

Rapport d'évaluation mutuelle

Lutte contre le blanchiment de capitaux et
le financement du terrorisme

Luxembourg

19 février 2010

Le Luxembourg est un membre du Groupe d'Action Financière (GAFI). Cette évaluation a été menée par le GAFI et adoptée comme troisième évaluation mutuelle par la plénière du GAFI le 19 février 2010.

© 2010 GAFI /OCDE. Tout droits réservés.

Aucune reproduction ou traduction de cette publication ne peut être réalisée sans autorisation écrite préalable. Toute demande d'autorisation, concernant tout ou partie de cette publication, doit être adressée au Secrétariat du GAFI, 2 rue André Pascal 75775 Paris Cedex 16, France (fax +33 1 44 30 61 37 ou courriel: contact@fatf-gafi.org)

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE : INFORMATIONS ET MÉTHODES UTILISÉES POUR L'ÉVALUATION DU LUXEMBOURG.....	5
SYNTHÈSE DU RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE DU LUXEMBOURG	6
RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE	20
1. INFORMATIONS GÉNÉRALES.....	20
1.1 Informations générales sur le Luxembourg	20
1.2 Situation générale au regard du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme	21
1.3 Vue d'ensemble du secteur financier et des entreprises et professions non-financières désignées	24
1.4 Vue d'ensemble du droit commercial et des mécanismes applicables aux personnes morales et constructions juridiques	30
1.5 Vue d'ensemble de la stratégie de prévention en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme	34
2. SYSTÈME JURIDIQUE ET MESURES INSTITUTIONNELLES CONNEXES.....	39
2.1 Incrimination du blanchiment de capitaux (R.1 & 2)	39
2.2 Incrimination du financement du terrorisme (RS.II)	52
2.3 Confiscation, gel et saisie des produits du crime (R.3)	59
2.4 Gel des fonds utilisés pour financer le terrorisme (RS.III).....	64
2.5 La Cellule de renseignements financiers et ses fonctions (R.26)	74
2.6 Autorités chargées des enquêtes, autorités de poursuite pénale et les autres autorités compétentes – le cadre de l'enquête et de la poursuite des infractions et celui de la confiscation et du gel (R. 27 & 28).....	90
2.7 Déclaration ou communication transfrontières (RS.IX).....	97
3. MESURES PRÉVENTIVES –INSTITUTIONS FINANCIÈRES.....	108
3.1 Risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.....	108
3.2 Devoir de vigilance relatif à la clientèle, y compris les mesures renforcées ou réduites (R.5 à 8)	115
3.3 Tiers et apporteurs d'affaires (introduced business - R.9).....	148
3.4 Secret professionnel ou confidentialité des institutions financières (R.4).....	152
3.5 Conservation des documents et règles applicables aux virements électroniques (R.10 & RS.VII).....	155
3.6 Suivi des transactions et des relations d'affaires (R.11 & 21).....	161
3.7 Déclarations d'opérations suspectes et autres déclarations (R.13-14, 19, 25 & RS.IV).....	166
3.8 Contrôles internes, conformité, audit et succursales à l'étranger (R.15 & 22).....	174
3.9 Banques fictives (R.18)	182

3.10	Le système de surveillance et de contrôle – Autorités compétentes et organisations d'autorégulation Rôle, fonctions, obligations et pouvoirs (y compris les sanctions) (R.23, 29, 17 & 25)	184
3.11	Services de transmission de fonds ou de valeurs (RS.VI)	212
4.	MESURES PRÉVENTIVES – ENTREPRISES ET PROFESSIONS NON-FINANCIÈRES DÉSIGNÉES	214
4.1	Devoir de diligence relatif à la clientèle et de conservation des documents (R.12)	214
4.2	Déclaration d'opérations suspectes (R.16)	217
4.3	Règlementation, surveillance et suivi (R.24-25)	220
4.4	Autres entreprises et professions non-financières	225
5.	PERSONNES MORALES, CONSTRUCTIONS JURIDIQUES ET ORGANISMES À BUT NON-LUCRATIF	227
5.1	Personnes morales – Accès aux informations sur le bénéficiaire effectif et contrôle de ces informations (R.33)	227
5.2	Constructions juridiques – Accès aux informations sur le bénéficiaire effectif et contrôle de ces informations (R.34)	229
5.3	Organismes à but non-lucratif (RS.VIII)	231
6.	COOPÉRATION NATIONALE ET INTERNATIONALE	234
6.1	Coopération nationale et coordination (R.31)	234
6.2	Les Conventions et Résolutions spéciales des Nations Unies (R.35 & RS.I)	236
6.3	Entraide judiciaire (R.36-38, RS.V)	238
6.4	Extradition (R.37, 39, RS.V)	249
6.5	Autres formes de coopération internationale (R.40 & RS.V)	253
7.	AUTRES SUJETS	260
7.1	Ressources et statistiques	260
7.2	Autres mesures ou questions pertinentes dans la lutte LBC/FT	260
7.3	Structure générale du système de LBC/FT (voir aussi la section 1.1)	260
	TABLEAUX	261

PRÉFACE

INFORMATIONS ET MÉTHODES UTILISÉES POUR L'ÉVALUATION DU LUXEMBOURG

1. L'évaluation du régime de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et le financement du terrorisme (FT) du Grand-Duché de Luxembourg (ci-après Luxembourg) a été conduite sur la base des Quarante Recommandations de 2003 et des neuf Recommandations spéciales sur le Financement du Terrorisme de 2001, élaborées par le Groupe d'Action Financière (GAFI) et a été préparée à partir de la Méthodologie de LBC/FT de 2004¹. L'évaluation a été menée sur la base des lois, réglementations et autres documents remis par le Luxembourg, ainsi que les informations recueillies lors de la visite au Luxembourg du 4 au 15 mai 2009, et immédiatement après. Au cours de la visite surplace, l'équipe d'évaluation a rencontré des responsables et représentants de tous les organismes gouvernementaux compétents au Luxembourg et du secteur privé. Une liste des organismes rencontrés figure à l'annexe 2 du rapport d'évaluation mutuelle.

2. L'évaluation a été conduite par une équipe d'évaluation composée d'experts du GAFI en droit pénal et de spécialistes des sujets ayant trait aux autorités de poursuite pénale et aux questions de réglementation. Ont participé à cette évaluation : M. Vincent Schmoll, Administrateur principal, et Mme Alexandra Eckert, Administrateur du Secrétariat du GAFI, ainsi que Mme Fabienne Rottenberg, CTIF-CFI (Belgique), en qualité d'expert juridique, Mmes Carolin Gardner, FSA (Royaume-Uni), et Valérie Alexis, Agence française de développement, experts financiers et M. Joël Godard, Gendarmerie royale du Canada, en qualité d'expert des questions relatives aux autorités de poursuite pénale. Les experts ont analysé le cadre institutionnel, les lois, réglementations, lignes directrices et autres obligations en matière de LBC/FT, ainsi que le régime réglementaire et autres régimes en vigueur pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme via les institutions financières et les entreprises et professions non-financières désignées. Ont également été évalué la capacité, la mise en œuvre et l'efficacité de ces dispositifs.

3. Ce rapport propose une synthèse des mesures de LBC/FT en vigueur au Luxembourg à la date de la visite sur place ou immédiatement après. Il décrit, analyse ces mesures et indique le niveau de conformité du Luxembourg aux 40+9 Recommandations du GAFI (cf. Tableau 1) et fait des recommandations sur les mesures à prendre pour renforcer certains aspects du système (cf. Tableau 2).

¹ Telle que modifiée en février 2009.

SYNTHÈSE DU RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE DU LUXEMBOURG

Informations générales

4. Ce rapport est une synthèse des mesures en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et le financement du terrorisme (FT) en vigueur au Luxembourg au moment de la visite sur place (4-15 mai 2009) et immédiatement après. Il décrit et analyse ces mesures et indique par des recommandations comment renforcer certains aspects du système. Il établit également le niveau de conformité du Luxembourg avec les *40+9 Recommandations* du Groupe d'action financière (GAFI). Voir également ci-après le tableau des notations de la conformité avec les Recommandations du GAFI.

