



Commission de Surveillance  
du Secteur Financier

## Circulaire CSSF 23/842

Adoption des Orientations  
révisées par l'EBA sur les  
facteurs de risque de  
blanchiment de capitaux et de  
financement du terrorisme –  
complément de la circulaire  
CSSF 21/782

## Circulaire CSSF 23/842

### Adoption des Orientations révisées par l'EBA sur les facteurs de risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme – complément de la circulaire CSSF 21/782

La présente circulaire s'applique aux établissements de crédit et aux établissements financiers tels que définis à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphes 3 et 3bis du titre I, chapitre 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Luxembourg, le 16 octobre 2023

Mesdames, Messieurs,

L'objet de la présente circulaire est de porter à votre attention l'application, par la CSSF, en sa qualité d'autorité compétente, des Orientations de l'Autorité bancaire européenne (« EBA ») (réf. EBA/GL/2023/03, ci-après, les « **Orientations modificatives** »), publiées le 31 mars 2023, modifiant les orientations de l'EBA sur les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle et sur les facteurs que les établissements de crédit et les établissements financiers (les « professionnels ») devraient prendre en considération lorsqu'ils évaluent les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (« BC/FT ») associés aux relations d'affaires individuelles et aux transactions conclues à titre occasionnel (« Orientations sur les facteurs de risque de BC/FT ») au titre des articles 17 et 18, paragraphe 4, de la directive (UE) 2015/849 (EBA/GL/2021/02). La CSSF a ainsi intégré ces Orientations modificatives dans sa pratique administrative et dans son approche réglementaire en vue de favoriser la convergence en matière de surveillance dans ce domaine au niveau européen.

## 1. Les Orientations

À la suite de la publication, en janvier 2022, d'un avis de l'EBA sur la réduction des risques (« *de-risking* »)<sup>1</sup>, qui évaluait l'ampleur de la réduction des risques au sein de l'UE ainsi que l'impact des décisions prises par les professionnels de refuser ou de rompre des relations d'affaires avec des clients individuels ou des catégories de clients associés à un risque élevé de BC/FT, notamment les **organisations à but non lucratif (OBNL)**, et de la demande de la Commission européenne à l'attention de l'EBA de publier de nouvelles orientations sur les mesures à prendre par les établissements pour faciliter l'accès des OBNL aux services financiers, l'EBA a préparé des Orientations modificatives y relatives (EBA/GL/2023/03) concernant les clients qui sont des OBNL. Ces Orientations modificatives ont désormais été ajoutées en tant qu'**annexe** aux Orientations sur les facteurs de risque de BC/FT et il y est fait référence à l'Orientation n° 2 (Identifier les facteurs de risque de BC/FT - Facteurs de risque liés aux clients), **paragraphe 2.7., lettre d)**, de la partie principale des Orientations sur les facteurs de risque de BC/FT, telles que modifiées.

L'objectif de l'annexe est de fournir une aide aux professionnels dans leur compréhension des spécificités des clients potentiels ou existants qui sont des OBNL. L'annexe clarifie ainsi les mesures

<sup>1</sup> [Avis de l'Autorité bancaire européenne au sujet du « \*de-risking\* » \(uniquement en anglais\)](#)

que les professionnels devraient prendre afin de bien comprendre la manière dont chaque OBNL est organisée et fonctionne, ainsi que les facteurs que les professionnels devraient prendre en considération lorsqu'ils évaluent le risque de BC/FT associé à une relation d'affaires avec des clients qui sont des OBNL.

Les Orientations modificatives sont annexées à la présente circulaire et également disponibles sur le site Internet de l'EBA :

[https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document\\_library/Publications/Guidelines/2023/EBA-GL-2023-03/Translations/1061430/GL%20amending%20EBA%20GL%202021%2002%20%28EBA%20GL%202023%2003%29\\_FR\\_COR.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2023/EBA-GL-2023-03/Translations/1061430/GL%20amending%20EBA%20GL%202021%2002%20%28EBA%20GL%202023%2003%29_FR_COR.pdf)

La version consolidée des Orientations sur les facteurs de risque de BC/FT (EBA/GL/2021/02), telles que modifiées, est disponible sur le site Internet de l'EBA :

[https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document\\_library/Publications/Guidelines/2023/EBA-GL-2023-03/Consolidated/1061625/EBA%20GL%202021%2002%20-%20consolidated%20%28amended%20by%20EBA%20GL%202023%2003%29\\_FR.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2023/EBA-GL-2023-03/Consolidated/1061625/EBA%20GL%202021%2002%20-%20consolidated%20%28amended%20by%20EBA%20GL%202023%2003%29_FR.pdf)

La présente circulaire vient compléter la circulaire CSSF 21/782.

