
FSMA_2018_12 du 7/08/2018

Mise en œuvre d'une approche fondée sur les risques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

Champ d'application:

Les entités établies en Belgique qui relèvent des compétences de contrôle de l'Autorité des services et marchés financiers (ci-après « FSMA ») visées à l'article 5, § 1^{er}, 11° à 20°, 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, ci-après dénommées « entités assujetties », c'est-à-dire :

- les entreprises d'investissement de droit belge agréées en qualité de sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement au sens de l'article 6, § 1^{er}, 2°, de la loi du 25 octobre 2016 relative à l'accès à l'activité de prestation de services d'investissement et au statut et au contrôle des sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement ;
- les succursales en Belgique des sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement étrangères relevant du droit d'un autre État membre visées à l'article 70 de la loi du 25 octobre 2016 précitée et les succursales en Belgique des sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement étrangères relevant du droit d'un pays tiers visées au titre III, chapitre II, section III, de la même loi ;
- les sociétés de gestion d'organismes de placement collectif de droit belge visées à la partie 3, livre 2, de la loi du 3 août 2012 relative aux organismes de placement collectif qui répondent aux conditions de la Directive 2009/65/CE et aux organismes de placement en créances ;
- les succursales en Belgique de sociétés de gestion d'organismes de placement collectif étrangères visées à l'article 258 de la loi du 3 août 2012 précitée ;
- les sociétés de gestion d'organismes de placement collectif alternatifs de droit belge visées à l'article 3, 12°, de la loi du 19 avril 2014 relative aux organismes de placement collectif alternatifs et à leurs gestionnaires ;
- les succursales en Belgique de sociétés de gestion d'organismes de placement collectif alternatifs étrangères visées aux articles 114, 117 et 163 de la loi du 19 avril 2014 précitée ;
- les sociétés d'investissement de droit belge visées à l'article 3, 11°, de la loi du 3 août 2012 précitée, pour autant que, et dans la mesure où, ces organismes assurent la commercialisation de leurs titres, au sens de l'article 3, 22°, c), et 30°, de la même loi ;

- les sociétés d'investissement en créances de droit belge visées à l'article 271/1 de la loi du 3 août 2012 précitée, pour autant que, et dans la mesure où, ces organismes assurent la commercialisation de leurs titres ;
- les sociétés d'investissement de droit belge visées à l'article 3, 11°, de la loi du 19 avril 2014 précitée, pour autant que, et dans la mesure où, ces organismes assurent la commercialisation de leurs titres, au sens de l'article 3, 26°, de la même loi ;
- les plateformes de financement alternatif visées par la loi du 18 décembre 2016 organisant la reconnaissance et l'encadrement du crowdfunding et portant des dispositions diverses en matière de finances ;
- les opérateurs de marché organisant les marchés réglementés belges visés à l'article 3, 3°, de la loi du 21 novembre 2017 relative aux infrastructures des marchés d'instruments financiers et portant transposition de la Directive 2014/65/UE (anciennement, « entreprises de marché » visées à l'article 3 de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers), sauf en ce qui concerne leurs missions de nature publique ;
- les personnes établies en Belgique qui exécutent, à titre professionnel, des opérations d'achat ou de vente au comptant de devises sous forme d'espèces ou de chèques libellés en devises ou par l'utilisation d'une carte de crédit ou de paiement, visées à l'article 102, alinéa 2, de la loi du 25 octobre 2016 relative à l'accès à l'activité de prestation de services d'investissement et au statut et au contrôle des sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement ;
- les courtiers en services bancaires et d'investissement visés à l'article 4, 4°, de la loi du 22 mars 2006 relative à l'intermédiation en services bancaires et en services d'investissement et à la distribution d'instruments financiers, ainsi que les succursales en Belgique de personnes exerçant des activités équivalentes relevant du droit d'un autre État membre ;
- les planificateurs financiers indépendants visés à l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 25 avril 2014 relative au statut et au contrôle des planificateurs financiers indépendants et à la fourniture de consultations en planification financière par des entreprises réglementées, ainsi que les succursales en Belgique de personnes exerçant des activités équivalentes relevant du droit d'un autre État membre ;
- les intermédiaires d'assurances visés à la partie 6 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, qui exercent leurs activités professionnelles, en dehors de tout contrat d'agence exclusive, dans une ou plusieurs branches d'assurance-vie visées à l'annexe II à la loi du 13 mars 2016 relative au statut et au contrôle des entreprises d'assurance ou de réassurance, ainsi que les succursales en Belgique de personnes exerçant des activités équivalentes relevant du droit d'un autre État membre ;
- les prêteurs au sens de l'article I.9, 34°, du Code de droit économique, qui sont établis en Belgique et exercent les activités de crédit à la consommation ou de crédit hypothécaire visées au livre VII, titre 4, chapitres 1^{er} et 2, du même Code, ainsi que les succursales en Belgique de personnes exerçant des activités équivalentes relevant du droit d'un autre État membre.