Principales conclusions

- Le Luxembourg est une place financière majeure en Europe et dans le monde ; il est classé au deuxième rang mondial pour les activités de fonds d'investissement et constitue la plus importante place de la zone euro en matière de gestion de fortune. Les services financiers, très présents dans le pays, représentent une part importante du produit intérieur brut, de l'ordre de 25%.
- L'infraction de blanchiment de capitaux est en grande conformité formelle par rapport aux normes internationales. Cependant, les personnes morales ne peuvent être condamnées pénalement². En outre, la mise en œuvre de l'incrimination est très insuffisante de sorte que depuis 2003, des sanctions, dont le niveau est globalement faible, n'ont été prononcées que dans 8 cas. L'infraction de financement du terrorisme en revanche ne permet pas de couvrir tous les comportements visés par les normes internationales et n'appréhende pas le financement des groupes et individus terroristes en dehors de la commission d'actes terroristes. Enfin, la notion de groupe terroriste n'est pas applicable à l'association de deux personnes.
- Le dispositif mis en place pour la confiscation est relativement satisfaisant, malgré des limitations qui en réduisent le champ, en particulier en ce qui concerne la confiscation des biens détenus par des tiers. Les mesures provisoires pouvant être mises en œuvre dans ce cadre sont insuffisantes et les cas de confiscation sont rares en matière de blanchiment et portent sur des biens très accessoires. S'agissant des avoirs terroristes, le gel est mis en œuvre par la Cellule de renseignements financiers (ci-après CRF), mais cette mesure, limitée à trois mois, est conditionnée par une déclaration d'opération suspecte préalable, ce qui n'assure pas un gel sans délai, et porte, par conséquent sur les seuls actifs financiers. De manière générale, la procédure de gel des avoirs terroristes est confuse et insuffisante par rapport aux normes internationales.
- La cellule de renseignements financiers, créée en 2004, est placée au sein du parquet de Luxembourg et était composée au moment de la visite de sur place de 6 personnes en charge des tâches opérationnelles, ce qui est insuffisant par rapport au nombre de déclarations d'opérations suspectes (ci-après DOS) en constante progression. La CRF n'est pas tenue par un principe de

² Un projet de loi visant à introduire la responsabilité pénale des personnes morales a été adopté par le Parlement luxembourgeois le 4 février 2010.

spécialité, mais est compétente pour toutes les infractions ressortant des DOS. Parmi les dossiers qu'elle « dissémine », peu libellent l'infraction de blanchiment de capitaux. Les autorités de poursuite concentrent également leurs efforts sur l'infraction sous-jacente ; le nombre d'enquêtes et d'instructions en matière de blanchiment est faible (au moment de la visite sur place, aucune enquête n'avait été diligentée en matière de financement du terrorisme).

- Le dispositif préventif de LBC/FT du Luxembourg est basé sur les instruments communautaires. Il s'applique à la grande majorité des institutions financières qui doivent être couvertes au sens du GAFI, aux entreprises et professions non financières désignées, et a été étendu à d'autres professions. Il met en place une approche basée sur le risque. Toutefois, le Luxembourg n'a pas réalisé d'évaluation préalable des risques de BC/FT auxquels ses institutions financières et ses entreprises et professions non-financières doivent faire face et l'approche adoptée autorise, dans de nombreuses situations, une exemption de toute mesure de vigilance.
- Les autorités de surveillance du secteur financier effectuent peu de contrôles sur place en matière de LCB/FT, et ces contrôles ne portent que sur la tenue des comptes, à l'exclusion de politiques et procédures mises en œuvre par les institutions en matière de LCB/FT. De plus, certaines catégories d'institutions n'avaient fait au moment de la visite sur place l'objet d'aucun contrôle. Aucune sanction, dont le régime n'est d'ailleurs pas satisfaisant, n'a été prononcée en matière de LBC/FT. Parmi les entreprises et professions non financières, seules les professions juridiques et comptables sont organisées et surveillées, mais aucune sanction ne leur a jamais été appliquée en la matière.
- Le Luxembourg dispose d'un système d'enregistrement des personnes morales, y compris les organismes à but non lucratif. Il est facilement accessible, notamment en ligne, et gratuit. Cependant, il ne permet pas de connaître les bénéficiaires effectifs. Certaines sociétés peuvent émettre des actions au porteur ; le Luxembourg n'a pas pris de mesure visant à en empêcher l'utilisation illicite.
- Les pouvoirs des autorités en matière de coopération internationale sont les mêmes que ceux dont elles disposent dans les affaires nationales. Toutefois, dans la majorité des cas, la double punissabilité des faits est requise, ce qui limite la capacité de coopérer en raison des lacunes identifiées dans les incriminations de blanchiment et de financement du terrorisme.

Système juridique et mesures institutionnelles connexes

5. Le blanchiment de capitaux est incriminé au Luxembourg par les articles 506-1 et suivants du Code pénal et par les articles 8-1 et suivants de la loi concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie (LSTUP). La sanction de l'infraction est une peine d'emprisonnement d'un à cinq ans et une amende de 1 250 à 1 250 000 EUR, ou l'une de ces peines seulement. Seules les personnes physiques encourent cette sanction ; les personnes morales ne sont pas pénalement responsables au Luxembourg. Des infractions connexes, conformes aux normes internationales, sont prévues par le Code pénal et la LSTUP. Les infractions couvrent la conversion, le placement et la dissimulation ainsi que l'acquisition, la possession et l'utilisation des biens ; un doute subsiste quant à l'application de la loi au déguisement des biens. La définition des biens donnée par le Code pénal est conforme aux normes internationales. S'il n'est pas requis par la loi luxembourgeoise qu'une personne soit condamnée du chef d'une infraction sous-jacente pour prouver que les biens constituent le produit d'un crime, il apparaît que la preuve du blanchiment nécessite – en pratique – la preuve de l'infraction primaire et du lien entre celle-ci et le bien blanchi. Cette exigence est de nature à entraver la répression de l'infraction de blanchiment de capitaux. S'agissant des infractions sous-jacentes, le Luxembourg a opté pour une combinaison de méthodes comprenant la méthode du seuil et une liste d'infractions graves reprenant un éventail

d'infractions au sein de chacune des catégories d'infractions désignées par le GAFI : les infractions de terrorisme et de financement du terrorisme ne sont pas incriminées de manière complète. Enfin, 8 condamnations pour blanchiment de capitaux ont été prononcées au Luxembourg depuis 2003. Selon l'équipe d'évaluation, ce faible nombre de condamnations et de sanctions, ainsi que leur faible niveau, soulève des questions au regard de l'efficacité de la mise en œuvre de l'incrimination de blanchiment de capitaux.

6. L'analyse de la mise en œuvre de l'incrimination du blanchiment de capitaux par le Luxembourg doit être complétée par les observations suivantes. Un premier élément relatif au manque d'autonomie réelle de l'infraction a déjà été décrit ci-dessus. Un deuxième élément doit être décrit, il s'agit de la pratique consistant, pour les autorités luxembourgeoises, lorsque l'infraction primaire a été commise à l'étranger et le blanchiment sur son territoire, à dénoncer les faits au pays étranger où a eu lieu l'infraction sous-jacente. En effet, le Luxembourg se caractérise par l'exiguïté de son territoire et l'importance de sa place financière. De ce fait, le cas type de blanchiment identifié au Luxembourg est celui du placement par des non-résidents de fonds obtenus d'infractions commises à l'étranger. Outre ces éléments, le fait que l'auteur du blanchiment, un non-résident, n'est pas physiquement présent au Luxembourg est également un élément permettant de justifier cette pratique. Si ce procédé a des mérites, notamment en termes de coopération internationale et d'échange d'informations, il ne saurait se substituer à la mise en œuvre efficace de l'incrimination du blanchiment de capitaux. En effet, la place financière luxembourgeoise, de par son importance, est susceptible d'attirer des capitaux à risques en matière de blanchiment, en particulier via une clientèle non-résidente. Le regroupement de principe, même s'il est décidé au cas par cas, des poursuites dans l'État où a été commise l'infraction primaire ne semble pas donner un bon signal au milieu criminel. En pratique, des interrogations sont soulevées quant aux modalités de mise en œuvre de ces dénonciations. De plus, il n'est pas établi que le Luxembourg poursuit effectivement l'infraction de blanchiment de capitaux lorsque celle-ci n'est pas poursuivie à l'étranger. Enfin, cette pratique de dénonciation des faits à l'autorité étrangère se base sur la conception erronée que la preuve de l'infraction primaire doit préalablement être rapportée pour établir le blanchiment.

