



# Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

## Constats à l'issue d'une campagne d'inspection couvrant l'ensemble du secteur belge des bureaux de change

22 janvier 2025

FINANCIAL SERVICES AND MARKETS AUTHORITY

AUTORITEIT VOOR FINANCIËLE DIENSTEN EN MARKTEN

AUTORITÉ DES SERVICES ET MARCHÉS FINANCIERS

***Rappel en lien avec le cadre légal de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme***

Le cadre juridique belge de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/CFT) s'articule actuellement autour de 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.

En exécution de cette loi, la FSMA a adopté un règlement contraignant pour les entités soumises à son contrôle. Ce règlement précise les obligations de ces entités dans la mise en œuvre du dispositif préventif du BC/FT.

Afin de soutenir les entités assujetties dans la mise en œuvre du cadre légal et réglementaire en matière de BC/FT, la FSMA publie régulièrement sur son site web des textes de guidance. Ces textes sont disponibles sur la page suivante : [Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme | FSMA](#)

**① A partir du 10 juillet 2027, le cadre juridique de LBC/FT (volet préventif) applicable en Belgique découlera principalement du règlement 2024/1624 relatif à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.**

Les entités assujetties doivent veiller à prendre, en temps utiles, les mesures nécessaires afin de se conformer à ce règlement, ainsi qu'aux textes contribuant à sa mise en œuvre.

## Table des matières

1	Introduction.....	4
2	Principaux constats .....	7
2.1	Connaissance du cadre légal et réglementaire belge ainsi que des procédures du bureau de change par l'AMLCO et le personnel au guichet .....	7
2.1.1	Rappel des exigences du cadre légal.....	7
2.1.2	Constats.....	8
2.1.3	Bonnes pratiques.....	9
2.2	Obligation d'identification résultant d'opérations occasionnelles successives.....	10
2.2.1	Rappel des exigences du cadre légal.....	10
2.2.2	Constats.....	12
2.2.3	Bonnes pratiques.....	13
2.3	Pays tiers à haut risque – Etats à fiscalité inexistante ou peu élevée.....	14
2.3.1	Rappel des exigences du cadre légal.....	14
2.3.2	Constats.....	15
2.3.3	Bonne pratique.....	15
2.4	Mesures de vigilance proportionnées au niveau de risque identifié.....	16
2.4.1	Rappel des exigences du cadre légal.....	16
2.4.2	Constats.....	16
2.4.3	Bonne pratique.....	17
2.5	Procédures assurant le respect des mesures d'embargos.....	17
2.5.1	Rappel des exigences du cadre légal.....	17
2.5.2	Constats.....	18
3	Conclusions.....	19

# 1 Introduction

---

La FSMA a mené entre septembre 2023 et avril 2024 des inspections auprès des 8 bureaux de change enregistrés en Belgique (ci-après les « entités contrôlées »)<sup>1</sup>. Ces inspections ont couvert l'ensemble du secteur belge des bureaux de change.

Le présent rapport synthétise les **principaux constats** effectués concernant le respect de la législation relative à lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme<sup>2</sup>, c'est-à-dire :

- 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 (« loi AML »<sup>3</sup>) ; et
- le règlement de la FSMA du 3 juillet 2018 relatif à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (« Règlement du 3 juillet 2018 »<sup>4</sup>).

Les inspections ont révélé que les dispositifs préventifs du BC/FT des bureaux de change présentent des faiblesses, en particulier, sur les points suivants :

1. la connaissance du cadre légal et réglementaire belge ainsi que des procédures du bureau de change tant par l'AMLCO<sup>5</sup> que par le personnel au guichet ;
2. la définition et la mise en œuvre de l'obligation d'identification résultant d'opérations occasionnelles successives ;

---

<sup>1</sup> La liste des bureaux de change enregistrés est disponible via cette page du site web de la FSMA : <https://www.fsma.be/fr/bureau-de-change>

<sup>2</sup> Le contrôle incluait également le respect par les bureaux de change des obligations liées au statut (Arrêté royal du 27 décembre 1994 relatif aux bureaux de change et au commerce de devises, *M.B.*, 18 janvier 1995).