Résumé/Objectifs:

La présente circulaire fixe les mesures afférentes à l'application des dispositions de la loi du 18 septembre 2017 précitée concernant la mise en œuvre, par les entités assujetties, d'une approche fondée sur les risques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (ci-après, « LBC/FT »). Elle précise également les attentes de la FSMA relatives à la mise en œuvre de ces dispositions et certaines actions de contrôle que la FSMA entend mener pour s'assurer du respect de ces dispositions.

Structure:

Introduction

1. Mise en œuvre d'une approche fondée sur les risques en matière de LBC/FT

1.1. Evaluation globale des risques

- 1.1.1. Identification des risques de BC/FT
- 1.1.2. Evaluation des risques de BC/FT
- 1.1.3. Catégorisation des risques de BC/FT

1.2. Définition d'un cadre organisationnel approprié

1.3. Evaluation individuelle des risques

- 1.3.1. Identification des risques de BC/FT
- 1.3.2. Evaluation des risques de BC/FT
- 1.3.3. Classification des clients dans les catégories de risques

1.4. Application de mesures de vigilance appropriées aux risques identifiés

1.5. Documentation et mise à jour

2. Contrôle de la mise en œuvre

Madame,

Monsieur,

Par la présente circulaire, la FSMA entend fixer les mesures afférentes à l'application des dispositions 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 ce qui concerne la mise en œuvre, par les entités assujetties, d'une approche fondée sur les risques en matière de LBC/FT. La FSMA entend également préciser ses attentes relatives à la mise en œuvre de ces dispositions par les entités assujetties ainsi que certaines actions de contrôle qu'elle compte mener pour s'assurer du respect de ces dispositions.

Introduction

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 (ci-après « **la Loi** ») est entrée en vigueur le 16 octobre 2017. Elle assure la transposition en droit belge de la Directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme¹ et la mise en œuvre des Normes internationales du Groupe d'action financière sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération (ci-après, « **Recommandations du GAFI** »), telles que révisées en février 2012.

Une des évolutions les plus importantes en matière de LBC/FT tant au niveau européen que dans le cadre des Recommandations du GAFI est le renforcement de l'approche fondée sur les risques. Pour les entités assujetties, cela implique que toutes les mesures qu'elles prennent – tant sur le plan organisationnel que dans le cadre de la vigilance qu'elles appliquent à l'égard de leur clientèle et des opérations – visent à réduire le risque qu'elles puissent être utilisées de manière abusive à des fins de blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme (ci-après, « **BC/FT** »). Au niveau belge, l'obligation de mettre en œuvre une approche fondée sur les risques en matière de LBC/FT a notamment été transposée dans les articles 7, 16 et 17 de la Loi, d'une part, et dans le Titre 2 du règlement de la FSMA du 3 juillet 2018 relatif à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (ci-après le « **règlement de la FSMA** »), d'autre part.

Conformément à l'article 7 de la Loi, les entités assujetties doivent mettre en œuvre une approche fondée sur les risques en matière de LBC/FT. On entend par « approche fondée sur les risques », une approche par laquelle les entités assujetties identifient, évaluent et comprennent les risques de BC/FT auxquels elles sont exposées et prennent des mesures de LBC/FT qui sont proportionnées à ces risques².

Le principal objectif de l'approche fondée sur les risques est d'assurer une allocation optimale des ressources dédiées à la LBC/FT et, de cette manière, une efficacité aussi grande que possible de la prévention du BC/FT. Ainsi, le principe général de l'approche fondée sur les risques permet aux entités assujetties d'appliquer des mesures de vigilance simplifiées lorsqu'elles identifient des cas de risques faibles, de sorte que les ressources ainsi libérées puissent être allouées à l'application obligatoire de mesures de vigilance accrues lorsqu'elles identifient des cas de risques élevés.

¹ Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission.

² Orientations communes, au titre des articles 17 et 18, paragraphe 4, de la directive (UE) 2015/849, sur les mesures de vigilance simplifiées et renforcées à l'égard de la clientèle et sur les facteurs que les établissements de crédit et les établissements financiers devraient prendre en considération lorsqu'ils évaluent les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme associés aux relations d'affaires individuelles et aux transactions conclues à titre occasionnel du 26 juin 2017, réf. JC 2017/37. Ce texte est disponible sur le site internet de la FSMA (https://www.fsma.be/sites/default/files/public/content/FR/circ/2018/fsma_2018_03-1_fr.pdf).

