



Commission de Surveillance
du Secteur Financier

Circulaire CSSF 23/843

Adoption par l'EBA des
Orientations sur les politiques
et contrôles visant à la gestion
efficace des risques de
blanchiment de capitaux et de
financement du terrorisme lors
de la fourniture d'un accès à
des services financiers

Circulaire CSSF 23/843

Adoption par l'EBA des Orientations sur les politiques et contrôles visant à la gestion efficace des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme lors de la fourniture d'un accès à des services financiers

La présente circulaire s'applique aux établissements de crédit et aux établissements financiers tels que définis à l'article 1^{er}, paragraphes 3 et 3bis du titre I, chapitre 1^{er}, 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 ») sur les politiques et contrôles visant à la gestion efficace des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC/FT) lors de la fourniture d'un accès à des services financiers (réf. EBA/GL/2023/04, ci-après, les « Orientations »), publiées le 31 mars 2023. La CSSF a ainsi intégré ces Orientations 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

Les Orientations font suite à la publication par l'EBA, en janvier 2022, de son avis sur la réduction des risques (« *de-risking* »)¹, qui identifiait les principaux facteurs à l'origine de la réduction des risques et l'impact préjudiciable qu'une réduction injustifiée des risques peut représenter pour les clients et l'accès aux services financiers ainsi que pour la lutte contre la criminalité financière, et de la demande de la Commission européenne à l'attention de l'EBA de publier des orientations sur les mesures que les établissements devraient prendre pour faciliter l'accès aux services financiers des catégories de clients que l'analyse de l'EBA avait identifiées comme particulièrement vulnérables à la réduction injustifiée des risques.

Ces Orientations complètent les Orientations de l'EBA sur les facteurs de risque de BC/FT (pour la dernière version, veuillez vous référer à la circulaire CSSF 21/782 et à la circulaire CSSF 23/842). Les Orientations précisent les politiques, procédures et contrôles que les établissements de crédit et les établissements financiers (les « professionnels ») devraient mettre en place pour atténuer et gérer efficacement les risques de BC/FT conformément à l'article 8, paragraphe 3, de la directive (UE) 2015/849, y compris pour les situations auxquelles s'appliquent les dispositions de l'article 16 de la directive 2014/92/UE (directive comptes de paiement), qui introduit le droit, pour les personnes physiques, d'ouvrir et de maintenir un compte de paiement assorti de prestations de base.

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

Les Orientations clarifient l'interaction entre la fourniture d'un accès à des services financiers et les obligations de LBC/FT des professionnels. Elles précisent entre autres les étapes que les professionnels devraient suivre lorsqu'ils envisagent de refuser ou de mettre un terme à une relation d'affaires avec un client en raison d'un risque de BC/FT ou pour des raisons liées à la conformité de la politique de LBC/FT. Les Orientations précisent, par exemple, que les professionnels devraient documenter toute décision de refuser ou de mettre un terme à une relation d'affaires.

Enfin, les Orientations abordent également les aspects relatifs aux mécanismes de traitement des plaintes que les professionnels devraient avoir mis en place pour que les clients puissent déposer une réclamation lorsqu'ils considèrent ne pas avoir été traités de manière équitable.

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

https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2023/EBA-GL-2023-04/Translations/1061451/GLs%20on%20MLTF%20risk%20management%20%28EBA%20GL%202023%2004%29_FR_COR.pdf

2. Champ d'application

La présente circulaire s'applique aux établissements de crédit et aux établissements financiers tels que définis à l'article 1^{er}, paragraphes 3 et 3bis du titre I, chapitre 1^{er}, 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 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/2023/04 Orientations sur les politiques et contrôles visant à la gestion efficace des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC/FT) lors de la fourniture d'un accès à des services financiers

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/2023/04

31 mars 2023

Orientations

sur les politiques et contrôles visant à la gestion efficace des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC/FT) lors de la fourniture d'un accès à des services financiers

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° 1093/2010¹. Conformément à l'article 16, paragraphe 3, du règlement (UE) n°1093/2010, les autorités compétentes et les établissements financiers ou de crédit mettent tout en œuvre pour respecter ces 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 les 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/2023/04». 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 est 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.

