



LE RISQUE D'ABUS À DES FINS DE FINANCEMENT DU TERRORISME

Recommandations pour les ONGD



DANS CE DOCUMENT VOUS TROUVEREZ :

- Les informations essentielles sur la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT)
- Les 4 recommandations de base pour limiter l'exposition aux risques
- 4 outils pour passer à l'action :
 - Matrice d'analyse des risques de BC/FT
 - Tableau pour l'information et la sensibilisation des parties prenantes
 - Liste de contrôle pour la gestion des risques de BC/FT dans les relations partenariales et sur le terrain
 - Liste de contrôle générale de LBC/FT

Pour toute question liée à cette thématique, merci d'adresser votre demande à fx.dupret@cercle.lu.

Réalisation :

François-Xavier Dupret - fx.dupret@cercle.lu

Mise en forme :

Camille Lassignardie

Pauline Philippe - pauline.philippe@cercle.lu

Publication : Juin 2022 / Mise à jour Janvier 2024

INTRODUCTION

CONTEXTE

Le secteur associatif peut être exposé au risque d'abus à des fins de financement du terrorisme (FT). Il peut dans de moindres mesures être également abusé à des fins de blanchiment des capitaux (BC). À ce titre, il est important d'être bien sensibilisé à ces risques et connaître les dispositions en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT).

L'évaluation verticale des risques BC/FT des personnes morales et des constructions juridiques adopté par le comité de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme en février 2022¹ apporte des informations sur les risques liés au secteur associatif.

Il incombe aux ONGD un devoir de vigilance par rapport aux risques, dont ceux liés aux transactions financières. Les ONGD sont invitées à mettre en place des mesures pour se protéger et limiter leur exposition à ces risques.

Le Cercle et ses membres ont engagé une réflexion à ce sujet en 2020 et ont identifié plusieurs actions à mettre en place pour sensibiliser les ONGD et leur donner les compétences et outils pour adapter leurs pratiques aux risques de BC/FT. L'une de ces actions identifiées était la rédaction d'un manuel de référence à ce sujet.

OBJECTIFS DE CE MANUEL

Présenter brièvement les règles et les exigences pour les ONGD ainsi que de proposer des outils et recommandations pour la mise en conformité des procédures appliquées par leur organisation en cette matière. Il s'agit d'un document qui pourra évoluer au fil des ans selon l'évolution des réglementations et les recommandations et besoins des ONGD.

¹ Ministère de la Justice, Evaluation verticale des risques BC/FT : personnes morales et des constructions juridiques, février 2022 : <https://mj.gouvernement.lu/fr/dossiers/2020/lutte-blanchiment.html>

INFORMATIONS ESSENTIELLES SUR LA LBC/FT

QUELQUES DÉFINITIONS

Le blanchiment de capitaux

Procédé qui consiste à légitimer les produits du crime en les intégrant dans l'économie traditionnelle afin d'en dissimuler l'origine illicite.

Le GAFI

Le GAFI (Groupe d'Action financière ou Financial Action Task Force ou FATF) est une organisation intergouvernementale créée en 1989 dont les objectifs sont de créer des normes et de promouvoir l'application effective de mesures légales, réglementaires et opérationnelles pour la LBC/FT. Le GAFI se compose actuellement de 38 pays et territoires membres dont le Luxembourg.

Le GAFI a produit [un document de référence](#) comprenant 40 recommandations pour ses pays affiliés. Les recommandations contenues dans le document du GAFI ont été approuvées par plus de 180 pays et sont universellement reconnues comme les normes internationales en matière de LBC/FT.

La recommandation 8 de ce document concerne spécifiquement les organisations à but non lucratif.

Le GAFI organise régulièrement des évaluations mutuelles des pays et territoires pour évaluer la mise en œuvre des recommandations par les États. Le ministère de la Justice coordonne cet exercice.

La Recommandation 8 : Organismes à but non lucratif

Cette recommandation prévoit que les pays doivent examiner la pertinence de leurs lois et règlements relatifs aux organismes à but non lucratif (OBNL) qu'ils ont identifiés comme vulnérables à une exploitation à des fins de financement du terrorisme.

Le GAFI définit les OBNL comme « *les personnes morales, constructions juridiques ou organisations qui à titre principal sont impliquées dans la collecte et la distribution de fonds à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives, sociales ou confraternelles ou dans d'autres types de « bonnes œuvres »*. Le ministère de la Justice a identifié les ONGD comme répondant à la définition d'OBNL suivant le GAFI.

Ainsi « les pays devraient appliquer des **mesures ciblées et proportionnées** à ces OBNL, selon une approche basée sur les risques, pour les protéger d’une exploitation à des fins de financement du terrorisme, commise notamment :

- (a) par des organisations terroristes se présentant comme des entités légitimes ;
- (b) en exploitant des entités légitimes comme moyens de financement du terrorisme, y compris pour éviter les mesures de gel des avoirs en dissimulant ou opacifiant le détournement clandestin de fonds destinés à des fins légitimes vers des organisations terroristes. »²

LE CADRE LÉGISLATIF

L’UE a adopté sa première directive relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux en 1991 afin de contrer les menaces que le blanchiment d’argent fait peser sur le marché intérieur. En 2001, à la suite des attentats du 11 septembre, le texte a intégré de nouveaux articles afin de prévenir le financement du terrorisme, soit le financement d’actes terroristes, de terroristes et d’organisations terroristes.

Une mise à jour importante de cette directive a été réalisée en 2018. Cette mise à jour renforce entre autres les règles concernant l’identification des clients, particulièrement celle des bénéficiaires effectifs d’entreprises ou de constructions juridiques. Elle exige également que les informations sur les bénéficiaires effectifs d’entreprises soient conservées dans un registre central, comme les registres du commerce, les registres des sociétés ou un registre public.