<sup>3</sup> 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, *M.B.*, 6 octobre 2017.

<sup>4</sup> Règlement du 3 juillet 2018 de l'Autorité des services et marchés financiers relatif à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, approuvé par l'arrêté royal du 30 juillet 2018, *M.B.*, 7 août 2018.

<sup>5</sup> Désigné en application de l'article 9, § 2 de la loi AML, et appelé dans le langage courant « AML Compliance Officer » ou « AMLCO ».

3. la mise en œuvre des mesures de vigilance accrue en cas d'opérations ou relations d'affaires impliquant des pays tiers à haut risque, ou en lien avec des Etats à fiscalité inexistante ou peu élevée ;
4. la mise en œuvre de mesures de vigilance proportionnées au niveau de risque identifié ;
5. la définition et la mise œuvre de procédures assurant le respect des mesures d'embargos.

Ce rapport :

- rappelle les principaux éléments du cadre légal applicable, c'est-à-dire les obligations découlant de la loi AML et du Règlement du 3 juillet 2018 ;
- présente les principaux constats de la FSMA ;
- met en exergue des bonnes pratiques qui contribuent au respect de la législation préventive du BC/FT.

Dans le cadre des inspections, la FSMA a :

- prononcé **52 injonctions** ;
- prononcé **7 recommandations** ;
- enjoint à un bureau de change de prendre des **mesures urgentes** eu égard à de graves lacunes constatées par la FSMA, spécialement dans le dispositif préventif du BC/FT en lien avec des pays à haut risque ou des paradis fiscaux. Le bureau de change a, d'initiative, suspendu ses activités dans l'attente de l'adoption de ces mesures ;
- prononcé une **suspension immédiate** de l'exercice de l'activité, vu le grave risque que le bureau de change soit utilisé à des fins de BC/FT. La suspension a été levée lorsque la FSMA a constaté que le bureau de change avait remédié à l'ensemble des injonctions, et ne présentait plus un tel risque.

De manière générale, les bureaux ont remédié aux manquements constatés par la FSMA dans le délai imposé. Les inspections ont amené chaque bureau inspecté à revoir son organisation AML, et pour deux bureaux sa procédure pour l'établissement et la conservation des bordereaux.

Les injonctions formulées par la FSMA ont mené, lorsque c'était nécessaire :

- au **remplacement de l'AMLCO**, ou au renforcement de l'équipe de l'AMLCO ;

- à la modification de **l'organisation du bureau de change**, en ce que le bureau de change a modifié sa procédure, et par conséquent sa manière de travailler. Plusieurs bureaux de change ont décidé de procéder à l'identification à partir de 1 EUR<sup>6</sup> ;
- à la modification du **programme informatique de gestion** du bureau de change, avec le développement de nouvelles fonctionnalités ;
- à l'organisation de **formations internes** à l'attention des guichetiers, pour rappeler le cadre légal et les procédures applicables au sein du bureau de change ;
- au suivi par l'AMLCO de **formations** auprès d'un organisme externe.

A la date de publication du présent rapport, le délai de remédiation pour un bureau de change n'était pas encore échu, de sorte que cette inspection n'était pas clôturée, et que certaines mesures administratives pouvaient encore être envisagées.

---

<sup>6</sup> Voir le point 2.2.2.

## 2 Principaux constats

---

### 2.1 Connaissance du cadre légal et réglementaire belge ainsi que des procédures du bureau de change par l'AMLCO et le personnel au guichet

#### 2.1.1 Rappel des exigences du cadre légal

Le bureau de change doit veiller à ce que :

- l'**AMLCO** dispose d'une connaissance adéquate du cadre légal et réglementaire belge ainsi que des politiques et procédures applicables au sein du bureau de change.

La mise en œuvre effective et efficace du cadre organisationnel de la LBC/FT du bureau de change suppose que l'AMLCO dispose d'une bonne compréhension des risques de BC/FT auxquels le bureau de change est susceptible d'être confronté et d'une bonne connaissance des mesures prises pour y faire face.

