

EBA/GL/2023/07

27 novembre 2023

Orientations modifiant les orientations ABE/GL/2021/16

concernant les caractéristiques d'une approche de la surveillance fondée sur les risques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et la marche à suivre lors d'une surveillance fondée sur les risques au titre de l'article 48, paragraphe 10, de la directive (UE) 2015/849 (les orientations sur la surveillance fondée sur les risques)

1. Obligations en matière de respect des obligations 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 ¹. Conformément à l'article 16, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1093/2010, les autorités compétentes et les établissements financiers 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, qui sont soumises aux orientations, devraient les respecter en les intégrant dans leurs pratiques, s'il y a lieu (par exemple en modifiant leur cadre juridique ou leurs processus de surveillance), y compris lorsque les orientations s'adressent principalement à des 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, à défaut, motiver leur décision de ne pas le faire avant le 13.05.2024. En l'absence d'une notification avant cette date, les autorités compétentes seront considérées par l'ABE comme n'ayant pas respecté les orientations. Les notifications sont à adresser à l'aide du formulaire disponible sur le site web de l'ABE et en indiquant en objet «EBA/GL/2023/02». Les notifications doivent être communiquées par des personnes dûment habilitées à rendre compte du respect des orientations au nom des autorités compétentes. 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

Destinataires

5. Les présentes orientations sont destinées aux autorités compétentes telles que définies à l'article 4, paragraphe 2, point iii), du règlement (UE) n° 1093/2010.

3. Mise en œuvre

Date d'application

6. Les présentes orientations s'appliquent à compter du 30 décembre 2024.

4. Modifications

i. Modifications apportées à «Objet, champ d'application et définitions»

7. Le paragraphe 5 est modifié comme suit:

«Les présentes orientations définissent, conformément à l'article 48, paragraphe 10, de la directive (UE) 2015/849² et à l'article 36, paragraphe 3, du règlement (UE) 2023/1113³, les caractéristiques d'une approche de la surveillance fondée sur les risques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) et la marche à suivre par les autorités compétentes lors d'une surveillance fondée sur les risques en matière de LBC/FT.»

8. Le paragraphe 8 est modifié comme suit:

«Sauf indication contraire, les termes utilisés et définis dans la directive (UE) 2015/849 et dans le règlement (UE) 2023/1113 revêtent la même signification dans les orientations. En outre, aux fins des présentes orientations, les définitions suivantes s'appliquent:

ii. Modifications de l'«Orientation 4.1: Mise en œuvre du modèle de surveillance fondée sur les risques»

4.1.3 Établissements soumis à évaluation

9. Le paragraphe 19 est modifié comme suit:

«Lorsqu'une autorité compétente sait ou a des motifs raisonnables de soupçonner que le risque associé à un établissement de crédit ou à un établissement financier d'un groupement diffère considérablement du risque associé à d'autres établissements de crédit ou établissements financiers de ce même groupement, l'autorité compétente devrait retirer cet établissement de crédit ou établissement financier du groupement et l'évaluer soit isolément, soit dans le cadre d'un autre groupement d'établissements de crédit ou d'établissements financiers qui sont exposés à un niveau de risque de BC/FT similaire. Le retrait d'un groupement devrait intervenir notamment dans des circonstances où:

- l'établissement de crédit ou l'établissement financier est détenu par des bénéficiaires effectifs dont l'intégrité est mise en doute en raison d'inquiétudes concernant le

² 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 (JO L 141 du 05.06.2015, p. 73).

³ Règlement (UE) 2023/1113 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 concernant les informations accompagnant les transferts de fonds et de certains crypto-actifs et modifiant la directive (UE) 2015/849 (refonte) (JO L 150 du 09.06.2023, p. 1).

BC/FT; ou

- le cadre de contrôle interne de l'établissement de crédit ou de l'établissement financier présente des défaillances ayant une incidence sur la notation du risque résiduel de l'établissement de crédit ou de l'établissement financier, ou
- l'établissement de crédit ou l'établissement financier a apporté des modifications significatives à ses produits ou services ou qu'il pourrait avoir combiné ces modifications avec des changements dans ses canaux de distribution, sa clientèle ou les différentes zones géographiques où sont livrés les services ou produits.