Depuis 2019 au Luxembourg

la Loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs est une transposition au niveau national de la directive européenne. De cette loi découle le Règlement grand-ducal du 15 février 2019 relatif aux modalités d’inscription, de paiement des frais administratifs ainsi qu’à l’accès aux informations inscrites au Registre des Bénéficiaires Effectifs.

Depuis 2020, une nouvelle directive plus stricte à responsabilité étendue

Depuis le 3 décembre 2020, la sixième directive anti-blanchiment de l’Union européenne (*6th EU Anti-Money Laundering Directive* ou AMLD6) est entrée en vigueur dans tous les États membres. Plus stricte que les directives précédentes, la directive AMLD6 impose une plus grande responsabilité dans la lutte contre le blanchiment d’argent avec pour date limite pour la mise en conformité des entités financières le 6 juin 2021.

² NORMES INTERNATIONALES SUR LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME ET DE LA PROLIFÉRATION LES RECOMMANDATIONS DU GAFI
<https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/Recommandations%20du%20GAFI%202012.pdf.coredownload.pdf>

La directive AMLD6 est considérée comme la mesure la plus stricte en matière de lutte contre le blanchiment d'argent imposée par l'UE à ce jour, avec de sérieuses implications pour les personnes et les organisations. Les gouvernements nationaux seront soumis à une pression accrue pour que leur législation réponde aux nouvelles exigences définies et les entités réglementées devront également s'assurer qu'elles restent conformes.

Un des changements importants de cette directive est que la responsabilité pénale sera étendue aux cadres et aux employés. La responsabilité sera également engagée dans le cas où l'absence d'action, de surveillance ou de contrôle d'un individu a rendu possible l'infraction de blanchiment de capitaux.

C'est pour donner suite à la mise en conformité de leurs institutions avec cette nouvelle directive que les prestataires de services financiers ont accru récemment les dispositions de surveillance et revu leurs stratégies d'atténuation des risques aussi appelé « de-risking ». Selon la définition du GAFI, le de-risking fait référence aux situations dans lesquelles les institutions financières mettent fin ou restreignent les relations commerciales avec des catégories de clients.

Certaines organisations non gouvernementales ont déjà subi les conséquences des changements de pratiques de la part des prestataires de services financiers suite à la dernière directive avec notamment l'apparition de nouvelles exigences de redevabilité et de contrôle.

Concrètement c'est en réponse à l'entrée en vigueur de cette directive, que, dans le cadre de leurs procédures de mise en conformité, que certaines banques au Luxembourg ont contacté certaines ONG pour leur demander des informations complémentaires sur leur organisation, leurs activités et leurs partenaires.

MISE EN ŒUVRE AU LUXEMBOURG

La plupart des États membres du GAFI, dont le Luxembourg, se sont engagés à adopter une approche fondée sur les risques pour la mise en œuvre des recommandations.

Dans le cadre de cette approche, les États membres doivent procéder à une évaluation des risques à l'échelle nationale au travers de laquelle les États membres identifient les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme auxquels ils sont exposés. Dans le cadre de ces évaluations, ils présentent les mécanismes pour coordonner les actions d'évaluation des risques et expliquent les mesures prises pour atténuer les risques identifiés.

La dernière évaluation des risques est publiée sur le site du ministère de la Justice et date de 2023 : <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2023/09-septembre/27-tanson-backes/fatf-luxembourg-mer-2023.pdf>

Une évaluation dédiée aux risques BC/FT concernant les personnes morales, dont les ASBL et les fondations, a été publiée en février 2022 sur le site du ministère de la Justice : <https://mj.gouvernement.lu/dam-assets/dossiers/blanchiment/evaluation-verticale-des-risques-de-bcft-personnes-morales-et-constructions-juridiques-fevrier-2022.pdf>

Une évaluation dédiée aux risques de financement du terrorisme a également été publiée sur le même site : <https://mj.gouvernement.lu/dam-assets/dossiers/blanchiment/evr-ft-2022-fr.pdf>

EN QUOI LES RÈGLES DE LBC/FT CONCERNENT LES ONGD ?

Les ONGD, pour financer leurs activités au Luxembourg et dans les pays du Sud se trouvent à l'intersection de flux financiers provenant de donateurs privés et de financeurs institutionnels et qui seront dirigés vers les pays du Sud dans le cadre de partenariats internationaux.

La mise en œuvre de la recommandation 8 implique la responsabilité légale des membres des conseils d'administration et des employés et comprend l'exercice d'une vigilance raisonnable et d'une surveillance proactive sur ces flux financiers et leur utilisation. Cette vigilance doit s'exercer dans le cadre des relations contractuelles et financières de l'ONGD avec les organismes et les personnes externes à savoir les donateurs, les ONGD partenaires sur le terrain, les intermédiaires financiers et les bénéficiaires finaux des fonds versés vers les projets.

Les membres du conseil d'administration et les employés des ONGD doivent s'assurer qu'ils respectent leurs obligations de vigilance lorsqu'ils travaillent avec des partenaires internationaux et vérifient l'utilisation finale des fonds à l'étranger. Ces obligations de vigilance s'appliquent également pour l'argent qui est reçu par l'organisation. Nous allons présenter dans ce guide des exemples de bonnes pratiques et pour illustrer comment les obligations légales et recommandations peuvent s'appliquer dans la gestion de la récolte de fonds, des partenariats et des projets internationaux.

