

PAR SON ARRÊT DU 17 FÉVRIER 2021, LA COUR DES MARCHÉS A CONFIRMÉ CETTE DÉCISION, SAUF EN CE QUI CONCERNE LE CARACTÈRE NOMINATIF DE LA PUBLICATION

DÉCISION DU 23 JUILLET 2020 DANS LE CADRE D'UNE PROCÉDURE DE SANCTION MENÉE À L'ENCONTRE DE XXX ET SE RAPPORTANT À D'ÉVENTUELS MANQUEMENTS AUX DISPOSITIONS DE LA LOI DU 11 JANVIER 1993 RELATIVE À LA PRÉVENTION DE L'UTILISATION DU SYSTÈME FINANCIER AUX FINS DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DU FINANCEMENT DU TERRORISME

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

Vu l'article 40 de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (ci-après, « la loi du janvier 1993 »),

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 de la FSMA du 18 septembre 2017, approuvé par arrêté royal du 9 octobre 2017,

Vu la décision du 16 mai 2017 du comité de direction de la FSMA, prise en application de l'article 70, § 1^{er}, de la loi du 2 août 2002 d'ouvrir à l'encontre d'XXX (ci-après, « XXX ») une instruction portant sur des faits susceptibles de constituer un manquement aux règles de vigilance à l'égard des clients et d'organisation interne prévues dans la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme,

Vu la réception par XXX des constatations provisoires de l'auditeur par courrier du 5 avril 2019, et les observations formulées par XXX par la voix de ses conseils le 7 mai 2019,

Vu la décision du 18 novembre 2019 du comité de direction de la FSMA, prise en application de 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 XXX,

Vu la notification des griefs adressée à XXX par courrier recommandé avec accusé de réception daté du 27 novembre 2019,

Vu le courrier du président du comité de direction du 27 novembre 2019 au président de la commission des sanctions comportant le rapport définitif de l'auditeur du 31 juillet 2019,

Vu le rapport définitif de l'auditeur,

Vu le calendrier de procédure comportant les dates de dépôt des observations de XXX et du comité de direction fixé par le président de la commission des sanctions et transmis à XXX, à son conseil et au comité de direction de la FSMA le 2 décembre 2019,

Vu la convocation à l'audition adressée à XXX par voie recommandée avec accusé de réception le 18 décembre 2019,

Vu les observations écrites de XXX du 14 février 2020 et la pièce complémentaire,

Vu les observations écrites du comité de direction du 15 avril 2020,

Vu les observations écrites complémentaires de XXX du 1^{er} juin 2020 et la pièce complémentaire, y jointe,

Vu l'audition du 18 juin 2020 tenue en présence de XXX SA, représentée par Monsieur A, administrateur délégué, et ses conseils, Maître (...) et Maître (...), de Monsieur Jean-Michel Van Cottem, représentant du comité de direction, de Monsieur Michaël André, auditeur, et de Madame Marie Defosse, rapporteur,



I. Motivation de la décision

I.1. Présentation de XXX

1. La société de droit belge XXX est un bureau de change, enregistré auprès de la FSMA en vertu de l'article 2 de l'arrêté royal du 27 décembre 1994 relatif aux bureaux de change et au commerce des devises (ci-après, « l'arrêté royal du 27 décembre 1994 »).

I.2. Antécédents

2. XXX a déjà fait l'objet de plusieurs missions de contrôle de la part de la FSMA. XXX a par ailleurs fait l'objet d'une première décision de sanction, prononcée par la commission des sanctions le 13 mars 2015.

3. Par sa décision du 13 mars 2015, la commission des sanctions a condamné XXX au paiement d'une amende administrative d'un montant de 75.000 EUR pour avoir manqué aux articles 4, § 2, 7, §§ 1^{er} et 3, 14, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 11 janvier 1993 ainsi qu'aux articles 12, 13, 30 et 35 du règlement de la FSMA relatif à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

Les manquements constatés par la commission des sanctions dans sa décision du 13 mars 2015 ont été commis à l'occasion d'opérations de change effectuées par XXX au cours de la période allant du 1^{er} janvier 2010 au 29 février 2012, spécialement 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 l'exportation de voitures, par deux clients particuliers (Madame A et Monsieur B), dans le cadre de certaines opérations de change présentant de forts indices de fractionnement effectuées par des clients non identifiés ainsi que lors d'opérations de prêt conclues avec des clients particuliers.

I.3. Origine de la présente procédure

4. (...)

5. (...), la FSMA a procédé à une inspection ciblée le 18 janvier 2017.

L'inspection a porté sur les opérations de change au comptant réalisées entre le 1^{er} janvier 2010 et le 31 décembre 2016 par 22 clients, tous des personnes physiques, ayant fait l'objet d'une dénonciation à la CTIF pour opération suspecte à l'aune de la législation préventive du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

L'inspection a donné lieu à l'établissement d'un rapport et à la formulation de 5 injonctions portant sur les obligations d'XXX en termes d'identification et de vérification de l'identité des clients, de politique d'acceptation des clients et de vigilance à l'égard des relations d'affaires et des opérations occasionnelles. Ces injonctions ont été adressées à XXX le 10 mai 2017.

6. Les faits retenus par l'auditeur dans le cadre de son instruction – qui seront présentés ci-après en regard des griefs allégués par lui – concernent 13 des 22 clients ayant fait l'objet de l'inspection ciblée du 18 janvier 2017.

La période infractionnelle retenue par l'auditeur court du 1^{er} juin 2014 au 31 décembre 2016.

I.4. Griefs

7. Au terme de son enquête, l'auditeur a conclu que les faits tels qu'examinés dans son rapport constituent, dans le chef de XXX, des manquements à la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et au règlement de la FSMA du 23 février 2010 relatif à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

8. Le comité de direction a décidé de retenir les constatations de l'auditeur à titre de griefs à l'encontre de XXX.

9. Le comité de direction propose à la commission des sanctions d'infliger une amende d'un montant de 500.000 EUR à XXX.

Compte tenu du fait que, d'après le comité de direction, les manquements reprochés à XXX sont particulièrement graves et qu'il s'agit, dans le chef de XXX, d'une seconde saisine de la commission des sanctions, le comité de direction a en outre proposé à la commission des sanctions de publier nominativement sa décision.

I.5. Discussion

I.5.1. Appréciation des griefs

– Cadre légal applicable au moment des faits

10. Au moment des faits, la législation préventive du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme est constituée de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (ci-après, la « loi du 11 janvier 1993 ») et d'un règlement de la Commission bancaire, financière et des assurances du 23 février 2010 relatif à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (ci-après, le « règlement de la FSMA » ou « le règlement de la FSMA du 23 février 2010 »). Ce règlement a été approuvé par un arrêté royal du 16 mars 2010, entré en vigueur le 26 mars 2010, et un arrêté royal du 3 mars 2011 a modifié l'intitulé du règlement en substituant les mots « l'Autorité des services et marchés financiers » aux mots « la Commission bancaire, financière et des assurances ».

Par ailleurs, une circulaire de la CBFA commentait les dispositions de la loi et du règlement (circulaire CBFA_2010_09 du 6 avril 2010, telle que modifiée par une circulaire CBFA_2011_09 du 1^{er} mars 2011, relative aux devoirs de vigilance à l'égard de la clientèle, la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, et la prévention du financement de la prolifération des armes de destruction massive).

11. Entre-temps, la loi du 11 janvier 1993 a été abrogée et remplacée par la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces, entrée en vigueur le 16 octobre 2017 (ci-après, la « loi du 18 septembre 2017 »).

Les obligations auxquelles il est reproché à XXX d'avoir manqué, soit des obligations, d'une part, en termes d'organisation interne, d'autre part, en termes d'identification, de vigilance constante, de

vigilance renforcée et de dénonciation d'opérations atypiques à la CTIF, sont toujours imposées aux bureaux de change par la loi du 18 septembre 2017.

La loi du 18 septembre 2017 précise ces obligations et alourdit les sanctions en cas de manquement. Par conséquent, eu égard à la non-rétroactivité de principe des lois et à la circonstance que la période infractionnelle retenue par l'auditeur et le comité de direction courait jusqu'au 31 décembre 2016, la commission des sanctions fera strictement application de la loi du 11 janvier 1993 telle qu'en vigueur avant son abrogation par la loi du 18 septembre 2017.

