

Évaluation nationale des risques en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme

Luxembourg, le 20 décembre 2018



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Finances

Table des matières

AVANT-PROPOS	2
RÉSUMÉ ANALYTIQUE	3
INTRODUCTION	3
1. ÉVALUATION DU RISQUE INHÉRENT : APPROCHE	4
2. MENACE INHÉRENTE LIÉE AU BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET AU FINANCEMENT DU TERRORISME	6
3. VULNÉRABILITÉS SECTORIELLES INHÉRENTES AU BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET AU FINANCEMENT DU TERRORISME	9
4. RÉGIME DE MITIGATION EN PLACE	13
5. PERSPECTIVES D'AVENIR	18
ANNEXE A. GLOSSAIRE DES PRINCIPAUX TERMES ET DÉFINITIONS	19

AVANT-PROPOS

Le Luxembourg est une économie ouverte et en pleine croissance placée au sein de l'Union européenne et l'une des principales places financières mondiales. Situé au cœur de l'Europe avec une population active dynamique et multinationale, le Luxembourg abrite de nombreuses institutions européennes. Le pays est devenu un pôle financier majeur en Europe, au service à la fois de l'économie nationale et des besoins d'autres pays en exerçant des activités internationales aussi diverses que la banque privée, l'assurance, la gestion de fortune et les paiements. Le gouvernement luxembourgeois est bien conscient que ce succès implique également une exposition à la menace croissante et évolutive du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (BC/FT) à travers le monde.

Le Luxembourg est depuis longtemps engagé dans la lutte contre les activités de BC/FT et veille à mitiger les risques qui se produisent dans sa juridiction. Les autorités luxembourgeoises s'engagent à faire respecter les normes internationales et à appliquer les meilleures pratiques dans la lutte contre le BC/FT, et ce conjointement avec leurs partenaires internationaux tant dans le cadre d'une coopération régulière que par le biais d'organismes et de forums internationaux.

A cette fin, le Luxembourg a mis en œuvre, au cours des cinq dernières années, une série de réformes de son cadre juridique et de sa structure institutionnelle afin de faire face à la nature évolutive des risques encourus, la complexité accrue des activités illicites et de leurs auteurs, et d'appliquer des normes internationales communes plus strictes convenues avec ses pairs internationaux. Aujourd'hui, le Luxembourg dispose d'un régime solide et proactif de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme (LBC/CFT) à travers des activités de prévention, de détection et de poursuite, ainsi que le recouvrement du produit des infractions commises. Ce processus a débouché sur des résultats tangibles. En 2017, les entités du secteur privé ont déclaré environ 39 000 transactions suspectes, les superviseurs ont effectué plus de 100 inspections in situ, appliqué plus de 80 mesures correctives et les autorités

judiciaires ont condamné plus de 230 personnes pour blanchiment de capitaux et financement du terrorisme et confisqué des avoirs d'origine criminelle représentant un montant de plus de 30 millions d'euros.

La première Evaluation nationale des risques (ENR) a été achevée en 2018, et le gouvernement est heureux de présenter ce rapport sommaire. Cet exercice représente un grand pas en avant dans l'amélioration d'une compréhension globale et partagée des risques inhérents, des forces du régime actuel de LBA/CFT et dans l'identification des domaines dans lesquels les moyens de défense des instances concernées peuvent être développées davantage. L'ENR est le fruit d'un effort conjoint et coordonné des principaux intervenants du régime national, notamment les décideurs, les superviseurs, les organismes d'autorégulation, les autorités judiciaires et les services répressifs. De plus, les autorités ont reçu une manne de renseignements de la part de participants du secteur privé et d'organes représentatifs. Le Gouvernement exprime sa reconnaissance à toutes les personnes concernées.

Ce travail est un outil précieux pour les autorités nationales compétentes et les organes de coordination afin de mieux comprendre les risques de BC/FT auxquels le pays est confronté et d'étayer leurs propres évaluations des risques et leurs activités permanentes de surveillance, de détection et de répression.

L'ENR servira également de base aux futures actions mises en œuvre par les décideurs politiques et les autorités nationales afin de renforcer davantage le régime de LBC/CFT, selon une approche fondée sur les risques.

Dès lors, l'ENR contribue à construire une base solide permettant d'améliorer en permanence la réponse des autorités aux risques de BC/FT tout en préservant l'environnement ouvert et propice aux affaires du Luxembourg d'aujourd'hui.

Pierre Gramegna, Ministre des Finances

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

INTRODUCTION

Le Luxembourg est depuis longtemps engagé dans la lutte contre le BC/FT et veille à mitiger les risques qui se produisent dans sa juridiction et se présentent sur son territoire. A cette fin, le pays est également déterminé à mieux comprendre ses propres risques et capacités, face à la croissance et l'évolution des risques de BC/FT, en tenant compte des lignes directrices internationales en la matière. Par conséquent, le Luxembourg a effectué sa première ENR à partir de la mi-2016 et jusqu'en 2018, ce qui lui permet d'identifier, d'évaluer et de comprendre les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Le Luxembourg a l'intention d'utiliser l'ENR pour mieux définir et orienter son approche de la surveillance fondée sur les risques, pour hiérarchiser les priorités et la répartition des ressources en fonction des risques identifiés et pour définir les actions à mettre en œuvre.

Le processus a recueilli les renseignements d'un large éventail de parties prenantes nationales, y compris des ministères, des autorités nationales de surveillance et autres autorités, des or-

ganismes d'autorégulation, des associations professionnelles et des acteurs du secteur privé (plus de 20 organismes au total). L'exercice a été mené tout au long de la période 2016-2018 et présente une évaluation de la situation du Luxembourg à la fin de l'année 2017.

Conformément à une approche fondée sur le risque, une attention particulière a été accordée à l'analyse de l'exposition du Luxembourg aux risques découlant de son rôle en tant que place financière mondiale. Ceci est d'autant plus important que le secteur financier est le secteur le plus important du pays (27% de la valeur ajoutée brute et 11% de l'emploi en 2017) avec de nombreuses institutions étrangères, des avoirs de propriété étrangère et un centre de premier plan pour diverses entreprises internationales, prestataires de services financiers dans la zone euro.

Le présent rapport résume les résultats de l'analyse des risques inhérents de l'ENR.

1. ÉVALUATION DU RISQUE INHÉRENT : APPROCHE

L'approche combine des informations qualitatives et quantitatives avec l'expertise professionnelle. Les données ont été recueillies auprès de diverses sources internationales et nationales (publiques et privées), y compris des études et des rapports internationaux (OCDE, Eurostat, Europol, rapport sur l'évaluation supranationale des risques de l'UE (SNRA)), des rapports annuels (CSSF, CRF, CAA), des statistiques (STATEC) et des données non accessibles au public provenant des autorités de surveillance et des services répressifs. Il a été complété par des avis d'experts dans le cadre d'interactions régulières de haut niveau avec les autorités concernées et le secteur privé afin d'enrichir les résultats. Dans une approche conservatrice, l'évaluation des risques fait apparaître des risques plus élevés lorsque des statistiques ou des connaissances détaillées faisaient défaut.

Dans le cadre de ce processus, les autorités luxembourgeoises ont établi un classement des risques pour chaque secteur économique en utilisant des catégories de risques allant de « très faible » à « très élevé », qui reflète les pratiques courantes. Ces notations doivent être comprises comme une évaluation du risque *relatif* existant au Luxembourg. En d'autres termes, un secteur présentant un risque « très élevé » est considéré comme étant plus susceptible d'être abusé ou détourné à des fins de BC/FT que celui qui présente un risque « moyen », au Luxembourg. Le niveau de précision et la portée de l'évaluation des risques ont été discutés et convenus au début de l'évaluation. L'ENR effectuée par le Luxembourg s'inscrit dans une perspective nationale, afin de contribuer à la compréhension des risques principalement au niveau du pays et des secteurs déterminant ainsi la stratégie à appliquer et l'allocation nationale des ressources parmi les différentes autorités compétentes et les services répressifs. Si nécessaire, un niveau adapté de gra-

nularité a été appliqué à l'évaluation de sous-secteurs afin de soutenir les mêmes objectifs au sein de chaque autorité compétente. A ce titre, l'évaluation se concentre principalement sur les autorités nationales compétentes, les organes d'autorégulation, les services répressifs et les comités interinstitutionnels, selon le cas.

