

Circulaire

Bruxelles, le 24 janvier 2018

Référence : NBB_2018_02

vos correspondant :

Catherine Terrier

tél. +32 2 221 45 32 – fax +32 2 221 31 04

catherine.terrier@nbb.be

Évaluation globale des risques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

Champ d'application

Toutes les entreprises qui sont soumises au contrôle de la Banque nationale de Belgique et qui tombent dans le champ d'application 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, à savoir notamment :

- *tous les établissements de crédit, y compris les succursales UE et non UE ;*
- *toutes les sociétés de bourse, y compris les succursales UE et non UE ;*
- *toutes les entreprises d'assurance qui disposent de l'agrément pour exercer les activités d'assurance-vie, y compris les succursales UE et non UE ;*
- *tous les établissements de paiement et tous les établissements de monnaie électronique de droit belge, y compris les succursales établies en Belgique d'établissements UE et non UE, ainsi que les établissements de paiement et les établissements de monnaie électronique qui disposent d'un agrément dans un autre pays de l'Espace économique européen et qui sont tenus de désigner un point de contact central en Belgique ;*
- *tous les organismes de liquidation visés par la loi du 18 septembre 2017.*

Résumé/Objectif

Par la présente circulaire, la Banque nationale de Belgique (ci-après « la Banque ») entend, d'une part, fournir des informations sur ses attentes en matière d'évaluation globale des risques à effectuer par les établissements financiers conformément aux articles 16 et 17 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 la « loi BC/FT »). D'autre part, la circulaire a également pour objet de demander aux établissements financiers certaines informations qui doivent permettre à la Banque d'exercer un contrôle ciblé du respect de cette obligation.

Structure

1. Introduction
2. Contexte
3. Gouvernance
4. Processus
5. Communication à la Banque

Madame,
Monsieur,

Par la présente circulaire, nous entendons préciser les attentes de la Banque en matière d'évaluation globale des risques à effectuer par les établissements financiers en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (ci-après « BC/FT »), et nous vous invitons par ailleurs à remplir et à transmettre à la Banque deux annexes – qui ont pour but de fournir un aperçu de la manière dont ce processus a été mis en œuvre concrètement par votre établissement.

1. Introduction

Le 16 octobre 2017 entrait en vigueur la loi BC/FT¹.

L'article 16 de cette loi prévoit que les entités assujetties sont tenues de prendre des mesures appropriées et proportionnées à leur nature et à leur taille pour identifier et évaluer les risques de BC/FT auxquels elles sont exposées. À cet égard, les entités doivent tenir compte des caractéristiques de leurs clientèles, des produits, services ou opérations qu'elles proposent, des pays ou zones géographiques concernées, ainsi que des canaux de distribution auxquels elles ont recours.

L'article 17 de la loi BC/FT énonce que cette évaluation globale des risques doit être documentée, mise à jour et tenue à la disposition de la Banque.

Par ailleurs, les établissements financiers doivent être en mesure de démontrer à la Banque que les politiques, les procédures et les mesures de contrôle interne qu'ils définissent conformément à l'article 8 de la loi BC/FT, y compris, le cas échéant, les politiques d'acceptation des clients, sont appropriées au regard des risques de BC/FT qu'ils ont identifiés. La mise à jour de l'évaluation globale des risques implique, le cas échéant, que soient également mises à jour les évaluations individuelles des risques visées à l'article 19, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi BC/FT.

2. Contexte

L'exigence de disposer d'une approche fondée sur les risques en matière de prévention du BC/FT constitue l'un des fers de lance des recommandations du GAFI adoptées en 2012 et de la directive « BC/FT » (UE) 2015/849 du 20 mai 2015. Au niveau belge, cette obligation a notamment été transposée dans les articles 16 et 17 de la loi BC/FT, d'une part, et dans le titre 2 du règlement de la Banque du 21 novembre 2017 relatif à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme² (ci-après le « règlement BC/FT »), d'autre part.