Cette connaissance doit en outre permettre à l'AMLCO d'assurer une sensibilisation et une formation adéquate du personnel<sup>7</sup>.

- le **personnel dont les fonctions le requièrent** dispose d'une connaissance adéquate du cadre légal et réglementaire belge ainsi que des politiques et procédures applicables au sein du bureau de change et les met en œuvre<sup>8</sup>.

La méconnaissance par le personnel des politiques et procédures définies par le bureau de change emporte leur non-application ou leur application déficiente.

Le personnel doit en particulier connaître les méthodes et critères à appliquer pour procéder à l'identification des opérations susceptibles d'être liées au BC/FT et doit savoir comment procéder en pareil cas afin de satisfaire aux obligations préventives du BC/FT.

Les personnes dont les fonctions requièrent des connaissances en matière AML sont, au moins le personnel au guichet, mais aussi les responsables exerçant des fonctions de supervision directe des guichetiers.

---

<sup>7</sup> Article 9, § 2, al. 1<sup>er</sup> de la loi AML.

<sup>8</sup> Article 11, § 1<sup>er</sup>, al. 2 de la loi AML.

## 2.1.2 Constats

Pour la grande majorité des bureaux de change, la FSMA a constaté un manque de connaissance, dans le chef de l'AMLCO et/ou du personnel.

Le manque de connaissance concernait soit le cadre réglementaire, soit l'organisation mise en place par le bureau de change.

En particulier, la FSMA a procédé aux constats suivants :

- Défaut de connaissance, de formation et de sensibilisation de l'AMLCO et du personnel quant aux procédures internes du bureau de change :

Pour deux bureaux de change, le manuel de procédures avait été mis à jour, **sans être transmis au personnel**.

Pour un bureau de change, l'AMLCO n'a pas été en mesure, lors de l'inspection sur place, de fournir une copie du manuel actualisé de procédures, ou d'indiquer aux inspecteurs où il pouvait se trouver. Sur question des inspecteurs, ce même bureau de change n'a pas pu indiquer quelle version de son Manuel de procédures était applicable au jour de l'inspection.

- Défaut de connaissance du cadre légal et réglementaire – Catégorisation de la clientèle :

L'AMLCO d'un bureau de change a expliqué aux inspecteurs de la FSMA ne pas voir l'utilité de classer les clients en catégories de risques, mais privilégier une « *approche de terrain* ».

La classification de la clientèle en catégories de risques, à définir par le bureau de change, est une **obligation**<sup>9</sup>.

Cette situation est indicative d'un manque de connaissance du cadre légal et réglementaire en matière de prévention de BC/FT et d'un manque d'expertise adéquate dans le chef de l'AMLCO.

- Défaut de connaissance du cadre légal et réglementaire ainsi que des procédures du bureau de change – Opération(s) avec une personne politiquement exposée (« PPE ») :

Le personnel d'un bureau de change ne disposait pas d'une connaissance suffisante de la réglementation AML en matière de « personne politiquement exposée » et des procédures en vigueur dans le cas d'opérations avec des clients ayant cette qualité.

---

<sup>9</sup> Art. 19, § 2 de la loi AML *jo.* art. 4 du Règlement du 3 juillet 2018.



En l'espèce, le guichetier **travaillait seul** dans l'une des agences et n'avait pas de connaissance de la notion de « personne politiquement exposée ». Il ne savait pas expliquer aux inspecteurs de la FSMA les procédures du bureau de change en la matière.

Face à ce défaut de connaissance, la FSMA a ensuite constaté que les **formations** au sein de ce bureau de change:

- étaient organisées sans fréquence précise ;
  - n'étaient pas spécifiques à l'AML ;
  - étaient données par l'AMLCO, en ligne, et pendant que les guichetiers continuaient à travailler.
- Mise en œuvre des procédures préventives du BC/FT développées par le bureau de change :

Un bureau de change met à disposition de son personnel des **schémas récapitulatifs** des procédures à appliquer dans le cadre des opérations au guichet. Un responsable du guichet d'un bureau de change n'a pas été en mesure d'expliquer aux inspecteurs ce qu'impliquaient les schémas.