12. Les dispositions auxquelles un manquement est reproché à XXX sont exposées ci-après à l'occasion de l'examen des griefs formulés par l'auditeur.

– Quant au grief de manquement aux obligations d'organisation interne

13. L'auditeur fait grief à XXX de ne pas avoir respecté plusieurs de ses obligations en termes d'organisation interne.

L'obligation pour les entités assujetties, tels que les bureaux de change, de disposer d'une organisation interne adéquate est visée à l'article 16, § 1^{er}, de la loi du 11 janvier 1993 qui dispose que :

« Les organismes et les personnes visés aux articles 2, § 1^{er}, 3 et 4 mettent en œuvre des mesures et des procédures de contrôle interne adéquates en vue d'assurer le respect des dispositions de la présente loi ainsi que des procédures de communication et de centralisation des informations afin de prévenir, de détecter et d'empêcher la réalisation d'opérations liées au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme. Les procédures de contrôle interne prendront spécifiquement en compte le risque accru de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme dans les cas visés à l'article 12 ou précisés par le Roi en application de l'article 37 » (soulignement ajouté).

L'obligation d'organisation interne comporte plusieurs aspects, qui sont visés dans différentes dispositions de la loi du 11 janvier 1993 et du règlement de la FSMA du 23 février 2010 :

- Obligation de disposer de mesures et procédures de contrôle interne permettant d'assurer le respect des dispositions de la loi : le bureau de change doit être organisé de telle manière à assurer le respect de la législation préventive du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Comme l'indique l'article 16, § 1^{er}, de la loi du 11 janvier 1993, les procédures de contrôle interne doivent être à même de prendre en compte les situations de risque accru de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.
- Obligation de disposer d'une politique d'acceptation des clients : les entités assujetties doivent disposer, parmi les procédures et mesures internes, d'une politique d'acceptation des clients.

Les articles 26 et 27 du règlement de la FSMA du 23 février 2010 décrivent les obligations auxquelles les entités assujetties sont tenues en ce qui concerne la politique d'acceptation des clients.

Ces articles disposent que :

« Art. 26. Les organismes arrêtent et mettent en œuvre une politique d'acceptation des clients appropriée aux activités qu'ils exercent, permettant de soumettre l'entrée en relations d'affaires ou la conclusion d'opérations avec les clients à un examen préalable des risques de

réputation associés au profil du client et à la nature de la relation d'affaire ou de l'opération souhaitée. La politique d'acceptation des clients doit prévoir une attribution des compétences de décision au niveau hiérarchique adéquat pour tenir compte de l'importance de ces risques. La politique d'acceptation des clients doit également permettre à l'organisme de concourir pleinement à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme par une prise de connaissance et un examen appropriés des caractéristiques des nouveaux clients et/ou des services ou opérations pour lesquels ils les sollicitent.

Par application de leur politique d'acceptation des clients, les organismes répartissent leurs clients en différentes catégories de risques auxquelles s'appliquent des exigences de niveaux différents. Ces catégories sont définies sur la base de critères objectifs de risque qui sont combinés de manière cohérente entre eux pour définir une échelle appropriée des risques. Celle-ci tient pleinement compte :

- des situations de risque accru de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme définies à l'article 12, §§ 2, 3 et 4, de la loi et à l'article 27 du présent règlement, et
- des critères de risque définis par chaque organisme pour ce qui le concerne en tenant compte, notamment, des caractéristiques des services et produits qu'il offre et de celles de la clientèle à laquelle il s'adresse.

La politique d'acceptation des clients peut également tenir compte des situations de risque faible de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme définies à l'article 11, §§ 1er et 2, de la loi.

Art. 27. La politique d'acceptation des clients des organismes soumet à un examen particulier et à un pouvoir de décision à un niveau hiérarchique adéquat l'acceptation des clients susceptibles de présenter des niveaux particuliers de risque, notamment ceux :

- qui sollicitent l'ouverture de comptes numérotés visés à l'article 5, alinéa 2;
 - qui sollicitent la fourniture de services de gestion de fortune;
 - qui résident ou ont leur domicile dans un pays ou un territoire qualifié de pays ou territoire non coopératif par le Groupe d'Action financière ou à l'égard duquel celui-ci recommande des contre-mesures ou une vigilance renforcée;
 - qui sont des personnes physiques dont l'identification a été opérée à distance sur la base d'une copie de document probant;
- ou
- dont les bénéficiaires effectifs sont des personnes dont l'identité n'a pas pu être vérifiée, et/ou pour lesquelles il n'a pas été possible d'identifier le lieu et la date de naissance, et/ou dont il n'a pas été possible de recueillir des informations pertinentes concernant l'adresse » (soulignement ajouté).

- Obligation de disposer de deux lignes de surveillance : cette obligation est décrite aux articles 31 et 32 du règlement de la FSMA du 23 février 2010.

Ces lignes de surveillance doivent permettre la mise en œuvre des devoirs de vigilance à l'égard des relations d'affaires et des opérations occasionnelles visées à l'article 14 de la loi du 11 janvier 1993.

L'article 31 du règlement de la FSMA dispose quant à la surveillance de première ligne que :

« Les organismes précisent par écrit à l'intention de leur(s) 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, § 1er, alinéa 2, de la loi, inclut, notamment, celui de leur justification économique et de leur légitimité apparentes.

Les organismes précisent également par écrit à l'intention de leurs préposés chargés de la surveillance de première ligne la procédure requise en vue de la transmission des rapports écrits au responsable de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme visé à l'article 18 de la loi, incluant les délais requis de transmission » (soulignement ajouté).

L'article 32 du règlement de la FSMA dispose quant à la surveillance de seconde ligne que :

« Les organismes complètent la surveillance de première ligne par une surveillance de seconde ligne exercée par un système de surveillance permettant de détecter les opérations atypiques, qui doivent faire l'objet d'un rapport écrit visé à l'article 14, § 2, de la loi.

Le système de surveillance doit :

- couvrir l'intégralité des comptes des clients et de leurs opérations;*
- être basé sur des critères précis et pertinents, fixés par chaque organisme en tenant compte, notamment, des caractéristiques des services et produits qu'il offre et de celles de la clientèle à laquelle il s'adresse, et suffisamment discriminants pour permettre de détecter effectivement les opérations atypiques;*
- permettre une détection rapide de ces opérations;*
- produire des rapports écrits décrivant les opérations atypiques détectées et ceux des critères visés au deuxième tiret du présent alinéa sur la base desquels elles sont considérées atypiques, ces rapports étant transmis au responsable de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme visé à l'article 18 de la loi;*
- être automatisé, sauf si l'organisme peut démontrer que la nature et le volume des opérations à surveiller ne requièrent pas l'automatisation du système de surveillance;*
- faire l'objet d'une procédure de validation initiale et d'un réexamen périodique de sa pertinence en vue de l'adapter, au besoin, en fonction de l'évolution des activités, de la clientèle ou de l'environnement.*

Les critères visés à l'alinéa précédent, 2e tiret, tiennent compte notamment du risque particulier au regard du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme qui est lié aux opérations réalisées par les clients dont l'acceptation a été soumise à des règles renforcées en vertu de la politique d'acceptation des clients visée au chapitre 8.

Ces critères tiennent également compte du risque particulier de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme qui est associé aux opérations qui portent sur des montants inhabituels en termes absolus ou au regard des habitudes du client considéré dans ses relations avec l'organisme. (...) » (soulignement ajouté).

Les rapports écrits produits par les première et seconde lignes de surveillance doivent faire l'objet d'un examen sous la responsabilité du responsable de la prévention du blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (article 35, § 3, al. 2 du règlement de la FSMA).

L'article 34 du règlement de la FSMA dispose en outre, en ce qui concerne les rapports écrits de première et seconde lignes, que :

« Les organismes mettent en œuvre les moyens requis et établissent les procédures appropriées permettant de procéder dans les plus brefs délais à l'analyse, sous la responsabilité du responsable de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme visé à l'article 18 de la loi, des rapports écrits visés à l'article 14, § 2, de la loi qui lui sont transmis conformément aux articles 31 et 32 du présent règlement, et de déterminer s'il y a lieu de procéder à la communication de ces opérations ou de ces faits à la Cellule de traitement des informations financières, conformément aux articles 23 à 25, 27 et 28 de la loi.