L'évaluation globale des risques que les établissements financiers sont tenus d'effectuer dans ce cadre constitue un instrument qui doit leur permettre d'identifier et de gérer de manière appropriée les risques inhérents en matière de BC/FT auxquels ils sont exposés ou, le cas échéant, de les limiter. L'approche fondée sur les risques permet également aux établissements de prendre des mesures moins poussées dans des situations où ces risques sont faibles, de sorte que les ressources ainsi libérées peuvent être

¹ 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, disponible sur le site internet de la Banque (www.nbb.be).

² Règlement de la Banque nationale de Belgique du 21 novembre 2017 relatif à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, disponible sur le site internet de la Banque (www.nbb.be).

allouées à l'application obligatoire de mesures renforcées à l'égard des situations où les risques sont plus élevés. Ce faisant, l'allocation des ressources disponibles peut être optimisée.

Il découle de ce qui précède qu'une approche appropriée fondée sur les risques commence par l'acquisition d'une connaissance approfondie et actualisée des risques de BC/FT auxquels est exposé l'établissement, d'une part, et par une compréhension de ces risques, d'autre part.

Conformément à l'article 3 du règlement BC/FT, l'évaluation globale des risques doit porter sur toutes les activités de l'établissement établi en Belgique qui est soumis à la législation en matière de BC/FT, y compris ses activités transfrontières exercées dans le cadre de la libre circulation des services.

Lorsque l'établissement opère au sein d'un groupe, l'article 6 du règlement BC/FT prévoit que l'ensemble de ses succursales et de ses filiales transmettent leur évaluation globale des risques à l'établissement, afin que ce dernier puisse en tenir compte lors de la détermination de la politique globale des risques au niveau du groupe. À cet égard, le règlement BC/FT prévoit que les établissements de paiement et les établissements de monnaie électronique sont tenus de veiller également à ce qu'il soit procédé à une évaluation globale des risques de BC/FT liés aux activités qu'ils exercent dans un autre État membre ou dans un pays tiers par l'intermédiaire d'une ou plusieurs personnes qui y sont établies et les y représentent (par exemple, un réseau d'agents, etc.).

Lorsque cela s'avère pertinent pour leur secteur, les établissements financiers sont tenus, dans l'évaluation globale des risques, de tenir compte au minimum³ :

- des variables énoncées à l'annexe I de la loi BC/FT;
- des facteurs indicatifs d'un risque potentiellement plus élevé énoncés à l'annexe III de la loi BC/FT;
- de l'avis sur les risques de BC/FT pour le secteur financier de l'Union⁴, formulé par les AES en vertu de l'article 6, paragraphe 5, de la directive 2015/849, ainsi que des orientations publiées par les AES concernant les facteurs indicatifs d'un risque moins élevé (en application de l'article 17 de la directive) et les facteurs indicatifs d'un risque plus élevé (en application de l'article 18, paragraphe 4, de la directive)⁵;
- des conclusions pertinentes du rapport établi par la Commission européenne en vertu de l'article 6 de la directive 2015/849⁶;
- du rapport établi par les organes de coordination en application de l'article 68 de la loi BC/FT⁷, chacun pour ce qui le concerne, et
- de toute autre information pertinente dont ils disposent.

³ Cf. également l'exposé des motifs de la loi BC/FT, *doc. parl., Chambre*, 2016-2017, doc. 54, n° 2566/001, pp. 79-81.

⁴ *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, cf. le site internet du Comité mixte des AES (<https://esas-joint-committee.europa.eu>).

⁵ *Joint Guidelines under Articles 17 and 18(4) of Directive (EU) 2015/849 on simplified and enhanced customer due diligence and the factors credit and financial institutions should consider when assessing the money laundering and terrorist financing risk associated with individual business relationships and occasional transactions* du 26 juin 2017, réf. JC 2017/37. Ce texte est déjà disponible sur le site internet du Comité mixte des AES (<https://esas-joint-committee.europa.eu>). En outre, une traduction française et néerlandaise sera prochainement disponible sur le site internet des AES (cf. ci-dessus) et de la Banque (www.nbb.be).