### 2.1.3 Bonnes pratiques

Eu égard aux constats posés, la FSMA recommande les bonnes pratiques suivantes en ce qui concerne la formation et la sensibilisation du personnel dont les fonctions le requièrent, spécialement le personnel au guichet :

#### ↳ **Soyez prévoyants !**

Le personnel devrait être informé par écrit, à un endroit qui lui est facile d'accès (par exemple, un espace d'information partagé, interne au bureau de change de type 'intranet') dès que le bureau de change envisage de modifier certains éléments de son cadre organisationnel, par exemple suite à une inspection de la FSMA.

#### ↳ **Soyez concrets !**

Les formations du personnel devraient se consacrer exclusivement à la législation AML. Les formations devraient être documentées, et facilement accessibles, en tout temps, au personnel concerné.

Le personnel devrait être formé de manière active, au moyen de **cas pratiques**, voire de **jeux de rôle**, afin d'acquérir la connaissance et les automatismes nécessaires à leur(s) fonction(s).

## ↳ Soyez consciencieux !

Des formations doivent être régulièrement organisées à l'attention du personnel, afin d'entretenir leurs connaissances et permettre leur mise à jour.

Les formations dispensées au personnel devraient se conclure par un **test de connaissance** afin de pouvoir détecter d'éventuelles défaillances de connaissance du cadre légal et réglementaire, ou des procédures et politiques développées par le bureau de change.

## 2.2 Obligation d'identification résultant d'opérations occasionnelles successives

### 2.2.1 Rappel des exigences du cadre légal

Pour satisfaire à leurs obligations découlant de la loi AML<sup>10</sup>, les bureaux de change sont tenus d'identifier et de vérifier l'identité notamment des clients<sup>11</sup> :

- qui nouent avec eux une **relation d'affaires**<sup>12</sup>.

Il ne suffit pas de déterminer dans les politiques et procédures les personnes qui doivent être identifiées comme relations d'affaires : le bureau de change doit

---

<sup>10</sup> Pour rappel, les bureaux de change sont en outre obligés de déclarer les transactions en espèces de leurs clients qui dépassent le montant de 3.000 EUR au point de contact central tenu par la Banque nationale de Belgique (en application l'article 2, al. 1<sup>er</sup>, a) de l'arrêté royal du 7 avril 2019 relatif au fonctionnement du point de contact central des comptes et contrats financiers *jo.* l'article 2, 9<sup>o</sup>, a), de la loi du 8 juillet 2018 portant organisation d'un point de contact central des comptes et contrats financiers et portant extension de l'accès au fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt, *M.B.* 16 juillet 2018).

<sup>11</sup> Article 21, § 1<sup>er</sup> de la loi AML.

<sup>12</sup> L'article 4, 33<sup>o</sup> de la loi AML définit la notion de relation d'affaires comme suit : « *une relation, professionnelle ou commerciale, nouée avec un client et censée s'inscrire dans une certaine durée :*  
a) *que cette relation d'affaires résulte de la conclusion d'un contrat en exécution duquel plusieurs opérations successives seront réalisées entre les parties pendant une durée déterminée ou indéterminée, ou qui crée des obligations continues; ou*  
b) *que cette relation d'affaires résulte du fait qu'en dehors de la conclusion d'un contrat visé au a), un client sollicite de manière régulière l'intervention d'une même entité assujettie pour la réalisation de plusieurs opérations successives; ».* La notion doit être définie plus avant par chaque entité assujettie selon ses activités et les risques auxquels elle est exposée.

déterminer des politiques et procédures permettant de manière opérationnelle la détection des relations d'affaires résultant d'opérations successives.

Les clients avec lesquels une relation d'affaire est nouée doivent être identifiés, indépendamment du montant que représente cette relation.

- qui effectuent à titre occasionnel, en dehors d'une relation d'affaires, une ou plusieurs opérations qui semblent liées d'un montant total ou supérieur à 10.000 EUR.  
Le bureau de change ne satisfait pas à cette obligation lorsqu'il n'identifie que les personnes effectuant des transactions uniques excédant le montant de 10.000 EUR. Le bureau de change doit disposer de mesures afin de détecter des opérations qui pourraient être liées et dépasser le seuil de 10.000 EUR.
- à l'égard desquels il existe un **soupçon de BC/FT**<sup>13</sup>.