¹ 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

Objet et champ d'application

5. Les présentes orientations complètent les orientations de l'ABE sur les facteurs de risque de BC/FT (EBA/GL/2021/02) et précisent les politiques, procédures et contrôles que les établissements de crédit et les établissements financiers devraient mettre en place pour atténuer et gérer efficacement les risques de BC/FT conformément à l'article 8, paragraphe 3, de la directive (UE) 2015/849, y compris les mesures relatives à la fourniture d'un compte de paiement de base conformément à l'article 16 de la directive (UE) 2014/92².

Destinataires

6. Les présentes orientations sont destinées aux établissements financiers et de crédit tels que définis à l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive (UE) 2015/849, qui sont des opérateurs du secteur financier au sens de l'article 4, paragraphe 1 a), du règlement (UE) n° 1093/2010. Les présentes orientations sont également destinées aux autorités compétentes au sens de l'article 4, paragraphe 2, point iii), du règlement (UE) n° 1093/2010. Les autorités compétentes devraient utiliser les présentes orientations lorsqu'elles évaluent l'adéquation des évaluations des risques des établissements de crédit et des établissements financiers et des politiques et procédures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT).

Définitions

7. Sauf indication contraire, les termes employés et définis dans la directive (UE) 2015/849 revêtent la même signification dans les présentes orientations. En outre, aux fins des présentes orientations, les définitions suivantes s'appliquent:

Approche fondée sur les risques

désigne une approche par laquelle les autorités compétentes et les établissements de crédit et les établissements financiers recensent, évaluent et comprennent les risques de BC/FT auxquels les établissements sont exposés et prennent des mesures de LBC/FT qui sont proportionnées à ces risques.

² Directive 2014/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base (JO L 257 du 28.8.2014, p. 214–246).

Facteurs de risque de BC/FT	variables qui, isolément ou ensemble, peuvent augmenter ou diminuer le risque de BC/FT.
Pays et territoires associés à un risque BC/FT plus élevé	désigne les pays qui, sur la base d'une évaluation des facteurs de risque énoncés au titre I des présentes orientations, présentent un risque BC/FT plus élevé. Sont exclus les «pays tiers à haut risque» dont les dispositifs de lutte contre le BC/FT présentent des carences stratégiques qui font peser une menace significative sur le système financier de l'Union [article 9 de la directive (UE) 2015/849].
Réduction des risques	désigne le refus de nouer ou la décision de mettre fin à des relations d'affaires avec des clients particuliers ou des catégories de clients associés à un risque plus élevé de BC/FT, ou le refus d'exécuter des transactions présentant un risque plus élevé de BC/FT.
Risque de BC/FT	la probabilité et l'incidence du BC/FT.

3. Mise en œuvre

Date d'application

8. Les orientations s'appliqueront à compter du 03.11.2023.

Titre 1: Dispositions générales

ÉVALUATION DES RISQUES

9. Les établissements de crédit et les établissements financiers devraient mettre en place leurs politiques, contrôles et procédures de manière à leur permettre de recenser les facteurs de risque pertinents et d'évaluer les risques de BC/FT associés aux relations d'affaires individuelles, conformément aux orientations de l'ABE sur les facteurs de risque de BC/FT³. Dans ce

³ Les orientations sur les mesures de vigilance 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 («Les orientations sur les facteurs de risque BC/FT») au titre des articles 17 et 18, paragraphe 4, de la directive (UE) 2015/849, EBA/GL/2021/02.

cadre, les établissements de crédit et les établissements financiers devraient établir une distinction entre les risques associés à une catégorie particulière de clients et les risques associés à des clients individuels appartenant à cette catégorie.