L'analyse du rapport écrit et la décision à laquelle elle a conduit par application des articles 23 à 25, 27 et 28 de la loi sont conservés conformément aux modalités définies à l'article 15, alinéa 2, de la loi » (soulignement ajouté).

- Obligation de formation et de sensibilisation du personnel : l'article 17, alinéa 1^{er}, de la loi du 11 janvier 1993 requiert des entités assujetties qu'elles « *prennent les mesures appropriées pour sensibiliser leurs employés et leurs représentants aux dispositions de la présente loi. Ces mesures comprennent la participation des employés et des représentants intéressés à des programmes spéciaux pour les aider à reconnaître les opérations et les faits qui peuvent être liés au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme et les instruire sur les procédures à suivre en pareil cas* ».

L'article 36 du règlement de la FSMA précise quant à cette obligation de formation et de sensibilisation du personnel que :

« § 1er. L'obligation de formation et de sensibilisation à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme visée à l'article 17 de la loi, concerne les membres du personnel des organismes et toute personne qui les représente en qualité d'indépendant,

— dont les tâches en relation avec les clients ou les opérations les exposent au risque d'être confrontés à des tentatives de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme,

— ou dont les tâches consistent à développer des procédures ou des outils informatiques ou autres applicables à des activités sensibles du point de vue de ce risque.

§ 2. La formation, la sensibilisation et l'information régulière du personnel visent notamment :

— à acquérir les connaissances et développer l'esprit critique nécessaires pour détecter les opérations atypiques;

— à acquérir la connaissance des procédures qui est nécessaire pour réagir adéquatement face à de telles opérations;

— à intégrer adéquatement la problématique de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme dans les procédures et outils développés pour être appliqués à des activités sensibles du point de vue de ce risque » (soulignement ajouté).

- Obligation de désigner un responsable de la prévention de l'application de la loi : l'article 18 de la loi du 11 janvier 1993 impose l'obligation pour toute entité assujettie à la loi de désigner une ou plusieurs personnes responsables de l'application de celle-ci. Ces responsables sont principalement chargés de la mise en œuvre des mesures et procédures d'organisation interne, de l'examen des rapports écrits établis en exécution des devoirs de vigilance visés à l'article 14, § 2, de la loi et de la suite à y réserver.

La désignation d'un responsable de l'application de la loi et le rôle que celui-ci est appelé à remplir sont décrits à l'article 35 du règlement de la FSMA.

Cet article dispose que :

« § 1er. Le ou les responsables de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme visés à l'article 18 de la loi sont désignés par l'organe de direction effective de chaque organisme, après s'être assuré que la ou les personnes concernées disposent de l'honorabilité professionnelle adéquate nécessaire pour exercer ces fonctions avec intégrité.

§ 2. Le ou les responsables désignés conformément au § 1er doivent disposer de l'expérience professionnelle, de la connaissance du cadre légal et réglementaire belge en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, du niveau hiérarchique et des pouvoirs au sein de l'organisme, ainsi que de la disponibilité qui sont nécessaires à l'exercice effectif et autonome de ces fonctions.

§ 3. Le ou les responsables de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme veillent, d'une manière générale, au respect par l'organisme de l'ensemble de ses obligations de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, et, notamment, à la mise en place de l'organisation administrative et des mesures de contrôle interne requises en vertu de l'article 16 de la loi. Ils disposent du pouvoir de proposer de leur propre initiative à la direction effective de l'organisme toutes mesures nécessaires ou utiles à cet effet, en ce compris la libération des moyens requis.

Ils organisent en particulier, et mettent en application sous leur autorité les procédures d'analyse des rapports écrits établis conformément à l'article 14, § 2, de la loi et de communication d'informations à la Cellule de traitement des informations financières, conformément aux articles 23 à 25, 27 et 28 de la loi.

Ils veillent à la formation et à la sensibilisation du personnel conformément à l'article 17 de la loi et à l'article 36 du présent règlement.

Ils sont les personnes de contact privilégié, le cas échéant en concertation avec le compliance officer, de la Commission bancaire, financière et des assurances et de la Cellule de traitement des informations financières pour toutes questions relatives à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

§ 4. Le ou les responsables de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme établissent et transmettent une fois par an au moins un rapport d'activité à l'organe de direction effective de leur organisme. Ce rapport doit permettre d'évaluer l'ampleur des tentatives de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme qui ont été détectées, et d'émettre un jugement sur l'adéquation de l'organisation administrative et des contrôles internes mis en œuvre, et de la collaboration des services de l'organisme à la prévention » (soulignement ajouté).

14. LES GRIEFS FORMULÉS PAR L'AUDITEUR :

L'auditeur formule 7 griefs quant à l'organisation interne de XXX :

14.1. L'auditeur reproche à XXX de ne pas avoir disposé de mesures et procédures de contrôle interne jusqu'au 30 juin 2014.

Quant aux procédures entrées en vigueur à cette date, l'auditeur pointe en particulier le caractère succinct des documents constitutifs des règles de procédure interne.

14.2. L'auditeur reproche à XXX de ne pas avoir disposé de politique d'acceptation des clients pendant la période infractionnelle retenue.

14.3. L'auditeur reproche également à XXX de ne pas avoir précisé par écrit à l'intention des préposés en charge de la surveillance de première ligne les critères appropriés leur permettant de déterminer les opérations atypiques devant faire l'objet d'un rapport écrit soumis à l'analyse du responsable de l'application de la loi du 11 janvier 1993.

14.4. L'auditeur reproche encore à XXX de ne pas avoir mis en place de surveillance de seconde ligne satisfaisant aux critères visés à l'article 32 du règlement de la FSMA du 23 février 2010.

Au terme de son instruction, l'auditeur a constaté que la surveillance de seconde ligne telle qu'ainsi qualifiée par XXX est constituée d'un tableau Excel comprenant des informations déduites des rapports internes de la surveillance de première ligne et encodées manuellement.

L'auditeur fait grief à XXX de ne pas disposer de procédures appropriées permettant de procéder dans les plus brefs délais à l'analyse, sous la responsabilité du responsable de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, des rapports écrits établis par la surveillance de première et de deuxième ligne en exécution des devoirs de vigilance auxquels XXX est tenue.

14.5. L'auditeur reproche à XXX de ne pas avoir mis en place de procédures de communication et de centralisation des informations dans le but de prévenir, détecter et empêcher que des opérations de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ne soient accomplies.

14.6. L'auditeur estime que XXX n'a pas satisfait à ses obligations de formation et de sensibilisation du personnel.

Spécialement, l'auditeur fait grief à XXX de ne pas avoir formé et sensibilisé son personnel aux règles de procédures internes d'XXX.

14.7. Enfin, quant à l'organisation interne, l'auditeur reproche à XXX le fait que son responsable de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ne veillait pas, ou pas suffisamment, au respect de la loi du 11 janvier 1993.

15. EXAMEN PAR LA COMMISSION DES SANCTIONS :

Après analyse de ces différents griefs, la commission constate que l'organisation interne de XXX, pendant la période d'instruction, était à plusieurs égards défectueuse.

15.1. Quant à la mise en œuvre de procédures et de mesures de contrôle interne, la commission des sanctions constate, avec l'auditeur, qu'XXX ne disposait pas de procédures avant le 30 juin 2014.

Un tel constat est interpellant eu égard au fait que les obligations relatives à l'organisation interne ont été introduites dans la loi du 11 janvier 1993 par une loi du 18 janvier 2010, entrée en vigueur le 5 février 2010.

En outre, la commission des sanctions constate que les procédures mises en œuvre au sein d'XXX le 30 juin 2014 et modifiées à la fin de l'année 2016 n'étaient pas adéquates à l'aune de l'objectif de prévention du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme.