Lorsqu'un client doit être identifié, le bureau de change doit :

- identifier et vérifier l'identité du client conformément à la loi AML.  
Si le bureau de change est dans l'impossibilité de remplir ses obligations d'identification et de vérification de l'identité du client, le bureau de change ne peut effectuer l'opération<sup>14</sup> et doit analyser l'opération afin de déterminer s'il doit, en outre, faire une déclaration d'opération suspecte auprès de la CTIF<sup>15</sup>.
- procéder à une évaluation individuelle des risques<sup>16</sup> ;
- exercer une vigilance proportionnée au niveau de risque identifié<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> La CTIF a identifié parmi les critères d'alerte en cas d'opérations de change manuel, c'est-à-dire le cœur de l'activité des bureaux de change, la reproduction « d'opérations semblables : mêmes types de devises échangées, pour des contrevaleurs importantes au regard du profil du client ou de l'âge du client, pour des montants ou contrevaleurs de même ordre de grandeur, par des clients provenant d'une même ville/région ou pays, succession des opérations au cours de la journée, même si les clients ne viennent pas ensemble » (CTIF, Critères d'alerte, mai 2020, p. 5).

<sup>14</sup> Article 33, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup> de la loi AML.

<sup>15</sup> Article 45 *jo.* article 47 de la loi AML.

<sup>16</sup> Article 19, § 2 de la loi AML.

<sup>17</sup> Article 35, § 1<sup>er</sup> de la loi AML.

## 2.2.2 Constats

De manière générale, la FSMA constate que :

- les bureaux de change définissent des **seuils d'identification** : le client est identifié (ou non) en fonction du montant de la transaction ;
- les bureaux de change prévoient l'identification en cas de soupçon de BC/FT quel que soit le montant de la transaction<sup>18</sup>.

L'usage de seuils d'identification n'est pas, en soi, contraire à la législation AML.

La FSMA a néanmoins constaté que les seuils ne sont pas toujours adéquatement fixés (problème de définition dans les procédures) ou correctement appliqués :

- Seuil inadéquat pour la détection de relations d'affaires résultant du cumul d'opérations successives :

Un bureau ne remplit pas ses obligations si un client effectue des opérations de change pendant 9 mois (à raison d'une transaction par mois à 1.000 EUR) sans que le bureau ne soit en mesure d'identifier le client comme une relation d'affaires.

- Seuil inadéquat pour la détection d'opérations successives dont le cumul dépasse le seuil légal de 10.000 EUR :

Un bureau ne remplit pas ses obligations lorsque pour une opération inférieure à 3.000 EUR<sup>19</sup>, il ne dispose d'aucune information lui permettant de détecter un lien avec d'autres opérations.

- Application incohérente des seuils d'identification définis dans les procédures :

La FSMA a constaté des discordances entre différentes agences d'un bureau de change. Les seuils d'identification appliqués par les guichetiers différaient d'une agence à une autre. Il n'y avait pas d'application uniforme de la procédure définie par le bureau de change.

- Critères de soupçon de BC/FT :

Plusieurs bureaux ont défini dans leurs procédures, et à l'attention de leurs guichetiers, des critères susceptibles de faire naître un soupçon de BC/FT et entraînant

---

<sup>18</sup> Article 21, § 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup> de la loi AML.

<sup>19</sup> Voir la note de bas de page 10.

l'identification obligatoire du client. Toutefois, ces critères n'étaient pas mis en œuvre par les guichetiers dans leur travail quotidien.

Durant chaque inspection, les inspecteurs ont discuté avec les responsables des bureaux de change des **mesures** mises en place pour s'assurer de l'adéquation des seuils d'identification définis par le bureau de change. La démarche des inspecteurs visait à déterminer si le bureau a mis en place un cadre organisationnel efficace pour réduire le risque qu'un client effectue plusieurs opérations successives en dessous des seuils d'identification déterminés dans les procédures du bureau de change (phénomène de « **fractionnement** »).

