

Monsieur Frédéric DELRUE
Président
de l'Institut professionnel des Comptables
et des Fiscalistes agréés
45, Avenue Legrand

1050 BRUXELLES

Bruxelles, le 19 mars 2020

Monsieur le Président,

Vous avez adressé, conjointement avec l'Institut des Réviseurs d'Entreprises et l'Institut des Experts-comptables et des Conseils fiscaux, un courrier au Conseil supérieur daté du 20 décembre 2019 demandant l'avis à propos du « *projet de directive relative à l'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* ».

Cette troisième mouture fait suite aux deux versions antérieures transmises pour avis :

- une première mouture à propos de laquelle un avis a été adressé par le Conseil supérieur en date du 15 avril 2019 ;
- une deuxième mouture à propos de laquelle un courrier a été adressé par le Conseil supérieur le 8 novembre 2019.

1. Il convient en effet de modifier ou de remplacer le texte « normatif » commun datant de 2011 dans la mesure où celui-ci est antérieur à l'adoption de la loi¹ anti-blanchiment de 2017 visant à transposer en droit belge de la 4^{ème} 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 (publiée au JOUE L141 du 5 juin 2015).

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 d'espèces (*Moniteur belge* du 6 octobre 2017).

2. Le Conseil supérieur des Professions économiques a pour mission légale de contribuer au développement du cadre légal et réglementaire applicable aux professions économiques par la voie d'avis ou de recommandations, émis d'initiative ou sur demande et adressés au Gouvernement ou aux organisations professionnelles regroupant les professions économiques.²

Par ailleurs, la loi du 7 décembre 2016 portant organisation de la profession et de la supervision publique des réviseurs d'entreprises impose une approbation des normes professionnelles applicables aux réviseurs d'entreprises dont la procédure est reprise à l'article 31.

Le rôle du Conseil supérieur est de veiller à l'intérêt général en s'assurant que les normes professionnelles répondent à l'esprit de la loi et assurent la sécurité juridique voulue.

Le Conseil de l'IEC et le Conseil national de l'IPCF ne peuvent déroger à un avis approuvé par la majorité des membres du Conseil supérieur si l'avis est relatif à une matière se rapportant à plus d'une profession ou qualité (article 54, § 1^{er}, alinéa 4 de la loi du 22 avril 1999).

Dans le cas présent, l'avis du Conseil supérieur devra obligatoirement être suivi dans la mesure où il est unanime et porte sur un projet de norme concernant tant les comptables agréés « externes », que les comptables-fiscalistes agréés « externes », les experts-comptables « externes », les conseils fiscaux « externes » ou encore les réviseurs d'entreprises.

3. Dans l'état actuel de la législation, seuls les articles 127 à 129 de la loi du 17 mars 2019 relative aux professions d'expert-comptable et de conseiller fiscal sont entrés en vigueur. Le Conseil supérieur adresse dès lors cet avis relatif au projet de texte « normatif » commun, d'une part, à l'IEC et, d'autre part, à l'IPCF, qui ont approuvés et transmis le projet de texte « normatif » commun au Conseil supérieur pour avis.

4. Dans le cadre de la procédure d'approbation dudit projet de norme applicable aux réviseurs d'entreprises, le Conseil supérieur a examiné les réactions transmises par le Collège de supervision des réviseurs d'entreprises (27 février 2020) et par la Banque nationale de Belgique (3 mars 2020).

5. On relèvera que ce projet de texte « normatif » commun aux trois instituts est à situer dans le prolongement de l'adoption de la 4^{ième} 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 terrorisme³.

² Cette mission découle de l'article 54, § 1^{er}, alinéa 2 de la loi du 22 avril 1999 relative aux professions comptables et fiscales.

³ Cette directive a été modifiée depuis lors par la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant 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 terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE (publiée au JOUE L156 du 19 juin 2018), en cours de transposition en droit belge (Conseil des ministres du 7 février 2020).