LES RISQUES ET VULNÉRABILITÉS POUR LES ONGD

Dans sa dernière évaluation des risques³ publiée en 2022, le ministère de la Justice considère que la probabilité d'exposition au risque de financement du terrorisme reste faible au Luxembourg pour les ONGD. Cela est dû en partie au fait que le MAEE qui finance les ONGD effectue des contrôles réguliers sur les ONG et leurs projets pour s'assurer de la bonne utilisation des fonds publics. Le fait que la plupart des ONGD soient dans l'obligation de faire auditer leurs comptes et les soumettent au Registre du Commerce et des Sociétés chaque année constitue également un facteur qui réduit l'exposition au risque. À cela il convient d'ajouter que beaucoup d'ONGD qui opèrent dans des contextes à risque ont déjà mis en œuvre des procédures de contrôle plus strictes de suivi des paiements vers les bénéficiaires finaux.

Même si les risques liés au blanchiment d'argent et de financement du terrorisme sont assez limités dans le contexte des ONGD au Luxembourg, ce risque n'est pas nul et doit être pris en considération sérieusement car le risque que certaines ONGD se prêtent au blanchiment d'argent et soient abusées par des organisations terroristes ou par des délinquants financiers à leur insu ou par négligence reste toujours existant. C'est une responsabilité collective, et en tant que secteur, tout doit être mis en œuvre pour prévenir ces risques afin que la réputation des organisations et du secteur soit préservée.

³ ML/TF VERTICAL RISK ASSESSMENT LEGAL PERSONS AND LEGAL ARRANGEMENTS February 2022: <https://mj.gouvernement.lu/dam-assets/dossiers/blanchiment/ML-TF-Vertical-Risk-Assessment-Feb-2022.pdf>

QUELLES MESURES ADOPTER POUR DIMINUER L'EXPOSITION AU RISQUE DE BC/FT ?

4 RECOMMANDATIONS

1

Principe de vigilance raisonnable
et mise en place d'un système d'avis et de plainte

2

Information et sensibilisation des parties prenantes

3

Respect des règlements relatifs à la création et gestion
des ONGD au Luxembourg et dans les pays partenaires

4

Mise en place de procédures administratives
et comptables adaptées au risque de BC/FT

Recommandation 1

Principe de vigilance raisonnable et mise en place d'un système d'avis et de plainte

Ce principe appelle à :

- Identifier et gérer les risques liés au BC/FT
- Assurer une vigilance raisonnable en relation avec vos partenaires et autres parties prenantes
- Mettre en place d'un mécanisme d'avis et de plainte

Les ONGD doivent souscrire au principe d'un devoir de vigilance raisonnable et adapter les obligations de vigilance en fonction du degré de risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Ce devoir de vigilance est au centre de la mise en conformité, il se concrétise par la mise en place de procédures spécifiques au sein de l'organisation. Ces procédures permettront aux autorités d'apprécier comment votre organisation prend en compte le risque de BC/FT dans ses pratiques.

Les ONGD travaillent avec une grande diversité de partenaires dans des contextes culturels ainsi que des systèmes juridiques et bancaires divers. Le contexte des pays partenaires rend parfois difficile l'acheminement des fonds vers les pays partenaires et sur le terrain. Les systèmes bancaires des pays récipiendaires étant encore parfois insuffisamment développés ou en fonctionnement dégradé, comme dans les zones de conflit, les transferts d'argent sont parfois effectués par l'intermédiaire d'établissements de paiement ou de systèmes de virement informels et peu sûrs.

Quelles sont les organisations qui sont les plus exposées au risque de BC/FT

- Les ONGD qui travaillent dans des zones de conflits armés et pays à risques
- Les ONGD qui envoient des fonds vers des zones de conflit en ne faisant pas le suivi de la dépense des fonds jusqu'aux bénéficiaires finaux.
- Les ONGD qui envoient des fonds au travers de circuits financiers informels ou peu sûrs
- Les ONGD dont les partenaires n'ont pas de système comptable fiable et transparent

Une vigilance accrue et des procédures spécifiques sont recommandées pour les ONGD qui travaillent dans les pays qualifiés à haut risque ou les pays soumis au processus de surveillance renforcé du GAFI.

Pays à haut risque visés par un appel à action (Février 2023)⁴ :

Corée du Nord et Iran.

Pays faisant l'objet d'un appel du GAFI à ses membres et à d'autres pays pour qu'ils appliquent des mesures de vigilance renforcées proportionnelles aux risques émanant du pays :

Myanmar

Les juridictions soumises au processus de surveillance renforcé du GAFI (Février 2023) :

Albanie, Barbade, Burkina Faso, Cambodge, Émirats arabes unis, Haïti, Îles Caïmans, Jamaïque, Jordanie, Mali, Malte, Maroc, Myanmar, Nicaragua, Pakistan, Panama, Philippines, Sénégal, Soudan du Sud, Syrie, Turquie, Ouganda et Yémen.

Il est en outre important de prendre également en considération les pays recensés comme présentant des carences stratégiques en matière de LBC/FT par la Commission européenne.⁵

Les pays recensés sont les suivants (décembre 2022)⁷:

Afghanistan, Barbade, Burkina Faso, Emirats Arabes unis, Îles Caïmans, Haïti, Jamaïque, Jordanie, Mali, Mozambique, Myanmar/Birmanie, Ouganda, Panama, Philippines, République démocratique du Congo, Sénégal, Soudan du Sud, Syrie, Tanzanie, Trinité-et-Tobago, Vanuatu et Yémen

Là encore, il est conseillé de consulter les mises à jour des pays recensés sur le site internet de la Commission européenne.⁶

IDENTIFIER ET GÉRER LES RISQUES

Il est important pour les ONGD d'identifier les risques et de mesurer leur probabilité pour déterminer des mesures pour réduire l'exposition au risque. Afin de pouvoir

⁴ GAFI, Juridictions à haut risque visées par un appel à action : <https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/Juridictions-haut-risques-et-sous-surveillance/Call-for-action-February-2023.html>

⁵ RÈGLEMENT DÉLÉGUÉ (UE) 2023/410 DE LA COMMISSION du 19 décembre 2022 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L.2023.059.01.0003.01.FRA&toc=OJ%3AL%3A2023%3A059%3AFULL>

⁶ https://finance.ec.europa.eu/financial-crime/high-risk-third-countries-and-international-context-content-anti-money-laundering-and-counteracting_en#what

mettre en œuvre ce principe, les ONGD doivent se livrer à un travail d'analyse des risques.

