établie par Sotheby's lors de la vente de l'œuvre d'art (pièce 7.8 en annexe au rapport de l'auditeur).

87. Au sujet de M. B, X a remis à l'auditeur une attestation de déclaration de perte de carte d'identité (pièce 7.9 en annexe au rapport de l'auditeur). Dans ce document, il est indiqué que M. B est domicilié en Belgique et non au Tchad.

Lors de son audition par la commission des sanctions, X invoqua également le fait qu'on ne pouvait nullement lui reprocher un manque de vigilance vis-à-vis de ces clients, mais uniquement un manque de traçabilité de la vigilance.

88. Les opérations effectuées par Mme A et M. B portaient sur des montants importants (il s'agissait respectivement des 9^{ème} et 13^{ème} plus importants clients personnes physiques de X au cours de la période examinée). La cohérence de ces opérations avec le profil des clients (Mme A ayant été gérante d'une société en faillite et M. B étant opticien et renseigné comme étant domicilié au Tchad) aurait dès lors dû être examinée dans le cadre du devoir de vigilance. Or, lors du contrôle effectué par le service en charge du contrôle des prestataires de services financiers, X ne pouvait produire de justificatif des opérations susmentionnées, ni de rapport interne sur ces opérations.

89. Par ailleurs, X est entrée en possession de la pièce 7.9 susmentionnée relative à M. B, mentionnant une adresse en Belgique, après que les opérations de change aient été effectuées, soit plus précisément au cours de l'enquête menée par l'auditeur de la FSMA.

²⁵ L'auditeur constate que la contre-valeur cumulée de ces opérations fait de M. B le treizième plus important client personne physique de X au cours de la période du 1^{er} janvier 2010 au 29 février 2012.

90. Concernant l'opération de Mme A, la connaissance que M. Y avait de cette personne et de la justification économique des opérations de change effectuées, soit la vente d'un tableau, ne dispensait nullement X de garder une trace écrite de l'examen effectué et ce, eu égard notamment à l'importance de l'opération et à l'existence par ailleurs d'une situation de faillite. Le fait que Mme A soit de la même famille que M. Y ne justifiait nullement une diminution de son degré de vigilance. Le rapport écrit a en effet également pour objectif de garder une trace des contrôles menés et de motiver, éventuellement, la raison d'une non-déclaration de soupçon.

91. Dès lors, X a commis un manquement :

- à l'obligation de vigilance à l'égard des opérations effectuées par Mme A et M. B (article 14, § 1^{er}, de la loi du 11 janvier 1993, lu conjointement avec les articles 12 et 30 du règlement FSMA) ;
- à l'obligation d'établir un rapport interne attestant d'un examen des opérations réalisées par ces clients (article 14, §2, de la loi du 11 janvier 1993).

92. Par contre, il n'y a pas lieu de sanctionner X pour un manquement à l'article 23 de la loi du 11 janvier 1993 à défaut d'éléments établissant que l'examen par X des opérations susmentionnées aurait dû nécessairement conduire cette dernière à une dénonciation à la CTIF.

2. Opérations de change réalisées par des clients non identifiés sous le seuil de 10.000 EUR

93. Dans le cadre de sa première mission de contrôle, le service de la FSMA en charge du contrôle des prestataires financiers avait analysé toutes les opérations de change au comptant réalisées par l'intermédiaire de X au cours des mois de juin 2010 et d'octobre 2011. Il en est ressorti qu'un certain nombre d'opérations qui portaient sur une même devise et dont la contre-valeur cumulée excédait 10.000 EUR avaient été exécutées quasi simultanément ou dans un très court laps de temps (annexe I au rapport de l'auditeur et point 39 du rapport de l'auditeur).

94. Le service de la FSMA en charge du contrôle des prestataires de services financiers, suivi par l'auditeur, a estimé que ces opérations présentaient de forts indices de fractionnement (dont 18 cas qualifiés de flagrants, pièce 3 en annexe au rapport de l'auditeur, p. 6). Or, aucun rapport interne n'atteste d'un examen de ces opérations par X.

95. L'auditeur en conclut que X a, au cours des mois de juin 2010 et octobre 2011, manqué à son devoir de vigilance en ne procédant pas à l'identification de ces nombreux clients ayant réalisé des opérations présentant de forts indices de fractionnement.

96. L'auditeur conclut également que l'exercice d'une vigilance adéquate aurait pu conduire X à porter à la connaissance de la CTIF, conformément à l'article 23 de la loi du 11 janvier 1993, une ou plusieurs de ces opérations.