Les risques inhérents sont définis comme étant des risques de BC/FT avant de prendre en compte les mesures de mitigation en place. Il s'agit de menaces¹ (infractions générant des produits à blanchir ou destinés à financer des activités terroristes) et de vulnérabilités² (les secteurs les plus exposés et susceptibles d'être exploités à des fins de blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme). Les risques inhérents évalués proviennent de l'économie luxembourgeoise, de son ouverture et d'autres facteurs structurels, dont son rôle en tant que place financière importante. Ils reflètent en partie le modèle économique qui a fait du Luxembourg un pays attractif pour les entreprises légitimes.

L'évaluation des risques inhérents a été effectuée en évaluant tant les menaces que les vulnérabilités afin de déterminer les risques inhérents par secteur et sous-secteur sur une échelle allant de un à cinq (de très faible à très élevé). Quant aux menaces, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont évalués séparément en raison de la nature divergente des infractions. En ce qui concerne les vulnérabilités, bien que le but et la nature du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme puissent être différents, les criminels utilisent souvent des techniques similaires pour déplacer des fonds illicites. Compte tenu de la similarité des méthodes utilisées, l'évaluation des vulnérabilités porte à la fois sur l'exposition au BC et au FT sans faire de distinction dans son analyse.

1 Une menace est une « personne ou un groupe de personnes, un objet ou une activité qui a le potentiel de nuire, par exemple, à l'Etat, à la société, à l'économie, etc », *FATF Guidance on National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment*, Février 2013.

2 Les vulnérabilités sont « ces choses qui peuvent être exploitées par la menace ou qui peuvent en soutenir ou faciliter les activités », *FATF Guidance on National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment*, Février 2013.

1. Évaluation du risque inhérent : Approche

Les **menaces** ont été évaluées en fonction des 20 infractions primaires qui tiennent compte de la catégorisation des infractions³ établie par le GAFI et qui correspondent à des infractions granulaires en droit luxembourgeois. Les menaces ont été évaluées sur une échelle allant de un à cinq (très faible, faible, moyenne, forte et très forte), en fonction d'une grille d'évaluation fondée sur une combinaison de données nationales et internationales complétées par des avis d'experts, ainsi qu'un atelier organisé avec l'ensemble des autorités judiciaires pour valider les résultats. Les critères comprenaient la probabilité (fréquence des infractions), la taille et la complexité (p. ex. l'estimation du produit de l'infraction, les formes monétaires et non monétaires) ainsi que les conséquences.

L'exposition à ces menaces a été examinée séparément pour les infractions commises sur le territoire national et à l'étranger en fonction des critères et du processus mentionné. En effet, l'importance de la place financière luxembourgeoise et l'ouverture de son économie la rendent plus vulnérable aux flux illicites en provenance de l'étranger. L'évaluation globale de la menace est fondée sur une moyenne pondérée entre l'exposition nationale et l'exposition étrangère, avec des pondérations de respectivement⁴ 25 % et de 75 %.

Les **vulnérabilités** ont été évaluées pour tous les secteurs et sous-secteurs susceptibles d'être exploités pour le blanchiment et le financement du terrorisme. Le choix de l'ensemble des secteurs et sous-secteurs retenus pour l'évaluation s'est basé sur les lignes directrices du GAFI comme point de départ, tout en s'adaptant à la réalité luxembourgeoise et au modèle de l'organisation prudentielle (par exemple, le secteur des valeurs mobilières traité dans l'évaluation inclut uniquement la Bourse de Luxembourg, tandis que les gestionnaires de fonds

et d'actifs et les courtiers en valeurs mobilières sont inclus dans le secteur des investissements). En outre, certains autres secteurs ne relevant pas de la loi LBA/CFT de 2004 sont analysés par souci d'exhaustivité (tels que les personnes morales et les constructions juridiques, les hôtels, les bars et les restaurants).

Compte tenu de la complexité, de la taille et du nombre des secteurs, la méthodologie employée comportait deux niveaux. Dans un premier temps, au niveau macroéconomique, les vulnérabilités sectorielles ont été évaluées sur la base d'une évaluation de l'extérieur vers l'intérieur, avec des ensembles de données internationales et un modèle d'analyse comparative. Dans un deuxième temps, au niveau méso, les vulnérabilités ont été évaluées à un niveau sous-sectoriel plus granulaire, sur la base de données nationales et spécifiques aux superviseurs, et d'entretiens avec chacune des autorités compétentes. Il s'agissait de définir un ensemble de critères communs à tous les sous-secteurs, notamment la taille, la fragmentation du marché, la structure propriétaire et juridique des entités, les produits/activités, les clients et les canaux d'interaction. Les données quantitatives et les informations qualitatives ont été recueillies à partir de sources de données nationales (certaines publiques, d'autres confidentielles) en tenant compte des critères d'évaluation. Les données et informations obtenues ont été traduites en une cote de vulnérabilité éclairée sur une échelle allant de un à cinq selon chaque critère (cinq représentant l'impact le plus élevé de la vulnérabilité au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme).

3 Selon les *Recommandations du GAFI* (Glossaire), avec quelques adaptations mineures. La liste finale des infractions principales analysées comprend les éléments suivants : Fraude et falsification ; trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes ; vol qualifié ou vol ; infractions fiscales ; corruption et pots-de-vin ; opérations d'initiés et manipulation de marché ; traite des êtres humains et trafic illicite de migrants ; exploitation sexuelle, y compris l'exploitation sexuelle des enfants ; contrefaçon et piratage de produits ; participation à un groupe criminel organisé et racket ; contrebande ; trafic illicite de biens volés et autres ; crimes contre l'environnement ; trafic illicite d'armes ; extorsion ; meurtre, lésions corporelles graves ; enlèvement, séquestration et prise d'otages ; faux-monnayage ; piraterie ; terrorisme et financement du terrorisme.

4 Il a été convenu que la pondération nationale/étrangère devait refléter une répartition moyenne perçue entre les infractions et les secteurs, sur la base de l'avis des experts et des données disponibles (par exemple, la part des actifs sous gestion hors Luxembourg dans le secteur financier).

2. Menace inhérente liée au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme

2. MENACE INHÉRENTE LIÉE AU BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET AU FINANCEMENT DU TERRORISME

Dans l'ensemble, la menace inhérente liée au blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (c'est-à-dire avant la prise en compte des contrôles actuellement en place) est principalement due à l'importance du système financier luxembourgeois, caractérisé par de gros flux financiers entrants et sortants, ainsi qu'à l'économie ouverte et diversifiée du pays. Cette section décrit brièvement les menaces BC et FT pour le Luxembourg.

Blanchiment de capitaux (crimes nationaux et étrangers)

Le blanchiment des produits d'activités criminelles exercées à l'étranger constitue la plus grande menace pour le Luxembourg. L'ampleur, la diversité et l'ouverture aux flux financiers transitant par le Luxembourg contribuent à cette exposition. Ceci est étayé par des données provenant des autorités judiciaires, des études internationales et des expertises réalisées par les autorités du pays. Selon le classement du *Global Financial Centres Index*⁵ (GFCI), le Luxembourg occupe le 21^{ème} rang parmi les centres financiers à travers le monde et connaît d'importants flux financiers entrants et sortants, à destination ou en provenance de différentes zones géographiques. Le Luxembourg détient une part très importante (12%) des services financiers internationaux. Toutefois, les flux financiers importants par rapport à la taille du pays, tels qu'ils ressortent de plusieurs études, doivent également être replacés dans le contexte du rôle cen-

tral de ces services dans le marché commun de l'UE.