10. Les établissements de crédit et les établissements financiers devraient veiller à ce que la mise en œuvre de ces politiques, procédures et contrôles n'entraîne pas le refus général ou la cessation des relations d'affaires avec des catégories entières de clients qu'ils ont évalués comme présentant un risque BC/FT plus élevé.

MESURES DE VIGILANCE A L'EGARD DE LA CLIENTELE

11. Les établissements de crédit et les établissements financiers devraient mettre en place des politiques et procédures sensibles au risque afin de veiller à ce que leur approche en matière d'application des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle n'aboutisse pas à priver indûment les clients d'un accès légitime aux services financiers. Pour se conformer aux obligations qui leur incombent en vertu de l'article 14, paragraphe 4, de la directive (UE) 2015/849, les établissements de crédit et les établissements financiers devraient définir dans leurs politiques et procédures les critères qu'ils utiliseront pour déterminer les motifs pour lesquels ils décideront qu'une relation d'affaires peut être rejetée ou qu'il peut y être mis un terme ou qu'une transaction peut être refusée. Dans ce contexte, ils devraient définir dans leurs politiques, procédures et contrôles toutes les options pour atténuer les risques plus élevés de BC/FT qu'ils envisageront d'appliquer avant de décider de rejeter un client pour des motifs de risque de BC/FT. Ces options devraient au minimum inclure l'ajustement du niveau et de l'intensité du contrôle et, lorsque le droit national le permet, l'application de restrictions ciblées aux produits ou services. Les politiques et procédures des établissements devraient définir clairement les situations dans lesquelles l'application de ces mesures d'atténuation peut être appropriée.

12. Avant de prendre une décision de rejeter ou de résilier une relation d'affaires, les établissements de crédit et les établissements financiers devraient s'assurer qu'ils ont envisagé et rejeté toutes les mesures d'atténuation possibles qui pourraient raisonnablement être appliquées dans le cas d'espèce, en tenant compte du risque de BC/FT associé à la relation d'affaires existante ou future.

RAPPORTS ET TENUES DES REGISTRES

13. Aux fins des obligations de rapport au titre de l'article 33 de la directive (UE) 2015/849, les établissements de crédit et les établissements financiers devraient définir, dans leurs politiques et procédures, les critères qui seront appliqués pour déterminer les motifs raisonnables pour lesquels ils soupçonnent qu'un BC/FT est en cours ou est tenté.
14. Les établissements de crédit et les établissements financiers devraient documenter toute décision de refuser ou de résilier une relation d'affaires et la raison de cette décision, et devraient être prêts à mettre cette documentation à la disposition de leur autorité compétente sur demande.

DISPOSITIONS SPECIFIQUES A L'INTERACTION AVEC LA DIRECTIVE 2014/92/EU

15. En ce qui concerne le droit d'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base conformément à l'article 16, paragraphe 2, et à l'article 17 de la directive 2014/92/EU, les établissements de crédit tenus de proposer de tels comptes de base devraient indiquer dans leurs politiques et procédures d'ouverture de compte comment ils peuvent adapter leurs exigences de vigilance à l'égard de la clientèle au fait que les fonctionnalités limitées d'un compte de paiement de base contribuent à atténuer le risque que le client puisse abuser de ces produits et services à des fins de criminalité financière.
16. Lorsqu'ils garantissent un accès non discriminatoire à un compte de paiement de base en vertu de l'article 15 de la directive 2014/92/UE, les établissements de crédit devraient veiller à ce que, lorsque des solutions d'intégration numérique sont en place, celles-ci soient également conformes à la directive susmentionnée et aux présentes lignes directrices et que les solutions numériques ne produisent pas de rejets automatisés, ce qui serait contraire à la directive et aux présentes orientations.
17. Au fil du temps et à mesure que leur compréhension du risque de BC/FT associé à des relations d'affaires individuelles se développe, les établissements de crédit devraient mettre à jour l'évaluation individuelle des risques du client et adapter l'étendue du contrôle et le type de produits et de services pour lesquels ce client est éligible.