La plupart des bureaux de change ont, suite à l'inspection, procédé à une **diminution significative des seuils d'identification**, conduisant à l'identification de la plupart de leurs clients. Certains bureaux ont décidé d'identifier leurs clients à partir de 1 EUR.

### 2.2.3 Bonnes pratiques

Eu égard aux constats posés, la FSMA recommande les bonnes pratiques suivantes en ce qui concerne l'identification des clients en raison d'opérations successives auprès d'un bureau de change :

#### ↳ **Fixez des seuils d'identification bas**

La FSMA considère que fixer un seuil d'identification bas – voire minimaliste, à 1 EUR – est particulièrement efficace pour atténuer les risques de BC/FT.

#### ↳ **Automatisez les interdictions de transaction**

La FSMA recommande l'utilisation d'un programme informatique intégrant une impossibilité d'effectuer une transaction en l'absence d'identification du client.

#### ↳ **Ne vous reposez pas sur la reconnaissance faciale par votre personnel**

Ceux qui fractionnent des opérations aux fins de BC/FT peuvent aisément abuser d'un système d'identification des clients fréquents qui reposerait uniquement sur la reconnaissance faciale par les guichetiers.

Un tel système n'est pas efficace, une personne pouvant se présenter auprès de différentes agences ou différents guichetiers. En outre, le volume de transactions rend illusoire une identification efficace et certaine par les guichetiers.

## 2.3 Pays tiers à haut risque – Etats à fiscalité inexistante ou peu élevée

### 2.3.1 Rappel des exigences du cadre légal

Les bureaux de change doivent appliquer des mesures de vigilance accrue<sup>20</sup>, notamment :

- dans le cadre des relations d'affaires ou opérations occasionnelles avec des personnes **impliquant un pays tiers à haut risque**<sup>21</sup> ;
- à l'égard des opérations qui ont un lien quelconque avec un Etat à fiscalité inexistante ou peu élevée<sup>22</sup>.

En vue d'assurer le respect de ces obligations, le bureau de change doit établir et mettre en œuvre des **procédures** permettant la détection des relations d'affaires et opérations qui impliquent un pays tiers à haut risque ou présentent un lien avec des Etats à fiscalité inexistante ou peu élevée.

Il n'est pas suffisant de disposer de la liste des Etats à fiscalité inexistante ou peu élevée et de la liste des pays tiers à haut risque : il est nécessaire que le bureau de change applique de façon effective cette liste afin de déterminer les mesures de vigilance applicables à une opération ou relation d'affaires déterminée.

Le bureau de change doit veiller à ce que le **personnel au guichet** :

- soit familiarisé avec les notions d'Etats à fiscalité inexistante ou peu élevée, et de pays tiers à haut risque ;
- sache où trouver une liste complète et mise à jour des Etats à fiscalité inexistante ou peu élevée, et des pays tiers à haut risque ;
- fasse application le cas échéant de mesures de vigilance accrue.

---

<sup>20</sup> La FSMA a publié une newsletter le 26 octobre 2020 sur les pays tiers à haut risque, les Etats à fiscalité inexistante ou peu élevée, les embargos financiers et le gel des avoirs. Elle est accessible via la page suivant du site internet de la FSMA : <https://www.fsma.be/fr/lutte-contre-le-blanchiment-de-capitaux-et-le-financement-du-terrorisme>

<sup>21</sup> Article 38, § 1<sup>er</sup> de la loi AML.

<sup>22</sup> Article 39, 1° de la loi AML.

## 2.3.2 Constats

Durant les inspections, la FSMA a constaté que :

- certains bureaux de change n'ont pas pu présenter une liste d'Etats à fiscalité inexistante ou peu élevée, ou indiquer comment la retrouver. La simple référence à l'arrêté royal qui liste ces pays<sup>23</sup> est insuffisante dans la mesure où le personnel du bureau de change ne sait pas retrouver l'arrêté royal et la liste y contenue ;
- certains bureaux de change recouraient à des listes de pays (pays tiers à haut risque et Etats à fiscalité inexistante ou peu élevée), mais celles-ci n'étaient pas complètes, notamment car elles n'avaient pas été tenues à jour<sup>24</sup>.