Compte tenu de l'ampleur du secteur financier et de sa part de flux financiers étrangers, le risque du blanchiment du produit de crimes étrangers au Luxembourg et la sophistication des procédés de blanchiment de capitaux sont considérés comme étant tout aussi importants. Des études et des directives internationales indiquent que les produits du crime sont souvent blanchis dans des endroits éloignés du lieu du crime afin de tenter de dissimuler l'origine des fonds.⁶ Les estimations varient, mais selon une des études⁷, par exemple, environ 30 % des revenus illicites dans le monde sont blanchis à l'étranger, ce qui rend plus vulnérables les pays disposant d'une part importante des flux directs étrangers. En effet, le blanchiment de capitaux issus de crimes étrangers représente une part importante des demandes d'entraide judiciaire ou commissions rogatoires internationales (CRI)⁸ sollicitées et des saisies d'avoirs opérées par les autorités luxembourgeoises. Pour l'ensemble des crimes, les autorités de poursuite déclarent avoir reçu au total environ 240 CRI liées au blanchiment de capitaux au cours des trois dernières années de 2015-2017 (sur un total d'environ 1 500 CRI, soit 15-17% du total pour chacune des trois années).⁹

Les menaces externes les plus probables pour le Luxembourg, en termes de blanchiment de capitaux, sont les suivantes : infractions fiscales, fraude et falsification, trafic de drogue, corruption et pots de vin. En fait, ces quatre infractions représentent plus de 70 % de la valeur estimative des produits de

5 Z/Yen, *Global Financial Centres Index 23*, Mars 2018.

6 Cf. à titre d'exemple: UNODC, *Report Estimating Illicit Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*, 2011, ou FATF, *FAQ on money laundering*.

7 R. W. Baker, *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System*, 2005.

8 Les demandes d'entraide judiciaire (Legal Assistance Request -LAR) font référence à une méthode de coopération entre les États pour obtenir de l'aide dans le cadre d'enquêtes ou de poursuites relatives à des infractions pénales. Une demande d'entraide judiciaire est généralement soumise pour obtenir du matériel qui ne peut pas être obtenu dans le cadre d'une coopération policière, en particulier les enquêtes qui nécessitent des moyens coercitifs, et peut faire référence à différents types d'assistance demandés par des pays étrangers aux autorités judiciaires luxembourgeoises. Au Luxembourg, comme dans les autres juridictions civiles, les demandes d'entraide judiciaire sont appelées Commissions Rogatoires Internationales (CRI). En anglais, la demande d'entraide judiciaire est souvent appelée Mutual Legal Assistance (MLA). Les termes LAR, MLA et CRI sont utilisés de façon interchangeable.

9 Service statistique du Parquet général.

2. Menace inhérente liée au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme

la criminalité générés à l'échelle mondiale¹⁰, plus de 70 % des saisies effectuées à la suite de demandes d'entraide judiciaires soumises aux autorités de poursuite au cours des années 2015–2017¹¹, et plus de 60 % des demandes d'entraide judiciaires reçues par les autorités de poursuite au cours des années 2015–2017¹². Ces données rejoignent l'avis des experts au sein des autorités nationales.

On estime que la menace de blanchiment des revenus issus d'infractions commises sur le territoire national est nettement plus faible, en raison du taux de criminalité relativement bas du Luxembourg et de la présence limitée de la criminalité organisée. La fraude et la falsification, le trafic de drogues, les vols qualifiés ou les vols sont les trois menaces les plus importantes sur le territoire luxembourgeois. Si certaines infractions peuvent être perpétrées au niveau national, cela n'implique pas nécessairement que leurs produits sont blanchis au Luxembourg, mais qu'ils peuvent être acheminés à l'étranger (par exemple, des infractions commises par des groupes criminels organisés étrangers qui en transfèrent les produits en dehors du Luxembourg).

TABLEAU 1 : CARTE DE L'EXPOSITION NATIONALE AUX MENACES DE BC

Infraction principale désignée	Exposition externe (75 %)	Exposition nationale (25 %)	Exposition moyenne pondérée
Blanchiment de capitaux (menace moyenne de BC)	Très élevée	Moyenne	Très élevée
Trafic de stupéfiants	Très élevée	Élevée	Très élevée
Fraude et falsification	Très élevée	Élevée	Très élevée
Infractions fiscales	Très élevée	Moyenne	Très élevée
Corruption et pots de vin	Très élevée	Moyenne	Très élevée
Participation à un groupe criminel organisé & racket	Élevée	Moyenne	Élevée
Contrefaçon et piratage de produits	Élevée	Moyenne	Élevée
Exploitation sexuelle, y compris l'exploitation sexuelle d'enfants	Élevée	Moyenne	Élevée
Contrebande	Élevée	Faible	Élevée
Vol qualifié ou vol	Moyenne	Élevé	Élevée
Traite des êtres humains et trafic illicite de migrants	Moyenne	Moyenne	Moyenne
Délits d'initiés et manipulations de marché	Moyenne	Faible	Moyenne
Trafic illicite de biens volés et autres	Moyenne	Faible	Moyenne
Crimes contre l'environnement	Moyenne	Faible	Moyenne
Trafic illicite d'armes	Moyenne	Faible	Moyenne
Faux-monnayage	Faible	Faible	Faible
Extorsion	Faible	Très faible	Faible
Meurtre, lésions corporelles graves	Faible	Très faible	Faible
Enlèvement, séquestration et prise d'otage	Faible	Très faible	Faible
Piraterie	Faible	Très faible	Faible
Terrorisme et financement du terrorisme	Moyenne	Moyenne	Moyenne

10 UNODC, *Report Estimating Illicit Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*, 2011.

11 Service statistique du Parquet général.

12 Service statistique du Parquet général.

2. Menace inhérente liée au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme

Terrorisme et financement du terrorisme (FT)

Les menaces de terrorisme et de financement du terrorisme (FT) sont jugées moyennes dans l'ensemble. Il convient de noter que, bien qu'elles soient présentées ensemble ici¹³, les menaces de terrorisme et de financement du terrorisme sont de natures différentes. Néanmoins, les deux sont étroitement liées et considérées comme globalement modérées par rapport au blanchiment de capitaux au Luxembourg, même si cela est dû à des facteurs différents (par exemple, la position géographique du Luxembourg pour ce qui est de la menace du terrorisme, la place financière pour ce qui est de la menace du financement du terrorisme).

Le niveau de menace est principalement dû à la possibilité qu'un groupe terroriste ou un argentier du terrorisme étranger abuse ou détourne l'important secteur financier luxembourgeois ; néanmoins, si l'on considère les données de la CRF, des autorités de poursuite et de la police grand-ducale, le terrorisme et le financement du terrorisme semblent constituer une menace plus modérée que le blanchiment de capitaux. Par conséquent, peu de TFTR (rapports sur les transactions de financement du terrorisme) et de TFAR¹⁴ (rapports d'activité sur le financement du terrorisme) sont déclarés à la CRF luxembourgeoise (pour toutes les entités concernées).

Terrorisme : En dépit de l'absence d'actes terroristes récents et de groupes terroristes connus au Luxembourg, le pays a tenu compte des récentes attaques terroristes survenues dans les pays voisins pour relever son niveau de menace terroriste à 2 (sur une échelle de 4) en 2015, et l'a maintenu jusqu'en 2016

et 2017.¹⁵ Le Luxembourg a également élargi sa définition de l'infraction principale de terrorisme pour y inclure, par exemple, la propagande et l'entraînement.¹⁶ Certains facteurs (y compris des facteurs externes) pourraient contribuer à l'exposition du Luxembourg à cette menace en termes de probabilité, comme par exemple sa proximité géographique avec les pays voisins qui ont subi des attentats terroristes.

Financement du terrorisme : Le financement du terrorisme est une menace plus probable pour le Luxembourg que le terrorisme, étant donné la position du pays en tant que centre financier européen majeur, plus orienté vers une clientèle internationale que vers une clientèle domestique, gérant des flux financiers importants qui transitent par le pays. Comme dans le cas du BC, la place financière luxembourgeoise pourrait être la cible de groupes terroristes étrangers, et le risque qu'un secteur soit victime d'abus de la part de groupes terroristes ou de financiers terroristes étrangers n'est pas à exclure. Le modèle économique luxembourgeois expose le pays à certains des facteurs considérés comme présentant un risque élevé pour le FT dans les recommandations internationales (par exemple, les recommandations du GAFI, les directives de l'UE contre le blanchiment de capitaux, les recommandations de l'ESA, SNRA au niveau de l'EU), par exemple son secteur bancaire important et complexe, ou encore la diversité des entités juridiques.