Il découle de ce qui précède que la mise en œuvre d'une approche fondée sur les risques par les entités assujetties se base sur une connaissance approfondie, documentée et mise à jour, des risques de BC/FT auxquels elles sont exposées et une compréhension de ceux-ci. L'approche fondée sur les risques se base sur une évaluation des risques à un double niveau : une *évaluation globale des risques*³ à l'échelle de l'entreprise, et une *évaluation individuelle des risques*⁴ au niveau de chaque client.

La mise en œuvre de l'approche fondée sur les risques par les entités assujetties constitue un processus qui se décline en 4 étapes successives :

1. Evaluation globale des risques

Les entités assujetties réalisent, dans un premier temps, une évaluation globale des risques de BC/FT auxquels elles sont exposées. Cette évaluation des risques à l'échelle de l'entreprise (ou « *business-wide risk assessment* ») consiste à identifier et à évaluer les risques de BC/FT auxquels les entités assujetties sont exposées.

Dans le prolongement de l'évaluation globale des risques, les entités assujetties définissent des catégories de risques⁵ – l'objectif étant de regrouper au sein d'une même catégorie les situations qui appellent des mesures de vigilance identiques.

2. Définition du cadre organisationnel

Sur la base de l'évaluation globale des risques et de la catégorisation des risques, les entités assujetties définissent un cadre organisationnel approprié aux risques de BC/FT qu'elles ont identifiés. A cette fin, elles définissent des politiques, des procédures et des mesures de contrôle interne appropriées aux risques de BC/FT auxquels elles sont exposées. Elles définissent notamment les mesures de vigilance qu'elles appliqueront à chaque catégories de risques.

3. Evaluation individuelle des risques

Les entités assujetties réalisent, avant d'entrer en relation d'affaires ou d'effectuer une opération occasionnelle pour un client, une évaluation individuelle des risques au niveau du client. Cette évaluation individuelle des risques consiste à identifier et à évaluer les risques associés à la situation donnée, tenant compte, notamment, des particularités du client et de la relation d'affaires ou de l'opération concernée.

Les entités assujetties se basent sur les résultats de leur évaluation individuelle des risques pour déterminer le niveau de risque de BC/FT et les mesures de vigilance appropriées qu'elles appliqueront aux opérations effectuées par le client, dans le cadre d'une relation d'affaires ou de manière occasionnelle. A cette fin, les entités assujetties classent le client dans une des catégories de risques définies dans le prolongement de l'évaluation globale des risques, étant entendu qu'un même client pourrait être classé dans différentes catégories de risques selon le type d'opérations que le client effectue dans le cadre d'une relation d'affaire ou de manière occasionnelle, l'objectif étant d'appliquer les mesures de vigilance appropriées aux opérations effectuées.

³ Articles 16 et 17 de la Loi.

⁴ Article 19, § 2, de la Loi.

⁵ Article 4 du règlement de la FSMA.

4. Application de mesures de vigilance appropriées aux risques de BC/FT

Conformément aux dispositions du Livre II, Titre 3, de la Loi, les entités assujetties appliquent aux opérations effectuées par le client, dans le cadre d'une relation d'affaires ou de manière occasionnelle, les mesures de vigilance (standard, accrue ou simplifiée) correspondant à la catégorie de risques dans laquelle les entités assujetties ont classé le client, et ce, en exécution du cadre organisationnel qu'elles ont défini à l'étape 2.

Ce processus en quatre étapes est davantage détaillé à la section 1 de la présente circulaire et schématisé en annexe 1.

1. Mise en œuvre d'une approche fondée sur les risques

1.1. Evaluation globale des risques

1.1.1. Principes

1.1.1.1. Evaluation à l'échelle de l'entreprise

La mise en œuvre d'une approche fondée sur les risques en matière de LBC/FT commence par une évaluation des risques de BC/FT à l'échelle de l'entreprise (ou « *business-wide risk assessment* »).

A cette fin, les entités assujetties réalisent une **évaluation globale des risques**, conformément à l'article 16 de la Loi. Il s'agit d'un processus en deux étapes qui consiste, dans un premier temps, à identifier les risques de BC/FT auxquels les entités assujetties sont exposées et, ensuite, à évaluer ces risques. L'évaluation des risques de BC/FT à l'échelle de l'entreprise permet aux entités assujetties d'identifier les situations les exposant à un risque de BC/FT et la mesure de cette exposition afin de leur permettre de cibler les situations générant des risques de BC/FT plus élevés sur lesquelles elles devraient concentrer la LBC/FT.

1.1.1.2. Proportionnalité

Les mesures prises par les entités assujetties pour identifier et évaluer les risques de BC/FT auxquels elles sont exposées doivent être proportionnées à leur nature et leur taille⁶. Les entités assujetties qui ne proposeraient pas de produits ou de services complexes et dont l'exposition internationale serait limitée ou nulle, pourraient ne pas avoir besoin d'une évaluation globale des risques complexe ou sophistiquée.