Les questions que doivent se poser les ONGD sont les suivantes :

- Au sujet de l'événement : Qu'est-ce qui pourrait arriver ?
- En relation avec la probabilité : Quelle est la probabilité que cela se produise ?
- L'impact : Est-ce grave si cela se produit ?
- La mitigation ou atténuation : Comment pouvez-vous réduire la probabilité que cela se produise ?
- La contingence ou urgence : Comment pouvez-vous réduire l'impact ?

Afin de vous aider à analyser ces risques vous trouverez en annexe [une matrice de risque](#). Cette matrice peut servir de base à une session de brainstorming qui peut se faire au Luxembourg avec le Conseil d'administration, les services comptables et les gestionnaires de projets ainsi que lors des visites sur le terrain avec vos partenaires.

LA VIGILANCE EN RELATION AVEC VOS PARTENAIRES ET AUTRES PARTIES PRENANTES

Dans le secteur bancaire principe « Know your client » est central dans la lutte contre le blanchiment d'argent. Ce terme fait référence aux efforts que font le personnel des prestataires de services financiers pour analyser les risques liés aux relations avec les clients.

Dans le monde des ONGD ce principe s'applique à la connaissance des personnes avec lesquelles nous sommes en relation de partenariat ou celles avec lesquelles nous avons des relations de travail et des relations financières.

Au Luxembourg

Il est important d'exercer une vigilance raisonnable sur les fonds qui sont versés à votre organisation. Vous devez être vigilants et analyser de manière proactive les propositions de dons ou les flux d'argent vers vos comptes afin d'y remarquer éventuellement des transferts qui peuvent être sujets à soupçons. Vous devez vous assurer que ces flux d'argent sont bien licites. Une attention particulière doit être exercée lorsqu'une grosse somme qui serait versée par un donateur que vous ne connaissez pas ou lorsque l'argent provient d'un pays inhabituel.

Dans le contexte des partenariats et projets

Identification des partenaires et analyse des risques liées au partenariat

Même si par principe on suppose qu'un partenariat se construit sur des rencontres et relations de confiance qui s'établissent peu à peu au cours des rencontres et

visites sur le terrain, il est nécessaire de mettre en place des systèmes plus objectifs pour gérer et les risques liés à une relation partenariale. La mise en place de ces procédures de contrôle et de validation d'un partenariat permet de développer le partenariat sur la base de critères de redevabilité et de qualité. Ce travail doit être entrepris dans le contexte d'une conversation d'égal à égal et en identifiant des axes de progrès mutuels et des situations d'intérêts communs.

Le Conseil norvégien pour les réfugiés a développé [un questionnaire](#) que vous pouvez utiliser lors de la phase d'identification de nouveaux partenariats. Ce questionnaire doit bien sûr être adapté au contexte dans lequel vous allez travailler et au type d'acteurs que vous allez contacter. Il se peut que certaines organisations ne regroupent pas toutes les conditions mais vous pouvez identifier dans la convention de partenariat des axes de progrès ou des mesures à mettre en place par l'organisation pour assurer une plus grande fiabilité et qualité dans la gestion financière et opérationnelle du projet.

MISE EN PLACE DE PROCÉDURES ET D'UN SYSTÈME D'AVIS ET DE PLAINTE

Le principe de l'obligation de déclaration d'opérations suspectes s'applique à tous les salariés et administrateurs de l'ONG. Il est donc primordial d'avoir une procédure d'avis et de plainte connue de tous pour relayer les informations concernant des actions suspectes.

Il faudra définir un circuit de transmission des plaintes en nommant des responsables aux différents niveaux de l'organisation afin de fournir aux différentes parties prenantes des mécanismes qui leur permettent de donner des avis ou déposer des plaintes. La procédure doit aussi expliquer comment ces informations seront examinées et comment l'organisation va y donner suite.

Le circuit de transmission de plainte doit prendre en compte la possibilité que des transactions suspectes aient lieu sur le terrain. Il faut donc discuter avec les partenaires et les gestionnaires de projets afin que votre organisation puisse être informée des actions suspectes sur le terrain, rapportées par vos partenaires.

Cette procédure doit comprendre :

- Un mécanisme de réception et d'enregistrement de la plainte,
- Un mécanisme d'examen du bien-fondé de la plainte
- Un mécanisme de règlement/résolution du problème.
- Un mécanisme de suite légale à donner.

Une opération est considérée comme suspecte quand une personne ou des personnes ont des motifs raisonnables de soupçonner qu'une infraction liée au blanchiment d'argent et/ou au financement du terrorisme est en cours, a eu lieu, ou a été tentée. Il n'est pas obligatoire d'obtenir la preuve d'une infraction a été commise, il suffit d'indices qui rendent l'hypothèse d'une fraude plausible.

Si un soupçon de malversation est confirmé lors de l'examen du bien-fondé de la plainte, l'organisation se doit d'en informer les services de la Police Judiciaire et le MAEE comme stipulé dans les conditions générales.