7. Un troisième élément issu de la pratique doit être mentionné. Si l'infraction de blanchiment de capitaux s'applique aux personnes qui commettent l'infraction sous-jacente, ainsi qu'à leurs complices, il apparaît cependant en pratique que le parquet décide, en opportunité, de ne pas poursuivre le blanchiment alors même qu'une condamnation pour l'infraction primaire est déjà intervenue, dans la mesure où le produit du crime a déjà pu faire l'objet d'une mesure de confiscation, finalité de la politique criminelle menée au Luxembourg. D'après les autorités luxembourgeoises, c'est uniquement dans les « *affaires d'envergure* » que le blanchiment est libellé à l'encontre de l'auteur de l'infraction sous-jacente. Or, il ressort de la jurisprudence que les affaires dans lesquelles le blanchiment est libellé sont essentiellement en lien avec des criminalités de droit commun, non financières, ce qui soulève des interrogations compte tenu des liens entre le blanchiment et la criminalité économique dans son ensemble. De plus, l'incrimination spécifique du blanchiment comme délit autonome appelle une répression propre à ce comportement criminel d'autant que des peines fortes et souvent supérieures à celles prévues pour les infractions primaires sont en théorie applicables en la matière.

8. Le financement du terrorisme est incriminé à l'article 135-5 du Code pénal. Cet article prévoit le financement des actes de terrorisme décrits à l'article 135-1, à savoir les crimes et délits punis d'au moins trois ans d'emprisonnement commis avec une intention terroriste spécifique, à savoir gravement intimider une population, contraindre indûment des pouvoirs publics, une organisation ou un organisme international à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ou gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays, d'une organisation ou d'un organisme international. S'agissant des actes visés par les traités internationaux dont le financement doit être incriminé, le Luxembourg n'a pas ratifié la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (1988) et le Protocole pour la répression d'actes illicites

contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (1988). De plus, il ressort de l'examen du dispositif national que l'ensemble des comportements qui doivent être incriminés n'a pas fait l'objet de mesures de transposition en droit luxembourgeois, certaines mesures étant d'ailleurs incomplètes. Il ne saurait être remédié à cette absence de mise en œuvre en droit national par l'application des dispositions générales de l'article 135-1 qui impose la preuve de l'intention terroriste, alors que les comportements visés par les traités sont terroristes par nature. Le financement de ces actes n'est dès lors pas correctement incriminé en droit luxembourgeois. Le seuil retenu à l'article 135-1 n'est au surplus pas pleinement satisfaisant en termes de champ d'application. De plus, l'infraction de financement du terrorisme ne couvre pas le financement des organisations terroristes et des individus terroristes en dehors de la commission d'un acte terroriste. En outre, la notion de groupe terroriste ne couvre pas l'hypothèse d'un groupe formé de deux personnes, dès lors le financement d'un tel groupe n'est pas incriminé en tant que tel. Par conséquent, le financement du terrorisme ne constitue pas une infraction sous-jacente complète du blanchiment de capitaux. La sanction de l'infraction de financement de terrorisme est la réclusion de quinze à vingt ans ou de la réclusion à vie si l'acte de terrorisme a entraîné la mort d'une ou plusieurs personnes ; la tentative est également sanctionnée. En droit luxembourgeois, seules les personnes physiques peuvent voir leur responsabilité pénale engagée. Enfin, l'efficacité de ce système n'a pu être mesurée en l'absence au moment de la visite sur place d'enquêtes et de poursuites pénales du chef de financement du terrorisme au Luxembourg.

9. Le Luxembourg dispose d'un système de confiscation des biens relativement satisfaisant au regard des normes internationales, toutefois limité aux biens appartenant au condamné qui ont servi ou sont destinés à commettre l'infraction. Il en est de même en matière de confiscation par équivalent qui ne peut porter sur des biens détenus par des tiers. En outre, la confiscation par équivalent couvre uniquement les biens qui constituent le produit direct ou indirect d'une infraction. Ces deux limitations réduisent le champ d'application de la confiscation. De plus, le dispositif luxembourgeois n'est pas mis en œuvre de manière efficace. Les décisions judiciaires portant sur les mesures de confiscation illustrent le fait que cette mesure n'est qu'exceptionnellement prononcée en matière de blanchiment et sur des biens très accessoires qui ne permettent pas de conclure à une mise en œuvre efficace en la matière. Les liens à établir entre les biens à confisquer et l'infraction sous-jacente commise témoignent des difficultés à prononcer une mesure de confiscation en pratique. De plus, les mesures provisoires portant sur les biens soumis à la confiscation sont insuffisantes. En effet, le blocage des fonds par la CRF est conditionné à une déclaration d'opération suspecte préalable, il ne peut dès lors porter que sur des fonds et est limité à trois mois. Le parquet, comme autorité répressive, n'a pas la possibilité, sauf flagrant délit, de saisir des avoirs ; dans tous les autres cas, la désignation d'un juge d'instruction est obligatoire afin de pouvoir mettre en œuvre une telle mesure. La nécessité de recourir à une ordonnance du juge d'instruction pour obtenir des documents dans le cadre du traçage des fonds à confisquer implique en outre une procédure lourde et conditionnée à des conditions plus strictes que celles imposées au parquet.

10. Au Luxembourg, la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies 1267 et 1373 ainsi que de leurs Résolutions successives respectives est assurée par les règlements communautaires n^{os} 881/2002 du 27 mai 2002 et 2580/2001 du 27 décembre 2001 et leurs règlements successifs. Ces règlements ne couvrent pas toutes les situations visées par les résolutions desquelles ils découlent, notamment les notions de fonds et ressources économiques contrôlés, directement ou indirectement, par une personne ou entité listée ou par une personne agissant en leur nom ou sur leur instruction et les notions de propriété, de possession et de détention conjointe³. Suite à des décisions des

³ Le document du Conseil de l'Union européenne intitulé « Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne », document non-contraignant, donne une interprétation de ces dispositions qui couvre l'ensemble des cas requis par les instruments internationaux. Cette interprétation figure d'ailleurs explicitement dans le Règlement du Conseil (UE) 1286/2009 du 22 décembre 2009, adopté après la période sous revue.

juridictions communautaires intervenues en 2008 et 2009, le Règlement 881/2002 a été annulé pour plusieurs des personnes qui étaient initialement listées. De nouveaux règlements communautaires sont toutefois intervenus afin de remédier à cette situation et ce, dans le délai au cours duquel les effets du Règlement avaient été maintenus pour éviter que les personnes ne puissent disposer de leurs fonds. Cependant, vu les moyens soulevés, qui s'appuient sur des défaillances intrinsèques du règlement, il est envisageable que d'autres personnes et entités listées intentent des recours similaires, certains sont d'ailleurs pendants. Les lacunes du système européen n'ont pas été comblées par des mesures nationales. S'agissant du règlement 2580/2001, il comporte une liste de personnes, groupes et entités classés en deux catégories : celles n'ayant pas de lien avec l'étranger, qui ne sont pas soumises à des mesures de gel mais font l'objet d'une coopération policière et judiciaire renforcée, et celles ayant un lien avec l'étranger, dont les avoirs sont gelés. Le Luxembourg ne dispose pas du pouvoir de geler des fonds ou autres biens d'autres personnes ou entités que celles visées par le Règlement 2580/2001, à savoir d'autres personnes et entités que celles désignées au niveau de l'Union européenne ou de personnes ou entités ressortissants de l'Union européenne.