1.1.1.3. Portée de l'évaluation globale des risques

Conformément à l'article 3 du règlement de la FSMA, l'évaluation globale des risques réalisée par les entités assujetties doit porter sur les activités réglementées exercées par l'entité assujettie en Belgique, ainsi que ces mêmes activités lorsqu'elles sont exercées en libre prestation de services dans un autre État membre ou dans un pays tiers et, le cas échéant, être cohérente compte tenu des autres activités qu'elle exerce. La notion d'« activité réglementée » vise une activité exercée par une entité assujettie et qui relève des compétences de contrôle de la FSMA en vertu de l'article 85, § 1, 4°, de la Loi⁷. Par exemple, l'évaluation globale des risques d'une entité assujettie qui cumule l'exercice d'activités de courtier d'assurances et d'agent immobilier doit, sous l'angle du contrôle exercé par la FSMA, couvrir son activité de courtier d'assurances – qui est une activité réglementée au sens du règlement de la FSMA – et être cohérente eu égard à son activité d'agent immobilier et aux risques de BC/FT générés par cette dernière.

Les entités assujetties qui ont des filiales ou des succursales dans un autre État membre ou dans un pays tiers, ou qui ont des filiales qui sont des entités assujetties en Belgique, prennent les mesures appropriées pour s'assurer que leurs succursales et filiales procèdent, chacune pour ce qui la concerne, à une évaluation globale des risques de BC/FT auxquels elles sont exposées dans leurs pays d'établissement, et qu'elles lui communiquent leurs évaluations globales des risques⁸, afin qu'elles puissent, le cas échéant, en tenir compte dans leur évaluation globale des risques.

⁶ Article 16, al.1, de la Loi.

⁷ Article 1, al. 1, 5°, du règlement de la FSMA.

⁸ Article 6 du règlement de la FSMA.

1.1.1.4. Responsabilité

Lorsque l'entité assujettie est une personne morale, l'évaluation globale des risques est réalisée, sous la responsabilité de la personne exerçant la fonction d'AMLCO⁹, et approuvée par la direction effective. Lorsque l'entité assujettie est une personne physique, l'évaluation globale des risques est réalisée, sous la responsabilité de la personne exerçant la fonction d'AMLCO et, si cette personne n'est pas l'entité assujettie, approuvée par cette dernière.¹⁰

1.1.2. Processus en deux étapes

Comme mentionné ci-dessus, la réalisation de l'évaluation globale des risques se décompose en deux étapes successives :

- (i) L'identification des risques de BC/FT auxquels l'entité assujettie est exposée ; et
- (ii) L'évaluation des risques identifiés à la première étape.

(i) Identification des risques de BC/FT

Dans un premier temps, les entités assujetties identifient les risques de BC/FT auxquels elles sont objectivement exposées tenant compte de leur activité et de la manière dont elles l'exercent. A cette fin, les entités assujetties prennent en compte différents *facteurs de risques*. On entend par « facteurs de risques », les variables qui, isolément ou ensemble, peuvent augmenter ou diminuer le risque de BC/FT.

Conformément à l'article 16, al. 1 et 2, de la Loi, les entités assujetties doivent obligatoirement tenir compte, dans leur évaluation globale des risques, des **facteurs de risques** suivants :

- les caractéristiques de leurs clientèles ;
- les caractéristiques des produits, services ou opérations qu'elles proposent ;
- les pays ou zones géographiques concernés (notamment ceux dans lesquels elles opèrent ou avec lesquels leurs clients ont des liens) ;
- les canaux de distribution auxquels elles ont recours ;
- les variables énumérées à l'annexe I de la Loi ;
- les facteurs indicatifs d'un risque potentiellement plus élevé visés à l'annexe III de la Loi ; et
- tout autre facteur de risques pertinent.

Les facteurs indicatifs d'un risque potentiellement moins élevé énumérés à l'annexe II de la Loi peuvent également être pris en compte par les entités assujetties dans leur évaluation globale des risques.

Les variables et facteurs de risques visés aux annexes I à III de la Loi sont repris dans le tableau figurant en annexe 2 de la présente circulaire.

En outre, conformément à l'article 16, al. 3, de la Loi, les entités assujetties prennent en compte, dans leur évaluation globale des risques, certaines **sources d'information** telles que :

⁹ L'on entend par "personne exerçant la fonction d'AMLCO" : la ou les personne(s) exerçant la fonction visée à l'article 9, § 2, de la Loi.

¹⁰ Article 3 du règlement de la FSMA.