Les règles de procédure interne en vigueur à l'époque de l'instruction sont trop sommaires que pour permettre la bonne application de la loi du 11 janvier 1993. Aucun critère n'y est défini, par exemple, pour permettre aux guichetiers de détecter une opération douteuse sous l'angle du blanchiment d'argent ou du financement du terrorisme ou du contrôle du fractionnement d'opérations.

La commission des sanctions note que XXX se défend en indiquant qu'elle n'a pas elle-même rédigé ses règles de procédures internes et qu'elle en a confié la rédaction à un prestataire externe. Ces éléments ne sont néanmoins pas de nature à l'exonérer de sa responsabilité au regard des obligations imposées par la loi du 11 janvier 1993 et ses modifications ultérieures.

15.2. La commission des sanctions constate que XXX ne disposait pas d'une politique d'acceptation des clients, telle que le requéraient les articles 26 et 27 du règlement de la FSMA du 23 février 2010, pendant la période infractionnelle.

La politique d'acceptation des clients ne peut se borner à « *une collaboration entre les guichetiers de la première ligne et la deuxième ligne (en ce compris le responsable antiblanchiment)* » comme l'indique les règles de procédure interne du 30 juin 2014 ou de manière identique le rapport annuel blanchiment 2016.

Conformément aux dispositions applicables à l'époque des faits, la politique d'acceptation des clients devait, notamment, décrire la répartition des clients en catégories de risques définies sur la base de critères objectifs liées aux situations de risque accru et à des critères définis en fonction des risques propres auxquels XXX considérait être exposée.

La commission des sanctions note qu'XXX ne répond pas à ce grief de l'auditeur.

15.3. La commission des sanctions relève qu'XXX n'a pas précisé par écrit à l'intention des préposés en charge de la surveillance de première ligne les critères appropriés leur permettant de déterminer les opérations atypiques devant faire l'objet d'un rapport écrit à soumettre à l'analyse sous la responsabilité du responsable de l'application de la loi du 11 janvier 1993.

Une telle liste de critères devait permettre aux préposés de première ligne, formés et sensibilisés d'exercer adéquatement leur esprit critique dans l'exercice de leur profession.

En outre, le règlement de la FSMA requérait des entités assujetties de préciser par écrit la procédure en vue de la transmission des rapports écrits au responsable de la prévention du blanchiment de

capitaux et du financement du terrorisme, notamment les délais endéans lesquels la transmission doit être réalisée.

La commission des sanctions constate que l'existence d'une telle procédure est douteuse, et qu'en tout état de cause, elle n'a pas été établie par écrit comme le requérait l'article 31, al. 3, du règlement de la FSMA.

La commission des sanctions note qu'XXX ne répond pas à ce grief de l'auditeur si ce n'est en affirmant que les guichetiers étaient attentifs et qu'ils avaient connaissance des critères d'opérations suspectes repris dans la liste non exhaustive figurant dans la circulaire CBFA_2010_09.

De telles affirmations ne répondent pas aux exigences du règlement, qui imposent que les critères et procédures concernées soient mises à disposition *par écrit* aux préposés de première ligne.

15.4. La commission des sanctions constate qu'XXX ne disposait pas, pendant la période infractionnelle retenue, d'une surveillance de seconde ligne répondant aux critères définis à l'article 32 du règlement de la FSMA.

La commission des sanctions note, à la lecture des règles de procédure interne, qu'une certaine confusion semblait exister dans le chef d'XXX entre la surveillance de seconde ligne et l'analyse des rapports internes produits par la surveillance de première ligne dont le responsable de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme est chargé.

La surveillance de seconde ligne vise à compléter la surveillance de première ligne. La surveillance de seconde ligne est en principe automatisée, couvre l'intégralité des comptes des clients et leurs opérations, est basée sur des critères précis et pertinents définis par l'entité selon les risques auxquels elle est exposée et doit être à même de produire des rapports écrits destinés à l'analyse du responsable de l'application de la loi.

En l'espèce, ce qu'XXX désigne par 'surveillance de seconde ligne', soit un tableau Excel comprenant des informations déduites des rapports internes de la surveillance de première ligne et encodées manuellement, ne correspond pas aux exigences fixées à l'article 32 du règlement de la FSMA. Si ce règlement permet la démonstration de l'absence de nécessité de mettre en place un système automatisé, XXX n'a pas contesté qu'elle devait, eu égard à la nature et au volume de son activité, mettre en place un tel système.

La commission des sanctions note qu'XXX n'apporte pas de réponse quant à l'absence de surveillance de seconde ligne.

La commission des sanctions constate en outre qu'XXX ne disposait pas, comme le requiert l'article 34 du règlement de la FSMA, de procédures appropriées permettant de procéder dans les plus brefs délais à l'analyse, sous la responsabilité du responsable de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, des rapports écrits établis par la surveillance de première et de deuxième ligne en exécution des devoirs de vigilance auxquels XXX est tenue.

Le fait que Monsieur A était en charge de l'analyse de ces rapports ne répond pas aux exigences de disposer d'une procédure appropriée d'analyse et de dénonciation à la CTIF.

La commission des sanctions note encore qu'XXX n'apporte pas de réponse quant à l'absence de procédures appropriées d'analyse et de dénonciation des opérations suspectes pendant la période infractionnelle retenue par l'auditeur dans son instruction.

15.5. Quant aux procédures de communication et de centralisation des informations en vue de la prévention d'opérations de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, la commission des sanctions constate que le manquement n'est pas établi.

L'auditeur rapporte en particulier des extraits des auditions d'anciens guichetiers de XXX selon lesquels la communication au sein du bureau de change n'était pas qualitative.

Pour sa part, XXX indique au contraire qu'elle est une entreprise de petite taille où la communication se fait facilement et rapidement.

L'article 16 de la loi du 11 janvier 1993 requiert la mise en œuvre de procédures de communication et de centralisation des informations. Mais ni la loi ni le règlement de la FSMA ne détaillent le contenu de cette procédure ni n'exigent qu'elle figure dans un document écrit.

La commission des sanctions note qu'XXX procédait à une centralisation des informations, par l'encodage manuel des informations rendues disponibles par la surveillance de première ligne dans un tableau Excel, laquelle centralisation impliquait une certaine communication au sein d'XXX.

En l'absence de précision du grief tel que formulé par l'auditeur, la commission des sanctions écarte par conséquent le grief d'absence de procédure de communication et de centralisation des informations.

15.6. La commission des sanctions constate que le manquement à l'obligation de formation et de sensibilisation du personnel n'est pas établi.

Il ressort du dossier de l'auditeur qu'un séminaire a été donné le 3 janvier 2015 à l'ensemble des collaborateurs de XXX par un fiscaliste de la firme HLB SEFICO. L'attestation de formation professionnelle liste les personnes présentes, laquelle comprend les guichetiers alors employés par XXX. Le dossier de l'auditeur comprend également la preuve de l'organisation d'un second séminaire, le 26 novembre 2016 par FEBELFIN Academy. Ce séminaire spécifique à XXX a donné lieu à la remise de certificats de recyclage régulier, notamment dans le chef des guichetiers alors employés par XXX.

A l'examen, les séminaires dispensés apparaissent qualitatifs quant au développement de la connaissance de la législation applicable et de l'esprit critique du personnel en vue de la détection des opérations atypiques.

Si les séminaires apparaissent non satisfaisants quant aux procédures internes d'XXX, il apparaît que le manquement se situe au niveau de la qualité de ces procédures. La commission des sanctions a déjà relevé que celles-ci ne répondent pas aux exigences de la loi. Dès lors que les procédures nécessaires à l'analyse des opérations atypiques n'avaient pas été développées par XXX, une formation ou une sensibilisation du personnel n'était, par conséquent, pas concevable.

Le manquement relevé par l'auditeur se situe au niveau des procédures internes et non au niveau de la formation et de la sensibilisation de son personnel, en sorte que la commission des sanctions ne constate pas de manquement à cette obligation.

15.7. Enfin, la commission des sanctions constate que le responsable de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme n'a pas accompli les missions qui lui sont dévolues légalement.

Spécialement, la commission des sanctions rappelle qu'elle a constaté des déficiences dans l'organisation interne de XXX. Or, l'article 18 de la loi du 11 janvier 1993 dispose que le responsable de

la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme est désigné aux fins d'assurer la bonne application de la loi, notamment ses obligations relatives à l'organisation interne.