11. Le mécanisme de gel est effectivement mis en œuvre par la CRF en application de l'article 5(3) de la LCB/FT, qui nécessite une DOS préalable, condition supplémentaire au gel et qui est limité au gel des avoirs financiers. Ce pouvoir de blocage temporaire (trois mois) de la CRF, de même que le recours à une procédure judiciaire dont dépendrait la mesure de gel des avoirs, n'assure pas le gel sans délai des avoirs. Le Luxembourg n'a pas adopté de procédures afin de compléter le dispositif communautaire de sorte qu'en pratique il reste difficile de comprendre comment et sur quelle base le blocage décrit ci-dessus se transformerait en une mesure de gel selon les exigences de la Recommandation spéciale III. L'efficacité de la mise en œuvre du dispositif luxembourgeois de gel des avoirs terroristes soulève donc des questions. La communication en la matière à destination des institutions financières est assurée par des circulaires, dont la qualité est insuffisante pour permettre aux institutions financières de mettre en œuvre leurs obligations de gel des avoirs terroristes, et qui sont inopérantes compte tenu des délais dans lesquelles elles sont élaborées et diffusées. De manière générale, les procédures de retrait, dégel et déblocage des fonds ne sont pas prévues au Luxembourg.

12. La CRF a été créée par la loi relative à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme du 12 novembre 2004. Elle fait partie intégrante du Parquet du tribunal de Luxembourg et est composée de ses magistrats. Elle a une compétence nationale pour recevoir les DOS. S'agissant de l'analyse des DOS, il est apparu qu'au moment de la visite, certaines des DOS effectuées par une institution financière en particulier ne faisaient pas l'objet d'une analyse par la CRF, qui préjuge du faible risque des opérations, jugées douteuses par l'institution financière, en raison de leur faible montant. Or ces DOS représentaient une part importante des DOS faites par les établissements de crédit. La CRF a assuré avoir remédié à cette lacune après la visite sur place. La CRF dispose d'un droit de suite lui permettant d'obtenir de la part du déclarant les informations nécessaires afin de conduire son analyse de l'opération suspecte. Le procureur d'État de Luxembourg exerce à la fois les fonctions de CRF et d'autorité qui dirige les enquêtes préliminaires et les poursuites pénales. Il n'y a donc pas véritablement de divulgation des informations mais elles sont utilisées à des fins de recherche et de poursuite des infractions. Le nombre d'enquêtes ouvertes suite à une DOS est extrêmement faible, ce qui soulève des questions quant à l'accent LBC/FT mis dans le traitement des DOS par la CRF et a un effet sur le nombre de condamnations. En effet, en raison de sa situation au sein même du Parquet et du rattachement hiérarchique direct au procureur d'État et à son adjoint, la CRF paraît conduire la politique du Parquet. La CRF n'est pas tenue par un principe de spécialité et en pratique, les magistrats affectés à la CRF prennent en tant que procureur la décision de poursuivre dans les dossiers établis sur la base des DOS et ce, par conséquent, conformément aux objectifs du Parquet qui consistent à poursuivre toutes les infractions et non seulement celle de blanchiment de capitaux. La distinction entre ces deux rôles différents tenus par les magistrats de la CRF devrait être clarifiée. Enfin, la CRF comptait au moment de la visite sur place 6 personnes en charge des tâches opérationnelles, cela paraît insuffisant au regard des nombreuses fonctions complémentaires des

magistrats de la CRF, qui de surcroît instruisent des dossiers pénaux et traitent les demandes, nombreuses, de coopération internationale en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et du nombre de DOS, ainsi que de l'augmentation attendue du nombre de DOS. La CRF est membre du groupe Egmont depuis sa création en 1995.

13. Le procureur d'État de Luxembourg, autorité de poursuite, a une compétence territoriale nationale pour diriger les enquêtes et les poursuites des infractions de blanchiment et de financement du terrorisme sur tout le territoire national. Le juge d'instruction est compétent pour mener les instructions ouvertes sur réquisitoire du procureur d'État en matière LBC/FT. Il apparaît qu'un nombre infime de DOS donne lieu à une enquête et à des poursuites du chef de blanchiment de capitaux. Ceci soulève des questions quant à l'efficacité globale du système des poursuites. Les autorités en charge des enquêtes disposent des prérogatives visées par la Recommandation 28, toutefois, les pouvoirs du parquet sont limités en dehors des cas de flagrance et les dossiers de blanchiment de capitaux n'arrivent que rarement au niveau du juge d'instructions. De plus, il n'est pas établi en pratique que les autorités de poursuite utilisent ces pouvoirs en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, vu le nombre très limité d'enquêtes (voire l'absence d'enquête en matière de financement du terrorisme).

14. Le régime de détection des transports physiques transfrontaliers d'espèces et instruments au porteur est institué au Luxembourg par le règlement CE 1889/2005 : toute personne physique entrant ou sortant de la Communauté avec au moins 10 000 EUR en argent liquide doit déclarer la somme transportée aux autorités compétentes. Lorsqu'il ressort des contrôle douaniers qu'une personne physique entre dans la Communauté ou en sort avec une somme en argent liquide inférieure au seuil fixé par le règlement et qu'il existe des indices d'activités illégales associées à ce mouvement d'argent liquide, un formulaire de déclaration peut également être réclamé. Le système de déclaration ne s'applique qu'aux mouvements entre le Luxembourg et les pays tiers à l'Union européenne et exclut le transport par fret ou par courrier, personne morale. De plus, les douanes du Luxembourg n'ont pas de pouvoir de retenir/bloquer les espèces et autres instruments au porteur. Au moment de la visite sur place, seules 12 déclarations spontanées avaient été reçues par les autorités du Luxembourg. Aucune n'a fait l'objet d'un échange d'information, ni avec les autres pays de l'Union européenne, ni avec les pays tiers, mais copie des déclarations est adressée trimestriellement à la CRF. Les sanctions applicables aux personnes ne déclarant pas ou déclarant de fausses informations ne sont pas dissuasives, efficaces et proportionnelles. L'efficacité du système de détection des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'instruments négociables au porteur n'est pas établie, en raison du faible nombre des déclarations effectuées depuis la mise en place du système et en considération du nombre de passagers entrant et sortant du Luxembourg.

Mesures préventives – institutions financières⁴

15. Le dispositif préventif de LBC/FT adopté par le Luxembourg est basé sur les instruments élaborés au niveau de l'Union européenne, principalement la Directive 2005/60/CE et le Règlement 1781/2006. La Directive, qui n'est pas directement applicable dans les droits nationaux, a été transposée en droit luxembourgeois par la loi modifiée du 12 novembre 2004 (ci-après LCB/FT) relative à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Il ressort de la LCB/FT que les établissements de crédit et les établissements financiers soumis à la loi sont considérés comme équivalents. Il en est de même des établissements de crédit et des établissements financiers soumis aux obligations de la Directive ou à des obligations équivalentes à celles de la loi ou à celles de la Directive, et qui font l'objet d'une surveillance. Le Luxembourg a à cet égard établi une liste des pays considérés comme imposant des obligations en

⁴ Le Luxembourg a adopté le 1^{er} février 2010 un règlement grand-ducal portant notamment sur certaines des Recommandations relatives aux mesures préventives que doivent appliquer les institutions financières et les entreprises et professions non-financières. Il n'est pas pris en compte dans le présent rapport car il a été adopté plus de deux mois après la visite sur place.

matière de LBC/FT équivalentes dans le Règlement grand-ducal du 29 juillet 2008⁵. À ces pays s'ajoutent donc ceux de l'UE/EEE.

16. La LCB/FT définit les catégories d'institutions financières assujetties au dispositif de LBC/FT. Il apparaît que la grande majorité des institutions financières au sens du GAFI est assujettie aux obligations LBC/FT. Quelques institutions, telles que les gestionnaires et conseillers des organismes de placement collectif et société d'investissement à capital à risque et les entreprises d'assurance, et leurs intermédiaires (hors assurance vie) qui réalisent des opérations de crédit et de caution, ne sont pas assujettis. La loi introduit une approche basée sur les risques : elle impose que des obligations de vigilance renforcées soient mises en œuvre lorsque le risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme est accru, et exempte, dans plusieurs cas listés dans la loi et qui sont considérés comme présentant un risque faible de BC/FT, les assujettis de toute mesure de vigilance, ce qui n'est pas conforme à la Méthodologie. Le dispositif législatif en matière de LBC/FT est complété, en vue de son interprétation et de sa mise en œuvre, par des circulaires émises par les autorités de surveillance du secteur financier : la Commission de surveillance du secteur financier et le Commissariat aux assurances. Ces circulaires ne constituent pas des instruments contraignants.