97. Le comité de direction reprend ces conclusions de l'auditeur à titre de griefs dans le chef de X.

98. X conteste tout manquement. Elle précise que le fait que les opérations concernées étaient effectuées dans une même devise (le dollar) n'est pas déterminant étant donné que la plupart des opérations de change effectuées impliquent le dollar. X estime également que le fait que les opérations concernées étaient quasi simultanées empêche précisément qu'elles aient été effectuées par la même personne. Il s'agissait en effet nécessairement d'opérations effectuées par des personnes différentes à différents guichets. X en conclut qu'il n'existe aucun élément laissant supposer que les opérations litigieuses constitueraient des opérations fractionnées.

99. En vertu de l'article 7, § 1^{er}, al. 1, 2^o, de la loi du 11 janvier 1993, X doit identifier tout client qui souhaite réaliser, en dehors d'une relation d'affaires, une opération « dont le montant atteint ou excède

10.000 EUR, qu'elle soit effectuée en une seule ou plusieurs opérations entre lesquelles semble exister un lien ». Les bureaux de change doivent donc être attentifs au risque de fractionnement volontaire d'opérations de change de plus de 10.000 EUR par des clients qui souhaiteraient échapper à toute identification.

100. Certes, toute opération de change qui se trouve proche du seuil de 10.000 EUR peut a priori être considérée comme suspecte de fractionnement, mais il appartient aux bureaux de change de tenir compte des circonstances dans lesquelles ces opérations ont été réalisées, de leur fréquence, de leurs caractéristiques, etc... afin de déterminer si un lien semble exister entre plusieurs d'entre elles.

En l'espèce, plusieurs opérations de change ont été effectuées sous le seuil de 10.000 EUR, quasi simultanément ou simultanément, par l'intermédiaire de X. Cependant, la séquence de ces opérations laisse supposer qu'elles ont été effectuées à des guichets différents et donc par des personnes différentes. Le dossier ne comporte, pour le surplus, aucun indice de l'existence d'une connivence entre ces différents clients, ni d'autre élément qui permettrait d'établir un lien entre ces opérations. Par ailleurs, le fait que les opérations étaient effectuées dans une même devise n'est pas déterminant compte tenu du fait que la plupart des opérations de change le sont en euros ou en dollars. Dès lors, il n'existe pas d'indices suffisants d'un défaut de vigilance spécifique de X par rapport aux opérations identifiées.

3. Conventions de prêt conclues entre X et certains clients

101. X a conclu avec certains clients une convention de prêt à intérêt en vertu de laquelle les clients lui prêtaient une somme d'argent.

102. Le rapport de l'auditeur identifie plus particulièrement des sommes importantes (allant jusqu'à un million d'euros) prêtées par M. BB à X entre les mois de janvier et de juin 2007 (pièce 3.10 en annexe au rapport de l'auditeur).

103. Le rapport de l'auditeur précise que X a ensuite mis fin à cette pratique et ce, après avoir elle-même informé la FSMA de son existence.

104. L'auditeur estime que X ne s'est pas conformée à son devoir de vigilance à l'occasion de la conclusion de ces opérations de prêt, et plus particulièrement à l'occasion de la conclusion des prêts avec M. BB. D'après l'auditeur, bien que les clients concernés fussent identifiés, X n'a pas procédé à un examen attentif de l'origine des fonds et du profil des clients. L'auditeur conclut dès lors à un manquement à l'article 4, §2, de la loi du 11 janvier 1993 et à l'article 36, al. 2, du règlement CBFA, telles que ces dispositions étaient en vigueur à l'époque (les prêts conclus avec M. BB datant de 2007).

105. Le comité de direction reprend ces conclusions de l'auditeur à titre de grief dans le chef de X.

106. Pour sa défense, X invoque le fait que c'est elle-même qui a informé la FSMA de l'existence de ces prêts et qu'elle a ensuite mis fin à cette pratique. X invoque également le fait que les prêts consentis par M. BB sont anciens puisqu'ils datent de 2007. X invoque enfin le fait que les clients concernés étaient bien connus de X et que l'origine des fonds n'était pas suspecte.

107. La connaissance que X avait des clients concernés ne la dispensait nullement de son devoir de vigilance et ce, eu égard notamment à l'importance des sommes prêtées.

108. Cependant, seuls les prêts consentis par M. BB en 2007 font l'objet d'une analyse détaillée dans le rapport de l'auditeur. Ces prêts sont, certes, symptomatiques de laxisme dans le chef de X. Cependant, pris isolément, ces faits, relativement anciens et portés à la connaissance de la FSMA par X elle-même, ne sont pas suffisants pour justifier une sanction à l'obligation de vigilance dans le chef de X.