A l'instar des précédents textes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, la directive anti-blanchiment de 2015 avait notamment pour objectif la protection de la stabilité et de la réputation du secteur financier et du marché intérieur.

La directive anti-blanchiment de 2015 avait également pour objectif de rencontrer les exigences internationales, telle que celles découlant des 40 recommandations du GAFI révisées⁴ en 2012.

Cette directive européenne de 2015 a été transposée en droit belge par l'adoption 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 d'espèces (*Moniteur belge* du 6 octobre 2017).

Avis unanime du Conseil supérieur

6. Le Conseil supérieur a examiné le projet de texte « normatif » commun qui a été soumis par les trois instituts le 20 décembre 2019 et constate différentes avancées sans pour autant pouvoir marquer son accord avec le texte soumis pour avis.

De l'avis du Conseil supérieur, les éléments suivants ne rencontrent pas les attentes des avis exprimés par le Collège de supervision des réviseurs d'entreprises, de la Banque nationale de Belgique et du Conseil supérieur des professions économiques :

- Coexistence éventuelle d'un AMLCO du réseau et d'un AMLCO du cabinet ;
- Qui peut être nommé AMLCO dans un cabinet « mixte » ;
- Un texte normatif « proche » du texte légal ;
- Obligation de notification ;
- Responsabilité finale de la direction effective ;
- Prestation en réseau et identification des bénéficiaires effectifs.

En outre, le Conseil supérieur souhaite à nouveau attirer l'attention sur les mesures contenues dans l'article 90 de la loi du 18 septembre 2017 qui impose aux « autorités de contrôle » (Collège de supervision des réviseurs d'entreprises, l'IEC et l'IPCF) la mise en place de mécanismes efficaces et fiables de signalement (« *Whistleblowing* »).

A. Coexistence éventuelle d'un AMLCO du réseau et d'un AMLCO du cabinet

7. A la suite de l'envoi du courrier adressé par le Conseil supérieur le 8 novembre 2019, on relève l'adaptation du 4^{ème} alinéa du paragraphe 2.2 du projet de texte « normatif » commun comme suit :

« Les cabinets faisant partie d'un réseau doivent chacun désigner un AMLCO, sans préjudice de la possibilité de nommer également un AMLCO au niveau du réseau ».

⁴ Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération - Recommandations du GAFI de février 2012. Celles-ci ont par la suite été révisées en octobre 2016.

8. De l'avis du Conseil supérieur, il importe que cette disposition précise explicitement que le rôle que le réseau attribuerait à l'« AMLCO » du réseau ne peut pas porter préjudice aux compétences et rôles –lesquels sont définis par la loi– de l'ALMCO désigné par chaque entité assujettie membre du réseau, afin de rencontrer la préoccupation exprimée à deux reprises par le Collège de supervision des réviseurs d'entreprises.

9. Le Conseil supérieur propose de compléter l'alinéa 4 du paragraphe 2.2 en ajoutant une phrase libellée comme suit :

« *La désignation d'un « AMLCO » au niveau du réseau ne peut en aucune manière modifier les compétences et rôles de l'AMLCO désigné par chaque cabinet ».*

B. Qui peut être nommé AMLCO dans un cabinet « mixte »

10. De la lecture conjointe

- d'une part, du paragraphe 2.5, alinéa 1^{er}, 1° :

2.5 Dans le cas où l'AMLCO et la personne responsable au plus haut niveau sont des personnes distinctes :

1° Le responsable au plus haut niveau doit nécessairement être un des professionnels visés au point 1.1, 9°, a), b) ou c) de la présente norme.

Dans les cabinets qui comptent des professionnels membres de différents Instituts, le responsable au plus haut niveau doit être inscrit dans le même registre public (tel que visé à l'article 5, §1^{er}, 23° de la Loi) ou sur la même liste de membres (telle que visée à l'article 5, §1^{er}, 24° ou 25° de la Loi) que le cabinet au sein duquel il exerce sa profession (...)