## 2.3.3 Bonne pratique

Eu égard aux constats posés, la FSMA recommande la bonne pratique suivante en ce qui concerne la détection des opérations qui impliquent un pays tiers à haut risque ou présentent un lien avec des Etats à fiscalité inexistante ou peu élevée :

↳ **Automatisez l'actualisation de la liste des pays tiers à haut risque et des Etats à fiscalité inexistante ou peu élevée**

Pour mettre en œuvre les mesures de vigilance accrue, déterminantes en matière de prévention du BC/FT, il faut détecter à temps les opérations présentant un risque potentiellement plus important.

Pour cela, la FSMA recommande d'automatiser (même simplement, via un rappel calendrier) le processus d'actualisation de la liste des pays tiers à haut risque et des Etats à fiscalité inexistante ou peu élevée.

La FSMA recommande une vérification à échéance régulière et rapprochée.

---

<sup>23</sup> Arrêté royal du 1<sup>er</sup> mars 2016 modifiant l'article 179 de l'AR/CIR 92 relatif à la liste des Etats à fiscalité inexistante ou peu élevée, *M.B.*, 11 mars 2016.

<sup>24</sup> Le GAFI procède à des actualisations plusieurs fois par an, retirant et ajoutant des pays sur les listes noire et grise.

## 2.4 Mesures de vigilance proportionnées au niveau de risque identifié

### 2.4.1 Rappel des exigences du cadre légal

Les mesures de vigilance mises en œuvre par le bureau de change sont définies en fonction du résultat de l'**évaluation individuelle des risques de BC/FT**<sup>25</sup>.

L'évaluation individuelle des risques de BC/FT tient compte :

- de l'évaluation globale des risques du bureau de change et notamment des variables de risque accru ou réduit que cette évaluation retient eu égard aux activités du bureau de change ;
- des particularités du client et de la relation d'affaires ou de l'opération concernée, c'est-à-dire de l'ensemble des informations recueillies par le bureau de change en exécution des obligations de vigilance.

Si un client est catégorisé comme présentant un risque de BC/FT élevé, l'entité doit prendre à son égard des **mesures de vigilance accrue**. Dans certaines hypothèses, l'entité doit obligatoirement appliquer des mesures de vigilance accrue.

Inversement, si un client présente un **risque faible**, l'entité *peut* appliquer des mesures de vigilance simplifiée pour autant que l'entité ait prévu cette catégorie.

Le bureau de change doit, en toute hypothèse, **être en mesure de démontrer** à la FSMA que les mesures de vigilance qu'il a appliquées sont appropriées au regard du risque de BC/FT identifié<sup>26</sup>.

### 2.4.2 Constats

La FSMA a constaté :

- que les catégories de risques n'étaient pas suffisamment connues par le personnel des bureaux de change et/ou par l'AMLCO ;

---

<sup>25</sup> Article 19, § 2, de la loi AML.

<sup>26</sup> Article 19, § 2 de la loi AML.



- que certains bureaux de change n'effectuaient pas systématiquement ou entièrement une analyse individuelle des risques ;
- qu'un bureau de change ne vérifiait pas si les transactions étaient en adéquation avec les caractéristiques du client et les informations fournies ;
- qu'un bureau de change n'appliquait pas ses procédures de détection des opérations atypiques ;
- qu'un bureau de change ne récoltait pas les informations nécessaires lui permettant de mettre en œuvre les mesures de vigilance pour détecter les opérations atypiques.

### 2.4.3 Bonne pratique

Eu égard aux constats posés, la FSMA recommande la bonne pratique suivante en ce qui concerne la mise en œuvre de mesures de vigilance proportionnées :

#### ↳ **Faites preuve d'esprit critique**

La réalisation de l'évaluation individuelle des risques et la mise en œuvre subséquente des mesures de vigilance appropriées n'est pas une bonne pratique mais une obligation légale.