Lorsqu'elles évaluent ces éléments, les autorités compétentes devraient tenir compte des évaluations de l'adéquation effectuées selon les cadres prudentiels et, en particulier, le cas échéant, des évaluations portant sur l'aptitude des membres de l'organe de direction et des responsables des fonctions de contrôle interne, y compris les évaluations réalisées conformément aux orientations communes de l'AEMF et de l'ABE concernant l'honorabilité et la compétence⁴ et aux orientations de l'ABE concernant la gouvernance interne⁵.

Dans le cas des prestataires de services sur crypto-actifs, les autorités compétentes devraient envisager d'appliquer les sections 1, 2, 3 et 5 du titre II, la section 6 du titre III, les sections 8 et 9 du titre IV et le titre V des orientations de l'ABE sur la gouvernance interne pour les entreprises d'investissement⁶ aux fins de la LBC/FT⁷.»

4.1.4 Coopération

10. Le paragraphe 22 est modifié comme suit:

«Les autorités compétentes devraient tenir compte de l'objectif de leur coopération et de l'échange d'informations avec d'autres parties prenantes et, sur cette base, déterminer la marche à suivre la plus efficace pour cette coopération, une même approche pouvant ne pas être adaptée dans tous les cas. Les autorités compétentes devraient notamment veiller à ce qu'elles coopèrent de manière efficace avec les autorités responsables de la conduite et de la surveillance prudentielle du même établissement soumis à évaluation.»

iii. Modifications de l'«Orientation 4.2: 1^{re} étape – Identification des facteurs de risque et des facteurs atténuants»

4.2.2 Sources d'information

11. Au paragraphe 31, les nouveaux points suivants sont insérés:

⁴ Orientations communes de l'Autorité bancaire européenne (ABE) et de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) sur l'évaluation de l'aptitude des membres de l'organe de direction et des titulaires de postes clés au titre de la directive 2013/36/UE et de la directive 2014/65/UE, [EBA/GL/2021/06](#).

⁵ Orientations de l'ABE sur la gouvernance interne au titre de la directive 2013/36/UE, [EBA/GL/2021/05](#).

⁶ Orientations de l'ABE sur la gouvernance interne au titre de la directive (UE) 2019/2034, [EBA/GL/2021/14](#).

⁷ Cette recommandation est sans préjudice des dispositions de l'article 68 du règlement (UE) 2023/1114 (MiCA) concernant les dispositifs de gouvernance pour les prestataires de services sur crypto-actifs.

«k) les résultats de l'analyse d'un ou de plusieurs outils d'analyse avancés; ou»

«l) les notifications de défaillances répétées du fait de prestataires de services de paiement ou de prestataires de services sur crypto-actifs transmises aux autorités compétentes responsables conformément à l'article 8, paragraphe 2, à l'article 12, paragraphe 2, à l'article 17, paragraphe 2, et à l'article 21, paragraphe 2, du règlement (UE) 2023/1113, dans la mesure où ces prestataires relèvent du périmètre de surveillance de l'autorité compétente.»

4.2.5 Facteurs de risque de BC/FT à l'échelle d'un secteur

12. Le paragraphe 37 est modifié comme suit:

«Les autorités compétentes devraient avoir une bonne compréhension des facteurs de risque qui sont pertinents pour tous les secteurs placés sous leur surveillance. Afin d'identifier les facteurs de risque pertinents dans les secteurs concernés, les autorités compétentes devraient d'abord définir les secteurs placés sous leur surveillance. Afin d'éclairer leur avis sur les secteurs, les autorités compétentes devraient se référer aux catégories d'entités assujetties figurant dans la liste des établissements correspondant à la définition des établissements de crédit et établissements financiers au sens de l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive (UE) 2015/849.»

13. Le paragraphe 38 est modifié comme suit:

«En fonction de la taille d'un secteur et de la nature des établissements soumis à évaluation opérant au sein de ce secteur, les autorités compétentes devraient envisager de subdiviser les secteurs en plusieurs sous-secteurs. Cette subdivision peut s'avérer nécessaire lorsqu'un secteur est composé d'établissements très variés. En effet, une partie importante des établissements soumis à évaluation présentent des caractéristiques et des modèles économiques similaires qui les distinguent du reste du secteur. Les caractéristiques similaires comprennent notamment le type de produits et de services proposés, les canaux de distribution utilisés ainsi que le type de clients desservis. On compte notamment, parmi ces sous-secteurs, les émetteurs de fonds, les banques privées, les maisons de courtage et les bourses de crypto-actifs, qui correspondent respectivement aux sous-secteurs des établissements de paiement, des établissements de crédit, des sociétés d'investissement et des prestataires de services sur crypto-actifs. Afin d'éclairer leur avis sur les secteurs et sous-secteurs et sur leurs spécificités, les autorités compétentes devraient se référer au titre II des orientations de l'ABE sur les facteurs de risque de BC/FT.»