- et, d'autre part, du paragraphe 2.5, 2° alinéa 2 :

Dans le cas où l'AMLCO et le responsable au plus haut niveau sont la même personne, cette personne doit être un professionnel, personne physique, au sens du point 1, 9°, a), b) ou c), de la présente norme,

le Conseil supérieur estime que la sécurité juridique du texte « normatif » commun serait renforcée en complétant le deuxième alinéa du 2° du paragraphe 2.5 comme suit :

« Sans préjudice de l'alinéa 2 du 1° du présent paragraphe, dans le cas où l'AMLCO et le responsable au plus haut niveau sont la même personne, cette personne doit être un professionnel, personne physique, au sens du point 1, 9°, a), b) ou c), de la présente norme. ».

C. Un texte normatif « proche » du texte légal

11. Dans la première version du texte « normatif » commun, le Conseil supérieur relevait que la plus grande partie du texte était une reprise pure et simple (mais aussi parfois approximative) de mesures contenues du texte légal adopté en 2017. Le Conseil supérieur relevait que ceci n'apportait donc que très peu de valeur ajoutée (voire réduisait la sécurité juridique), en dehors des quelques choix posés dans le texte.

Dans son courrier du 10 octobre 2019, le Collège de supervision des réviseurs d'entreprises relevait, à l'instar du Conseil supérieur, qu'« une partie de la norme en projet est une reprise d'un certain nombre de disposition de la loi [AML]. Ces reprises sont parfois réalisées de manière exhaustive, résumée ou par référence. Certaines dispositions de la loi [AML] sont légèrement adaptées, complétées et rendues plus concises. Même s'il est évident que la norme ne peut déroger à la loi, l'approche rédactionnelle retenue devrait éviter toute ambiguïté à cet égard ».

12. Le Conseil supérieur constate qu'en réponse à son courrier du 8 novembre 2019 un certain nombre d'adaptations ont été apportées au projet de texte « normatif » commun afin de répondre à cette demande. Force est cependant de constater que cela n'apporte pas une réponse suffisante à la préoccupation exprimée par le Collège de supervision des réviseurs d'entreprises.

En effet, dans son courrier du 27 février 2020, le Collège de supervision des réviseurs d'entreprises maintient sa position en pointant que :

- l'approche retenue dans le projet de norme est demeurée inchangée ;
- l'approche préconisée [*de facto* celle préconisée par le Conseil d'Etat] est explicitée : il doit être évité de reproduire les extraits d'un texte hiérarchiquement supérieur afin d'éviter de semer la confusion. Le renvoi à une mesure législative est dès lors suffisante. Elle ne sera « *tolérée que pour autant que la lisibilité de la norme le commande, auquel cas une référence explicite à la disposition législative pertinente constituera le moyen adéquat pour que la nature de cette disposition demeure identifiable* » ;
- le projet de norme reprend des mesures contenues dans la loi, parfois de manière exhaustive, « parfois légèrement adaptées, complétées ou rendues plus concises » ;
- « même s'il est évident que la norme ne peut déroger à la loi, l'approche rédactionnelle devrait éviter toute ambiguïté à cet égard ».

13. Le Conseil supérieur est dès lors d'avis que les paragraphes du projet de texte « normatif » commun qui reprennent des mesures contenues dans la loi AML doivent systématiquement :

- d'une part, faire référence explicitement à l'article de loi AML et
- d'autre part, « coller au plus près » du texte de loi.

Trois exemples de paragraphes qui devraient à tout le moins faire l'objet d'adaptations pour « coller au plus près » de la loi AML sont repris ci-après à titre illustratif (les adaptations nécessaires sont identifiables car reprises en caractères soulignés) :

Exemple 1

2.9 Conformément à l'article 10 de la loi AML, chaque professionnel qui fait appel à des collaborateurs doit, en application de l'article 10 de la Loi, prévoir une voie spécifique, et indépendante et anonyme afin de permettre à ses collaborateurs de signaler, de façon anonyme, à l'AMLCO et/ou au responsable au plus haut niveau, les infractions au respect des obligations énoncées au Livre II de la Loi.