⁶ *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, disponible sur le site internet de la Commission européenne (cf. https://ec.europa.eu/commission/index_fr).

⁷ Dès la publication de ce rapport.

Par ailleurs, la loi prévoit également la possibilité de tenir compte, dans l'exercice précité, des facteurs énoncés à l'annexe II (risque potentiellement plus faible).

L'évaluation globale des risques relative au BC/FT doit être réalisée sous la responsabilité de l'AMLCO⁸ et approuvée par la direction effective.

En outre, l'article 17 de la loi BC/FT prévoit que l'évaluation globale des risques doit être documentée, mise à jour et tenue à la disposition de la Banque.

À cet égard, les établissements doivent être en mesure de démontrer à la Banque que les politiques, les procédures et les mesures de contrôle interne qu'ils définissent conformément à l'article 8, y compris, le cas échéant, les politiques d'acceptation des clients, sont appropriées au regard des risques de BC/FT qu'ils ont identifiés. La mise à jour de l'évaluation globale des risques implique, le cas échéant, que soient également mises à jour les évaluations individuelles des risques visées à l'article 19, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi BC/FT.

Enfin, il convient de noter que l'évaluation globale des risques que les établissements sont tenus d'effectuer en application de l'article 16 de la loi BC/FT ne constitue pas un exercice unique, mais un processus permanent. Ainsi, cette évaluation des risques – et, le cas échéant, également l'évaluation individuelle des risques – doit être mise à jour chaque fois que se produisent un ou plusieurs événements susceptibles d'avoir une influence significative sur les risques, comme par exemple des modifications apportées au modèle d'entreprise, le lancement de produits nouveaux par rapport à la gamme existante, l'expansion des activités vers de nouvelles zones géographiques, la découverte de nouveaux risques de BC/FT découlant d'événements nationaux ou internationaux, etc.

3. Gouvernance

Comme indiqué plus haut, l'évaluation globale des risques doit être établie dans un document écrit (sur support papier ou électronique) tenu à la disposition de la Banque. Ce document doit également comporter une description du processus qui a été utilisé pour procéder à l'évaluation, et notamment:

- la méthodologie qui a été utilisée pour réaliser l'évaluation globale des risques, et qui devrait inclure au moins les éléments de base mentionnés au point 4 de la présente circulaire;
- la manière dont ce processus est intégré dans le système plus large de gestion des risques et la gouvernance d'entreprise de l'établissement, y compris la manière dont l'éventuelle dimension de groupe a été intégrée dans l'exercice;
- une description des procédures qui assureront le suivi et la mise à jour dans les délais impartis du processus d'évaluation des risques, de manière à en assurer en permanence l'exactitude;
- une description de la mesure dans laquelle l'AMLCO, le *compliance officer*, la direction effective et les éventuels autres intervenants ont participé à l'identification et à l'analyse des risques, à la réalisation de l'évaluation effective des risques et à toute mesure y liée, ainsi qu'à la prise de connaissance et à la validation de l'ensemble.

4. Processus

L'évaluation globale des risques suppose que l'établissement mette en œuvre trois grandes phases successives :

- l'identification et l'analyse des risques liés au blanchiment de capitaux, au financement du terrorisme et au respect de la réglementation en matière de sanctions internationales, d'embargos et d'autres mesures restrictives, auxquels est exposé l'établissement («phase d'identification des risques»);

⁸ La/les personne(s) désignée(s) en application de l'article 9, § 2, de la loi BC/FT.

- l'analyse et l'évaluation de l'adéquation des mesures existantes de gestion des risques en la matière (« analyse du gap ») ;
- l'adoption, au besoin, de mesures de gestion des risques nouvelles ou complémentaires pour maîtriser les risques qui ne sont pas couverts ou le sont insuffisamment (« phase d'ajustement »).