13 Comme indiqué conjointement dans les recommandations du GAFI ; le GAFI fait conjointement référence au « terrorisme » et au « financement du terrorisme » dans la Recommandation 6 du GAFI ; de même, les résultats immédiats 9 et 10 du GAFI fournissent des exemples de statistiques utiles relatives au « terrorisme » et au « financement du terrorisme ».

14 Terrorist Financing Transaction Report (TFTR) et Terrorist Financing Activity Report (TFAR).

15 Le niveau de la menace terroriste a été relevé après les attentats perpétrés à Paris en novembre 2015, et maintenu à ce niveau après les attentats commis à Bruxelles en mars 2016, selon la communication du Ministère d'État. Le niveau 2 (menace moyenne) définit une menace terroriste réelle mais abstraite ; il consiste à accroître la vigilance face à une menace imprécise et à mettre en œuvre des mesures de vigilance, de prévention et de protection à intensité variable et temporaire. Voir Ministère d'État Luxembourg, Communiqué de presse du 23/03/2016, 2016. [Ministère d'Etat Luxembourg, Press Announcement on 23/03/2016](#).

16 Conseil de l'Europe, Protocole à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) et Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 217).

3. Vulnérabilités sectorielles inhérentes au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme

3. VULNÉRABILITÉS SECTORIELLES INHÉRENTES AU BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET AU FINANCEMENT DU TERRORISME

Au Luxembourg, les plus grandes vulnérabilités inhérentes au BC/FT (c'est-à-dire avant la prise en compte des contrôles actuellement en place) proviennent du secteur bancaire, des prestataires de services professionnels et des personnes mo-

rales et constructions juridiques. D'autres vulnérabilités importantes incluent le secteur des placements, les entreprises de services monétaires (ESM) et l'immobilier.

TABEAU 2 : RISQUE INHÉRENT- SOUS-SECTEURS

Secteur	Risque inhérent	Sous-secteurs	Risque inhérent
Banques	Élevé	Banques de détail et d'affaires (y compris les services de paiement)	Élevé
		Banques de gros, services financiers aux entreprises et banques d'investissement	Élevé
		Banques privées	Très élevée
		Dépositaires et sous-dépositaires (y compris les dépositaires centraux de titres - DCT)	Élevé
Valeurs mobilières	Faible	Cours de bourse et valeurs mobilières cotées	Faible
Secteur d'investissement	Élevé	Gérants de fortune	Élevé
		Courtiers et courtiers-négociants (non-bancaires)	Élevé
		Négociants et teneurs de marché	Moyen
		Placements collectifs	Élevé
		Véhicules de titrisation réglementés	Élevé
		Fonds de pension	Faible
Assurances	Moyen	Assureurs-vie	Élevé
		Assureurs non-vie	Faible
		Réassurance traditionnelle	Faible
		Captives de réassurance	Faible
		Intermédiaires	Élevé
		PSA (professionnels du secteur de l'assurance)	Faible
Entreprises de services monétaires	Élevé	Institutions de paiement	Élevé
		Établissements de monnaie électronique	Élevé
		Agents	Moyen
Prestataires de services du secteur financier	Élevé	PSF spécialisés en services aux entreprises	Élevé
		DCT/conservateurs (non bancaires)	Moyen
Autres professionnels du secteur financier	Très faible	Autres professionnels du secteur financier	Très faible
Prestataires de services professionnels	Élevé	Professionnels de la comptabilité et conseillers fiscaux	Élevé
		Conseillers économiques	Moyen
		Prestataires de services aux sociétés et fiducies	Élevé
		Commissaires	Élevé
		Huissiers de justice	Moyen
		Avocats	Élevé
		Notaires	Élevé
		Experts comptables	Élevé
		Réviseurs d'entreprises	Élevé
Jeux d'argent	Faible	Casino	Moyen
		Paris sportifs	Très faible
		Loteries ad hoc	Faible
		Loterie nationale	Faible
		Jeux d'argent en ligne	Très faible
Immobilier	Élevé	Agents et promoteurs immobiliers	Élevé
		Autres activités immobilières	Élevé
Négociants de biens de grande valeur	Moyen	Art/Antiquités	Moyen
		Produits de luxe (par ex. maroquinerie)	Moyen
		Métaux précieux, joailliers, horlogerie et vieil or	Moyen
		Marchands d'automobiles	Élevé
Hotels, Hôtels, bars, restaurants et autres commerces de détail	Élevé	Hôtels, bars, restaurants	Élevé
		Autres commerces de détail	Élevé
Opérateurs de port franc	Élevé	Opérateurs de port franc	Élevé

3. Vulnérabilités sectorielles inhérentes au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme

Secteur	Risque inhérent	Sous-secteurs	Risque inhérent
Personnes morales et constructions juridiques	Élevé	Sociétés ¹⁷	Élevé
		Sociétés civiles	Moyen
		Fondations	Faible
		ONG	Élevé
		Autres Asbl	Élevé
		Autres	Très faible
		Fiduciaires nationales (« fiducies »)	Élevé
		Fiducies étrangères	Très élevé

Un résumé des fondements de ces risques inhérents est fourni ci-dessous.

Secteurs financiers :

Le **secteur bancaire** est intrinsèquement vulnérable aux risques de BC/FT en raison de divers facteurs tels que le nombre élevé de clients, la rapidité des transactions et le volume important de flux financiers qui, selon la compréhension générale des pratiques de blanchiment de capitaux dans le monde, pourraient faciliter la dissimulation de transactions illégales. Le Luxembourg dispose d'un secteur bancaire important qui compte 139 banques de 28 pays différents, et des actifs bancaires représentant 746 milliards d'euros d'actifs¹⁸. Il s'agit notamment des services bancaires aux particuliers et aux entreprises, des services de gestion privée, des services bancaires de gros aux entreprises et des banques d'investissement, ainsi que des dépositaires et des dépositaires centraux de titres (DCT). Parmi ceux-ci, le risque inhérent le plus important concerne les banques privées, comparativement plus fragmentées (67 entités représentant environ 350 milliards d'euros d'actifs, les 5 premières entités ne représentant qu'environ 40% du marché), une part importante de la propriété étrangère et une clientèle diversifiée comprenant des personnes morales.

Le **secteur de l'investissement** au Luxembourg est vaste et diversifié et comprend un éventail d'entités telles que les gestionnaires de fortune et d'actifs, les fonds de pension, les courtiers

et courtiers-négociants, les négociants et teneurs de marché, les véhicules de placement collectif et de titrisation réglementée. Au mois de décembre 2017¹⁹, des actifs nets sous gestion représentant 4.160 milliards d'euros étaient investis dans des fonds luxembourgeois, faisant du Luxembourg le leader européen pour les fonds d'investissement. Les difficultés de détection ne doivent pas être sous-estimées en raison de la forte fragmentation du marché en termes de nombre de prestataires et d'intermédiaires, de la nature internationale des activités et du nombre élevé d'investisseurs particuliers et institutionnels, qui, tous ensemble, compliquent la surveillance. Les activités de négociation et de tenue de marché sont toutefois plus limitées au Luxembourg. En outre, bien que la Bourse de Luxembourg soit importante en termes de valeur et de nombre de cotations, il s'agit principalement d'un marché d'émission de titres de créance représentant un faible volume de transactions réelles, ce qui implique que le risque inhérent au **secteur des valeurs mobilières** est limité par rapport à celui des autres secteurs.