Recommandation 2

Information et sensibilisation des parties prenantes

L'information et la sensibilisation des équipes et de dialogue avec les parties prenantes :

- Au sein de votre organisation et vers les partenaires sur le terrain
- Le dialogue avec les institutions financières concernant les virements internationaux et activités de récolte de fonds.

INFORMATION ET SENSIBILISATION AU SEIN DE VOTRE ORGANISATION ET DANS LE CADRE DE VOS PARTENARIATS SUD

Le personnel, les bénévoles et le conseil d'administration de votre organisation doivent être informés sur les recommandations liées au LBC/FT. Vos partenaires doivent également être sensibilisés sur le sujet.

Le travail de vigilance ne pourra se réaliser à tous les niveaux de l'organisation et des projets seulement si toutes les parties prenantes sont informées et conscientes des risques et sont en mesure de les prévenir, d'y répondre et surtout d'identifier à temps des transactions suspectes.

Cela permettra également aux différentes parties prenantes d'identifier des problèmes éventuels et de donner des recommandations pour améliorer les procédures internes.

La présente brochure peut être un outil pour sensibiliser les différentes parties prenantes sur la thématique.

Afin de vous assurer de bien réaliser ce travail d'information et de sensibilisation vous pouvez vous référer au tableau en annexe.

[Tableau pour l'information et la sensibilisation des parties prenantes.](#)

LE DIALOGUE AVEC LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES CONCERNANT LES VIREMENTS INTERNATIONAUX ET ACTIVITÉS DE RÉCOLTE DE FONDS

Afin de respecter les obligations et recommandations pour la mise en conformité aux recommandations LBC/FT, les institutions financières effectuent des contrôles de toutes les transactions financières. Certains mots ou certains pays destinataires des virements vont déclencher des « Red Flags » ou « signaux d’alertes » chez les prestataires de services financiers.

Les ONGD ne sont pas des clients comme les autres. Souvent des virements de sommes plus ou moins importantes sont réalisés vers des destinations exotiques pour des causes ou dans des contextes qui peuvent attirer l’attention d’employés lors leurs procédures de contrôle.

Afin d’éviter les soucis avec vos partenaires financiers, voici quelques recommandations de base⁷

1) Il est important que les ONGD entrent de manière proactive en conversation avec leurs banques. Il s’agit là de faire connaître votre travail et fonctionnement auprès de votre banque et de les mettre en confiance. Pour cela vous pouvez solliciter un rendez-vous avec votre chargé de clientèle et/ou un responsable compliance LBC/FT.

Les sujets que vous pouvez aborder lors de ces échanges :

- Présentation de votre organisation
- Présentation des projets et partenariats
- Présentation de vos procédures de suivi/évaluation/audit pour votre travail et celui de vos partenaires
- Présentation de vos mécanismes de contrôle ou procédures en place en relation avec la mise en conformité avec les recommandations LBC/FT
- Description de vos activités financières, périodicité des virements vers les partenaires et identification des prestataires financiers sur le terrain.
- Explication concernant les mouvements financiers vers votre compte comme les campagnes de récolte de dons et vers vos partenaires dans le cadre des projets.

2) Lors des virements vers des destinations listées ou sur des thématiques

Avant de réaliser un virement important vers des pays qui pourraient déclencher des signaux d’alerte chez votre prestataire financier et ralentir l’opération, vous pouvez prendre contact avec le chargé de clientèle quelques jours avant d’ordonner le virement pour l’avertir que le virement aura lieu et donner si nécessaire des informations complémentaires.

⁷ Ces recommandations nous ont été suggérées par l’ABBL lors d’une réunion avec des responsables du service légal et compliance.

3) Pour les dons

Il est recommandé lors de campagne de récolte de dons, d'avoir des libellés des virements neutres qui ne déclencheront pas des signaux d'alertes automatiques lors de l'exécution des virements qui seront réalisés par les donateurs. Par exemple il faut préférer un libellé de virement avec le nom de votre ONG et un numéro de projet plutôt qu'un libellé dans lequel apparaîtrait le nom d'un pays ou d'une région en zone de conflit qui figurent sur les listes du GAFI ou sur les listes de contrôle de votre institution bancaire.

Recommandation 3

Respect des règlements relatifs à la création et gestion des ONGD au Luxembourg et dans les pays partenaires

Au Luxembourg

- 1) Les ONG doivent s'assurer de respecter de principes de base de gestion d'une organisation conformément à la loi des ASBL. [La nouvelle loi du 7 août 2023](#) sur les associations sans but lucratif et les fondations a été publiée au Journal Officiel le 19 septembre 2023 et est entrée en vigueur le 23 septembre 2023. Elle s'applique aux ASBL et fondations nouvellement créées à partir de cette date. Pour les ASBL et les fondations existantes une période transitoire de 24 mois s'est ouverte à partir de cette date afin de leur permettre d'adapter leurs statuts aux dispositions de la nouvelle loi. En attendant, elles demeurent soumises aux dispositions de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif.
- 2) Il est demandé que les ONG se soumettent à l'obligation déclarative des membres du conseil d'administration au [registre des bénéficiaires effectifs](#). (Voir instructions préparées par le Cercle)
- 3) Les ONGD doivent se conformer aux exigences de redevabilité demandées par le Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) et particulièrement les exigences concernant, la gestion des comptes et le suivi des projets, les audits et évaluations à réaliser dans le cadre de la gestion des projets par vos partenaires.
- 4) Les conseils d'administration doivent assurer une vigilance pour le recrutement du personnel, des bénévoles et des membres conseil d'administration. Il convient de prendre en considération le parcours des personnes avec lesquelles vous allez travailler et connaître les raisons pour lesquelles elles désirent s'engager au sein de votre organisation.
- 5) Il est important de prendre en considération toutes les exigences et recommandations contenues des nouvelles conditions générales du MAEE notamment le nouveau point concernant la fraude, le détournement de fonds et financement du terrorisme :

« Fraude, détournement de fonds, financement du terrorisme »

En cas de doutes ou de suspicion de fraude, de détournement de fonds ou de financement de terrorisme, il convient de contacter immédiatement le Service de police judiciaire par téléphone au +352 244 60 6301 ou par email à spj@police.etat.lu.