Exemple 2

3.1 L'évaluation globale des risques à effectuer par le professionnel, en application de l'article 16 de la Loi, doit au moins prendre en considération ~~tenir compte~~ :

- 1° des variables reprises à l'annexe I de la présente norme, des facteurs indicatifs d'un risque potentiellement plus élevé repris à l'annexe III, ainsi que des articles 37 à 41 de la Loi.
- 2° de l'évaluation des risques effectuée par la Belgique, ainsi que de celle effectuée par la Commission européenne.

Il peut également être tenu compte des facteurs repris à l'annexe II de la présente norme, indicatifs d'un risque potentiellement moins élevé.

Exemple 3

4.1 Le professionnel prend des mesures appropriées et proportionnées à leur nature et à leur taille pour identifier et évaluer les risques de BC/FT auxquels il est exposé.

Il arrête et met en œuvre une politique d'acceptation des clients qui doit :

- 1° être appropriée aux activités professionnelles qu'il exerce ;
- 2° lui permettre de soumettre l'entrée en relation d'affaires ou la conclusion d'opérations occasionnelles avec les clients à :
 - un examen préalable des risques de BC/FT associés au profil du client et à l'objet et la nature de la relation d'affaires ou de l'opération occasionnelle, ainsi qu'aux caractéristiques des services proposés par le professionnel, des pays ou zones géographiques concernés, et des canaux de distribution auxquels le professionnel recourt ;
 - des mesures visant à suivre et à réduire les risques identifiés.
- 3° répartir les clients en fonction des différentes catégories de risques reprises au point 3.5 de la présente norme.

La politique d'acceptation des clients rend également possible la mise en œuvre des dispositions contraignantes relatives aux embargos financiers, au sens de l'article 4, 6° de la Loi.

14. Le Conseil supérieur souligne qu'il s'agit là de trois exemples concrets devant permettre aux trois instituts de cerner l'approche souhaitée par le Collège de supervision des réviseurs d'entreprises et partant par le Conseil supérieur mais qu'**il appartient aux représentants chacun des trois instituts de procéder à une analyse exhaustive des adaptations nécessaires.**

La nouvelle mouture du projet de texte « normatif » commun » ne pourra faire l'objet d'un avis favorable que pour autant que cette exigence soit respectée.

D. Obligation de notification

15. Le Conseil supérieur constate que le Collège de supervision des réviseurs d'entreprises a exprimé à deux reprises sa préoccupation quant au fait que le paragraphe 6.1 du projet de texte « normatif » commun « porte à confusion » dans la mesure où celui-ci ne reprend qu'une partie des conditions reprises dans l'article 61 de la loi AML.

Après examen du texte soumis pour approbation, le Conseil supérieur considère que le paragraphe 6.1 ne reprend toujours pas toutes les exigences de l'article 61 de la loi AML et préconise deux adaptations :

- compléter l'alinéa 2 du paragraphe 6.1 comme suit (voir caractères soulignés) :
« La nature de ces références et leurs modalités de conservation doivent permettre avec certitude au professionnel de produire immédiatement lesdits documents, à la demande des autorités compétentes, au cours de la période de conservation fixée au paragraphe 6.4, sans que ces pièces probantes n'aient pu entretemps être modifiées ou altérées. » et
- compléter le paragraphe 6.1 d'un troisième alinéa (correspondant à l'alinéa 2 de l'article 61), libellé comme suit :
« Le professionnel qui envisage de faire usage de la dérogation prévue à l'alinéa 1^{er} précise au préalable, dans ses procédures de contrôle interne, les catégories de documents probants dont il conservera les références en lieu et place d'une copie, ainsi que les modalités de récupération des documents concernés permettant de les produire sur demande, conformément à l'alinéa 1^{er}. »

E. Responsabilité finale de la direction effective

16. Dans son courrier du 8 novembre 2019, le Conseil supérieur relayait la préoccupation exprimée tant par la Banque nationale de Belgique que par le Collège de supervision des réviseurs d'entreprises qui étaient d'avis qu'il conviendrait de préciser dans la norme que « les politiques, procédures et mesures de contrôle internes sont arrêtées et approuvées par la direction effective qui en assume la responsabilité finale ».