17. Le Luxembourg prohibe expressément la tenue de comptes et livrets d'épargne anonymes, mais la LCB/FT n'interdit pas la tenue de comptes sous des noms fictifs et de comptes numérotés. Les institutions financières ont l'obligation d'appliquer des mesures de vigilance dans tous les cas prescrits par les normes du GAFI, sauf dans les cas d'exemption (voir *infra*). Elles sont tenues par la loi d'identifier le client et de vérifier son identité lorsqu'il s'agit d'une personne physique ou morale. En revanche, il n'y a pas d'obligation de vérifier que toute personne prétendant agir au nom du client personne morale ou structure juridique est autorisée à le faire. S'agissant du bénéficiaire effectif, il est requis que les institutions financières l'identifient, mais l'obligation de vérification est moins contraignante que celle du GAFI puisque les institutions financières doivent prendre des mesures adéquates et adaptées au risque pour vérifier l'identification du bénéficiaire effectif. Les institutions financières n'ont pas l'obligation de déterminer pour l'ensemble des clients (personnes morales et personnes physiques), si le client agit pour le compte d'une autre personne, et de prendre toutes mesures raisonnables pour obtenir les données d'identification permettant de vérifier l'identité de cette autre personne. La loi impose aux institutions financières d'exercer une vigilance constante sur les transactions des clients et de s'assurer de la mise à jour et de la pertinence des documents, données ou informations collectées. Cette obligation ne s'inscrit que dans le cadre de la vigilance constante. Les institutions financières ont l'obligation d'obtenir des informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires. Les modalités de mise en œuvre de ces obligations ne sont que partiellement décrites dans les circulaires.

18. S'agissant des risques, réduits ou au contraire plus élevés, le Luxembourg a retenu pour la transposition de la 3^{ème} Directive les cas prévus par celle-ci et n'a pas conduit d'évaluation des risques propres auxquels ses institutions financières sont exposées. Ainsi, les cas dans lesquels les institutions financières doivent appliquer des vigilances renforcées sont ceux prévus par la Directive, qui reprend les Recommandations 6, 7 et 8. En dehors de ces cas, l'appréciation du risque de BC/FT - et donc l'application éventuelle des mesures de vigilance renforcée dans les cas de risque élevé- est laissée aux institutions financières. Les « mesures simplifiées de vigilance » visent la situation où le client est un établissement de crédit ou un établissement financier établi dans un pays équivalent et des clients et des produits remplissant

⁵ Cette liste comprend : l'Afrique du Sud, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada, les États-Unis, Guernesey, Hong Kong, l'Île de Man, le Japon, Jersey, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Fédération de Russie, Singapour, la Suisse, les territoires d'outre-mer français : Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna et les territoires d'outre-mer néerlandais : les Antilles Néerlandaises et Aruba. Ce règlement a été abrogé le 1^{er} décembre 2009. Conformément à la Méthodologie d'évaluation, le rapport présente la situation telle qu'elle était au moment de la visite sur place et dans les deux mois suivants. Le rapport prend donc en compte les dispositions du règlement grand-ducal.

certaines conditions strictement définies. Toutefois, il ne s'agit pas de mesures simplifiées au sens des normes du GAFI, mais d'une exonération totale de toute mesure de vigilance.

19. Le Luxembourg a adopté des mesures applicables aux « *personnes politiquement exposées* », mais celles-ci retiennent des critères différents de ceux du GAFI. Par exemple, elles ne s'appliquent pas aux bénéficiaires effectifs qui sont des PPE. De plus, l'étendue des exonérations de vigilance est telle qu'elle permet de dispenser les institutions financières d'appliquer des mesures de vigilance alors que le client final est en fait une PPE. Le régime des mesures applicables aux relations de correspondance bancaire est limité aux relations avec des institutions financières situées hors de l'UE/EEE. Dans ce contexte, ainsi que celui des comptes « de passage », les institutions financières sont soumises à une série d'obligations, à l'exception de celle consistant à vérifier que l'institution concernée a fait l'objet d'une enquête ou d'une intervention de l'autorité de surveillance ayant trait à la LCB/FT. Les institutions financières du Luxembourg ont l'obligation générale d'accorder une attention particulière à toute menace de BC/FT pouvant résulter de produits ou transactions favorisant l'anonymat et la LCB/FT impose que les professionnels mettent en œuvre des mesures de vigilance supplémentaires en cas d'entrée en relation à distance, mais n'envisage pas les transactions n'impliquant pas la présence physique du client.

20. Les institutions financières luxembourgeoises sont autorisées à se reposer sur les mesures de vigilance réalisées par un tiers. À l'instar des relations de correspondance bancaire, la loi luxembourgeoise prévoit que peuvent être « *tiers* » de plein droit les tiers luxembourgeois, les établissements de crédit et les établissements financiers au sens de la directive 2005/60/CE établis dans l'UE/EEE et dans les pays listés par le règlement grand-ducal. Pour les entités autres que celles qualifiées de tiers de plein droit, des conditions d'enregistrement, d'équivalence des obligations de vigilance et de conservation des données et de surveillance sont exigées. La responsabilité finale de l'exécution des mesures de vigilance appartient au professionnel qui fait appel à un tiers, cependant les obligations de transmission des informations ou des copies des mesures réalisées par le tiers ne permettent pas d'assurer cet objectif.

21. Les institutions financières du Luxembourg sont soumises à un secret professionnel. En matière de LCB/FT, il est totalement levé à l'égard des autorités de surveillance (CSSF et CAA) mais pas à l'égard de la CRF. Cette situation soulève des interrogations quant aux pouvoirs d'action de la CRF. De plus, les représentants du secteur privé rencontrés par l'équipe d'évaluation lors de la visite sur place ont affirmé aller très loin dans l'analyse d'une opération suspecte avant de la déclarer à la CRF par crainte de voir leur responsabilité engagée pour violation du secret professionnel, dont la sanction est plus élevée que celle du défaut de déclaration d'une opération suspecte.

22. Les institutions financières du Luxembourg sont soumises à des obligations en matière de conservation des pièces relatives aux transactions et à l'identification des clients qui respectent largement les Recommandations du GAFI. Il n'est toutefois pas fait mention du fait que les documents doivent permettre de reconstituer les transactions. Les mesures applicables aux virements électroniques, prévues par le règlement 1781/2006, sont à de nombreux égards satisfaisantes, cependant, la surveillance du respect de ces obligations est insuffisante et les sanctions applicables en cas de non-respect sont peu efficaces et ne sont pas proportionnelles, ni dissuasives.

23. Les institutions financières ont l'obligation de porter une attention particulière aux opérations complexes, d'un montant anormalement élevé, ou à tous les types inhabituels de transactions, lorsqu'elles n'ont pas d'objet économique ou licite apparent. Mais elles n'ont pas l'obligation de les examiner, ni de porter le résultat de cet examen par écrit, ni de le mettre à disposition des autorités compétentes et des commissaires aux comptes pendant une durée d'au moins cinq ans. Les institutions financières n'ont pas l'obligation de porter une attention particulière à leurs relations d'affaires et à leurs transactions résidant dans des pays qui n'appliquent pas ou qui appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI, ni d'examiner ces transactions, de consigner le résultat de l'examen par écrit et de mettre ces examens à

dispositions des autorités compétentes. La seule contre-mesure légale à disposition du Luxembourg à l'encontre des pays qui n'appliquent pas ou qui appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI consiste à rendre obligatoire par un règlement grand-ducal l'application de mesures de vigilance renforcées. Ce qui n'avait jamais été utilisé au moment de la visite sur place.