La réalisation de l'évaluation individuelle est un exercice de terrain qui requiert de faire preuve d'esprit critique. Les entités assujetties doivent veiller à ce que leur personnel comprenne l'importance d'une évaluation individuelle correctement réalisée, connaisse les critères retenus dans les procédures permettant de classer les clients et ait le réflexe d'aller rechercher ces critères en cas de doute.

## 2.5 Procédures assurant le respect des mesures d'embargos

### 2.5.1 Rappel des exigences du cadre légal

Les bureaux de change doivent établir et appliquer des mesures qui leur permettent de respecter les **dispositions contraignantes relatives aux embargos financiers**<sup>27</sup>.

Les mesures d'embargos financiers, de gel des avoirs ou d'autres mesures contraignantes (généralement désignées ensemble les « sanctions financières ») et les devoirs de vigilance imposés dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, le financement du terrorisme ou le

---

<sup>27</sup> Cette notion est définie à l'article 4, 6° de la loi AML (ci-après « Dispositions contraignantes »).

financement de la prolifération des armes de destruction massive doivent être respectés et mis en œuvre indépendamment de toute analyse de risque.

Les bureaux de change doivent définir et mettre en œuvre des politiques, des procédures ou des mesures internes appropriées pour se conformer aux dispositions contraignantes<sup>28</sup>. La **politique d'acceptation des clients** doit permettre également de mettre en œuvre les Dispositions contraignantes<sup>29</sup>.

En outre, les bureaux de change doivent mettre en œuvre un **système de surveillance** permettant de s'assurer du respect des Dispositions contraignantes<sup>30</sup>.

L'ensemble du personnel doit disposer d'une connaissance suffisante en la matière, des procédures internes de détection et de la manière de réagir dans le cas où une opération concernée porterait atteinte à une sanction financière<sup>31</sup>.

Enfin, la FSMA rappelle que l'Administration générale de la Trésorerie (SPF Finances) doit être informée des infractions (présumées) aux sanctions financières.

## 2.5.2 Constats

La FSMA a constaté qu'au moins un bureau de change n'avait pas établi de politiques, procédures ou de mesures internes lui permettant de respecter les dispositions contraignantes relatives aux embargos financiers.

En outre, ce bureau de change ne disposait pas d'un système de surveillance en matière d'embargos financiers.

Cette situation a conduit à ce qu'un client puisse échanger des roubles alors qu'il existait dans le chef de cette personne des indices concordants de l'existence de liens avec le régime russe faisant l'objet de sanctions internationales, et ce sans que la moindre question ne soit posée par le bureau de change.

---

<sup>28</sup> Article 8, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> de la loi AML.

<sup>29</sup> Article 9, § 3 du Règlement du 3 juillet 2018.

<sup>30</sup> Article 24 du Règlement du 3 juillet 2018.

<sup>31</sup> Article 11, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2 de la loi AML.

### 3 Conclusions

---

Malgré le renforcement des dispositifs de prévention LBC/FT réalisés suite aux contrôles précédents, les inspections ont démontré qu'il existe encore une marge de progression de l'ensemble du secteur des bureaux de change, spécialement en ce qui concerne la mise en application des procédures, politiques et mesures internes définies par les bureaux.

La FSMA rappelle qu'il n'est pas suffisant de disposer d'une organisation « sur papier » : seule la mise en œuvre des mesures organisationnelles définies par le bureau de change permet effectivement de lutter contre l'utilisation du secteur financier à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

La FSMA poursuivra en 2025 ses actions de contrôle à l'égard du secteur des bureaux de change, et spécialement afin de vérifier l'effectivité et l'efficacité de la mise en œuvre des mesures annoncées par ceux-ci suite aux inspections afin d'améliorer leur organisation.

Si nécessaire, la FSMA fera usage des pouvoirs qui lui sont dévolus par la loi AML<sup>32</sup>, en formulant des mesures de redressement (injonctions, astreintes, remplacement d'administrateurs/gérants, suspension de l'activité voire la radiation du bureau gravement défaillant) et/ou en infligeant des amendes administratives.

---

<sup>32</sup> Articles 101 et 102 de la loi AML.