- l’avis sur les risques de BC/FT pesant sur le secteur financier de l’Union¹¹, formulé par les Autorités européennes de surveillances (ci-après, « AES »), en vertu de l’article 6, paragraphe 5, de la directive (UE) 2015/849 précitée ;
- les « *Orientations communes sur les facteurs de risque* »¹² formulées par les AES en vertu des articles 17 et 18, § 4, de la directive (UE) 2015/849 précitée ;
- les conclusions pertinentes du rapport relatif à l’évaluation supranationale des risques de BC/FT établi par la Commission européenne en vertu de l’article 6 de la directive (UE) 2015/849 précitée¹³ ;
- les conclusions pertinentes des rapports relatifs à l’évaluation nationale des risques de blanchiment de capitaux, d’une part, et de financement du terrorisme, d’autre part, établis par les organes de coordination en application de l’article 68 de la Loi, chacun pour ce qui le concerne ; et
- toute autre information pertinente dont elles disposent.

(ii) Evaluation des risques de BC/FT

Dans un second temps, les entités assujetties évaluent les risques de BC/FT qu’elles ont identifiés.

Pour ce faire, les entités assujetties pourraient attribuer un score à chaque facteur de risques identifié et les combiner afin de déterminer le niveau de risque de BC/FT associé à chaque situation. Ce faisant, les entités assujetties pourraient décider d’attribuer plus de poids à certains facteurs de risques qu’elles estiment particulièrement pertinents. A l’inverse, elles pourraient décider de sous-pondérer certains facteurs de risques qu’elles estiment moins importants.

1.1.3. Catégorisation des risques

Dans le prolongement de l’évaluation globale des risques, les entités assujetties définissent, conformément à l’article 4 du règlement de la FSMA des catégories de risques, en vue d’appliquer des mesures de vigilance appropriées aux risques de BC/FT identifiés.

La catégorisation des risques doit prendre en compte tous les risques de BC/FT identifiés dans le cadre de l’évaluation globale des risques en vue de regrouper au sein d’une même catégorie les situations qui appellent des mesures de vigilance identiques.

¹¹ *Joint Opinion on the risks of money laundering and terrorist financing affecting the Union’s financial sector* du 20 février 2017, réf. JC 2017/07. Ce texte est disponible sur le site web du Comité mixte des AES (<https://esas-joint-committee.europa.eu/>).

¹² *Orientations communes, au titre des articles 17 et 18, paragraphe 4, de la directive (UE) 2015/849, sur les mesures de vigilance simplifiées et renforcées à l’égard de la clientèle et sur les facteurs que les établissements de crédit et les établissements financiers devraient prendre en considération lorsqu’ils évaluent les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme associés aux relations d’affaires individuelles et aux transactions conclues à titre occasionnel* du 26 juin 2017, réf. JC 2017/37. Ce texte est disponible sur le site internet de la FSMA (https://www.fsma.be/sites/default/files/public/content/FR/circ/2018/fsma_2018_03-1_fr.pdf).

¹³ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l’évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pesant sur le marché intérieur et liés aux activités transfrontières du 26 juin 2017, réf. COM/2017/340 final. Ce texte est disponible sur le site internet de la Commission européenne (http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=81272).

Le nombre de catégories de risques devrait dépendre de la taille et de la nature de l'entité assujettie. Néanmoins, dans tous les cas, la catégorisation des risques devrait comprendre au minimum deux catégories de risques : risques standards et risques élevés et, éventuellement, une troisième catégorie de risques : risques faibles. Ceci se justifie pour que les entités assujetties puissent, à tout moment, conformément à l'article 19, § 2, al. 2, de la Loi, appliquer des mesures de vigilance accrues lorsqu'elles identifient des cas de risques élevés alors même que, sur la base de leur évaluation globale des risques, elles ne sont, en théorie, exposées qu'à des situations qui appellent des mesures de vigilance standard. Par exemple, une entité assujettie qui est exposée à des risques de BC/FT homogènes pourrait convenir d'une échelle de risque minimale: [risques standards | risques élevés], par contre, une entité assujettie qui est exposées à des risques de BC/FT moins homogènes, pourrait déterminer une échelle de risques plus large : [risques faibles | risques standards | risques élevés | risques très élevés].

Par ailleurs, conformément à l'article 4, al. 2, du règlement de la FSMA, les entités assujetties veillent à ce que les catégories de risques soient définies de façon à leur permettre, le cas échéant, suite à l'évaluation individuelle des risques réalisée conformément à l'article 19, § 2, de la Loi, de classer le client dans une autre catégorie de risques que celle dans laquelle il devrait théoriquement être classé sur la base de l'évaluation globale des risque. En pratique, il est en effet possible qu'une entité assujettie identifie, dans le cadre de l'évaluation individuelle des risques associés à un client, des facteurs de risques complémentaires, ou qu'elle récolte des informations qui justifient que le client soit classé dans une autre catégorie de risques que celle dans laquelle il devrait être classé, en théorie, sur la base de l'évaluation globale des risques. Ceci implique que les catégories de risques doivent être définies de façon à permettre, dans certains cas, de revoir le classement d'un client en vue d'appliquer aux opérations qu'il effectue, dans le cadre d'une relation d'affaire ou de manière occasionnelle, les mesures de vigilance appropriées.