24. L'article 5 de la LCB/FT impose aux professionnels, à leurs dirigeants et employés de coopérer pleinement avec les autorités luxembourgeoises responsables de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et en particulier de déclarer promptement les opérations suspectes, sans considération de seuil et que l'opération ait été effectuée ou seulement tentée. Cependant, il reste incertain que les professionnels déclarent en pratique des opérations qui pourraient porter sur des infractions fiscales, lesquelles ne sont pas des infractions sous-jacentes à l'infraction de blanchiment. En matière de financement du terrorisme, outre les lacunes déjà identifiées dans l'incrimination, il apparaît en pratique que les déclarations se limitent à des opérations impliquant des personnes listées. Le dispositif de déclaration ne paraît pas efficace, en effet, le nombre de DOS est très faible, réparti sur un petit nombre de déclarants et les statistiques révèlent que nombre de DOS sont motivées non pas par un soupçon mais par le fait que le client a fait l'objet d'une enquête voire d'une condamnation. De plus, il apparaît que les institutions financières vont plus loin que ce qu'elles devraient effectuer dans l'examen des infractions sous-jacentes par crainte de se voir poursuivies pour violation du secret bancaire. Comme cela a été écrit plus haut, la sanction encourue pour violation du secret bancaire est plus importante que celle applicable au défaut de déclaration d'opérations suspectes. Les entités déclarantes et leurs employés bénéficient d'une exonération de toute responsabilité, civile, pénale et disciplinaire, lorsqu'elles sont de bonne foi. Il leur est interdit de divulguer le fait au client concerné ou à des tiers qu'une déclaration a été faite, mais cette interdiction ne s'applique pas à la déclaration en cours. Cette interdiction souffre de nombreuses exceptions qui ne sont pas autorisées par la Recommandation, en cas de commission rogatoire internationale et lorsque le client demande les raisons de la non-exécution d'une opération. Les lignes directrices en matière de déclaration des opérations suspectes développent peu les obligations des professionnels en la matière et ne comportent que des indices généraux en matière de blanchiment de capitaux. Le retour d'information est limité au rapport annuel de la CRF et à l'accusé de réception des DOS. Le Luxembourg ne dispose pas d'un système de déclaration des opérations en espèces et il n'est pas établi, à l'exception d'une courte note datant vraisemblablement de 2004 et qui ne constitue pas une étude de la faisabilité d'un tel système, qu'il a effectivement mené une réflexion sur ce sujet.

25. Les institutions financières ont l'obligation de mettre en place des procédures appropriées et adéquates en matière de LBC/FT, toutefois la loi ne fait pas référence à leur mise à jour. Les thèmes abordés par ces procédures sont satisfaisants, à l'exception de la détection des opérations inhabituelles. Elles doivent également mettre en place un système de contrôle interne en application des lois sectorielles (à l'exception des intermédiaires en assurance), mais ne mentionnent pas le détail du contrôle interne en matière de LBC/FT. La désignation d'une personne responsable de la LBC/FT, son positionnement et ses pouvoirs n'apparaissent pas dans la loi, mais uniquement dans les circulaires qui ne sont pas contraignantes. Aucune mention n'est faite des effectifs alloués au contrôle interne. Aucun texte ne traite de la formation des employés et seules les circulaires prévoient des procédures lors de leur embauche. S'agissant des filiales et succursales situées à l'étranger des institutions financières luxembourgeoises, le dispositif distingue celles établies dans les pays de l'UE/EEE et les pays équivalents listés par le règlement grand-ducal, pour lesquelles les institutions financières n'ont aucune obligation, de celles établies dans d'autres pays. Dans ce cas, l'institution financière située au Luxembourg doit vérifier que le pays d'accueil impose des mesures équivalentes à celles en vigueur au Luxembourg, mais celles-ci ne visent que les mesures de vigilance à l'égard du client et les obligations de conservation. De plus, l'exigence de conformité aux normes luxembourgeoises n'est pas satisfaisante dans la mesure où celles-ci ne sont pas en totale conformité avec les Recommandations du GAFI. Il n'est pas fait de référence particulière aux pays qui n'appliquent pas ou qui appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI.

26. Le système luxembourgeois ne permet pas l'établissement au Luxembourg de banques fictives. De plus, en application de la LCB/FT, il est interdit aux établissements de crédit de nouer ou de maintenir des relations avec une banque fictive ou avec une banque connue pour permettre à une société écran d'utiliser ses comptes. Ce n'est pas tout à fait conforme avec la Recommandation qui dispose que les institutions financières devraient s'assurer, ce qui implique une recherche active, que leurs clients institutions financières n'autorisent pas des banques fictives à utiliser leurs comptes. De plus, cette interdiction est limitée aux seuls établissements de crédits, alors que toutes les institutions financières devraient être visées.

27. Comme cela a été relevé ci-dessus, la plupart des institutions financières du Luxembourg sont soumises à la LCB/FT et font l'objet d'une surveillance du respect de ces obligations. Les conditions d'agrément des institutions financières ont été révisées récemment pour les établissements de crédit, entreprises d'investissement et entreprises d'assurance ; des exigences en matière de LCB/FT sont désormais expressément requises. Cependant, le mécanisme d'agrément ne permet pas de s'assurer que les complices de criminels, qui ne sont pas eux-mêmes des criminels, ne prennent pas le contrôle ou ne deviennent pas les bénéficiaires effectifs d'une institution financière ou d'une participation significative dans une telle institution. La CSSF est l'autorité chargée de la surveillance des établissements de crédit et des PSF. Pour cela, la LSF lui octroie de larges pouvoirs de contrôle, y compris sur place, de se faire remettre tous les documents et informations nécessaires et elle dispose de pouvoirs coercitifs. Le CAA est l'autorité de surveillance des entreprises d'assurance et des intermédiaires. Il procède à des contrôles sur place, mais, contrairement aux autres domaines relevant de sa compétence, ses pouvoirs de contrôle et de sanction ne sont pas explicites s'agissant de la LCB/FT.

28. La CSSF et le CAA réalisent peu de contrôles sur place, y compris en matière de LCB/FT. Les contrôles portent uniquement sur les comptes, à l'exclusion des politiques et procédures adoptées par les institutions et ils n'intègrent pas la dimension stratégique que représente la surveillance de l'approche basée sur le risque. De plus certaines catégories d'institutions financières n'ont fait jusqu'à présent l'objet d'aucun contrôle de LCB/FT. Néanmoins, la plupart des institutions financières est soumis à un contrôle annuel de leur dispositif de LCB/FT par les réviseurs d'entreprise, qui couvre des éléments similaires à celui de la CSSF. Les rapports des réviseurs constituent un élément complémentaire aux contrôles peu fréquents sur place de la CSSF, mais ils ne sauraient s'y substituer.

29. À ce jour, les autorités de surveillance du secteur financier n'ont imposé aucune sanction en matière de LCB/FT. La CSSF peut appliquer des amendes d'un montant maximum de 12 500 EUR, ce qui n'est pas dissuasif, et les autres mesures administratives à sa disposition se trouvent aux extrémités de l'échelle des sanctions (interdiction temporaire d'exercer l'activité professionnelle). Il n'en a d'ailleurs jamais été fait usage en matière de LCB/FT. L'éventail des sanctions à sa disposition n'est donc pas satisfaisant. Le CAA peut appliquer un éventail de sanction acceptable, quoique le montant des amendes pour les entreprises d'assurances et les intermédiaires soit très bas, mais contrairement aux autres matières relevant de sa compétence, son pouvoir de sanction n'est pas explicite s'agissant de la LCB/FT. Enfin, parmi les sanctions prononcées par la CSSF et le CAA pour des manquements autres que liés à la LCB/FT, aucune n'a jamais fait l'objet d'une publication nominative et intégrale, ce qui entame le caractère dissuasif de la mesure. Outre ces sanctions disciplinaires, l'article 9 de la LCB/FT prévoit une sanction pénale : une amende allant de 1 250 à 125 000 EUR. Une telle sanction n'a jamais été prononcée et il faut afin qu'elle puisse être infligée, que l'intention de l'auteur personne physique soit prouvée. La majorité des sanctions ne s'applique qu'aux personnes physiques et la sanction pénale ne peut être prononcée à l'encontre de personnes morales.

30. Les autorités de surveillance ont adopté des circulaires qui donnent des instructions concernant l'application pratique de la loi dont elles spécifient quelques éléments. Elles ne constituent pas des lignes directrices satisfaisantes puisqu'elles se limitent souvent à répéter la loi, sans, dans la grande majorité des

obligations, indiquer les mesures complémentaires que les institutions financières devraient considérer adopter afin de mettre en œuvre des mesures efficaces de LBC/FT spécifiques au Luxembourg. Elles se limitent à copier en annexe des typologies développées par des organismes internationaux et ne contiennent pas non plus de description des techniques et méthodes de BC/FT courantes au Luxembourg. La circulaire de la CSSF ne prend pas en compte les spécificités des différents secteurs qu'elle couvre. La lettre circulaire du CAA est en tous points similaire à la circulaire de la CSSF, à l'exception de certaines mentions inapplicables aux assurances.