Pour le surplus, il n'existe aucun indice que des opérations de réception de fonds remboursables auraient été effectuées par X en contrariété avec le monopole accordé aux établissements de crédit en la matière²⁶. Il n'existe en effet aucun indice que la réception de fonds remboursables effectuée par X via ces prêts revêtait un caractère public, que ce soit au regard des critères prévus aux articles 8 et 9 de l'arrêté royal du 7 juillet 1999 relatif au caractère public des opérations financières (en vigueur lors de la conclusion des prêts avec M. BB) ou (ultérieurement) au regard des critères prévus aux articles 1 et 2 de l'arrêté royal du 9 octobre 2009 relatif au caractère public de la sollicitation de fonds remboursables.

Conclusion

109. Il ressort de ce qui précède que les manquements suivants sont établis et justifient le prononcé d'une sanction dans le chef de X :

1. à l'occasion des opérations de change réalisées par les clients libyens : manquements aux articles 7, § 1^{er}, et 14, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 11 janvier 1993, lus conjointement avec l'article 12 du règlement FSMA
2. dans le cadre du suivi de la relation d'affaires avec les clients actifs dans le commerce numismatique : manquements aux articles 7 et 14, § 1^{er}, de la loi du 11 janvier 1993, lus conjointement avec les articles 12 et 30 du règlement FSMA et, pour les opérations effectuées avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 janvier 2010, manquements à l'article 4, §2, de la loi du 11 janvier 1993 et aux articles 13 et 35 du règlement CBFA;
3. dans le cadre du suivi de la relation d'affaires avec les clients actifs dans l'exploitation de garages ou l'exportation de voitures : manquements aux articles 7, §3, et 14, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 11 janvier 1993, lus conjointement avec les articles 12 et 30 du règlement FSMA ;
4. dans le cadre des opérations de Mme A et de M. B : manquements à l'article 14, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 11 janvier 1993, lu conjointement avec l'article 12 du règlement FSMA .

V. Sanction

110. L'article 40 de la loi du 11 janvier 1993 dispose que: « *sans préjudice des mesures définies par d'autres lois ou d'autres règlements, l'autorité compétente visée à l'article 39 peut, en cas de non-respect, par les organismes ou par les personnes visés aux articles 2, § 1^{er}, 3 et 4, des articles 7 à 20, 23 à 30 et 33 de la présente loi (...) 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} (...).».

²⁶ Ce monopole de réception de fonds remboursables est actuellement prévu à l'article 68bis de la loi du 16 juin 2006 relative aux offres publiques d'instruments de placement et aux admissions d'instruments de placement à la négociation sur des marchés réglementés (tel qu'inséré dans cette loi par l'arrêté royal du 3 mars 2011 mettant en œuvre l'évolution des structures de contrôle du secteur financier). Pour la période antérieure à l'entrée en vigueur de cet arrêté royal (soit notamment pour ce qui concerne les contrats conclus avec M. BB), ce monopole figurait à l'article 4 de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit.

111. Le comité de direction a proposé à la commission des sanctions de condamner X à une amende administrative de 250.000 EUR, prenant en compte le nombre de manquements constatés, le caractère structurel de ces manquements et le caractère dissuasif que la sanction doit revêtir. Le comité de direction estime par ailleurs que les manquements constatés ne sont pas excusables.

112. En ce qui concerne la publication de la sanction, le comité de direction demande qu'elle soit nominative au motif que cette publication n'est pas de nature à perturber le bon fonctionnement des marchés ou à créer un préjudice disproportionné compte tenu des manquements reprochés.

113. Pour sa défense, X invoque le fait que suite aux contrôles effectués par la FSMA, elle a complété les dossiers de ses clients, qu'elle a revu ses procédures internes et qu'elle a fait des investissements informatiques importants. X documente ces investissements dans ses observations écrites complémentaires. X affirme également avoir mis en œuvre toutes les recommandations qui lui ont été faites par la FSMA. Elle estime que cet éclairage est indispensable pour apprécier l'opportunité d'une sanction et l'importance de celle-ci. A cet égard, X demande une suspension de la sanction ou, à tout le moins une diminution drastique de celle-ci.

114. L'article 40 de la loi du 11 janvier 1993 habilite la commission des sanctions à infliger une amende lorsqu'elle constate une infraction, sans préjudice des autres mesures prévues par d'autres lois ou règlements. Or, aucune disposition légale ou réglementaire ne permet à la commission des sanctions de prendre des mesures de suspension du prononcé, à la différence d'un juge en matière pénale (voir également en ce sens la décision de la commission des sanctions de la FSMA du 2 septembre 2013).