17. Le Conseil supérieur constate que le *wording* du paragraphe 2.8 du projet de texte « normatif » commun a été adapté comme suit (nous soulignons) :

« Les politiques, procédures et mesures de contrôle interne, telles que visées par la Loi et approuvées par un membre d'un niveau élevé de la hiérarchie doivent être documentées, mises à jour et tenues à la disposition de l'Autorité de contrôle du professionnel, sur support papier ou électronique. »

En outre une définition a été ajoutée au paragraphe 1.1 de la directive soumise pour avis :

Pour l'application de la présente norme, on entend par :

(...)

13° « membre d'un niveau élevé de la hiérarchie » : une personne visée à l'article 4, 31° de la Loi ;

(...)

Extrait de la loi AML (article 4, 31° loi) (nous soulignons) :

« "membre d'un niveau élevé de la hiérarchie" : un dirigeant ou un employé possédant une connaissance suffisante de l'exposition de son établissement au risque de BC/FT et occupant une position hiérarchique suffisamment élevée pour prendre des décisions ayant une incidence sur cette exposition, sans qu'il s'agisse nécessairement d'un membre de l'organe légal d'administration ; »

18. Le Conseil supérieur constate que la loi AML utilise l'expression un « membre d'un niveau élevé de la hiérarchie » en particulier pour ce qui concerne le devoir de vigilance (acceptation d'une mission / continuation ou arrêt d'une mission, etc) alors que l'expression « direction effective » est utilisée comme alternative à « organe légal d'administration ».

Le Conseil supérieur constate que la requête de la Banque nationale de Belgique et du Collège de supervision des réviseurs d'entreprises n'a pas été complètement intégrée dans le paragraphe 2.8 du projet de texte « normatif » commun et diffère quant au fond de ce qui avait été demandé.

19. Il conviendrait, de l'avis du Conseil supérieur, d'adapter à nouveau le paragraphe 2.8 comme suit afin de répondre aux préoccupations du Collège de supervision des réviseurs d'entreprises, de la Banque nationale de Belgique et partant du Conseil supérieur :

« Les politiques, procédures et mesures de contrôle interne, telles que visées par la Loi et approuvées par un membre d'un niveau élevé de la hiérarchie la direction effective, qui en assume la responsabilité finale. Celles-ci doivent être documentées, mises à jour et tenues à la disposition de l'Autorité de contrôle du professionnel, sur support papier ou électronique. »

F. Prestation en réseau et identification des bénéficiaires effectifs

20. Le Conseil supérieur constate que le paragraphe 4.13 du projet de texte « normatif » commun a été reformulé comme suit (nous soulignons) :

« Il se peut que le professionnel soit sollicité par des membres de son réseau en vue d'accomplir certaines prestations (telles que des prestations portant sur des avis techniques), sans être informé par le membre du réseau de l'identité du bénéficiaire effectif desdites prestations. Dans ce cas, l'identification du ou des bénéficiaire(s) effectif(s) ne sera pas requise, pour autant que les conditions suivantes soient remplies :

- absence de toute relation contractuelle et de tout contact entre le professionnel et le(s) bénéficiaire(s) effectif(s) ;
- le résultat des prestations (rapports, avis...) est délivré exclusivement au membre du réseau ;
- les honoraires sont facturés par le professionnel au membre de son réseau. »

21. Dans leur courrier du 20 décembre 2019, les trois instituts font référence à une circulaire de l'IRE de 2011 (circulaire 2011/07), qui fut abrogée par la communication 2019/19 du 3 décembre 2019.