Le **secteur de l'assurance** est généralement considéré comme moins vulnérable au BC/FT, du fait que les paiements sont imprévisibles ou dépendent d'événements extrêmes et que les produits sont complexes pour des criminels ordinaires peu versés dans l'ingénierie financière. La vulnérabilité au Luxembourg est due à la taille importante de l'industrie (219 milliards d'euros d'actifs et 7000 employés), en particulier dans le sous-secteur de l'assurance vie, qui est important, fragmenté, orienté vers les

17 Il est à noter qu'un certain nombre de ces sociétés sont réglementées et supervisées aux fins de LAB/CFT (par exemple, le secteur financier, les agents immobiliers).

18 Banque Centrale du Luxembourg, *Statistiques : Etablissements de crédit* ; „Tableau 11.01“ et „Tableau 11.05“, depuis décembre 2017.

19 ALFI et CSSF, *Net assets under management in Luxembourg funds*, Mai 2018.

3. Vulnérabilités sectorielles inhérentes au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme

résidents étrangers (mais surtout dans l'EEE) et de détail de par sa nature, avec une forte présence d'intermédiaires.

A l'échelle mondiale, les criminels qui se livrent à des activités de BC/FT utilisent couramment les **entreprises de services monétaires** (y compris la monnaie électronique et les établissements de paiement), en raison des paiements internationaux, de la rapidité et du volume des transactions et de la portée géographique. Le Luxembourg dispose dans ce secteur d'institutions de taille importante (bien que le secteur présente une concentration importante avec seulement 13 entités), qui traitent des transactions sortantes d'une valeur d'environ 40 milliards d'euros; il s'agit toutefois essentiellement de transactions transfrontalières au sein de l'Union européenne.

Enfin, dans le secteur financier, certains **prestataires de services spécialisés** (à savoir ceux qui offrent des services fiduciaires et des services aux entreprises) risquent d'être victimes d'abus en vue du BA/FT en raison du rôle qu'ils peuvent éventuellement jouer dans la création de structures juridiques complexes ou impliquant plusieurs pays.

Secteurs non-financiers :

Le Luxembourg dispose d'un secteur de services professionnels important, sophistiqué et d'une certaine envergure qui soutient à la fois la place financière et d'autres activités commerciales. Il s'agit notamment de comptables, d'auditeurs, d'avocats, de conseillers fiscaux et économiques, de notaires et d'huissiers de justice, représentant en tout plus de 9000 professionnels (et pour la plupart fragmentés au sein de chaque secteur professionnel). Ces services sont exposés à d'importants risques BC/FT en raison de leur rôle de « gardiens » de l'accès au système financier et à d'autres services et de leur rôle éventuel dans la création et la gestion de structures juridiques (bien que celles-ci s'appliquent à des degrés différents aux différents prestataires, par exemple, les notaires sont légalement tenus d'enregistrer les transactions immobilières mais ne fournissent pas de ser-

vices financiers). Leur rôle, leur expertise, leur fragmentation et leur taille déterminent le risque inhérent.

Alors que les **jeux d'argent** sont généralement considérés comme particulièrement vulnérables au blanchiment de capitaux, le secteur des jeux d'argent au Luxembourg est limité et principalement concentré sur trois activités : un casino, la Loterie nationale et les loteries ad hoc. Depuis 2017, il n'existe plus d'entreprises nationales de jeux d'argent en ligne ou de paris sportifs autorisés, et seule la Loterie nationale exerce ces activités (le volume étant toutefois très faible). Par conséquent, le risque pour l'ensemble du secteur au niveau national est limité.

Le **secteur de l'immobilier** est généralement considéré comme un secteur à haut risque au niveau mondial, étant donné l'attrait des produits (transactions de grande valeur et actifs permettant la conservation de la valeur) et la possibilité de dissimuler la propriété par des opérations d'empilage. Au Luxembourg, le risque correspond à la note de risque globale - en tant que secteur important (environ 7-8% de la valeur ajoutée brute du pays en 2016-2017, et des transactions immobilières d'une valeur environ 17 milliards²⁰ d'euros en 2016-2017), l'immobilier est exposé au BC/FT.

Les **négociants de biens de grande valeur** (par exemple, les concessionnaires automobiles, les horlogers, les bijoutiers) sont exposés au BC/FT du fait qu'ils offrent des produits qui peuvent être facilement stockés, transportés et échangés à une valeur similaire, ce qui permet de conserver la valeur et l'anonymat. La vulnérabilité au BC/FT au Luxembourg est limitée car il s'agit d'un secteur important mais concentré, les risques étant essentiellement liés aux concessionnaires automobiles.

Les **hôtels, bars, restaurants et autres commerces de détail** au Luxembourg sont également exposés au BC/FT en raison des opérations en espèces effectuées dans ce secteur, de sa fragmentation et de sa diversité. Il existe plus de 10 000 entités enregistrées qui comptent environ 19 000 employés et qui ont

²⁰ Données fournies par STATEC et AED.

3. Vulnérabilités sectorielles inhérentes au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme

généralisé une valeur ajoutée brute d'environ 2 % du PIB en 2017.

Le **port franc et les opérateurs de port franc** luxembourgeois (au sein du port franc de l'aéroport de Findel) offrent le stockage à long terme de biens de grande valeur (tels que des œuvres d'art, des voitures anciennes et des vins fins). Dans les recommandations internationales, les zones franches sont considérées comme potentiellement vulnérables au BC/FT.

Enfin, comme le fait observer l'OCDE, « presque toutes les infractions économiques impliquent l'utilisation abusive de structures d'entreprise²¹ » car celles-ci peuvent contribuer à dissimuler l'origine des fonds, la propriété effective ou permettre le transfert de fonds à l'étranger. Comme dans d'autres pays, les **personnes morales et les constructions juridiques** au Luxembourg sont vulnérables aux abus ou au détournement à des fins de BC/FT ; avec un nombre élevé de personnes morales sous diverses formes juridiques (environ 117 000²² à fin 2017, dont environ 11 000 organismes à but non lucratif), le niveau perçu de propriété étrangère et des opérations et entreprises internationales étant élevé. Les registres centraux pour les constructions juridiques et des trusts (« fiducies » ou trusts étrangers gérés au Luxembourg) seront un facteur déterminant pour atténuer ces risques.

21 Cf. par exemple, OCDE, *Behind the corporate veil: using corporate entities for illicit purposes*, 2001.

22 En outre, environ 30 000 sociétés sont en liquidation judiciaire ou volontaire, ou font l'objet de procédures d'insolvabilité sous contrôle judiciaire.

4. RÉGIME DE MITIGATION EN PLACE

Le Luxembourg a mis en place un régime complet de lutte contre le blanchiment et de combat du financement du terrorisme (LBC/CFT) couvrant l'ensemble de ses structures juridiques et institutionnelles et des autorités compétentes pour atténuer les risques inhérents au BC/FT identifiés ci-dessus. Les principaux acteurs nationaux concernés y contribuent, y compris les ministères (finances, justice, affaires étrangères, État), les autorités de surveillance nationales et les administrations nationales (CSSF, CAA, AED, ACD, ADA), les services de renseignement (CRF, SRE), les autorités judiciaires et les services répressifs (ministère public, juges d'instruction, police) et les services d'autorégulation (OEC, IRE, OAL, OAD, CdN).

Depuis 2009, le Luxembourg met en œuvre une série de réformes de son cadre juridique et de ses structures institutionnelles afin de s'adapter à l'évolution des risques de BC/FT et aux normes internationales plus strictes. En particulier, la Loi LBC/CFT 2004 a été révisée plus d'une fois au cours de cette période. Ces révisions ont transposé les directives de l'UE en matière de LBC/CFT et les nouvelles recommandations du GAFI, clarifié et renforcé les obligations des entités réglementées en matière de LBC/CFT et renforcé les pouvoirs et responsabilités des autorités compétentes du Luxembourg. Dans le CP (Code pénal), la définition des infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme a été mise à jour et alignée sur les définitions du GAFI, et les sanctions administratives et pénales ont été renforcées.