Les manquements constatés par la commission des sanctions révèlent des déficiences systémiques dans le respect de la législation dont un responsable de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme aurait dû se préoccuper et veiller à y remédier rapidement.

16. En conclusion, la commission des sanctions constate qu'XXX a manqué aux dispositions suivantes, pendant la période infractionnelle :

- Loi du 11 janvier 1993 : article 16, § 1^{er} (organisation interne) et article 18 (rôle du responsable de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme) ;
- Règlement de la FSMA du 23 février 2010 : articles 26-27 (politique d'acceptation des clients), articles 31-32 (surveillance de première et de deuxième ligne), article 34 (procédures appropriées d'analyse des rapports écrits produits par la surveillance de première et de deuxième ligne) et 35, § 3 (rôle du responsable de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme).

– Quant au grief de manquement aux obligations d'identification, de vigilance constante, de vigilance renforcée et de dénonciation d'opérations atypiques à la CTIF

17. Comme indiqué dans l'exposé des faits (voir § 6 ci-avant), l'auditeur a instruit les dossiers de 13 clients de XXX pendant la période infractionnelle retenue. Ces 13 clients ont tous fait l'objet de déclaration de soupçons à la CTIF. 12 de ces clients étaient en relation d'affaires avec XXX, un client a effectué une opération occasionnelle auprès d'XXX.

Au terme de son instruction de ces 13 dossiers particuliers, l'auditeur formule plusieurs constats de manquements :

17.1. L'auditeur reproche à XXX d'avoir manqué à son **obligation d'identification et de vérification de l'identité des clients**. L'auditeur reproche à XXX d'avoir noué ou maintenu une relation d'affaires, ou effectué une opération pour des clients qu'elle n'avait pas pu identifier ou dont elle n'avait pas pu vérifier l'identité.

D'après l'auditeur, XXX n'a pas dûment identifié et vérifié l'identité de 3 clients roumains n'ayant pas de résidence en Belgique, soit Monsieur A, Monsieur B et Madame C.

L'auditeur note qu'XXX ne disposait pas d'un spécimen de signature de ces clients grâce à leur carte d'identité roumaine. L'Auditeur note des différences manifestes entre les signatures de ces clients sur les bordereaux établis à l'occasion des opérations de change effectuées.

Compte tenu de ces différences, l'auditeur considère qu'XXX aurait dû procéder à une nouvelle identification et une nouvelle vérification de l'identité de ces 3 clients ; plus spécialement, XXX aurait dû obtenir de la part des clients en question un document officiel sur lequel figure leur signature. N'ayant pas procédé à ces devoirs, l'auditeur considère que XXX n'aurait pas dû poursuivre la relation d'affaires avec ces clients.

L'auditeur formule des reproches similaires :

- en ce qui concerne Monsieur D, roumain de 19 ans, ayant effectué une opération occasionnelle auprès d'XXX. L'auditeur reproche à XXX de ne pas avoir satisfait à ses obligations d'identification et de vérification de l'identité de ce client en raison de divergences entre la signature figurant sur sa carte de séjour et la signature telle qu'elle figure sur le bordereau.
- au sujet d'un client en relation d'affaires, Monsieur E. En particulier, l'auditeur note qu'à l'occasion d'une opération de change accomplie le 11 avril 2016, au nom de Monsieur E, un autre nom, celui de Monsieur F, et un paraphe différent de celui apporté au cours des autres opérations réalisées par Monsieur E figure sur le bordereau.
- au sujet de Monsieur G dont les signatures sur le document d'identité et sur les bordereaux présenteraient des différences qui auraient dû inciter XXX à recueillir plus d'informations d'identification.

D'après l'auditeur, ces manquements constituent une violation des article 7, § 1^{er}, al. 1, et § 4, de la loi du 11 janvier 1993 *juncto* articles 6 et 12 du règlement de la FSMA du 23 février 2010.

17.2. L'auditeur reproche à XXX d'avoir manqué à son **obligation d'identifier l'objet de la relation d'affaires**. L'auditeur reproche à XXX d'avoir noué ou maintenu une relation d'affaires alors qu'elle n'avait pas identifié son objet ou sa nature.

De manière corollaire, l'auditeur reproche à XXX d'avoir manqué à son **obligation de recueillir et d'enregistrer les informations** nécessaires à la mise en œuvre de sa politique d'acceptation des clients. L'auditeur reproche également à XXX le fait que sa défaillance dans la collecte et l'enregistrement d'informations l'a empêché de mettre en œuvre son devoir de vigilance à l'égard des relations d'affaires et opérations occasionnelles de ses clients.

Au terme de son instruction, l'auditeur a constaté que, pendant la période infractionnelle, XXX n'a pas recueilli et ne disposait pas d'informations relatives à la source des revenus, l'origine des fonds, l'activité professionnelle, le secteur d'activité économique des clients avec lesquels elle a noué une relation d'affaires ni n'a recherché l'objet et la nature de ces relations d'affaires, en ce compris la finalité de ces relations.

L'auditeur a constaté que, *a posteriori*, dans le courant de son instruction, XXX a produit de nouvelles fiches clients où apparaissent des informations quant à l'activité professionnelle de ses clients en relation d'affaires.

Quant au client ayant réalisé une opération occasionnelle, Monsieur D, l'auditeur constate qu'aucune information n'a été recueillie afin de mettre en œuvre la politique d'acceptation des clients et les devoirs de vigilance d'XXX.

Eu égard au fait qu'XXX n'a pas demandé, ni *a fortiori*, obtenu d'informations relatives à la relation d'affaires ou l'opération occasionnelle, l'auditeur conclut que XXX aurait dû s'abstenir de nouer ou maintenir les relations d'affaires ou d'effectuer l'opération souhaitée par Monsieur D.

D'après l'auditeur, ces manquements constituent une violation des articles 7, § 1^{er}, al. 5, et § 4, de la loi du 11 janvier 1993 *juncto* articles 3, al. 1, 11 et 12 du règlement de la FSMA du 23 février 2010.

17.3. L'auditeur reproche à XXX de ne pas avoir exercé une vigilance constante à l'égard de ses clients en relation d'affaires et ne pas avoir examiné de manière attentive les opérations réalisées par ses clients.

Considérant que XXX n'a pas été suffisamment vigilante et/ou attentive, l'auditeur lui fait le reproche de ne pas avoir rédigé de rapports écrits, à soumettre au responsable de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement de terrorisme.

L'auditeur, au cours de son instruction, a constaté qu'XXX n'a pas exercé de vigilance constante à l'égard des relations d'affaires ou opération occasionnelle dans les 13 dossiers faisant l'objet de l'instruction.

L'auditeur a constaté que XXX n'a pas spécialement examiné les opérations ou faits susceptibles d'être lié au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme en raison de leur nature, de leur caractère inhabituel par rapport au client ou aux circonstances. L'auditeur relève que les rapports internes ne correspondent pas au résultat d'un examen des opérations et se limite à quelques mentions succinctes.

L'auditeur fait également reproche à XXX d'avoir fait preuve de laxisme dans l'établissement des rapports internes de seconde ligne.

L'auditeur fait encore reproche à XXX d'avoir manqué de vigilance dans des situations de fractionnement. Dans son rapport, il relève plusieurs cas de fractionnement, soit des situations dans lesquelles un client se présente plusieurs fois par jour pour échanger des sommes potentiellement importantes. L'auditeur, au terme de son instruction, n'a relevé aucune preuve d'un examen spécifique de ces cas de fractionnement par XXX.

Enfin, quant au défaut de vigilance de XXX, l'auditeur a constaté que XXX n'a pas établi de liens entre des clients ayant des adresses identiques. L'auditeur explique dans son rapport qu'XXX a omis d'identifier et de vérifier le lien entre des clients échangeant, sans aucune justification, des montants très importants.

Selon l'auditeur, il en résulte une violation des articles 14 §§ 1^{er} et 2, de la loi du 11 janvier 1993 *juncto* articles 12, 30, 31 et 32 du règlement de la FSMA du 23 février 2010.