Le paragraphe 2.8 de cette circulaire 2011/07 (abrogée le 3 décembre 2019) était libellé comme suit :

2.8. Il se peut que le professionnel soit sollicité par des membres de son réseau en vue d'accomplir certaines prestations (telles que des prestations portant sur des avis techniques) sans être informé par le membre du réseau de l'identité du bénéficiaire effectif desdites prestations. Dans ce cas, l'identification du bénéficiaire effectif ne sera pas requise, pour autant que les conditions suivantes soient remplies :

- a) absence de toute relation contractuelle et de tout contact entre le professionnel et le bénéficiaire effectif;
- b) le résultat des prestations (rapports, avis ...) est délivré exclusivement au membre du réseau;
- c) les honoraires sont facturés par le professionnel au membre de son réseau.

Dans le courrier du 20 décembre 2019, les trois instituts précisent (point 4 – page 4 du courrier) qu'il s'agit de trois conditions cumulatives (ce qui ne ressort pas du paragraphe 4.13 du projet de texte « normatif » commun.

22. Le Conseil supérieur pourrait marquer son accord avec le libellé du paragraphe 4.13 du projet de texte « normatif » commun pour autant que les mots « de manière cumulative » soient insérés :

« Il se peut que le professionnel soit sollicité par des membres de son réseau en vue d'accomplir certaines prestations (telles que des prestations portant sur des avis techniques), sans être informé par le membre du réseau de l'identité du bénéficiaire effectif desdites prestations. Dans ce cas, l'identification du ou des bénéficiaire(s) effectif(s) ne sera pas requise, pour autant que les conditions suivantes soient remplies de manière cumulative :

- absence de toute relation contractuelle et de tout contact entre le professionnel et le(s) bénéficiaire(s) effectif(s) ;
- le résultat des prestations (rapports, avis...) est délivré exclusivement au membre du réseau ;
- les honoraires sont facturés par le professionnel au membre de son réseau. »

* * *

*

Whistleblowing

L'article 90 de la loi du 18 septembre 2017 impose aux « autorités de contrôle » (Collège de supervision des réviseurs d'entreprises, l'IEC et l'IPCF) la mise en place de mécanismes efficaces et fiables de signalement.

Le Conseil supérieur souhaite à nouveau attirer l'attention de l'IEC et l'IPCF quant à l'urgence de mettre en place des mécanismes spécifiques en la matière afin de se conformer aux différentes mesures contenues dans la loi du 18 septembre 2017.

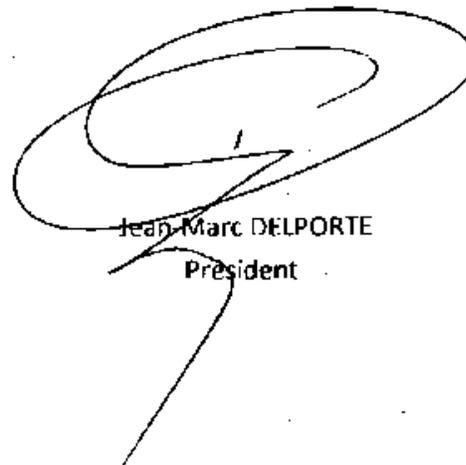
De l'avis du Conseil supérieur, la procédure existante mise en place pour les « plaintes » au sein de l'IEC et de l'IPCF est insuffisante, voire inadéquate, dans la mesure où il est question de « *whistleblowing* » et non d'une simple plainte.

Le Conseil supérieur enjoint dès lors à nouveau ces deux instituts à mettre en place dans les meilleurs délais une procédure adéquate et se tient à disposition pour un éventuel échange de vues en la matière.

*
* *

Eu égard à l'intérêt porté par le Conseil supérieur à la problématique de l'anti-blanchiment, j'espère que vous nous transmettez un nouveau projet de texte « normatif » commun pour avis dans les meilleurs délais.

Je reste à votre disposition pour toute information complémentaire que vous souhaiteriez obtenir à propos de ce dossier et vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.



Jean-Marc DELPORTE
Président