Si la fraude ou le détournement de fonds est avérée et concerne des projets ou programmes cofinancés par le MAEE, l'ONGD est obligée d'en informer le MAEE dans les meilleurs délais. Elle devra fournir au MAEE des détails sur le montant en cause, sur les mesures déjà entreprises, ainsi que des mesures qu'elle entend prendre pour prévenir à l'avenir de telles situations. Par ailleurs, l'ONGD signataire du contrat, qui est responsable de son partenaire local sur place, doit rembourser la part MAEE concernée au Ministère. »⁸

6) Respecter les demandes du MAE concernant l'évaluation des risques: Dans le cadre du rapport d'évaluation mutuelle, publié par le Groupe d'action financière (GAFI), le GAFI a souligné dans le rapport que le Ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur (MAE) devait élaborer et mettre en œuvre des procédures pour appliquer une approche fondée sur les risques à sa surveillance du secteur des organisations non gouvernementales de développement (ONGD). Afin de se conformer à la recommandation 8 du GAFI, le MAE envoie tous les ans un questionnaire adressé à toutes les ONGD agréées, pour évaluer annuellement le risque de financement du terrorisme.

Dans les pays où travaillent vos partenaires

1) Là également vous devez vous assurer que les partenaires respectent les lois existantes dans le pays quant à la bonne gestion des associations et qu'elles sont enregistrées auprès des autorités compétentes.

2) Vous devez vous assurer que votre partenaire, comprend vos exigences de redevabilité et celle du MAEE notamment les exigences concernant le reporting narratif et financier, les audits, les évaluations, et l'ouverture d'un compte dédié et que vos partenaires s'engagent à les respecter dès la signature de la convention.

⁸ CONDITIONS GENERALES REGISSANT LES RELATIONS CONTRACTUELLES ENTRE LE MAEE ET LES ONGD Septembre 2021, page 6. [Site du MAEE](#)

Recommandation 4

Mise en place de procédures administratives et comptables adaptées au risque de BC/FT

Afin de diminuer les risques d'abus liés au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme il est important d'adopter des pratiques de gestion financière et comptable fiables et transparentes.

Voici quelques recommandations de base à ce sujet :

Au Luxembourg

1) Tenir la totalité des avoirs de l'association sur des comptes bancaires.

2) Limiter le nombre d'instruments de paiement

Afin de diminuer les fraudes, le nombre d'instruments de paiement en circulation ainsi que le nombre de personnes habilitées à les utiliser doit être limité au maximum. Les données d'accès aux services bancaires doivent être régulièrement changées et notamment après un changement de personnel ou des changements de fonction au sein du conseil d'administration.

3) Les comptes annuels de l'association doivent être déposés au Registre du Commerce et des Sociétés conformément à l'article 16 de la loi du 21 avril 1928 Loi du 21 avril 1928 sur les associations sans but lucratif et les établissements d'utilité publique. [Voir également la brochure relative aux asbl](#) du RCS.

4) Définir des procédures pour la gestion financière et comptable dans un règlement financier interne qui formalisera l'engagement des dépenses, les autorisations de paiement et le contrôle des opérations. Ce règlement prendra en compte les recommandations LBC/FT.

5) Limiter le nombre de personnes ayant accès aux moyens de paiement et séparer les fonctions de soumission et de validation des paiements.

Une règle de bonne gestion recommande la séparation des fonctions des personnes qui effectuent les paiements et de celles les sollicitent afin que les pouvoirs d'engagement et de paiement ne soient pas concentrés entre les mêmes mains. Il est aussi recommandé d'instaurer un principe de double signature pour le contrôle des mouvements entre les comptes et les opérations. Tous les paiements devraient être validés par deux personnes ayant qualité pour engager les fonds de l'association comme des membres du Conseil d'administration de l'association.

Dans les pays où travaillent vos partenaires

1) Gestion et utilisation des fonds par le partenaire

Vous devez vous assurer que l'argent envoyé vers vos partenaires sera utilisé tel que convenu dans le cadre de la convention de partenariat et du projet/accord-cadre. A cet effet, il est important de contractualiser votre relation partenariale et d'y inclure des clauses de redevabilité notamment en relation avec la LBC/FT.

Il est important que dès le début de votre relation partenariale, vos partenaires marquent leur accord pour mettre en place des procédures de gestion des fonds transparentes, détaillées et fiables. Dans ces situations, il est important d'avoir des conversations ouvertes sur la nécessité de la traçabilité des flux financiers. Idéalement vos partenaires devraient connaître les grandes lignes des conditions générales qui vous lient avec le MAEE et imposent des procédures de suivi opérationnel et financier, des audits et des évaluations. Le respect de ces procédures permet généralement d'avoir une bonne visibilité sur l'utilisation des fonds et offre généralement une bonne protection contre les abus éventuels.

Vous trouverez une liste de contrôle que vous pouvez utiliser pour mieux appréhender les risques liés au BC/FT liés à vos partenariats.