1.2. Définition d'un cadre organisationnel approprié

Sur la base de l'évaluation globale des risques et de la catégorisation des risques, les entités assujetties définissent et mettent en application, conformément à l'article 8 de la Loi, un **cadre organisationnel approprié**. A cette fin, les entités assujetties définissent des politiques, des procédures et des mesures de contrôle interne appropriées aux risques de BC/FT identifiés.

Les politiques, procédures et mesures de contrôle interne définies par les entités assujetties doivent être efficaces et proportionnées à leur nature et leur taille¹⁴.

Conformément à l'article 17, al.2, de la Loi, les entités assujetties doivent être en mesure de démontrer à la FSMA que les politiques, procédures et mesures de contrôle interne qu'elles ont définies sont appropriées aux risques de BC/FT qu'elles ont identifiés. Ces politiques (en particulier, la politique d'acceptation des clients), procédures et mesures de contrôle interne doivent donc se fonder sur les résultats de l'évaluation globale des risques réalisée conformément à la section 1.1, afin de permettre aux entités assujetties de gérer et d'atténuer efficacement les risques de BC/FT qu'elles auront identifiés.

¹⁴ Article 8, § 1, de la Loi.

Dans ce cadre, conformément à l'article 5 du règlement de la FSMA, les entités assujetties doivent établir un document écrit (sur support papier ou électronique) décrivant la manière dont les risques de BC/FT qu'elles ont identifiés et évalués dans le cadre de l'évaluation globale des risques, sont pris en compte dans le cadre des politiques, procédures et mesures de contrôle interne qu'elles définissent conformément à l'article 8 de la loi. Ce document doit notamment décrire la manière dont les risques de BC/FT sont pris en considération dans la politique d'acceptation des clients visée au Titre 3 du règlement de la FSMA. Les entités assujetties tiennent cet écrit à disposition de la FSMA en vue de satisfaire à l'exigence de preuve visée à l'article 17, alinéa 2, de la Loi (supra).

Compte tenu de l'évolution du cadre légal, les entités assujetties doivent évaluer l'adéquation et la conformité de leur cadre organisationnel existant avec le nouveau cadre légal défini par la Loi. S'il s'avère que leurs politiques, procédures et mesures de contrôle interne existantes sont inappropriées au regard des risques de BC/FT identifiés dans le cadre de l'évaluation globale des risques, les entités assujetties doivent les adapter ou en établir de nouvelles afin de gérer et atténuer les risques de manière adéquate.

1.3. Evaluation individuelle des risques

1.3.1. Principe

La mise en œuvre d'une approche fondée sur les risques requiert ensuite la réalisation par chaque entité assujettie d'une évaluation des risques au niveau de chaque client.

Il s'agit d'une nouveauté substantielle de la Loi. Désormais, toutes les mesures de vigilance – en ce compris les mesures visant à identifier les clients, leurs mandataires et leurs bénéficiaires effectifs et à vérifier l'identité de ces personnes – doivent être fonction d'une évaluation individuelle des risques de BC/FT associés à chaque client, étant entendu que le niveau de risque associé à chaque client pourrait varier en fonction des opérations que le client effectue, dans le cadre d'une relation d'affaire ou de manière occasionnelle.

A cette fin, les entités assujetties réalisent une **évaluation individuelle des risques**, conformément à l'article 19, § 2, al. 1, de la Loi, tenant compte, notamment des particularités du client et de la relation d'affaires ou de l'opération concernée.

L'évaluation globale des risques visée à la section 1.1 ci-dessus définit donc le cadre général théorique, dans lequel l'évaluation individuelle des risques doit s'inscrire.

1.3.2. Processus en deux étapes

La réalisation de l'évaluation individuelle des risques se décompose en deux étapes successives :

- (i) L'identification des risques de BC/FT; et
- (ii) L'évaluation des risques identifiés à la première étape.

(i) Identification des risques de BC/FT

Dans un premier temps, les entités assujetties identifient les risques de BC/FT associés à la situation donnée. A cette fin, conformément à l'article 19, § 2, al. 1, de la Loi, elles tiennent compte des éléments suivants :

- des particularités du client et de la relation d'affaires ou de l'opération concernée ;
- de l'évaluation globale des risques ;
- des variables énumérées à l'annexe I de la Loi ; et
- des facteurs indicatifs d'un risque potentiellement plus élevé visés à l'annexe III de la Loi.

Les facteurs indicatifs d'un risque potentiellement moins élevé énumérés à l'annexe II de la Loi ([annexe 2](#)) peuvent également être pris en compte par les entités assujetties dans la réalisation de cet exercice.