La manière dont l'établissement met en œuvre ce processus, ainsi que le degré de granularité, doivent également être proportionnels à sa nature et à sa taille.

4.1 Phase d'identification des risques

Comme indiqué précédemment, une bonne évaluation globale des risques requiert en premier lieu une connaissance et une compréhension approfondies de l'ensemble des risques de BC/FT auxquels est exposé l'établissement. Celui-ci devra dès lors identifier tous les risques de BC/FT qui sont pertinents en ce qui le concerne et les classer par catégories et sous-catégories, en fonction d'une ou plusieurs caractéristiques déterminées à l'article 16 de la loi BC/FT. Outre les caractéristiques de l'article 16, l'établissement doit également tenir compte de toute autre caractéristique complémentaire susceptible de s'appliquer à sa situation spécifique, telle que les risques spécifiques pouvant résulter de relations intra-bancaires avec d'autres entités du groupe, les risques liés aux activités de l'établissement pour compte propre (la salle de marché, par exemple), etc.

Une fois que l'établissement a inventorié et catégorisé les différents risques, il doit ensuite analyser la mesure dans laquelle il y est exposé. À cet égard, l'établissement tient compte des variables et facteurs minimaux définis au point 2 de la présente circulaire, ainsi que d'éventuels autres variables et facteurs susceptibles de s'appliquer à sa situation spécifique. L'analyse finale et le score de risque qu'elle engendre par catégorie de risque doivent ensuite également prendre en compte tous les autres éléments susceptibles d'influencer cette évaluation. Ainsi, il se peut qu'un établissement exerce une activité qui n'entraîne en tant que telle qu'un risque légèrement accru, mais que si l'activité en question représente 80 % du modèle d'entreprise de l'établissement, cela risque de créer un effet de renforcement, ce qui justifierait le classement dans une catégorie plus élevée.

4.2 Analyse du gap

Dans un deuxième temps, l'établissement doit faire un inventaire des mesures de gestion des risques⁹ qu'il applique déjà pour gérer ou limiter les différents risques identifiés. Cet inventaire des mesures de gestion des risques doit également inclure la conformité avec le nouveau cadre légal défini par la loi BC/FT et le règlement BC/FT (à savoir la maîtrise du risque de compliance - cf. en particulier l'article 8 de la loi BC/FT). Ensuite, l'établissement doit évaluer si ces mesures sont suffisantes. À cet égard, il convient également de tenir compte de la manière dont ces mesures de gestion des risques sont effectivement appliquées et respectées dans la pratique. Il y a lieu en outre de tenir compte des mesures de gestion des risques recommandées par :

- l'avis sur les risques de BC/FT pour le secteur financier de l'Union, formulé par les AES en vertu de l'article 6, paragraphe 5, de la directive 2015/849, ainsi que les orientations publiées par les AES concernant les facteurs indicatifs d'un risque moins élevé (en application de l'article 17 de la directive) et les facteurs indicatifs d'un risque plus élevé (en application de l'article 18, paragraphe 4, de la directive) ;
- le rapport établi par la Commission européenne conformément à l'article 6 de la directive 2015/849 ;
- le rapport établi par les organes de coordination en vertu de l'article 68 de la loi BC/FT ;

⁹ Ces mesures de gestion des risques couvrent l'ensemble des obligations de vigilance et de déclaration et peuvent donc porter sur un ou plusieurs des éléments suivants : obligation d'identification et de vérification de l'identité, obligation de vigilance continue, analyse des transactions atypiques et déclaration de soupçons et d'informations complémentaires à la Cellule de traitement des informations financières.

- les éventuelles autres bonnes pratiques pertinentes en la matière (par exemple, les lignes directrices adoptées par le secteur, le GAFI, le Comité de Bâle, etc.).