2) Mettre en place un mécanisme d'avis et de plainte avec votre partenaire

Lors de vos missions de suivi il est important que vous puissiez discuter avec votre partenaire des procédures mises en place au sein de votre organisation et au sein de leur organisation pour faire remonter les plaintes ou les soupçons de fraudes éventuelles. Des mécanismes doivent être identifiés afin que vous soyez informés rapidement des problèmes et fraudes éventuelles identifiées sur le terrain.

Points d'attention pour les pays à haut risque ou sous surveillance renforcée

→ Lorsque des virements sont effectués vers des pays à haut risque ou sous surveillance renforcée il est indispensable de vérifier que les personnes qui recevront l'argent ne soient pas sur des listes de gels des avoirs.

Le ministère des Finances est compétent pour traiter de toutes les questions relatives à la mise en œuvre des sanctions financières. Les listes de sanctions applicables au Luxembourg sont celles adoptées par l'Union européenne et par le conseil de sécurité des Nations-Unies. Davantage d'informations figurent sur le site internet du ministère des Finances.⁹

En outre, le registre national des gels en France fournit une liste actualisée des personnes faisant l'objet de sanctions financières adoptés par l'Union européenne et par le conseil de sécurité des Nations-Unies: <https://gels-avoirs.dgtresor.gouv.fr/>.¹⁰

⁹ <https://mfin.gouvernement.lu/fr/dossiers/2018/sanctions-financieres-internationales.html>

¹⁰ La colonne « Régime » permet d'identifier les sanctions financières « EU » et « ONU » applicables aux Luxembourg.

Certaines ONGD au Luxembourg utilisent les services <https://www.visualcompliance.com> (système approuvé par ECHO). Il s'agit d'un service payant et il faut souscrire à un abonnement pour utiliser ce logiciel. Une licence coûte entre 2.000 et 3.000 euros par an. Pour la plupart des ONGD luxembourgeoises, qui ne travaillent pas dans des contextes problématiques, cet investissement n'est pas justifié. Pour des consultations ponctuelles de ce service, il faut se demander si une mutualisation de l'usage n'est pas possible.¹¹

→ Dans les pays à haut risque et les pays figurant sur la liste soumise au processus de surveillance renforcé, une liste des bénéficiaires finaux doit être établie, il faut savoir qui reçoit l'argent et à qui bénéficient les activités.

- Tous les bénéficiaires des transferts de fonds doivent être connus personnellement par au moins un agent de votre organisation ou de votre partenaire
- Votre organisation ou le partenaire doit être en mesure d'identifier tous les bénéficiaires des activités (pas de bénéficiaires anonymes)
- Un reçu doit être émis lors d'un don de matériel ou en espèce.
- Pour les activités sur le terrain des listes de participants signées doivent être disponibles pour contrôle et votre organisation doit avoir accès à ces listes.
- Les virements que votre partenaire réalise sur le terrain doivent être documentés et les copies des virements vers le destinataire final doivent être archivées.
- Des audits et des évaluations externes doivent être réalisés avec des consultants indépendants de préférence choisis par l'ONG luxembourgeoise afin de garantir leur neutralité vis-à-vis du partenaire.

3) Utilisation de la liste de contrôle générale pour la prise en compte du risque de BC/FT au sein de votre organisation et mise en place de procédures et d'un système d'avis et de plainte

[La liste de contrôle générale pour la prise en compte du risque de BC/FT au sein de votre organisation](#)

En annexe vous trouverez une liste de contrôle générale pour la prise en compte du risque de BC/FT au sein de votre organisation. Cette liste a pour objectif de faire un état des lieux de la prise en compte de cette thématique et d'identifier des mesures à mettre en place.

¹¹ Si vous avez des questions à ce sujet vous pouvez contacter François-Xavier Dupret au Cercle (fx.dupret@cercle.lu)

POUR ALLER PLUS LOIN

Au Luxembourg :

Sensibilisation du secteur associatif aux risques de financement du terrorisme.
Ministère de la justice. Luxembourg

<https://mj.gouvernement.lu/dam-assets/dossiers/blanchiment/Sensibilisation-OBNL-FT.pdf>

Sensibilisation des OBNL aux risques d'abus par des terroristes et organisations terroristes

https://cooperation.gouvernement.lu/content/dam/gouv_cooperation/espace-ong/sensibilisation-risques-financement-terrorisme/Sensibilisation-des-OBNL-aux-risques-d%E2%80%99abus-par-des-terroristes-et-organisations-terroristes.pdf

Best Practices on Combating the Abuse of Non-Profit Organisations. GAFI. Novembre 2023: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Financialinclusionandnpoissues/Bpp-combating-abuse-npo.html>

Un regard critique sur les mesures LBC/FT et leur impact sur le secteur de l'humanitaire et de la coopération au développement :

Adding to the evidence the impacts of sanctions and restrictive measures on humanitarian action survey report. Mars 2021

<https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/ct-survey-report-adding-to-the-evidence-march-2021.pdf>

Bank De-Risking of Non-Profit Clients : https://www.hscollective.org/assets/Uploads/NYU-HSC-Report_FINAL.pdf

Recommandations de Coordination SUD et de ses membres : Protéger et garantir un espace humanitaire pour les populations civiles et les acteurs et actrices de la solidarité internationale

https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/Recommandations-de-Coordination-SUD-et-membres-protection_espace-humanitaire-10-09-20.pdf

The international anti-terrorist financing system's negative effect on civil society resources. -Kay Guinane. Charity and Security Network

http://www.civicus.org/images/SOCS2015_ESSAY9_AntiTerroristFinancingEffectsOnCS.pdf

The impact of international counter-terrorism on civil society organisations. Ben Hayes Brot für die Welt. 2017

https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Analyse/Analysis_68_The_impact_of_international_counterterrorism_on_CSOs.pdf