(ii) Evaluation des risques de BC/FT

Dans un second temps, les entités assujetties évaluent les risques de BC/FT qu'elles ont identifiés à l'étape précédente.

Pour ce faire, l'une des façons de procéder est d'attribuer un score à chaque facteur de risques identifié et à les combiner afin de déterminer le niveau de risque de BC/FT. Comme le soulignent les Orientations communes sur les facteurs de risque précitées, lorsque les entités assujetties pondèrent les facteurs de risques, elles « *devraient porter un jugement éclairé sur la pertinence des différents facteurs de risque dans le cadre d'une relation d'affaires ou d'une transaction conclue à titre occasionnel. (...) par exemple, les établissements peuvent décider que les liens personnels d'un client avec un pays ou territoire associé à un risque plus élevé de BC/FT sont moins pertinents au regard des caractéristiques du produit demandé* ». En outre, elles soulignent également que : « *le poids accordé à chacun de ces facteurs est susceptible de varier d'un produit à l'autre et d'un client à l'autre (ou d'une catégorie de client à l'autre) et d'un établissement à l'autre. Lorsqu'ils pondèrent les facteurs de risque, les établissements devraient veiller :*

- *à ce que la pondération ne soit pas influencée de manière excessive par un seul facteur;*
- *à ce que la notation du risque ne soit pas influencée par des considérations d'ordre économique ou de profit;*
- *à ce que la pondération ne crée pas à une situation dans laquelle il est impossible de classer une relation d'affaires comme présentant un risque élevé;*
- *à ce que la pondération de l'établissement ne puisse pas l'emporter sur les dispositions de la directive (UE) 2015/849 ou du droit national concernant les situations qui présentent toujours un risque élevé de blanchiment de capitaux; et*
- *à ce qu'ils puissent, si nécessaire, annuler toute notation de risque générée automatiquement. Les raisons de la décision d'annulation de ces notations devraient être documentées de manière adéquate »¹⁵.*

¹⁵ Orientations sur les facteurs de risque, marginaux 36 et 37, p. 18.

1.3.3. Classement des risques dans les catégories de risques

Dans le prolongement de l'évaluation individuelle des risques, les entités assujetties classent le client dans une des catégories de risques définies à la suite de l'évaluation globale des risques (cf. section 1.1 ci-dessus), étant entendu qu'un même client pourrait être classé dans différentes catégories de risques selon le type d'opérations que le client effectue dans le cadre d'une relation d'affaire ou de manière occasionnelle. Cette classification permet aux entités assujetties de déterminer, conformément au cadre organisationnel qu'elles ont défini (cf. section 1.2)- en particulier, conformément à la politique d'acceptation des clients- le niveau de vigilance (standard, accrue ou simplifiée) à appliquer aux opérations effectuées par le client, dans le cadre d'une relation d'affaires ou de manière occasionnelle.

1.4. Application de mesures de vigilance appropriées aux risques identifiés

L'évaluation individuelle des risques permet, d'une part, aux entités assujetties, de classer le client dans une des catégories de risques définies dans le prolongement de l'évaluation globale des risques (cf. section 1.3.3) et, d'autre part, conformément au Titre 3 de la Loi, d'appliquer aux opérations effectuées par le client, dans le cadre d'une relation d'affaires ou de manière occasionnelle, conformément au cadre organisationnel défini (cf. section 1.2), le niveau de vigilance (standard, accrue ou simplifiée) approprié.

Le principe général de l'approche fondée sur les risques permet aux entités assujetties, conformément à l'article 19, § 2, al. 2, de la Loi d'appliquer des mesures de vigilance simplifiées lorsqu'elles identifient des cas de risques faibles, de sorte que les ressources ainsi libérées puissent être allouées à l'application obligatoire de mesures de vigilance accrues lorsqu'elles identifient des cas de risques élevés.

Les obligations de vigilance sont définies au Titre 3 de la Loi et précisées à la Section 2 du règlement de la FSMA.

Par ailleurs, les *Orientations communes sur les facteurs de risque*¹⁶ précitées établissent une liste non-exhaustive de mesures de vigilance accrues ou simplifiées qui peuvent être appliquées selon que le niveau de risque identifié est, respectivement, accru ou faible.

1.5. Documentation et mise à jour

L'article 17 de la Loi prévoit l'obligation pour les entités assujetties de documenter, de mettre à jour et de tenir leur évaluation globale des risques à disposition de la FSMA.