## 2. Champ d'application

La présente circulaire s'applique aux établissements de crédit et aux établissements financiers tels que définis à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphes 3 et 3bis du titre I, chapitre 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

## 3. Date d'application

Les Orientations modificatives introduisant l'annexe sont applicables à partir du 3 novembre 2023.

**Claude WAMPACH**  
Directeur

**Marco ZWICK**  
Directeur

**Jean-Pierre FABER**  
Directeur

**Françoise KAUTHEN**  
Directeur

**Claude MARX**  
Directeur général

Annexe EBA/GL/2023/03 - Orientations modifiant les orientations EBA/2021/02 sur les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle et les facteurs que les établissements de crédit et les établissements financiers devraient prendre en considération lorsqu'ils évaluent le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme associé aux relations d'affaires individuelles et aux transactions conclues à titre occasionnel (les « orientations sur les facteurs de risque de BC/FT ») au titre des articles 17 et 18, paragraphe 4, de la directive (UE) 2015/849

À noter que l'annexe reprise ci-après en version française inclut uniquement les Orientations, alors que la version anglaise reprend le Final Report.

EBA/GL/2023/03

---

31 mars 2023

---

## Orientations

---

modifiant les orientations EBA/2021/02 sur les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle et les facteurs que les établissements de crédit et les établissements financiers devraient prendre en considération lorsqu'ils évaluent le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme associé aux relations d'affaires individuelles et aux transactions conclues à titre occasionnel (les «orientations sur les facteurs de risque de BC/FT») au titre des articles 17 et 18, paragraphe 4, de la directive (UE) 2015/849

# 1. Obligations en matière de conformité et de déclaration

---

## Statut des présentes orientations

1. Le présent document contient des orientations émises en vertu de l'article 16 du règlement (UE) n° 1093/2010<sup>1</sup>. Conformément à l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 1093/2010, les autorités compétentes et les établissements financiers ou de crédit mettent tout en œuvre pour respecter les présentes orientations.
2. Ces orientations présentent le point de vue de l'ABE sur les pratiques de surveillance appropriées au sein du Système européen de surveillance financière et sur la manière dont le droit de l'Union devrait être appliqué dans ce domaine particulier. Les autorités compétentes, telles que définies à l'article 4, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1093/2010, auxquelles s'appliquent ces orientations, devraient s'y conformer en les intégrant de manière adéquate dans leurs pratiques (par exemple en modifiant leur cadre juridique ou leurs processus de surveillance), y compris lorsque ces orientations s'adressent principalement aux établissements.

## Obligations de déclaration

3. Conformément à l'article 16, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1093/2010, les autorités compétentes doivent indiquer à l'ABE si elles respectent ou entendent respecter ces orientations, ou indiquer les raisons de leur non-respect, le cas échéant, pour le 03.10.2023. En l'absence d'une notification dans ce délai, les autorités compétentes seront considérées par l'ABE comme n'ayant pas respecté les orientations. Les notifications devraient être transmises en utilisant le formulaire disponible sur le site internet de l'ABE, sous la référence «EBA/GL/2023/03». Les notifications devraient être communiquées par des personnes dûment habilitées à rendre compte du respect de ces orientations au nom des autorités compétentes qu'elles représentent. Toute modification du statut de conformité avec les orientations sont également à signaler à l'ABE.
4. Les notifications seront publiées sur le site internet de l'ABE, conformément à l'article 16, paragraphe 3.

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/78/CE de la Commission (JO L 331 du 15.12.2010, p. 12).

## 2. Objet, champ d'application et définitions

---

### Définitions

5. Aux fins de la modification des orientations, la définition suivante est ajoutée:

**Organisations à but non lucratif** Une organisation à but non lucratif (OBNL) est une personne morale, une structure ou une organisation qui se consacre principalement à la collecte ou à la distribution de fonds à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives, sociales ou fraternelles.

## 3. Mise en œuvre

---

### Date d'application

6. Les présentes orientations s'appliqueront à compter du 03.11.2023.

## 4. Orientation concernant les clients qui sont des OBNL

---

Orientation 2. Le point 7(d) est remplacé par le texte suivant:

2.7.(d) Lorsque le client est une organisation à but non lucratif (OBNL), les établissements devraient appliquer les critères énoncés en annexe.