Titre 2: Ajustement de l'intensité des mesures de contrôle

18. Les établissements de crédit et les établissements financiers devraient indiquer, dans leurs politiques et procédures, comment ils adaptent le niveau et l'intensité du contrôle d'une manière proportionnée au risque de BF/CT associé au client et en fonction du profil de risque du client, comme le prévoient les orientations de l'ABE en matière de facteurs de risque et en particulier les orientations 4.69 à 4.75. Pour gérer efficacement le risque de BC/FT associé à un client, le contrôle devrait au moins inclure les étapes suivantes:

- a. définir les attentes quant au comportement du client, telles que la nature probable, le montant, la source et la destination des transactions, de manière à permettre à l'établissement de détecter les transactions inhabituelles;
- b. veiller à ce que le compte du client soit examiné régulièrement afin de comprendre s'il convient de modifier le profil de risque du client;
- c. veiller à ce que toute modification des informations relatives à la vigilance à l'égard de la clientèle précédemment obtenues qui pourrait avoir une incidence sur l'évaluation par l'établissement du risque de BF/CT lié à la relation d'affaires individuelle soit prise en considération.

19. Les politiques et procédures des établissements financiers et de crédit devraient contenir des orientations sur le traitement des demandes émanant de personnes qui peuvent avoir des raisons crédibles et légitimes de ne pas être en mesure de fournir des formes traditionnelles de documents d'identité. Celles-ci devraient définir au moins:

- a. les mesures à prendre lorsque le client est une personne demandant l'asile en vertu de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, de son protocole du 31 janvier 1967 et d'autres traités internationaux pertinents, et qu'il ne peut fournir à l'établissement de crédit ou à l'établissement financier une forme traditionnelle d'identification, telle qu'un passeport ou une carte d'identité. Les politiques et procédures des établissements devraient préciser sur quelle autre documentation indépendante elle peut s'appuyer pour satisfaire à ses obligations en matière de vigilance à l'égard de la clientèle, lorsque le droit national le permet. Ces documents devraient être suffisamment fiables, c'est-à-dire à jour, délivrés par une autorité officielle nationale ou locale et mentionner, au minimum, le nom complet et la date de naissance du demandeur.
- b. Les mesures à prendre lorsque le client est vulnérable et ne peut pas fournir de formes traditionnelles d'identification ou d'adresse, par exemple parce que le client est un réfugié en vertu de la convention de Genève de 1951 ou d'autres traités internationaux pertinents, ou n'a pas d'adresse fixe. Les politiques et procédures des établissements devraient préciser les documents alternatifs indépendants sur lesquels ils peuvent se fonder. Ces documents peuvent inclure, lorsque le droit national le permet, des documents d'identité arrivés à expiration et des documents fournis par une autorité officielle, tels que des services sociaux ou une organisation à but non lucratif bien établie travaillant pour le compte d'autorités officielles (Croix-Rouge ou similaire), qui fournit également une assistance à ce client.
- c. Des démarches similaires peuvent également s'appliquer à des personnes qui ne bénéficient pas d'un titre de séjour, mais dont l'expulsion est impossible pour des raisons juridiques ou factuelles. Dans de telles situations, les politiques et procédures des établissements de crédit et financiers devraient tenir compte des attestations ou des documents produits par une autorité publique ou par une organisation apportant un soutien ou une assistance juridique à ces personnes pour le compte d'une autorité publique, lorsque le droit national le permet. Ces autorités peuvent inclure les services sociaux, les ministères des affaires intérieures et les services de migration. Ces documents peuvent être utilisés comme preuve que la personne ne peut être expulsée conformément au droit de l'Union.
- d. Dans les cas où le soutien aux personnes visées aux points a), b) et c) est versé sous la forme de cartes prépayées et où les conditions relatives à la diligence raisonnable simplifiée sont remplies, comme indiqué dans les orientations 4.41, 9.15 et 10.18 des orientations de l'ABE sur les facteurs de risque de BC/FT, les politiques et procédures

devraient indiquer que les établissements de crédit et les établissements financiers peuvent reporter à une date ultérieure l'application des mesures initiales de vigilance à l'égard de la clientèle.