1.5.1. Documentation

Conformément à l'article 17 de la Loi et à l'article 3, 3°, du règlement de la FSMA, l'évaluation globale des risques doit être documentée, et faire l'objet d'une procédure spécifique qui en détermine les modalités, en ce compris celles de sa mise à jour. L'évaluation globale des risques devrait donc être consignée par écrit et sur un support qui permet de s'y reporter aisément à l'avenir et assure la reproduction à l'identique de cette évaluation (qu'il s'agisse d'un support papier ou électronique). Ce document devrait comporter notamment les éléments suivants :

¹⁶ *Orientations communes, au titre des articles 17 et 18, paragraphe 4, de la directive (UE) 2015/849, sur les mesures de vigilance simplifiées et renforcées à l'égard de la clientèle et sur les facteurs que les établissements de crédit et les établissements financiers devraient prendre en considération lorsqu'ils évaluent les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme associés aux relations d'affaires individuelles et aux transactions conclues à titre occasionnel* du 26 juin 2017, réf. JC 2017/37. Ce texte est disponible sur le site internet de la FSMA (https://www.fsma.be/sites/default/files/public/content/FR/circ/2018/fsma_2018_03-1_fr.pdf).

- la méthodologie qui a été utilisée pour réaliser l'évaluation globale des risques ;
- le cas échéant, une description de la manière dont l'évaluation globale des risques s'intègre dans le système plus large de gestion des risques de l'entité assujettie, ainsi que de la manière dont la dimension de groupe est intégrée dans l'évaluation globale des risques ;
- une description des modalités de suivi et de mise à jour de l'évaluation globale des risques ; et
- une description de la mesure dans laquelle l'AMLCO, le cas échéant, le *compliance officer*, la direction effective, et les éventuels autres intervenants, ont participé à l'évaluation globale des risques, et à son processus d'approbation.

1.5.2. Mise à jour

Conformément à l'article 17, al.1, de la Loi et à l'article 3, 3°, du règlement de la FSMA, l'évaluation globale des risques doit être mise à jour. La personne exerçant la fonction d'AMLCO doit revoir au moins chaque année l'évaluation globale des risques pour s'assurer qu'elle reste à jour, mentionner ses conclusions et, le cas échéant, les mises à jour à opérer dans le rapport d'activité qu'il établit conformément à l'article 8 du règlement de la FSMA. Ceci se justifie dès lors que les risques de BC/FT auxquels les entités assujetties sont exposées sont susceptibles d'évoluer dans le temps.

Par ailleurs, l'évaluation globale des risques doit être actualisée chaque fois que se produit un événement susceptible d'avoir une influence significative sur un ou plusieurs risques de BC/FT auxquels l'entité assujettie est exposée (notamment afin d'y intégrer d'éventuels risques émergents de BC/FT).

La mise à jour de l'évaluation globale des risques implique, le cas échéant, que soient également mises à jour les évaluations individuelles de risques visées à l'article 19, § 2, alinéa 1^{er}, de la Loi. De même, la mise à jour de l'évaluation globale des risques devrait conduire l'entité assujettie à s'interroger sur la pertinence et l'efficacité des mesures organisationnelles qu'elle a adoptées conformément à la section 1.2 et, au besoin, à les adapter.

Enfin, conformément à l'article 17 de la Loi, l'évaluation globale des risques et ses mises à jour doivent être tenues à la disposition de la FSMA.

2. Contrôle de la mise en œuvre

La Loi est entrée en vigueur le 16 octobre 2017, ce qui signifie que les entités assujetties devraient déjà avoir mis en œuvre une approche fondée sur les risques en matière de LBC/FT.

Considérant que la mise en œuvre d'une approche fondée sur les risques en matière de LBC/FT peut être un processus assez lourd – en fonction de la nature et des activités des entités assujetties – la FSMA procédera au suivi de la mise en œuvre concrète de cette obligation en deux phases réparties dans le temps.

Dans un premier temps, au début du dernier trimestre de l'année 2018, la FSMA enverra aux entités assujetties un questionnaire en vue d'obtenir un état des lieux de la mise en œuvre, en leur sein, de l'approche fondée sur les risques en matière de LBC/FT, en mettant l'accent sur la réalisation de l'évaluation globale des risques, visée à la section 1.1, et le cadre organisationnel défini conformément à la section 1.2 de la présente circulaire. Les réponses au questionnaire permettront à la FSMA de définir le profil de risques des entités assujetties ou des groupes d'entités assujetties présentant des caractéristiques similaires (« *clusters* »), et détermineront les priorités de son action de contrôle.

Dans un second temps, la FSMA réalisera, tout au long de l'année 2019, une première vague de contrôle (sur pièces et sur place) pour s'assurer de la mise en œuvre par les entités assujetties des dispositions relatives à l'approche fondée sur les risques en matière de LBC/FT.

Nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, en l'assurance de notre considération distinguée.

Le Président,

JEAN-PAUL SERVAIS

Annexes :

- [FSMA 2018 12-1 : Résumé schématique de la mise en œuvre](#)
- [FSMA 2018 12-2 : Listes des facteurs de risques et variables visés aux annexes I à III de la Loi](#)