Ce cadre juridique est également soutenu par les **autorités judiciaires et les services répressifs**, qui mènent toutes les actions nécessaires pour enquêter et poursuivre les infractions pénales et récupérer les avoirs provenant d'activités criminelles. A cette fin, les procureurs supervisent les activités de la police judiciaire (relatives aux enquêtes préliminaires)

et peuvent renvoyer l'affaire par-devant un juge d'instruction pour mener une enquête judiciaire si des mesures coercitives s'imposent ou si l'infraction constitue un crime. Les juges d'instruction peuvent ordonner des mesures qui restreignent les libertés individuelles (c'est-à-dire des mesures coercitives) telles que la détention provisoire, les perquisitions, les saisies ou les auditions. La police judiciaire mène les enquêtes conformément aux ordres des procureurs ou des juges d'instruction et peut faire appel à un large éventail de techniques d'enquête (y compris les opérations d'infiltration, l'interception des communications, l'accès aux systèmes informatiques, etc.). Ces pouvoirs et ce modèle d'organisation sont assez similaires pour les affaires nationales et étrangères, puisque le Luxembourg reçoit et traite un nombre important de CRI. En fait, le nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations pour BC/FT a considérablement augmenté au cours des dernières années, environ 240 personnes ayant été condamnées en 2017 (dont 217 avec des peines de prison). Un grand nombre de condamnations concernent toutefois l'auto-blanchiment (c'est-à-dire les affaires dans lesquelles l'infraction BC est poursuivie contre l'auteur associé à l'infraction au lieu d'être traitée comme une infraction BC autonome) dans des affaires de trafic de drogues, de vol qualifié ou de vol, de fraude et de falsification.

Le cadre juridique a été renforcé davantage en ce qui concerne la confiscation des avoirs et les mesures provisoires de gel des avoirs, les dispositions légales ont été progressivement élargies et un Bureau de recouvrement des avoirs (BRA)²³ a été créé en 2013. Les autorités judiciaires ont le pouvoir de saisir des avoirs au cours d'une enquête préliminaire ou judiciaire sans limite de temps, et le pouvoir de les confisquer en cas de condamnation (par laquelle l'auteur renonce à la propriété de ses avoirs qui sont transférés à l'État). Les autorités judiciaires peuvent utili-

²³ Bureau de Recouvrement des Avoirs (BRA) ; sur la base de la décision 2007/845/JAI, chaque État membre de l'UE doit créer ou désigner un maximum de deux bureaux de recouvrement des avoirs pour faciliter le dépistage et l'identification des produits du crime et autres biens liés au crime qui peuvent faire l'objet d'une décision de gel, de saisie ou de confiscation prise par une autorité judiciaire compétente dans le cadre de procédures pénales ou civiles.

4. Régime de mitigation en place

ser ces pouvoirs de saisie et de confiscation également dans le cadre de l'entre-aide judiciaire fournie aux pays étrangers.

Parmi les autres réformes pertinentes du cadre juridique figurent celles relatives à la mise en œuvre des sanctions financières internationales (y compris celles relatives au FT) et à la transparence fiscale. Le Ministère des Finances a été désigné comme autorité compétente pour toutes les questions relatives aux aspects financiers des sanctions internationales et à leur application. Dans ce rôle, le Ministère coopère étroitement avec toutes les parties prenantes clés en matière de mise à jour législative et réglementaire, d'approbation et de diffusion des meilleures pratiques, d'identification des tendances et de partage du savoir-faire entre les autorités, le secteur privé, et assure la représentation du Luxembourg dans diverses enceintes internationales. En matière de transparence fiscale, un certain nombre d'initiatives ont été prises, en introduisant la criminalisation des infractions fiscales (fraude fiscale aggravée), en ajoutant six infractions fiscales supplémentaires (fraude fiscale aggravée et évasion fiscale) à la liste des infractions principales de BC, en renforçant l'entraide judiciaire par la suppression de la réserve des questions fiscales du Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, ainsi qu'un renforçant des mécanismes permettant un échange national et international de renseignement.

Le régime luxembourgeois de LBC/CFT est complété par un cadre de prévention et de surveillance couvrant le **secteur privé et les autorités de surveillance compétentes en matière de LBC/CFT**. Tandis que le secteur privé exerce son rôle préventif conformément à la réglementation (par exemple, la vigilance à l'égard de la clientèle, le suivi des transactions), les superviseurs sont chargés de définir les réglementations et recommandations applicables (en ligne avec la législation nationale et les compétences de chaque superviseur), de promouvoir et d'assurer la conformité des entités surveillées aux obligations de LBC/CFT, de sanctionner la non-conformité et de sensibiliser aux risques du BC/FT. Ces activités ont été considérablement améliorées au cours des dernières années, par l'aug-

mentation du nombre et de la qualité des inspections in situ, un plus grand nombre de mesures correctives et le renforcement des règlements et des procédures (p. ex. octroi d'agréments) des autorités compétentes. En 2017, les superviseurs compétents en matière de LBC/CFT ont, dans l'ensemble, effectué plus de 100 inspections in situ (et probablement le double de ce nombre sous forme de contrôles sur dossier), appliqué plus de 80 mesures correctives (sous forme de sanctions et autres avertissements) et diffusé plus de 10 circulaires (entre autres directives). Un aperçu des principales autorités de surveillance est présenté ci-dessous.

La **Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF)** est l'autorité de surveillance prudentielle et le superviseur LBC/CFT du secteur financier. La CSSF supervise un large éventail de professionnels du secteur financier, y compris toutes les banques (incluant les banques de détail et les banques d'affaires, les banques privées, les banques de gestion de fortune, les banques assurant des services financiers aux entreprises et les banques d'investissement, les dépositaires et les dépositaires centraux de titres - DCT) les établissements de paiement, les sociétés d'investissement (placements collectifs, autres), et les prestataires de services financiers. La CSSF applique des exigences strictes en matière d'agrément et d'autorisation (par exemple, des exigences d'honorabilité et de compétence, des analyses en vue d'une recommandation d'agrément au Ministère des Finances), y compris une revue continue (par exemple en cas de changement d'actionnaires) et a le pouvoir de retirer ces agréments pour non-conformité (en matière de LBC/CFT ou autres). En outre, un double processus d'autorisation est en place depuis novembre 2014, les banques de la zone euro étant placées sous l'autorité ultime de la Banque centrale européenne (BCE) pour ce qui est de l'octroi de licences.

La CSSF dispose d'un large éventail de pouvoirs de contrôle qui s'appliquent également aux questions de LBC/CFT, y compris la demande et l'accès aux informations des entités contrôlées, l'échange d'informations avec d'autres autorités nationales et internationales, les inspections et enquêtes sur site et hors site,

4. Régime de mitigation en place

les sanctions imposées et le gel des avoirs saisis par les autorités du Ministère public. Ces pouvoirs présentent quelques différences entre les différents sous-secteurs sous la supervision de la CSSF (par exemple, les pouvoirs de sanction sont particulièrement étendus dans les établissements CRR). Au cours des 5 à 7 dernières années, la CSSF a publié de nouvelles réglementations et recommandations, mis en place un processus interne de dénonciation des dysfonctionnements et conçu une approche fondée sur les risques pour la supervision LBC/CFT, qui est continuellement affinée pour être appliquée aux procédures internes (par exemple, pour hiérarchiser l'affectation des ressources).

Le **Commissariat aux Assurances (CAA)** est l'autorité de surveillance prudentielle et le superviseur LBC/CFT du secteur des assurances (incluant les assureurs, réassureurs, intermédiaires, fonds de pension et professionnels du secteur des assurances). La CAA applique des exigences strictes en matière d'agrément et d'autorisation, et a le pouvoir de demander et d'accéder à des informations, d'effectuer des inspections sur pièces et sur place et de sanctionner les entités non conformes (les sanctions incluant des amendes, des pénalités, d'autres mesures correctives ou le blocage de certaines actions telles que des acquisitions). Ces dernières années, la CAA a également renforcé l'échange d'informations avec d'autres autorités nationales et internationales, et a constamment mis au point son approche basée sur les risques, notamment en lançant des questionnaires, révisés ou nouveaux, à l'intention des entités supervisées pour l'informer de son évaluation des risques.