115. Plus généralement, si l'attitude de la personne concernée postérieurement aux faits peut, le cas échéant, avoir un impact sur le montant de la sanction, elle ne saurait l'exonérer de ses manquements, ni entraîner une suppression complète de l'amende. La commission des sanctions rappelle à cet égard que le législateur a mis en place différents mécanismes de contrôle visant à assurer l'effectivité de la réglementation visant à lutter contre le blanchiment des capitaux. Certains de ces mécanismes visent à assurer le redressement des manquements (telles les injonctions adressées aux contrevenants de mettre fin aux manquements constatés). La mise en œuvre de ces mécanismes de redressement n'est cependant pas exclusive de la mise en œuvre de mécanismes de sanction, spécialement lorsque les manquements constatés s'avèrent inexcusables ou répétés.

116. Conformément à l'article 72, § 3, de la loi du 2 août 2002, le montant de l'amende doit être fixé en fonction de la gravité des manquements commis et en relation avec les avantages ou les profits éventuellement retirés de ces manquements. Plus généralement, la commission des sanctions doit, lorsqu'elle prononce une sanction administrative, faire application du principe de proportionnalité. Ceci signifie qu'elle doit tenir compte, d'une part, de la gravité objective des faits et, d'autre part, de la responsabilité subjective de leur auteur.

(a) en ce qui concerne la gravité objective des faits

117. Le respect des dispositions de la loi du 11 janvier 1993, et plus particulièrement des obligations d'identification des clients et de vigilance constante, est essentiel afin de lutter contre le blanchiment des capitaux et d'assurer le bon fonctionnement des marchés et du système financier dans son ensemble.

118. En commettant les infractions susmentionnées, X a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la loi du 11 janvier 1993, mettant ainsi en péril l'efficacité des mécanismes visant à prévenir le blanchiment des capitaux. Les bureaux de change, particulièrement exposés au risque de blanchiment compte tenu de leurs activités, jouent un rôle capital dans la prévention du blanchiment des capitaux, en tant que « *gatekeepers* » chargés de détecter les opérations suspectes en amont, lors des opérations de change notamment. Tout défaut de vigilance dans le chef des bureaux de change met dès lors en péril l'ensemble du système de lutte contre le blanchiment des capitaux en aval.

119. Une politique de vigilance inadéquate au sein d'un bureau de change constitue en outre un très mauvais signal à l'égard de la clientèle ; toute forme de laxisme de la part d'un bureau de change risque en effet d'attirer une clientèle douteuse, cherchant à effectuer des opérations de blanchiment sans être détectés.

(b) en ce qui concerne la gravité subjective des faits

120. Les manquements commis par X sont graves. Il s'agit en effet de manquements répétés à l'obligation d'identification des clients et à l'obligation de vigilance, lesquels concernent des clients qui ont effectué des transactions très importantes auprès de X. Ces opérations impliquent en effet des clients qui figurent parmi les plus importants de X (en termes de montants des opérations effectuées) au cours de la période examinée.

121. Ces manquements sont le signe que X a négligé le respect de la réglementation anti-blanchiment et qu'elle n'a pas jugé nécessaire de se doter des moyens humains et matériels nécessaires pour assurer le respect de ses obligations légales.

122. Dès lors, les manquements constatés ne sont pas excusables et ils doivent donc être sanctionnés.

123. Il convient néanmoins d'avoir égard aux efforts et investissements importants que X a consentis, suite aux constatations faites par la FSMA, afin d'améliorer son organisation et, notamment, son système informatique. La commission des sanctions relève également la bonne volonté affichée par l'administrateur délégué de X et son souci de convaincre la commission des sanctions qu'il a désormais pour objectif de respecter la réglementation visant à prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux.

124. La commission des sanctions constate également que X n'a jamais fait l'objet de sanctions administratives par le passé.

125. En conséquence, la commission des sanctions fixe le montant de l'amende à 75.000 EUR.

126. La commission des sanctions estime qu'en l'espèce, la publication nominative de la présente décision serait susceptible de causer un préjudice disproportionné à la société X dans la mesure où la viabilité de cette entreprise familiale pourrait être compromise par cette publication, alors qu'elle a pris des mesures organisationnelles, dont notamment des investissements informatiques importants, pour mettre fin aux manquements constatés et pour empêcher qu'ils puissent se reproduire à l'avenir.

VI. Décision

La commission des sanctions,
composée des personnes qui signent la présente décision,
décide pour ces motifs, après en avoir délibéré,

- 1) en application de l'article 40 de la loi du 11 janvier 1993, de condamner X à une amende administrative de 75.000 EUR,
- 2) de publier la présente décision de manière anonyme.

Fait à Bruxelles, le 13 mars 2015.

*Michel ROZIE,
Président*

Christine MATRAY

Pierre NICAISE