17.4. L'auditeur fait grief à XXX de ne pas avoir mis en œuvre des mesures de vigilance renforcée d'identification à l'égard de sa clientèle dans les situations qui, de par leur nature, pouvaient présenter un risque élevé de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

D'après l'auditeur, XXX aurait dû mettre en œuvre des mesures de vigilance renforcée à l'égard des clients dont les dossiers ont été examinés dans le cadre de l'instruction. Ces clients ont tous fait l'objet de déclaration de soupçons à la CTIF peu de temps après leur entrée en relation avec XXX. Malgré ces déclarations, il ne ressort pas de l'instruction que ces clients aient fait l'objet de mesures renforcées de vigilance.

D'après l'auditeur, la défaillance d'XXX à mettre en œuvre des mesures de vigilance renforcée lors de l'identification de ces clients constitue une violation de l'article 12 de la loi du 11 janvier 1993.

De manière corollaire, l'auditeur reproche à XXX de ne pas avoir soumis ses relations d'affaires ayant fait l'objet d'une déclaration de soupçons à la CTIF à une vigilance accrue.

Selon l'analyse de l'auditeur, ce manquement constitue une violation de l'article 33 du règlement de la FSMA du 23 février 2010.

17.5. Enfin, l'auditeur reproche à XXX d'avoir manqué à son obligation d'informer complètement la CTIF, en communiquant à celle-ci des déclarations de soupçons peu ou pas étayées.

(...)

Selon l'auditeur, ce manquement constitue une violation des articles 23 à 25 de la loi du 11 janvier 1993.

18. EXAMEN PAR LA COMMISSION DES SANCTIONS :

Après analyse de ces différents griefs, la commission des sanctions constate que plusieurs manquements ont été commis au regard des exigences de la législation préventive du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, dans le cadre des 13 dossiers de clients instruits par l'auditeur. Ces manquements sont étroitement liés entre eux, les défaillances de XXX quant à certaines de ses obligations ayant des conséquences sur son respect de ses autres obligations.

18.1. La commission des sanctions écarte partiellement les griefs de manquement formulés par l'auditeur relativement à un défaut d'identification ou de vérification de l'identité en raison de prétendues différences observées dans les signatures des clients de XXX.

L'article 7, § 1^{er}, de la loi du 11 janvier 1993 requiert des bureaux de change qu'ils identifient leurs clients et qu'ils vérifient leur identité au moyen d'un document probant dont ils prennent copie. La loi précise que les personnes physiques sont identifiées grâce à leur prénom, nom, lieu et date de naissance. Dans la mesure du possible, des informations doivent être recueillies quant à leur adresse. Lorsque l'identification des clients a lieu en face-à-face, comme c'est le cas en l'espèce, l'article 7, § 1^{er}, du règlement de la FSMA requiert une identification par le biais d'une carte d'identité ou d'un passeport.

Ni la loi ni le règlement de la FSMA ne requiert des bureaux de change qu'ils recueillent un spécimen de signature.

Il ressort clairement du dossier de l'auditeur que XXX a obtenu et vérifié les informations d'identification légalement requises. Le dossier de l'auditeur comprend en effet une copie de la carte d'identité, valable pour la période infractionnelle, des 3 clients roumains non-résidents belges ainsi que de Monsieur D, Madame H et Monsieur I.

Compte tenu du fait qu'XXX dispose au dossier de ces clients d'une copie de leurs cartes d'identité roumaines, XXX ne semble pas avoir manqué à son obligation d'identification de la personne du client.

La commission des sanctions constate, par contre, un manquement aux obligations d'identification et de vérification de l'identité du client dans le cadre du dossier de Monsieur E.

Comme indiqué ci-dessus, il ressort de l'instruction qu'un bordereau émis le 11 avril 2016 au nom de ce client porte en signature un autre nom – celui de F – et un paraphe différent de celui porté sur d'autres bordereaux établis au nom de Monsieur E. Soit le signataire du bordereau est un mandataire du client auquel cas, il devait être identifié en application de l'article 7, § 2, de la loi du 11 janvier 1993, soit le signataire du bordereau est un client distinct de Monsieur E et il aurait dû être identifié, dès lors que le montant échangé dépasse le seuil de 10.000 EUR prévu par la loi pour l'identification de client occasionnel, en application de l'article 7, § 1, 2^o, a, de la loi du 11 janvier 1993.

La commission des sanctions constate par conséquent un manquement de XXX à l'article 7, § 1^{er}, de la loi du 11 janvier 1993.

18.2. La commission des sanctions constate que XXX a manqué à son **obligation d'identification de l'objet et de la nature de la relation d'affaires**, dans les 12 dossiers clients en relation d'affaires avec XXX et faisant partie de l'instruction de l'auditeur.

L'article 7, § 1^{er}, al. 5, de la loi du 11 janvier 1993 dispose que l'entité assujettie doit identifier l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires. L'article 11 du règlement de la FSMA précise cette obligation en indiquant qu'il appartient aux organismes assujettis, comme XXX, de prendre connaissance et d'enregistrer toute information permettant de déterminer la finalité de la relation d'affaires.

Or, il ne ressort pas de l'instruction qu'XXX ait identifié quelque information que ce soit permettant d'établir à quelles fins Monsieur A a changé 571.840 EUR de livres sterling et écossaise, Monsieur B a changé 215.353 EUR de livres sterling et Madame C a changé 1.747.396 EUR de livres sterling et écossaise, le tout en des laps de temps relativement réduits. Ces trois clients sont de nationalité roumaine et ne disposent pas de résidence en Belgique.

Un constat similaire peut être établi au sujet de Monsieur G, albanais résident en Belgique, qui, en 5 opérations de change réalisées en moins de 4 mois, a changé près de 220.000 EUR de livres sterling auprès d'XXX.

Un même constat peut encore être établi au sujet de Madame H, américaine d'origine albanaise de 25 ans ne résidant pas en Belgique, qui en un laps de temps d'environ un an a changé des livres sterling, des livres écossaises et des couronnes norvégiennes pour une contre-valeur de près de 2.000.000 EUR auprès d'XXX.

Enfin, la situation de Monsieur I appelle des questionnements similaires. Monsieur I, indien résidant aux Pays-Bas, a réalisé plusieurs dizaines d'opérations de change de livres sterling, de livres écossaises, de francs suisses et de couronnes norvégiennes en près de deux ans, pour un montant de plus de 8 millions d'euros. La finalité de ces opérations de change n'a, manifestement, pas été investiguée par XXX.

N'ayant pu satisfaire à son obligation d'identifier l'objet et la nature de telles relations d'affaires, XXX aurait dû s'abstenir de les nouer ou y mettre un terme, comme le requiert l'article 7, § 4, de la loi du 11 janvier 1993 *juncto* article 3, § 1^{er}, du règlement de la FSMA.

Or, il ressort du dossier de l'auditeur que loin de mettre un terme à la relation, XXX a accompli de nombreuses opérations pour chacun des clients évoqués.

A cet égard, XXX ne peut prétendre que ses manquements à la législation s'expliquent en raison d'une mécompréhension de la loi ou par le respect d'« injonctions » passées de la FSMA.

Quant à une mécompréhension de la loi, XXX n'a pas manqué de rapporter la preuve qu'elle se fait, de longue date, assister par des conseils externes en sorte que n'est pas crédible une incompréhension des dispositions légales, lesquelles requièrent en termes clairs une « *identification de l'objet et de la nature de la relation d'affaires* », notamment sa finalité.

Quant à des « injonctions » passées de la FSMA qui auraient induit XXX en erreur quant à l'attitude à adopter face à une opération atypique, la commission des sanctions constate que la FSMA n'a pas enjoint XXX de maintenir des relations d'affaires susceptibles d'être liées à des opérations de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. La FSMA, à l'époque d'un premier contrôle, a noté qu'XXX ne réalisait pas de déclarations à la CTIF et qu'elle se limitait à refuser des transactions

jugées atypiques, ce qui, notait alors la FSMA, « *est en contradiction avec les articles 23, 24 et 25 de la loi du 11 janvier 1993 qui stipulent que lorsqu'il y a soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, le bureau de change en informe la CTIF* ». Ce disant la FSMA n'a pas critiqué la rupture ou la non-entrée en relation mais le fait qu'XXX ne tirait pas les conséquences de son soupçon et ne déclarait pas l'opération ou les faits à la CTIF.