4.2.6 Type d'informations nécessaires pour identifier les facteurs de risque

14. Au paragraphe 41, le point l) est inséré:

«l) lorsque le recours à des technologies telles que la technologie des registres distribués (DLT) ou des dispositifs de renforcement de l’anonymat est essentiel au modèle économique et à l’activité du secteur ou sous-secteur, l’effet de cette technologie sur l’exposition au risque de BC/FT du secteur ou du sous-secteur.»

15. Le paragraphe 44, points c) et f), est modifié comme suit:

«c) la nature et la complexité des produits et services fournis et le type de transactions effectuées;»

«f) la zone géographique des activités commerciales, en particulier lorsqu’elles sont exercées dans des pays tiers à haut risque⁸, ainsi que, le cas échéant, les pays d’origine ou d’établissement d’une partie significative des clients de l’établissement soumis à évaluation et les liens géographiques de ses actionnaires éligibles ou bénéficiaires effectifs;»

16. Au paragraphe 45, point a), le tiret suivant est inséré:

«v) à partir d’outils et de plateformes d’analyse avancés, lorsque les services de l’établissement soumis à évaluation sont fournis au moyen de la DLT ou de la technologie des chaînes de blocs.»

iv. Modifications apportées à l’«Orientation 4.3: 2^e étape – Évaluation des risques»

4.3.3 Évaluations individuelles des risques

17. Le paragraphe 59, point a) est modifié comme suit:

«a) que les systèmes et contrôles de LBC/FT prévus à l’article 8, paragraphe 4, et à l’article 19 bis de la directive (UE) 2015/849 sont mis en place et appliqués. Ces contrôles devraient être suffisamment complets et proportionnés aux risques de BC/FT;

v. Modifications de l’«Orientation 4.4: 3^e étape – Surveillance»

4.4.2 Stratégie de surveillance

18. Le paragraphe 78, point e), est modifié comme suit:

«e) déterminer les ressources de surveillance nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie de surveillance et veiller à ce que les autorités compétentes disposent de ressources suffisantes. Lors de la détermination des ressources nécessaires, les autorités compétentes devraient également tenir compte des ressources technologiques dont elles ont besoin pour exercer leurs

⁸ Les orientations de l’ABE 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 de BC/FT») au titre des articles 17 et 18, paragraphe 4, de la directive (UE) 2015/849, [EBA/GL/2021/02](#).

fonctions de manière efficace, en particulier lorsque la technologie est essentielle au fonctionnement des secteurs concernés;»

4.4.4 Outils de surveillance

19. Le paragraphe 94 est modifié comme suit:

Dans certains cas, les autorités compétentes devraient examiner si la combinaison de deux ou plusieurs outils peut être plus efficace. Cela inclut les situations dans lesquelles l'autorité compétente s'inquiète de l'exactitude des informations reçues lors des contrôles sur pièces ou dans le cadre des retours LBC/FT. En pareilles circonstances, il peut être nécessaire que les autorités compétentes vérifient ces informations au moyen d'une inspection sur place, ce qui comporte généralement des éléments tels que l'analyse par échantillonnage des transactions et des dossiers clients, ainsi que des entretiens avec le personnel clé et les membres de l'organe de direction. Les autorités compétentes devraient être en mesure d'effectuer, si nécessaire, des inspections ad hoc qui ne font pas partie de leur stratégie ni de leur plan de surveillance. La nécessité de telles inspections peut découler d'un événement spécifique, qui peut exposer le secteur/sous-secteur ou les établissements soumis à évaluation à un risque accru de BC/FT, de changements significatifs dans l'exposition au risque de BC/FT du secteur/sous-secteur ou des établissements soumis à évaluation, ou de la découverte de certaines informations par l'autorité compétente, notamment dans le cadre de signalements de lanceurs d'alertes, d'allégations publiques généralisées d'actes répréhensibles, d'informations provenant d'autres autorités publiques nationales ou étrangères, d'une nouvelle typologie du BC/FT ou conclusions prudentielles relatives aux systèmes et contrôles de LBC/FT ou d'un cadre de contrôle interne plus large. Lorsque l'autorité compétente décide qu'une inspection ad hoc est justifiée, elle devrait établir la portée et l'objectif de l'inspection et déterminer si l'inspection comportera des éléments à recueillir sur place et s'il est nécessaire de faire appel à d'autres autorités de surveillance et de coopérer avec elles.