L'**Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA (AED)** est l'administration fiscale luxembourgeoise en charge des impôts indirects (p.ex. la TVA, le droit de timbre). Elle assume la fonction de superviseur LBC/CFT pour certains secteurs non financiers, notamment les agents immobiliers, les professionnels de la comptabilité, les conseillers fiscaux et éco-

nomiques, les prestataires de services aux sociétés et fiducies, les opérateurs de ports francs et certains négociants en biens de grande valeur²⁴. Les obligations de divulgation en matière de LBC/CFT sont les mêmes qu'en matière fiscale, accordant à l'AED des pouvoirs importants pour accéder et demander des informations, pour effectuer des inspections et infliger des amendes aux entités non conformes. Les protocoles d'échange de données à des fins de LBC/CFT avec diverses autorités nationales sont renforcés. Dans le cadre de son nouveau mandat, elle a mis en place ces dernières années une unité et un personnel dédiés à la LBC/CFT, un Comité consultatif LBC/CFT chargé de promouvoir le dialogue avec les associations professionnelles des secteurs surveillés, et procède actuellement à des inspections spécifiques sur place.

Au Luxembourg, un certain nombre de **prestataires de services professionnels** sont pour la plupart **autorégulés en matière de LBC/CFT**, notamment les réviseurs d'entreprises, les experts comptables, les notaires et les avocats. Toutes les professions autoréglementées sont soumises aux mêmes obligations fondamentales en matière de LBC/CFT : devoir de vigilance à l'égard de la clientèle, organisation interne adéquate et obligation de coopération avec les autorités. Les pouvoirs et les pratiques diffèrent en fonction des professions et de l'organisme d'autorégulation (OAR), ce qui reflète également les particularités de leur secteur. En général, cependant, les OAR ont le pouvoir de fixer des règles à leurs professionnels pour assurer le respect des obligations en matière de LBC/CFT, d'effectuer des contrôles (par les pairs) et de sanctionner la non-conformité. En outre, bon nombre de ces professionnels peuvent prêter des services aux sociétés et fiducies (TCSP), tout comme les banques, les professionnels de l'investissement et d'autres prestataires de services aux entreprises sous la supervision de la CSSF et de l'AED en matière de LBC/CFT. Au Luxembourg, les professionnels légalement autorisés à prêter des services classés dans la catégorie des services aux sociétés et fiducies

²⁴ Des personnes physiques ou morales négociant des biens, uniquement dans la mesure où les paiements sont effectués en espèces pour un montant égal ou supérieur à 10 000 euros chaque fois qu'une transaction est exécutée en une seule opération ou en plusieurs opérations qui semblent être liées.

4. Régime de mitigation en place

(TCSP), sont soit supervisés par un superviseur, soit par un SRB²⁵. En outre, toutes les personnes morales doivent s'inscrire au Registre de Commerce et des Sociétés (RCS) tandis qu'un registre distinct sur la propriété effective est sur le point d'être mis en place.

Le cadre de prévention et de surveillance en matière de LAB/CFT est encore renforcé par des règles et obligations spécifiques pour les opérateurs de jeux de hasard (p.ex. des exigences strictes en matière de licences).

Les activités de **détection** sont principalement menées par la **Cellule de Renseignement Financier (CRF)** du Luxembourg. Les responsabilités de la CRF comprennent la réception et l'analyse des informations LBC/CFT, ainsi que la diffusion des renseignements recueillis auprès des autorités compétentes. La CRF a été créée en tant qu'organe indépendant dirigé par des magistrats qui opèrent en toute indépendance dans le cadre du système judiciaire et est située au sein des autorités de poursuite luxembourgeoises (c'est-à-dire une CRF de type judiciaire). En tant que magistrats, ils remplissent leurs fonctions en toute indépendance, en gérant leur portail sécurisé de déclaration de transactions suspectes (STR), en décidant des analyses opérationnelles ou stratégiques à effectuer et en diffusant les informations le cas échéant (auprès des autorités nationales ou internationales). Au cours des trois dernières années, le personnel a été renforcé, l'accès aux bases de données a été élargi et les outils informatiques ont été améliorés (y compris l'adaptation et la mise en œuvre d'un canal sécurisé pour le dépôt des STR à partir de 2017). En outre, les dispositions légales ont été renforcées, de manière à obliger toutes les autorités du secteur public de signaler toutes activités suspectes à la CRF et

à autoriser tous les superviseurs, professionnels et organismes d'autorégulation à signaler leurs suspicions à la CRF et à partager des informations avec elle, sans obligations de secret professionnel et avec protection d'identité. Le nombre de STR soumis à la CRF a augmenté rapidement au cours des dernières années, en passant d'environ 7 000 en 2014 à environ 39 000 en 2017. La CRF se réunit régulièrement avec d'autres autorités nationales et des SRB afin d'échanger des feedbacks sur les STR et d'apporter leur soutien au cours de séances de sensibilisation et de formation. Elle intègre le Groupe Egmont et participe à de multiples forums internationaux. En outre, la CRF peut geler des avoirs et prolonger les saisies d'argent liquide effectuées aux frontières par l'ADA (en tant qu'administration douanière) de 24 heures jusqu'à 3 mois.

Bien que l'Administration des contributions directes (**ACD**) et le Service de Renseignement de l'Etat (**SRE**) ne soient pas des autorités compétentes en matière de LBC/CFT, ils jouent un rôle important dans le soutien des efforts de prévention. L'ACD a mis en place des processus d'examen fiscal et d'échange d'informations pertinents qui contribuent à réduire la probabilité d'infractions fiscales et à augmenter la probabilité de leur détection si toutefois ils sont commis. Le SRE est l'autorité luxembourgeoise de renseignement en matière de sécurité nationale et joue un rôle important dans la prévention du terrorisme.

En termes de stratégie et de coordination en matière de LBC/CFT, le **Ministère de la Justice et le Ministère des Finances** jouent tous les deux un rôle central. Le Ministère de la Justice est responsable de la coordination nationale et internationale des questions²⁶, relevant de l'OCDE et du GAFI, tandis que le Ministère des Finances prépare la politique financière de l'État. La

25 La loi LBC/CFT de 2004 définit les prestataires de services aux sociétés et fiducies comme étant des personnes physiques ou morales qui fournissent, à titre professionnel, l'un des services suivants à des tiers : a) Agir comme agent de constitution de personnes morales ; b) Agir (ou faire en sorte qu'une autre personne agisse) comme administrateur ou secrétaire d'une société, associé d'une société ou un poste similaire à l'égard d'autres personnes morales ; c) Fournir une adresse de siège social, d'affaires, de correspondance ou administrative pour une société, une société en nom collectif ou toute autre personne morale ou construction juridique ; d) Agir (ou faire en sorte qu'une autre personne agisse) comme fiduciaire d'une fiducie ou de toute autre structure juridique similaire ; e) Agir (ou faire en sorte qu'une autre personne agisse) comme actionnaire désigné au nom d'une autre personne. Cela comprend les banques, certaines entreprises d'investissement, dont certaines sont des PSF spécialisés (tous contrôlés par la CSSF), les compagnies d'assurance et de réassurance (contrôlés par la CAA), les centres d'affaires et les administrateurs indépendants (contrôlés par l'AED), les experts-comptables, les auditeurs, les avocats et les notaires (tous contrôlés par leur organisme d'autorégulation respectif).

26 Arrêté grand-ducal du 23 décembre 2013 portant constitution des Ministères.

4. Régime de mitigation en place

coordination nationale est assurée par le biais de réunions de coordination et de sous-comités par thème, qui encouragent la discussion sur plusieurs sujets tels que l'intégration de secteurs dans les révisions de la loi LBC/CFT, l'ajout d'infractions comme infractions primaires en matière de blanchiment, et des groupes de travail concentrés sur les changements législatifs pertinents.