L'annexe suivante est ajoutée:

## Annexe: Clients qui sont des OBNL

1. Lorsqu'ils évaluent pour la première fois le profil de risque d'un client ou d'un client potentiel qui est une OBNL, les établissements devraient s'assurer qu'ils comprennent bien la gouvernance de l'OBNL, son mode de financement, ses activités, son lieu de fonctionnement et l'identité de ses bénéficiaires. Toutes les OBNL ne sont pas exposées de la même manière au risque de BC/FT, et les établissements devraient prendre des mesures fondées sur une appréciation des risques pour comprendre:
  - a) qui contrôle le client et qui sont ses bénéficiaires effectifs. Dans ce cadre, les établissements devraient identifier les administrateurs ou équivalents de l'OBNL, son organe de direction et toute autre personne exerçant un contrôle ou une influence sur l'OBNL. À cette fin, les établissements devraient se référer à des informations telles que le statut juridique de l'OBNL, la description de la structure de gouvernance de l'OBNL et/ou la liste du ou des représentants légaux;
  - b) le mode de financement de l'OBNL (dons privés, fonds publics, etc.). À cette fin, les établissements devraient se référer aux informations relatives à la base des donateurs, aux sources de financement et aux méthodes de collecte de fonds, telles que les rapports annuels et les états financiers;
  - c) quels sont les objectifs des opérations du client. À cette fin, les établissements devraient se référer à des informations telles que la déclaration de mission du client, la liste de ses programmes et de ses budgets, activités et services fournis;
  - d) quelles catégories de bénéficiaires bénéficient des activités du client (par exemple, réfugiés, entités juridiques qui reçoivent une assistance par l'intermédiaire des services de l'OBNL ou similaires). La documentation compilée à cette fin peut inclure des déclarations de mission ou des documents en lien avec la campagne;
  - e) les transactions que l'OBNL est susceptible de demander, en fonction de ses objectifs et de son profil d'activité, y compris le paiement du personnel ou des prestataires détachés à l'étranger, ainsi que la fréquence, la taille et la destination géographique envisagées de ces transactions. À cette fin, les établissements devraient se référer à des informations telles que les organigrammes, des explications sur la structure organisationnelle de l'OBNL, la liste des pays et territoires dans lesquels le personnel est rémunéré et le nombre de travailleurs à rémunérer dans chacun d'eux;
  - f) lorsque l'OBNL mène ses programmes et/ou ses opérations, en particulier si elle ne mène ses activités qu'au niveau national ou bien dans d'autres pays ou territoires associés à des risques BC/FT plus élevés et dans des pays tiers à haut risque. À cette fin, les établissements devraient se référer à des informations telles que la liste de tous les programmes, activités et services fournis par l'OBNL, ainsi que la liste des sites géographiques desservis, y compris son siège et ses zones opérationnelles. Les établissements devraient également évaluer, aux fins de l'orientation 8, si les transactions des OBNL sont susceptibles d'impliquer l'exécution de paiements avec un établissement d'un pays tiers.

### Facteurs de risque

---

2. Lorsqu'ils déterminent le risque associé aux clients qui sont des OBNL, les établissements devraient tenir compte au moins des facteurs de risque suivants et les évaluer en fonction de leur appréciation des risques:

*Gouvernance et exercice du contrôle*

- a) Le statut juridique de l'OBNL relève-t-il du droit national ou du droit national d'un autre État membre? Existe-t-il des documents qui définissent ses modalités de gouvernance et identifient les administrateurs de l'OBNL, les membres de l'organe directeur ou toute autre personne qui exerce un contrôle sur l'OBNL?
- b) La structure juridique de l'OBNL nécessite-t-elle, pour sa mise en place, la démonstration de la capacité de gestion de son trésorier ou de ses dirigeants?
- c) La structure juridique de l'OBNL exige-t-elle la publication annuelle des états financiers?

*Réputation/articles négatifs dans les médias*

- d) Dans quelle mesure est-il difficile pour les établissements d'établir la bonne réputation de l'OBNL et de ses dirigeants? Existe-t-il une bonne raison pour laquelle cela pourrait être difficile, par exemple parce que l'OBNL n'a été créée que récemment, par exemple au cours des 12 derniers mois?
- e) L'OBNL a-t-elle été associée par des sources pertinentes, fiables et indépendantes à l'extrémisme, à la propagande extrémiste ou à des sympathies et activités terroristes?
- f) L'OBNL a-t-elle été impliquée dans des activités délictueuses ou criminelles, y compris dans des cas liés au ML/TF, selon des sources pertinentes, fiables et indépendantes?