- e. Dans les cas où les personnes visées aux points a), b) et c) demandent l'accès à un compte de paiement et sont considérées comme présentant de faibles risques de BC/FT, les politiques et procédures devraient indiquer les autres formes d'identification que l'établissement peut accepter et les options permettant de reporter l'application de mesures de vigilance complètes à l'égard de la clientèle jusqu'à l'établissement de la relation d'affaires.

Titre 3: Limitation ciblée et proportionnée de l'accès aux produits ou aux services

20. Les politiques et procédures des établissements de crédit et financiers devraient, lorsque le droit national le permet, inclure des options et des critères pour adapter les caractéristiques des produits ou des services offerts à un client donné sur une base individuelle et en fonction de leur appréciation des risques. Ils devraient inclure les options suivantes:
 - a. proposer des comptes de paiement assortis de prestations de base, lorsqu'un établissement de crédit est tenu de proposer de tels comptes en vertu de la transposition nationale de la directive 2014/92/EU; ou
 - b. imposer des restrictions ciblées aux produits et services financiers, tels que le montant, le type ou le nombre de transferts ou le montant des transactions à destination et en provenance de pays tiers, en particulier lorsque ces pays tiers sont associés à un risque de BC/FT plus élevé, lorsque le droit national le permet.
21. En ce qui concerne les risques de BC/FT associés à des clients particulièrement vulnérables, tels que les personnes visées au paragraphe 19, les établissements de crédit et les établissements financiers devraient veiller à ce que leurs contrôles et procédures précisent que les limitations éventuelles des produits et des services énoncées au paragraphe 20, point b), sont appliquées en tenant compte de la situation personnelle des individus, des risques de BC/FT qui y sont associés et de leurs besoins financiers élémentaires. Dans ces cas, les procédures devraient inclure l'évaluation des options suivantes pour atténuer potentiellement les risques associés:
 - a. l'absence de fourniture de facilités de crédit ou de découvert;
 - b. des limites du chiffre d'affaires mensuel (à moins que la justification d'un chiffre d'affaires plus important ou illimité puisse être expliquée et justifiée);
 - c. des limites du montant, du type et/ou du nombre de virements (des virements supplémentaires ou plus importants sont possibles au cas par cas);
 - d. des limites du montant des transactions à destination et en provenance de pays tiers (tout en tenant compte de l'effet cumulatif de transactions fréquentes d'un montant

inférieur au cours d'une période donnée), en particulier lorsque ces pays tiers sont associés à un risque plus élevé de BC/FT;

- e. des limites à la taille des dépôts;
- f. des limites aux paiements effectués par des tiers à ceux effectués par l'autorité qui verse le soutien à ces clients;
- g. des limites aux paiements reçus de tiers que l'établissement n'a pas vérifiés, et
- h. l'interdiction des retraits d'espèces à partir de pays tiers.

Titre 4: Informations sur les mécanismes de traitement des plaintes

22. Les politiques et procédures des établissements de crédit et des établissements financiers devraient préciser que lorsqu'ils communiquent une décision de refuser ou de mettre un terme à une relation d'affaires avec un client ou un client potentiel, ils doivent informer cette personne de son droit de contacter l'autorité compétente pertinente ou l'organisme de règlement extra-judiciaire des litiges désigné, et ils doivent lui fournir les coordonnées pertinentes. Les établissements peuvent également fournir au client le lien internet des suggestions de l'ABE sur le dépôt de plaintes auprès des organismes nationaux.⁴

⁴ <https://www.eba.europa.eu/consumer-corner/how-to-complain>