4.4.5 Pratiques de surveillance et manuel de surveillance

20. Le paragraphe 101, point c), tiret i) est modifié comme suit:

«i) l'adéquation des politiques et procédures pertinentes et la question de savoir si celles-ci sont liées à l'évaluation des risques à l'échelle de l'entreprise et si ces politiques et procédures sont réexaminées et, si nécessaire, mises à jour à chaque modification de l'évaluation des risques à l'échelle de l'entreprise;»

4.4.8 Suivi prudentiel

21. Le paragraphe 117 est modifié comme suit:

«Lorsque les autorités compétentes soupçonnent que la non mise en œuvre de systèmes et de contrôles efficaces pourrait être délibérée, elles devraient envisager une action de suivi plus ferme qui permettrait de garantir la cessation immédiate du comportement par l'établissement concerné. Dans de telles circonstances, les autorités compétentes devraient coopérer avec les autorités de surveillance prudentielle et échanger des informations sur les défaillances de l'établissement soumis à évaluation et, si nécessaire, coordonner les mesures à prendre pour corriger ces défaillances conjointement avec les autorités de surveillance prudentielle.»

4.4.9 Retour d'information au secteur

22. Au paragraphe 125, le point f) est inséré:

«f) des inquiétudes quant à la qualité et à l'utilité des déclarations de transactions suspectes.»

23. Le paragraphe 126, points a) et b), est modifié comme suit:

«a) facilite et soutient la mise en œuvre, par les établissements soumis à évaluation, d'une approche efficace fondée sur les risques, y compris par la publication des meilleures pratiques recensées dans le secteur;»

«b) ne favorise ni ne permet, directement ou indirectement, la réduction injustifiée des risques pour des catégories entières de clients conformément aux orientations concernant les politiques et les contrôles pour la gestion efficace des risques de BC/FT lors de la fourniture de l'accès aux services financiers au titre de la directive (UE) 2015/849 et aux orientations de l'ABE sur les facteurs de risque de BC/FT, et en particulier les orientations 4.9., 4.10. et 4.11.⁹;»

24. Au paragraphe 126, le point c) est inséré:

«c) lorsque plusieurs autorités compétentes sont chargées de la surveillance en matière de LBC/FT des établissements soumis à évaluation dans le même secteur dans l'État membre, ces autorités compétentes devraient coordonner leurs actions et envisager de publier des orientations communes afin de fixer des attentes cohérentes. Les autorités compétentes devraient examiner si d'autres autorités pourraient être responsables de la publication

⁹ Les orientations de l'ABE 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 de BC/FT») au titre des articles 17 et 18, paragraphe 4, de la directive (UE) 2015/849, [EBA/GL/2021/02](#).

d'orientations concernant des questions connexes et, le cas échéant, coordonner leur action avec ces autres autorités.»

25. Le paragraphe 127 est modifié comme suit:

Les autorités compétentes devraient envisager de dialoguer avec les établissements soumis à évaluation et autres parties prenantes concernées lors de l'élaboration des orientations de surveillance, et devraient déterminer la manière la plus efficace d'engager ce dialogue. Ce dialogue peut inclure, entre autres, un processus de consultation publique, un engagement auprès du secteur, en particulier lorsqu'un secteur est novice en matière de réglementation ou de surveillance, un engagement auprès d'associations professionnelles, de cellules de renseignement financier, d'autorités répressives, d'autres autorités compétentes ou d'agences gouvernementales, ou la participation à des forums consultatifs. Les autorités compétentes devraient s'assurer que leur démarche de dialogue et de coopération concerne une proportion suffisante de parties prenantes qui seront impactées par les orientations, et que ces parties prenantes disposent de suffisamment de temps pour faire part de leurs points de vue.»

26. Le paragraphe 128 est modifié comme suit:

«Les autorités compétentes devraient évaluer régulièrement l'adéquation des orientations existantes fournies au secteur, en particulier lorsqu'un secteur est novice en matière de réglementation ou de surveillance. Cette évaluation devrait être effectuée régulièrement ou sur une base ad hoc, et peut être déclenchée par certains événements, notamment des modifications de la législation nationale ou européenne ou des modifications apportées à l'évaluation des risques nationale ou supranationale, ou sur la base des retours d'information du secteur. Lorsque les autorités compétentes constatent que les orientations existantes ne sont plus pertinentes ou à jour, elles devraient communiquer les modifications nécessaires au secteur dans les meilleurs délais.