La défaillance de XXX à collecter des informations relativement à l'objet et la nature des relations d'affaires telles qu'envisagées par ses clients constitue en outre un manquement à son obligation de recueillir et d'enregistrer les informations nécessaires à la mise en application de la politique d'acceptation des clients et à la mise en œuvre de son devoir de vigilance tel qu'il découle de l'article 14, § 1^{er}, de la loi du 11 janvier 1993 *juncto* l'article 12 du règlement de la FSMA. L'article 14, § 1^{er}, de la loi requiert en effet des entités assujetties qu'elles exercent une vigilance constante à l'égard des relations d'affaires et qu'elles examinent attentivement les opérations effectuées par leurs clients. La loi requiert de s'assurer de la cohérence des opérations avec les informations dont l'entité dispose au sujet du client, notamment ses activités professionnelles. Des informations à ce sujet devaient donc être recueillies par XXX, ce qui n'a manifestement pas été le cas pendant la période infractionnelle.

Dans le cas particulier de Monsieur D, ayant réalisé une opération occasionnelle, XXX n'a recueilli aucune information outre la copie de sa carte d'identité. Conformément à l'article 12 du règlement de la FSMA du 23 février 2010, XXX aurait pourtant dû recueillir des informations permettant la mise en application de sa politique d'acceptation des clients ainsi que la mise en œuvre de ses devoirs de vigilance.

En substance, il ressort du dossier de l'auditeur qu'en ce qui concerne la collecte d'informations auprès de ses clients, XXX se bornait à demander une copie de document d'identité.

La défaillance d'XXX dans la collecte d'informations auprès de ses clients ainsi que le maintien de la relation d'affaires ou la passation de l'opération en l'absence de ces informations, constitue un manquement à l'article 7, § 1^{er}, al. 5, et § 4, de la loi du 11 janvier 1993 ainsi qu'aux articles 3, al. 1, 11 et 12 du règlement de la FSMA.

18.3. La commission des sanctions constate un manquement de XXX à ses obligations de vigilance constante aux relations d'affaires et d'examen attentif des opérations.

L'article 14, § 1^{er}, de la loi du 11 janvier 1993 requiert des entités assujetties qu'elles « *exercent une vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires et procède[nt] 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* » (soulignement ajouté).

L'examen des opérations n'est pas facultatif et doit faire l'objet d'un rapport écrit de la part de l'entité assujettie. A cet égard, l'article 14, § 2, dispose que les entités assujetties « *établissent un rapport écrit de l'examen réalisé (...). Ce rapport est transmis [au responsable de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et ce, aux fins qu'il y soit réservé, si nécessaire, les suites requises, conformément aux articles 23 à 28 [c'est-à-dire, une éventuelle déclaration de soupçons à la CTIF]* ».

Le règlement de la FSMA précise en outre, en son article 31, que « *l'examen des opérations et des faits (...) inclut notamment celui de leur justification économique et de leur légitimité apparentes* ».

Or, il ressort du dossier de l'auditeur qu'XXX, n'ayant pas collecté (suffisamment) d'informations auprès de ses clients, s'est mise dans l'impossibilité d'exercer son devoir de vigilance constante et d'examen attentif des opérations réalisées par ses clients. Par voie de conséquence, les rapports établis par XXX se limitent à quelques mentions succinctes qui ne peuvent, à l'estime de la commission des sanctions, être qualifiées de résultat d'un examen des informations aux fins de vérification de leur cohérence avec le profil du client ou ses activités professionnelles.

XXX ne conteste pas que les rapports internes auraient pu être mieux documentés. XXX cherche toutefois à expliquer ses manquements par le fait qu'elle aurait suivi les injonctions de la FSMA. Comme indiqué ci-avant (voir § 18.2), XXX ne peut chercher à expliquer ses manquements par un constat de la FSMA dont elle n'a pas compris la portée, et ce d'autant plus qu'XXX se fait, de longue date, assister par des conseils externes.

La commission des sanctions écarte par contre le grief de laxisme dans l'établissement des rapports de seconde ligne. Comme il a déjà été exposé ci-avant dans l'examen des manquements dans l'organisation interne de XXX, celle-ci ne disposait pas d'une surveillance de seconde ligne. Il ne peut être reproché à XXX des manquements dans des rapports n'ayant pas été établis. Quant aux manquements éventuels dans les déclarations de soupçons à la CTIF, ils sont examinés ci-après, au point 18.5.

La commission des sanctions constate encore un défaut flagrant de vigilance de la part d'XXX en ce qui concerne des cas de fractionnement.

XXX ne peut chercher à tirer avantage de la définition des « *dépôts bancaires fractionnés* » telle qu'elle figure dans un manuel de sensibilisation rédigé par l'OCDE à l'intention des contrôleurs des impôts. Il n'aura pas échappé à XXX que les dépôts bancaires fractionnés ne s'apparentent en rien aux cas de fractionnement auxquels les bureaux de change sont confrontés et qui sont spécialement visés dans la circulaire de la CBFA 2010_09 sous le titre relatif au commerce des devises.

La circulaire CBFA_2010_09 présente comme premier cas appelant une vigilance particulière dans le chef des bureaux de change les cas de fractionnement : « *le fractionnement sans justification acceptable d'une opération de change manuel de devises en plusieurs opérations distinctes, ainsi que les opérations répétées et réalisées en peu de temps et portant chacune sur des montants réduits mais dont la somme totale est importante* » (CBFA_2010_09, 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, 6 avril 2010, p. 76).

Il ressort de l'instruction menée par l'auditeur que certains des clients de XXX réalisaient 2 à 4 opérations par jour pour des contre-valeurs totales allant parfois jusque 50.000 EUR voire 100.000 EUR sans qu'XXX ne mette en place des mesures renforcées de vigilance ou mette un terme à la relation.

XXX ne peut à cet égard se retrancher derrière le fait qu'elle avait procédé à une déclaration de soupçons à la CTIF au sujet de ces clients et qu'elle n'avait pas eu de retour de la part de la Cellule. La déclaration de soupçons à la CTIF est une obligation qui s'impose aux entités assujetties indépendamment de la mise en œuvre des devoirs de surveillance ou de la mise en œuvre de mesures de vigilance renforcée.

Enfin, la commission des sanctions constate que XXX n'a pas été à même de déceler des liens entre des clients présentant des caractéristiques communes et une adresse identique, changeant des sommes

importantes sans justification, manquant ainsi à son devoir de vigilance. Il s'agit en effet de circonstances indiquant un soupçon de lien avec des opérations de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme auxquelles XXX n'a consacré ni la vigilance constante ni l'examen attentif requis par la loi. XXX ne conteste pas n'avoir pas décelé les liens entre des clients ayant des adresses identiques, et se borne à indiquer que les clients en question ont fait l'objet de déclaration de soupçons à la CTIF.

La commission des sanctions constate par conséquent des manquements à l'article 14 de la loi du 11 janvier 1993 *juncto* l'article 31 du règlement de la FSMA.

18.4. La commission des sanctions constate que XXX a manqué à son obligation de mettre en œuvre des mesures de vigilance renforcée et a, par conséquent, manqué aux exigences de l'article 12, § 1^{er}, de la loi du 11 janvier 1993

Cette disposition requiert des bureaux de change qu'ils mettent en œuvre des mesures de vigilance renforcée à l'égard de la clientèle lorsqu'en fonction de leur appréciation du risque, la situation à laquelle ils sont confrontés présente, de par sa nature, un risque élevé de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. La commission des sanctions rappelle que l'obligation d'identification prévue par la loi du 11 janvier 1993 porte non seulement sur l'identité des clients mais également sur l'objet et la nature de la relation d'affaires (voir art. 7, § 1^{er}, al. 5).