31. Les services de transmission de fonds et de valeurs doivent obtenir un agrément préalablement à l'exercice de leur profession au Luxembourg. Par conséquent, les personnes et entreprises qui exercent cette activité sont soumises aux mêmes obligations que les autres professionnels du Luxembourg en matière de LBC/FT. Dès lors, toutes les défaillances et lacunes identifiées précédemment sont également valables pour les services de TFV, y compris pour ce qui est des sanctions. Les autorités luxembourgeoises ne recherchant pas activement les personnes ou entreprises qui pourraient illégalement exercer une activité de service de TFV, il n'est pas exclu qu'il y en ait dans le pays. Toutefois, il n'y aurait selon elles qu'une faible demande pour ce type de services.

Mesures préventives – entreprises et professions non-financières désignées⁶

32. Outre les institutions financières, les entreprises et professions non-financières suivantes sont assujetties au dispositif préventif de la LCB/FT : les réviseurs d'entreprises, les experts-comptables et les professionnels de la comptabilité, les agents immobiliers établis ou agissant au Luxembourg, les notaires et les avocats (dans le cadre de certaines activités, conformément aux Recommandations du GAFI), les personnes exerçant l'activité de prestataire de services aux sociétés et fiducies, les casinos et les établissements de jeux de hasard et les personnes physiques ou morales négociant des biens, dans la mesure où les paiements sont effectués en espèces pour un montant de 15 000 EUR au moins. S'agissant des personnes exerçant l'activité de prestataire de services aux sociétés et fiducies, il faut relever que la notion luxembourgeoise ne couvre pas toutes les activités listées par le GAFI et qu'en pratique ces activités sont exercées par d'autres professions, par ailleurs assujetties au dispositif de LCB/FT. Une personne qui exercerait une activité de prestataire de services aux sociétés et fiducies et qui ne serait pas assujettie à un autre titre, serait soumise aux obligations de la LCB/FT, mais ne serait pas surveillée. À noter également que la catégorie des personnes négociant des biens est très large et couvre les négociants en pierres et métaux précieux. À l'exception des casinos, toutes les autres catégories d'entreprises et professions non-financières sont assujetties au même dispositif que celui applicable aux institutions financières. Les défaillances identifiées sous les Recommandations 5, 6 et 8 à 11 dans la section 3 sont donc également valables pour les entreprises et professions non-financières désignées. S'agissant des casinos, outre ces défaillances, ils n'ont pas l'obligation d'identifier le bénéficiaire effectif et de prendre les mesures raisonnables pour vérifier l'identité du bénéficiaire effectif.

33. Les défaillances identifiées sous les Recommandations 13, 14, 15 et 21 dans la section 3 sont également valables pour les entreprises et professions non-financières désignées. De plus, la mise en œuvre des obligations de déclaration des opérations suspectes n'est pas effective compte tenu du très faible nombre de déclarations.

34. Les casinos sont soumis à un régime d'autorisation préalable, ainsi que toutes les personnes qui y travaillent. Il n'est pas établi que des critères tenant à la LBC/FT soient pris en considération dans l'étude

⁶ Le Luxembourg a adopté le 1^{er} février 2010 un règlement grand-ducal portant notamment sur certaines des Recommandations relatives aux mesures préventives que doivent appliquer les institutions financières et les entreprises et professions non-financières. Il n'est pas pris en compte dans le présent rapport car il a été adopté plus de deux mois après la visite sur place.

des demandes d'autorisation, que ce soit pour le casino ou ses employés. À ce jour, il n'y a qu'un seul casino au Luxembourg. Sa surveillance relève du ministère de la justice, en particulier de la police des jeux qui effectue des contrôles sur place. La seule sanction applicable en cas de violation des obligations en matière de LBC/FT est la sanction pénale de la LCB/FT, applicable uniquement aux personnes physique. Aucune sanction n'a été prononcée à ce jour.

35. Aucune autorité ou organisation d'autorégulation n'est chargée de suivre et d'assurer le respect par les agents immobiliers, les négociants en pierres et métaux précieux et les prestataires de services aux sociétés et fiducies autres que ceux étant assujettis à la LCB/FT à un autre titre de leurs obligations en matière de LBC/FT. Les avocats, notaires, experts-comptables et réviseurs d'entreprises bénéficient du support d'une organisation représentative dotée de pouvoirs disciplinaires, mais dans tous les cas la loi se limite à leur attribuer un pouvoir de veiller au respect, par leurs membres, des obligations en matière de LBC/FT, sans autre précision quant à leurs pouvoirs. Toutes disposent d'un large éventail de sanctions disciplinaires, outre la sanction pénale de la LCB/FT. Aucune sanction n'a jamais été prononcée pour violation des obligations en matière de LBC/FT. Enfin, les circulaires, sans valeur contraignante, émises par les différentes autorités à destination des entreprises et professions non-financières ne sont pas à jour des dernières modifications de la LCB/FT et se limitent souvent à rappeler les obligations légales sans indiquer comment les mettre en œuvre efficacement, ni considérer les risques spécifiques de chacune des professions.

36. Outre les entreprises et professions non-financières, le Luxembourg a étendu l'application du dispositif prévention du BC/FT aux personnes physiques et morales négociant des biens lorsqu'ils effectuent des opérations en espèces d'un montant égal ou supérieur à 15 000 EUR et aux personnes exerçant l'activité de conseil fiscal/économique. Depuis 2004, date de la LCB/FT, il n'est pas établi que le Luxembourg poursuit des réflexions en vue du possible assujettissement d'autres professions. Il n'est pas non plus établi qu'il encourage le développement de techniques modernes et sûres de gestion de fonds moins vulnérables au risque de blanchiment de capitaux.

Personnes morales, constructions juridiques et organismes à but non lucratif

37. Le Luxembourg a mis en place un système d'immatriculation qui paraît couvrir de très nombreuses, sinon toutes les personnes morales situées dans le pays. Le registre de commerce et des sociétés et le Mémorial, portail juridique du Grand-Duché, qui reprend les mêmes informations que celles figurant au registre, sont accessibles au public, y compris en ligne, et gratuitement. Si les informations contenues dans le registre permettent de connaître les dirigeants des personnes morales, elles ne garantissent pas dans tous les cas d'en connaître les bénéficiaires effectifs et les informations communiquées aux fins d'immatriculation ne font pas l'objet de vérifications. Les sociétés anonymes et en commandite par actions peuvent émettre des actions au porteur ; le Luxembourg n'a pas mis en place de système visant à en empêcher l'utilisation illicite.

38. S'agissant des constructions juridiques, il n'est pas requis que l'identification et la vérification de l'identité du bénéficiaire effectif soit réalisée conformément aux dispositions de la LCB/FT et parmi les personnes, physiques ou morales, qui peuvent être fiduciaire, certaines ne sont pas assujetties aux dispositions de la loi LCB/FT. S'agissant des fiduciaires assujettis au dispositif de la LCB/FT à un autre titre que celui de leurs activités de prestataires de services aux sociétés et fiducies (par exemple les avocats ou les notaires), il ne semble pas que ces activités spécifiques soient contrôlées. Les prestataires de services qui ne sont pas assujettis au dispositif à un autre titre ne font l'objet d'aucun contrôle. Il en ressort que rien ne garantit que les informations sur le bénéficiaire effectif sont exactes, adéquates et à jour.

39. Les organismes à but non lucratif (ci-après ONL) sont immatriculés dans les mêmes conditions que celles décrites ci-dessus. Le Luxembourg n'a pas réalisé d'actions de sensibilisation des associations et

fondations aux risques de financement de terrorisme. Les ONL ne font l'objet d'aucune surveillance, mais certaines opérations d'un montant supérieur à 30 000 EUR font l'objet d'un contrôle. Aucune coopération ou coordination n'est organisée au niveau national. Toutefois, un projet de loi a été déposé à la Chambre des députés afin de mettre la réglementation en conformité avec la Recommandation spéciale VIII.