*Méthodes de financement*

- g) Le financement de l'OBNL est-il transparent et rapporté dans les comptes ou difficile à suivre? Documente-t-elle publiquement ses sources de financement et celles-ci font-elles l'objet d'audits externes?
- h) Les méthodes de financement de l'OBNL comportent-elles des risques de BC/FT? Repose-t-elle entièrement ou en grande partie sur des dons en espèces, des cryptoactifs ou un financement participatif? Ou bien les sources de financement de l'OBNL sont-elles acheminées par l'intermédiaire du système de paiements?
- i) L'OBNL est-elle financée en partie ou en grande partie par des donateurs privés ou des donateurs relevant de juridictions associées à des risques plus élevés de BC/FT ou issus de pays tiers à haut risque connus pour présenter des carences stratégiques dans leur dispositif de LBC/FT?

*Opérations dans des juridictions associées à des risques BC/FT plus élevés et des pays tiers à haut risque*

- j) L'OBNL agit-elle ou fournit-elle une assistance dans des pays ou territoires associés à des risques de BC/FT plus élevés (évalués sur la base des facteurs de risque présentés au titre I des présentes lignes directrices), dans des pays tiers à haut risque [recensés par la Commission conformément à l'article 9, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/849] ou dans des zones de conflit?
- k) Dans de telles situations, l'OBNL s'appuie-t-elle sur des tiers ou des intermédiaires pour exercer ses activités et est-elle en mesure d'expliquer la nature de la délégation? Dans ce contexte, l'OBNL est-elle en mesure de contrôler et de surveiller de manière adéquate l'accomplissement des tâches par ces tiers?
- l) La relation d'affaires avec l'OBNL est-elle susceptible d'impliquer l'exécution de transactions avec un établissement client situé dans des pays ou territoires associés à des risques plus élevés de BC/FT ou dans des pays tiers à haut risque?

3. Les établissements devraient au minimum tenir également compte des facteurs suivants susceptibles de contribuer à la réduction des risques:

- a) les rôles et responsabilités de l'organe directeur de l'OBNL et de ses gestionnaires sont clairement documentés;
- b) l'OBNL est légalement tenue de divulguer annuellement ses états financiers ou de publier un rapport annuel qui précise les sources des fonds, l'objectif principal des activités de l'OBNL et les catégories de bénéficiaires de ses programmes;
- c) l'OBNL peut démontrer qu'elle fait ou a fait l'objet d'examens indépendants ou d'audits externes;
- d) l'OBNL jouit d'une bonne réputation publique selon des sources pertinentes, fiables et indépendantes;
- e) l'OBNL reçoit des fonds de gouvernements, d'organisations supranationales ou internationales qui ne sont pas associés à des pays tiers à haut risque ou à des pays ou territoires présentant des risques BC/FT plus élevés, et la source de ses fonds peut être clairement établie;
- f) l'OBNL n'a aucun lien avec des pays tiers à haut risque ou, si elle en a, elle peut démontrer qu'elle a pris les mesures appropriées pour atténuer les risques BC/FT (par exemple, avec la désignation de personnel chargé de la conformité en matière de LBC/FT ou l'élaboration de procédures permettant d'identifier les catégories de bénéficiaires de l'OBNL et d'évaluer les risques BC/FT qui y sont associés);
- g) les activités et les bénéficiaires de l'OBNL ne l'exposent pas à des risques BC/FT plus élevés;

h) l'OBNL ne fournit de l'assistance et du soutien aux personnes qu'au moyen d'une aide matérielle directe, telle que la mise à disposition d'équipements informatiques ou de dispositifs médicaux.

4. Dans le cas où l'OBNL mène des activités dans des pays et territoires soumis à des sanctions de l'UE ou des Nations unies, les établissements devraient déterminer si l'OBNL bénéficie de dispositions relatives à l'aide humanitaire et de dérogations aux régimes de sanctions financières de l'UE ou des Nations unies, telles que des exemptions ou des dérogations humanitaires. Lorsqu'ils décident de la manière de fournir des services à ces clients et conformément à leurs propres obligations en matière de gel des avoirs, les établissements devraient obtenir des preuves démontrant à suffisance que l'OBNL mène ses activités dans ces pays et territoires conformément aux exemptions prévues au régime, ou qu'elle bénéficie d'une dérogation accordée par une autorité compétente concernée.

5. Aux fins de la vérification initiale et tout au long de la relation d'affaires une fois qu'elle est établie, les établissements devraient prendre les mesures nécessaires pour comprendre la manière dont l'OBNL fonctionne et mène ses activités. Les établissements susceptibles d'avoir des clients OBNL, par exemple parce qu'ils fournissent des services de transfert d'argent ou des services de compte courant, devraient envisager de créer un point de contact dédié à cette catégorie spécifique de clients afin de bien comprendre la façon dont le secteur est organisé et fonctionne.