Exemples de documents sur les politiques internes des ONGD

Politique sur les mesures et réglementations de contre-terrorisme. Humanité et inclusion

https://hi.org/sn_uploads/document/2020_HI_PI10_Politique_mesures_contreterrorisme-2020-11-27-FR-V1.0.pdf

4 OUTILS POUR PASSER À L'ACTION

ANNEXES

- Matrice d'analyse et de gestion des risques
- Tableau pour l'information et la sensibilisation des parties prenantes.
- Liste de contrôle : Gestion des risques LBC/FT dans les relations partenariales et sur le terrain
- Liste de Contrôle Générale LBC/FT

TABLEAU POUR L'INFORMATION ET LA SENSIBILISATION DES PARTIES PRENANTES

Qui	Points d'attention	Mesures à mettre en place / commentaires
Au Luxembourg		
Conseil d'administration	Responsabilité juridique, Suivi et contrôle des procédures financières et inclusion des exigences LBC/FT dans les manuels de gouvernance et/ou procédure de l'organisation et dans les pratiques de l'organisation.	
Service Comptable	<ul style="list-style-type: none"> - Procédure de réconciliation et de contrôle des transferts de fonds entrants et sortants. - Connaissance des personnes qui versent de l'argent et vers qui l'argent est versé. 	
Gestionnaire de projets	<ul style="list-style-type: none"> - Relations et engagements avec les partenaires : prise en compte de la LBC/FT dans les pratiques et sensibilisation des partenaires. - Vigilance au niveau de la gestion des budgets. - Vigilance au niveau des personnes et organisations tierces impliquées dans les projets. - Bonne utilisation des fonds sur le terrain conformément à ce qui est convenu dans la convention de partenariat et le projet. 	
Dans le cadre des partenariats et projets		
Conseil d'administration de l'ONG partenaire	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilité juridique, Suivi et contrôle des procédures financières. - Respect des conventions partenariales. 	
Service comptable	<ul style="list-style-type: none"> - Système de suivi des dépenses liées au projet fiable et transparent. - Compte spécial ouvert pour le projet. 	
Gestionnaire de projets	<ul style="list-style-type: none"> - Vigilance au niveau de la gestion des budgets des projets. - Vigilance au niveau des personnes et organisations tierces impliquées dans les projets. - Suivi des dépenses et transferts de fonds vers les bénéficiaires finaux. - Suivi des listes des bénéficiaires finaux. 	
Techniciens sur le terrain	<ul style="list-style-type: none"> - Suivi et contrôle de l'utilisation des fonds sur le terrain. - Tenue des listes de participations. - Suivi et documentation des fonds versés sur le terrain : Registre des listes des bénéficiaires finaux. Émission des reçus. 	

LISTE DE CONTRÔLE : GESTION DES RISQUES DE BC/FT DANS LES RELATIONS PARTENARIALES ET SUR LE TERRAIN

Points d'attention	Oui / non / partiellement	Mesures à mettre en place / commentaires	Personne responsable
Nos partenaires sont informés et sensibilisés aux exigences liées aux risques de BC/FT			
Le partenaire dispose d'un système de comptabilité fiable.			
Le partenaire dispose d'un système de comptabilité qui permet de tracer les flux financiers vers les bénéficiaires.			
Le partenaire a le personnel qualifié pour gérer les comptes du projet.			
Nous connaissons le personnel administratif et comptable de l'organisation partenaire.			
Le partenaire a ouvert un compte bancaire spécifique au projet.			
Les rapports financiers et narratifs qui nous sont envoyés sont clairs et détaillés.			
Les communautés et bénéficiaires des projets sont connus.			
Pour les partenariats dans les pays et contextes problématiques (voir liste)			
Les bénéficiaires finaux des financements sont connus et identifiés au travers de liste de participants et d'un système de reçus.			
Le système comptable du partenaire est transparent et permet une bonne traçabilité des mouvements d'argent vers les bénéficiaires finaux.			
Un contrôle sur les listes de gels des personnes, sur le compte desquels l'argent est versé, a été effectué.			
Nous avons pris connaissance du système comptable du partenaire et des procédures LBC/FT en place au sein de l'organisation partenaire.			

LISTE DE CONTRÔLE GÉNÉRALE LBC/FT

Action	Oui / non / partiellement	Mesures à mettre en place / commentaires	Personne responsable
Nous avons informé et sensibilisé notre personnel et le CA aux exigences liées au LBC/FT.			
Nous avons désigné une personne responsable pour faire le suivi de la mise en conformité aux exigences LBC/FT au sein de notre organisation.			
Nous avons informé et sensibilisé nos partenaires aux exigences liées au LBC/FT et utilisons le questionnaire d'évaluation LBC/FT pour les partenariats.			
La liste des membres de notre CA est enregistrée au Registre des Bénéficiaires Effectifs et les données enregistrées au RBE sont actualisées régulièrement notamment lors de changements au sein de notre CA. ¹³			
Une procédure pour la prise en compte du risque LBC/FT a été développée et une procédure d'avis et de plaintes a été conçue pour notre organisation et est connue des membres du CA et de notre personnel et de nos partenaires.			
Nos conventions partenariales contiennent une clause en relation avec la LBC/FT.			
Notre service de collecte des fonds et de comptabilité sont sensibilisés aux exigences LBC/FT et mettent en place des procédures de contrôle et réconciliation des dons et virements adaptées.			
Nous avons informé nos prestataires financiers sur notre travail et nos procédures internes liées aux LBC/FT.			

¹³ Voir « [Guide pratique pour l'inscription des ONGD au RBE \(Registre des Bénéficiaires Effectifs\)](#) »