Il ressort de l'instruction de l'auditeur que les clients dont les dossiers ont été examinés ont fait l'objet de déclarations de soupçons peu de temps après leur entrée en relation d'affaires avec XXX, parfois dès après la première opération. Il faut en déduire qu'XXX avait considéré ces clients comme présentant un risque élevé de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

Pourtant, malgré ses soupçons et après avoir dénoncé les clients en question à la CTIF, XXX a accompli encore des dizaines d'opérations pour chacun des clients concernés, pour des montants extrêmement conséquents, sans qu'XXX n'apparaisse avoir pris de mesures de vigilance renforcée à l'égard de ces clients.

Ce faisant, XXX a manqué aux obligations imposées par les articles 12, § 1^{er}, et 33 de la loi du 12 janvier 1993.

18.5. La commission des sanctions constate enfin qu'XXX a manqué à son **obligation d'information de la CTIF** de par la communication à celle-ci de déclarations de soupçons lacunaires.

L'obligation des entités assujetties ne se limite pas à signaler une situation ou un fait sans explication substantifiant la raison pour laquelle l'opération en question a été considérée atypique et comme requérant une déclaration de soupçons.

A cet égard, l'affirmation d'XXX selon laquelle, « *les opérations étaient effectuées avec une dénonciation systématique à la CTIF* » lorsque les clients n'apportaient pas de justificatif, est révélatrice de l'attitude adoptée par XXX, laquelle ne réalisait manifestement pas d'examen des opérations et se bornait à déclarer ses clients à la CTIF sans autre forme d'analyse.

Les déclarations de soupçons impliquent de la part des entités assujetties qu'elles informent la CTIF des faits mais aussi de leurs soupçons, ce qui implique d'expliquer les raisons pour lesquelles un lien avec une opération de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme est suspecté.

En l'espèce, il ne ressort pas clairement du dossier quels ont été les motifs des déclarations de soupçons opérées par XXX à la CTIF. Les rapports écrits, lesquels doivent refléter l'examen réalisé des

opérations, sont, comme relevé ci-avant, particulièrement succincts. Les rapports écrits ayant vocation à servir de base de décision pour la formulation d'une déclaration de soupçons, il se comprend que la CTIF se plaigne de la qualité des déclarations de soupçons reçues de la part d'XXX.

La commission des sanctions constate par conséquent que XXX a manqué à ses obligations telles que prescrites par les articles 23 à 25 de la loi du 11 janvier 1993.

19. En conclusion, la commission des sanctions constate qu'XXX a manqué aux dispositions suivantes :

- Article 7, § 1^{er}, de la loi du 11 janvier 1993 (obligation d'identification des clients) ;
- Article 7, § 4, de la loi du 11 janvier 1993 *juncto* article 3, al. 1, du règlement de la FSMA du 23 février 2010 (refus d'entrée en relation, rupture de la relation ou refus d'effectuer l'opération occasionnelle en cas d'identification insuffisante) ;
- Article 14 de la loi du 11 janvier 1993 (devoir de vigilance à l'égard des relations d'affaires et examen attentif des opérations effectuées, notamment sous l'angle de la cohérence des opérations avec le profil du client et ses activités professionnelles) ;
- Articles 23 à 25 de la loi du 11 janvier 1993 (déclaration à la CTIF lacunaires) ;
- Article 11 du règlement de la FSMA du 23 février 2010 (collecte d'informations auprès du client permettant d'établir la finalité de la relation d'affaires envisagée) ;
- Article 12 du règlement de la FSMA du 23 février 2010 (collecte d'informations permettant la mise en œuvre de la politique d'acceptation des clients et les devoirs de vigilance de l'entité assujettie) ;
- Article 12, § 1^{er}, de la loi du 11 janvier 1993 *juncto* l'article 33 du règlement de la FSMA du 23 février 2010 (mise en œuvre de mesures de vigilance renforcée suite à des déclarations de soupçons à la CTIF).

1.5.2. Sanction

– Amende administrative

20. Le comité de direction propose d'infliger à XXX une amende de 500.000 EUR.

Le comité de direction motive sa proposition par la gravité des faits, le fait qu'il s'agit, dans le chef de XXX d'une seconde saisine de la commission des sanctions, ainsi que par le caractère dissuasif qu'il convient d'assurer aux sanctions que la commission des sanctions impose.

Le comité de direction indique en outre que le montant de l'amende se justifie en raison de l'important avantage patrimonial tiré par XXX. Le comité de direction estime la marge de change brute à 460.000 EUR sur les seuls 13 dossiers de clients dont l'auditeur a été saisi.

21. Dans ses observations, XXX conteste le calcul de l'avantage patrimonial tel que réalisé par le comité de direction.

Spécialement, XXX relève que le montant calculé par le comité de direction correspond à une marge brute et qu'il convient donc d'en déduire les frais et charges supportés par XXX. Il ne s'agit pas d'un gain de 460.000 EUR sur les opérations en question.

En outre, XXX indique que le calcul du comité de direction fait abstraction du fait qu'XXX était elle-même tenue au paiement de commissions aux banques auprès desquelles XXX vendaient certaines des monnaies apportées par ses clients.

22. Afin de déterminer le montant de l'amende administrative, la commission des sanctions tient compte de la gravité des manquements reprochés à XXX, lesquels manquements sont révélateurs d'une défaillance systémique, ne permettant, en pratique, pas la détection d'opérations suspectes à l'aune de la législation blanchiment. A cela s'ajoute qu'il s'agit de la seconde procédure impliquant XXX devant la commission des sanctions.

La commission des sanctions tient également compte du fait qu'XXX a tiré un avantage patrimonial de ces manquements, quoique l'estimation précise de cet avantage ne ressorte ni des écrits du comité de direction ni ne peut être calculé sur la base des éléments avancés par XXX.

La commission des sanctions tient, enfin, compte de la collaboration dont XXX a fait preuve dans le cadre de l'instruction et des efforts réalisés par XXX, notamment par l'engagement d'une personne dédiée aux aspects de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, en plus du responsable de la prévention, et par l'investissement réalisé dans des outils informatiques.

Afin d'assurer un caractère dissuasif à la sanction administrative, la commission des sanctions décide d'infliger une amende d'un montant de 300.000 EUR à XXX, laquelle est proportionnée aux manquements constatés.

– Publication nominative

23. Le comité de direction a proposé à la commission des sanctions que la décision à intervenir fasse l'objet d'une publication nominative sur le site web de la FSMA.

Le comité de direction motive sa proposition par le constat que ladite publication ne serait pas de nature à compromettre une enquête en cours ou la stabilité du système financier ou des marchés financiers ni à créer un préjudice disproportionné à XXX eu égard aux infractions commises par celle-ci.

24. XXX s'oppose à la publication nominative de la décision, indiquant qu'une telle publication serait disproportionnée et infamante pour XXX.

25. Compte tenu du fait qu'il s'agit d'une seconde saisine de la commission des sanctions pour des faits de manquement à la législation préventive du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, la commission des sanctions décide que sa décision fera l'objet d'une publication nominative. La décision de la commission des sanctions sera disponible de manière nominative sur le site web de la FSMA pendant un an à dater de sa publication sur le site web.

Eu égard au secret professionnel et aux obligations en termes de respect de la vie privée auxquels la FSMA est tenue, (...) toutes données à caractère personnel relatives aux clients d'XXX mentionnés dans la présente décision seront caviardées de la version qui sera publiée sur le site internet de la FSMA.



II. Décision

La commission des sanctions de la FSMA,

composée de Monsieur Michel Rozie, président, de Monsieur Philippe Quertainmont et de Monsieur Jean-Philippe Lebeau, membres de la commission,

décide après en avoir délibéré,

- 1) en application de l'article 40 de la loi du 11 janvier 1993, d'infliger à XXX une amende de 300.000 EUR,
- 2) en application de l'article 72, § 3, de la loi du 2 août 2002, que sa décision fera l'objet d'une publication nominative sur le site de la FSMA, dont le caractère nominatif sera maintenu pendant une durée d'un an à dater de sa publication, moyennant le caviardage de toutes données à caractère personnel relatives aux clients d'XXX mentionnés dans la présente décision (...).

III. Composition de la commission des sanctions et signature

Michel ROZIE
Président de la commission
des sanctions

Jean-Philippe LEBEAU
Membre de la commission des
sanctions

Philippe QUERTAINMONT
Membre de la commission des
sanctions