Enfin, la **coopération internationale** est à la base de nombreuses activités LBC/CFT au Luxembourg, compte tenu de l'ouverture de son économie et de la diversité de sa population active. Cette coopération est assurée au niveau de chaque autorité compétente (par l'adhésion à des groupes internationaux pertinents ainsi qu'à des mécanismes d'échange d'informations), des services répressifs (coopération policière, demandes d'entraide judiciaire, extraditions et échanges avec d'autres bureaux de recouvrement d'avoirs) ainsi qu'au niveau national (conventions et traités bilatéraux et multilatéraux). Qui plus est, le Luxembourg a ratifié/signé la Convention de Vienne²⁷, la Convention de Palerme²⁸, la Convention sur le financement du terrorisme²⁹, la Convention des Nations Unies contre la corruption, la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité (2001) et la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme³⁰. En 2017, le Luxembourg a reçu environ 400 CRI (dont environ 70 liées au blanchiment de capitaux), 44 demandes d'extradition du Luxembourg vers un autre pays (et 98 d'un autre pays vers le Luxembourg), 55 demandes d'assistance ont été reçues par le Bureau de recouvrement des avoirs et > 1 500 messages de police à police concernant le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ont été échangés avec des partenaires étrangers.

27 Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, 1988.

28 Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, 2000 (et ses protocoles).

29 Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme de 1999 - adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 54/109 du 9 décembre 1999.

30 Convention de Varsovie - Traité n° 198 - Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme.

5. PERSPECTIVES D'AVENIR

Le présent inventaire fournit une évaluation complète des risques existant au Luxembourg en matière de LBC/CFT. Il permet aux autorités luxembourgeoises de renforcer leur compréhension commune des principales menaces et vulnérabilités, d'améliorer davantage leurs actions d'atténuation et de définir une stratégie globale de LBC/CFT.

Le Luxembourg est conscient que la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme nécessite une action continue. En mettant en œuvre sa première ENR, le Luxembourg continue à développer et à consolider son régime de LBC/CFT, contribuant ainsi aux importants efforts fournis dans ce domaine à l'échelle internationale.

ANNEXE A. GLOSSAIRE DES PRINCIPAUX TERMES ET DÉFINITIONS

Terme	Définition
ACD	Administration des Contributions Directes – Direct tax administration
AED	Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA – Indirect tax administration – administration des impôts indirects
AML	Anti-money laundering LBC – Lutte contre le blanchiment de capitaux
AML/CFT	Anti-money laundering and countering the financing of terrorism LBC/CFT Lutte contre le blanchiment de capitaux et Combat du financement du terrorisme
ARO	Luxembourg's Asset Recovery Office (Bureau de Recouvrement des Avoirs – BRA)
BN	Billion – milliard
CAA	Commissariat aux Assurances Luxembourg's insurance supervisor
CFT	Countering the financing of terrorism Combat du financement du terrorisme
CRF	Cellule de Renseignement Financier – Luxembourg's FIU
CPP	Code of Criminal Procedure (CCP) CPP - Code de procédure pénale
CRR	Certain type of investment firm under CSSF supervision (based on which activities the investment firm is authorised to perform) Certain type d'entreprise d'investissement soumise au contrôle de la CSSF (sur la base des activités que l'entreprise d'investissement est autorisée à exercer)
CSSF	Commission de Surveillance du Secteur Financier Luxembourg's financial sector supervisor
Dealers in goods	Natural or legal persons trading in goods, only to the extent that the payments are made in cash in an amount of EUR 15.000 or more whenever a transaction is executed in a single operation or in several operations which appear to be linked (2010 AML/CFT Law) Personnes physiques ou morales négociant des biens, uniquement dans la mesure où les paiements sont effectués en espèces pour un montant égal ou supérieur à EUR 15 000 chaque fois qu'une transaction est exécutée en une seule opération ou en plusieurs opérations qui semblent être liées (loi LAB/CFT 2010)
ECB	European Central Bank BCE – Banque centrale européenne
EEA	European Economic Area EEE - Espace économique européen
Egmont Group	Informal network of 151 FIUs for the stimulation of international cooperation Groupe Egmont - Réseau informel de 151 CRF pour la stimulation de la coopération internationale
EU	European Union UE - Union Européenne
FATF	Financial Action Task Force GAFI - Groupe d'action financière internationale
FIU	Financial Intelligence Unit – correspondant à la Cellule the Renseignement Financier (CRF) in Luxembourg
Freeport operators	Operators in a free zone authorized to carry out their activity pursuant to an authorization by the ADA within the Community control type 1 free zone located in the municipality of Niederanven Section B Senningen called Parishaff L-2315 Senningerberg (Hoehenhof) Opérateurs de port franc – Opérateurs en zone franche autorisés à exercer leur activité en vertu d'un agrément de l'Administration des douanes et accises dans l'enceinte de la zone franche douanière communautaire du type contrôle I sise dans la commune de Niederanven section B Senningen au lieu dit Parishaff L-2315 Senningerberg (Hoehenhof).
GDP	Gross Domestic Product PIB – Produit intérieur brut
Investigative Judge	Juge d'instruction
IRE	Institut des Réviseurs d'Entreprises
Judicial Police	Police Judiciaire
LAR	Legal Assistance Request (sometimes referred to as Mutual Legal Assistance – MLA or Commission Rogatoire Internationale, CRI)
Magistrats	Magistrates, i.e. according to Luxembourg law on judicial organization either Investigative Judges or Prosecutors
BC/FT	Money laundering and terrorist financing Blanchiment d'argent et financement du terrorisme
MM	Million

Annexe A. Glossaire des principaux termes et définitions

Terme	Définition
Monitoring Committee	Comité de Suivi des Sanctions Financières Internationales (Monitoring Committee for International Financial Sanctions)
MSB	Money services business – Entreprise de service monétaire
NRA	National Risk Assessment – Évaluation nationale des risques
OAD	Ordre des Avocats de Diekirch
OAL	Ordre des Avocats de Luxembourg
OEC	Ordre des Experts Comptables
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development OCDE - Organisation de coopération et de développement économiques
Parquet	State Prosecutors' Offices at the District level (Luxembourg and Diekirch) Bureaux des procureurs généraux des tribunaux d'arrondissement de Luxembourg et de Diekirch
Parquet Général	General State Prosecutor's Office Bureau du procureur général
Parquet Général Statistical Service	Statistical Service of Prosecution authorities Service statistique du Parquet Général
Professionals	Professionals falling under the scope of the 2004 AML/CFT Law as defined in article 2 and subject to the professional obligations outlined under articles 3 to 8 Professionnels relevant du champ d'application de la loi LAB/CFT de 2004 telle que définie à l'article 2 et soumis aux obligations professionnelles visées aux articles 3 à 8.
Prosecution authorities	« Parquet » ou « Ministère public »
Prosecutor	Procureur
PSFs	Professionnels du secteur financier – professionals as defined in the 1998 CSSF Law
RCS	Registre de Commerce et des Sociétés (désormais appelé Luxembourg Business Registers – LBR)
Réviseurs d'Entreprises	Réviseurs d'Entreprises tels que définis dans la Loi relative à la profession de l'audit de 2016
SAR	Suspicious Activity Report Déclaration d'activité suspecte
SARe	e-commerce related SAR Déclaration d'activité suspecte liée au commerce électronique
SRBs	Self-regulatory bodies OAR - Organes d'autorégulation
SRE	Service de Renseignement de l'Etat – Luxembourg Intelligence Service
State Prosecutor	Procureur d'Etat
STATEC	National Institute of Statistics and Economic Studies of the Grand Duchy of Luxembourg Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg
STR	Suspicious Transaction Report - Déclaration de transaction suspecte
STRe	e-commerce related STR Déclaration de transaction suspecte liée au commerce électronique
STRs	All types of reports, ie STR, SAR, STRe, SARe, TFTR, TFAR
TCSP	Trust & Corporate Service Provider - Prestataire de services aux sociétés et fiducies
TF	Terrorist financing FT – Financement du terrorisme
TFAR	Terrorist Financing Activity Report Rapport d'activité sur le financement du terrorisme
TFTR	Terrorist Financing Transaction Report Rapport sur les transactions de financement du terrorisme
UN	United Nations NU – Nations Unies
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime Office des Nations unies contre la drogue et le crime
VAT	Value Added Tax TVA – taxe sur la valeur ajoutée
2004 AML/CFT Law	Loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme portant transposition de la directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 modifiant la directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux (as amended by following laws)



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Finances