4.4.10 Formation du personnel de l'autorité compétente

27. Le paragraphe 133 est modifié comme suit:

«Les autorités compétentes devraient élaborer un programme de formation, qui devrait être adapté pour répondre aux besoins de fonctions spécifiques au sein de l'autorité compétente, compte tenu des caractéristiques des secteurs placés sous leur surveillance, de leurs responsabilités professionnelles, de l'ancienneté et de l'expérience du personnel. Les autorités compétentes devraient tenir ce programme de formation à jour et le réexaminer régulièrement afin de s'assurer de sa pertinence.

Les autorités compétentes devraient veiller à ce que la formation dispensée soit suffisamment complète de sorte que le personnel concerné dispose d'une expertise technique adéquate à la surveillance des établissements soumis à évaluation. Si nécessaire, les autorités compétentes devraient faire appel à un prestataire de formation externe.

Les autorités compétentes devraient contrôler le niveau de formation suivi par les différents membres du personnel ou par des équipes entières (selon le cas).»

28. Un nouveau paragraphe 133A est inséré:

«133A. Lorsque les autorités compétentes font appel aux services de parties externes pour exécuter (certaines parties de) leur plan de surveillance ou une mission de surveillance spécifique visée à la section 4.4.7, ou qu'elles délèguent d'une autre manière des tâches de surveillance à d'autres autorités de surveillance, elles devraient également envisager d'inclure ces parties externes dans leur programme de formation.»

29. Le paragraphe 134, points c) et d), est modifié comme suit:

«c) évaluer l'adéquation, le caractère proportionnel et l'efficacité des politiques et procédures des établissements soumis à évaluation en matière de LBC/FT, notamment les logiciels ou autres outils technologiques, et, plus largement, des dispositifs de gouvernance et des contrôles internes, à la lumière de l'évaluation des risques réalisée par les établissements eux-mêmes et aux modèles économiques qui leur sont propres;»

«d) comprendre les différents produits, services et instruments financiers, ainsi que les risques auxquels ils sont exposés, y compris ceux associés aux technologies sous-jacentes utilisées dans la fourniture de ces produits, services et instruments;»

30. Au paragraphe 134, le point g) est inséré:

«g) comprendre la technologie sous-tendant les modèles économiques, les opérations et les contrôles des établissements soumis à évaluation afin d'être en mesure d'évaluer les risques et contrôles, et de permettre la mise en œuvre appropriée des outils de surveillance (reposant sur cette technologie).»

31. Le paragraphe 135 est modifié comme suit:

«La formation devrait être adaptée aux responsabilités du personnel concerné et des dirigeants principaux en matière de LBC/FT; elle peut comprendre des cours de formation et des conférences internes et externes, des cours d'apprentissage en ligne, des bulletins d'information, des discussions sur des études de cas, des recrutements, des retours d'information sur les tâches accomplies et d'autres formes d'«apprentissage par la pratique». Lorsque cela est nécessaire et approprié, les autorités compétentes devraient également

envisager de combler les lacunes en matière de connaissances par du recrutement stratégique ou en mettant à profit les connaissances de spécialistes internes tels que les spécialistes informatiques.»

32. Un nouveau paragraphe 135A est inséré:

«135 A. Lorsque plusieurs autorités compétentes sont responsables de la surveillance en matière de LBC/FT d'un même secteur dans l'État membre, elles devraient envisager des formations communes afin de parvenir à une compréhension commune du cadre applicable et de la manière dont celui-ci devrait être appliqué, ainsi que l'adoption d'une approche cohérente en matière de surveillance. Les autorités compétentes peuvent également bénéficier du partage des connaissances entre les autorités compétentes et avec d'autres autorités nationales et étrangères pertinentes, telles que les autorités de surveillance prudentielle, la cellule de renseignement financier (CRF), les organes pertinents de l'UE et les autorités de surveillance de LBC/FT d'autres pays.»

vi. Modifications apportées à l'«Orientation 4.5: 4^e étape – Suivi et mise à jour du modèle de surveillance fondée sur les risques»

4.5.2 Contrôle du modèle de surveillance fondée sur les risques en matière de LBC/FT

33. Au paragraphe 148, le point a) est modifié comme suit:

«a) Expertise professionnelle et technique;»