4.3 Phase d'ajustement

Si, à l'issue de la deuxième phase, il s'avère que les mesures existantes de gestion des risques sont insuffisantes, les établissements doivent définir des mesures nouvelles ou complémentaires pour gérer ou atténuer les risques de manière adéquate. Il y a lieu en outre de fixer un délai approprié pour la mise en œuvre concrète de ces mesures, et de prévoir les moyens nécessaires à cette fin. Pour ces deux derniers aspects, il convient de tenir compte notamment de l'ampleur, de la gravité et de l'incidence du risque non couvert d'une part, ainsi que de l'ampleur et de la complexité des mesures correctives à prendre d'autre part. Ainsi, les risques non couverts présentant une incidence importante qui ne nécessitent que des mesures correctives limitées doivent faire l'objet d'un ajustement rapide. En tout état de cause, toutes les mesures correctives nécessaires recensées dans le cadre de cette première évaluation globale des risques doivent être mises en œuvre pour le 1^{er} juillet 2019 au plus tard. Les établissements qui estiment qu'ils ne peuvent mettre en œuvre certaines mesures de remédiation dans le délai susvisé sont tenus d'introduire auprès de la Banque une demande motivée de report pour le 31 mai 2019 au plus tard. Dans ce cas, la Banque peut, en fonction des circonstances concrètes et pour autant que cela se justifie eu égard au risque, décider de prolonger le délai de remédiation jusqu'au 1^{er} janvier 2020 au plus tard.

5. Communication à la Banque

L'article 17 de la loi BC/FT prévoit que l'évaluation globale des risques doit être documentée, mise à jour et tenue à la disposition de la Banque. Comme cet article est déjà entré en vigueur le 16 octobre 2017, mais qu'une évaluation globale adéquate des risques peut – en fonction de la nature et des activités des établissements concernés - s'avérer complexe, la Banque procédera au suivi de la mise en œuvre concrète de cette obligation en deux phases réparties dans le temps.

La présente circulaire comprend deux annexes qui doivent être complétées par les établissements et être transmises à la Banque.

La première annexe est un tableau récapitulatif qui donne un aperçu général – sous une forme synthétique et simplifiée – de l'évaluation globale des risques réalisée par l'établissement. Afin d'illustrer les attentes de la Banque sur la manière de compléter ce tableau, l'annexe présente un exemple de la manière de procéder. La deuxième annexe comprend une série de questions ponctuelles portant sur la manière dont le processus d'évaluation globale des risques s'est opéré.

Nous demandons aux établissements de fournir à la Banque une première version des deux annexes pour le 1^{er} avril 2018 au plus tard. Cette première version doit refléter l'état d'avancement de l'évaluation globale des risques à cette date, et vise principalement à permettre à la Banque de s'assurer que les travaux se poursuivent dans les délais impartis.

La version définitive de ces annexes - qui doit refléter l'évaluation des risques intégrale et finalisée conformément aux dispositions des articles 16 et 17 de la loi BC/FT - doit être soumise à la Banque pour le 15 juillet 2018 au plus tard.

Les établissements qui ont accès à e-corporate sont tenus de transmettre les annexes complétées en utilisant ladite application. Les établissements qui n'ont pas accès à e-corporate doivent envoyer les annexes complétées à la mailbox supervision.ta.aml@nbb.be.

Enfin, il est rappelé que le processus d'évaluation globale des risques constitue un exercice permanent, et que la Banque continuera à procéder au suivi de ce processus. Nous demandons donc aux établissements de mettre ces annexes à jour chaque fois que l'évaluation globale des risques est ajustée, et de transmettre la nouvelle version mise à jour à la Banque - en même temps que le rapport d'activité annuel visé à l'article 7 du règlement BC/FT - en utilisant e-corporate (ou la mailbox précitée, en l'absence d'accès à e-corporate).

Une copie de la présente est adressée au(x) commissaire(s), réviseur(s) agréé(s) de votre établissement.

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

Jan Smets
Gouverneur

Annexe (3) – disponibles uniquement sur www.nbb.be:

- Résumé de l'analyse des risques - Tableau récapitulatif*
- Résumé de l'analyse des risques - Exemple de réponse*
- Questionnaire*