Coopération nationale et internationale

40. Le Luxembourg a créé après la visite sur place le comité de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme. Il devrait permettre à l'ensemble des parties prenantes de coordonner leurs actions de manière efficace. Toutefois, il n'apparaît pas que ce comité puisse permettre d'améliorer la coopération opérationnelle entre les autorités nationales compétentes dans la mesure où cette nouvelle structure se veut avant tout stratégique dans une approche globale de la matière. La coopération est essentiellement informelle et dès lors difficile à mesurer. L'intégration de la CRF au sein du parquet est toutefois de nature à faciliter les échanges entre ces deux services.

41. Le Luxembourg a signé et ratifié les Conventions de Vienne et de Palerme et la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, et les met largement en œuvre. Toutefois, tant l'analyse de l'incrimination du blanchiment et du financement du terrorisme que des sanctions pénales qui peuvent être prononcées, ainsi que de la confiscation et les mesures provisoires de gel, blocage et saisie des biens et des mécanismes de coopération internationale ont montré des lacunes importantes desquelles il découle que l'application des Conventions n'est pas conforme. Les Résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies sont mises en œuvre par les Règlements communautaires, voir ci-dessus.

42. Le régime applicable aux demandes d'entraide judiciaire en matière pénale permet au Luxembourg d'exécuter une multitude d'actes. Les pouvoirs d'instruction et de poursuites sont les mêmes que ceux à disposition des autorités compétentes dans le cadre d'affaires purement nationales. Toutefois, il requiert, sauf pour les demandes n'impliquant pas d'actes coercitifs, comme condition à l'entraide judiciaire, la double punissabilité des faits, ce qui limite la capacité du Luxembourg à coopérer en raison des lacunes identifiées dans les infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. L'existence du secret bancaire, tel que décrit ci-dessus, et les recours possibles à l'encontre des demandes peuvent également porter préjudice à l'entraide accordée. Enfin, la coopération n'est pas possible lorsqu'elle porte sur des questions fiscales, même accessoires.

43. S'agissant des demandes faites au Luxembourg en vue de la confiscation et du gel des produits du blanchiment ou des infractions sous-jacentes, les autorités luxembourgeoises disposent dans ce cadre des mêmes pouvoirs que ceux existant dans le cadre purement national. Les mêmes critiques que celles déjà formulées doivent être répétées et la condition de double punissabilité est de nature à limiter les possibilités de coopérer du Luxembourg. Le partage des actifs gelés est organisé par différentes dispositions légales. Enfin, le Luxembourg a mis en place un fonds de gestion des actifs saisis, limité au trafic de stupéfiants.

44. La double punissabilité des faits est également requise en matière d'extradition, ce qui affecte les possibilités du Luxembourg de faire droit aux demandes en raison des défaillances dans les incriminations du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. En dehors des demandes faites dans le cadre du mandat d'arrêt européen, le Luxembourg n'extrade pas ses ressortissants, sans toutefois être tenu de poursuivre dans tous les cas le fait à l'origine de la demande d'extradition. Il n'a pas été possible pour l'équipe d'évaluation de se prononcer sur l'efficacité du dispositif luxembourgeois d'extradition dans la mesure où il n'a jamais requis l'extradition en matière de LBC/FT et n'a été requis qu'une seule fois.

45. La CRF échange de nombreuses informations avec ses homologues étrangères, notamment en application de la politique de dénonciation des faits de blanchiment de capitaux au pays du lieu de

l'infraction sous-jacente. Toutefois, eu égard aux doutes déjà exprimés sur l'accent mis sur l'infraction de blanchiment de capitaux lors de l'analyse faite par la CRF, l'équipe d'évaluation s'interroge sur le fait que les informations transmises se concentrent effectivement sur le BC/FT. Les autorités de surveillance du secteur financier et les autorités d'autorégulation des entreprises et professions non-financières sont habilitées à coopérer en matière de LBC/FT, mais il n'est pas établi qu'elles échangent effectivement des informations avec leurs homologues.

Ressources et statistiques

46. Dans l'ensemble, les ressources, humaines, financières et techniques, allouées aux différentes autorités paraissent satisfaisantes. Cependant, le nombre de magistrats affectés à la CRF est insuffisant au regard des nombreuses tâches ne relevant pas de la CRF qui leur incombent et du nombre en constante augmentation des DOS. Le CAA et la CSSF semblent globalement bien équipés en ressources, mais l'équipe d'évaluation s'interroge vu le nombre limité de contrôles en matière de LBC/FT sur l'adéquation des effectifs affectés au contrôle sur place en la matière. De plus, la CSSF et le CAA effectuent également un examen des DOS, ce qui n'est pas pertinent puisqu'il s'agit de la mission de la CRF, qui en pratique informe les autorités de surveillance des défaillances des systèmes de LBC/FT qu'elle découvre. De manière générale, le personnel est soumis à des normes de confidentialité satisfaisante et disposent des compétences appropriées. Toutefois, la CSSF dont une part importante des agents vient du secteur privé n'a pas adopté de mesures en vue de maîtriser les éventuels problèmes d'indépendance et d'objectivité de ses agents. Un effort de formation important doit être fourni en matière formation LBC/FT, à l'exception de la CSSF et des douanes.

47. Les autorités impliquées dans la LBC/FT tiennent généralement des statistiques suffisantes et claires. Cependant, celles de la CRF prêtent parfois à confusion et sont difficiles à comprendre et à interpréter, mais des efforts ont été entrepris en vue de disposer de données plus complètes. En matière de coopération internationale, les statistiques telles qu'elles sont maintenues ne permettent pas de comprendre la situation et nécessitent pour cela d'être retravaillées. Les délais de réponse aux demandes reçues ne sont pas comptabilisés. Bien que les autorités aient fait l'état d'échanges d'informations avec leurs homologues étrangers, aucune donnée chiffrée n'a été présentée à cet égard, à l'exception de la CRF. Le CAA n'a pas communiqué de données détaillées sur les inspections qu'il mène. Enfin, il n'est pas tenu de statistiques sur les confiscations et en matière de gel des avoirs terroristes.

RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE

1. INFORMATIONS GÉNÉRALES

1.1 Informations générales sur le Luxembourg

48. Le Grand-Duché de Luxembourg (ou Luxembourg) est un pays enclavé d'Europe occidentale situé entre la France au sud, la Belgique à l'ouest et l'Allemagne à l'est. Sa superficie est de 2 586 km², pour une population d'un peu plus de 493 500 habitants (à fin janvier 2009), qui a augmenté d'environ 120 000 au cours des 30 dernières années. Le Luxembourg a une économie très développée et ouverte à l'international. Son produit intérieur brut était en 2007 de 38 milliards d'euros, dont un quart provient des services financiers, et de 75 100 EUR par personne, soit le PIB le plus élevé d'Europe⁷. Depuis 1983, l'emploi intérieur a constamment augmenté pour s'élever actuellement à près de 330 000 personnes. Cette augmentation est due surtout à un apport considérable de travailleurs frontaliers (environ 50% de français, 25% de belges et 25% d'allemands) qui occupent plus de 40% des postes au Luxembourg. Le taux de chômage s'élève à 5,4% (juin 2009). Le Luxembourg est membre de l'union douanière du Benelux et est l'un des six pays fondateurs de l'Union européenne (UE), dont il a adopté la monnaie unique. Il est également membre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

49. Le Luxembourg est une démocratie représentative sous la forme d'une monarchie constitutionnelle. La monarchie est héréditaire par primogéniture semi salique. Le chef de l'État est le Grand-Duc Henri. Il est conseillé par un Conseil d'État consultatif composé de 21 membres qu'il nomme. Le Conseil donne son avis sur les projets de lois ou amendements ou sur toute question posée par le gouvernement. Jusqu'en 1997, il exerçait aussi le rôle de juridiction suprême, fonction désormais dévolue à la Cour constitutionnelle. Le pouvoir parlementaire monocaméral est exercé par la Chambre des députés, composée de 60 membres élus tous les 5 ans à la proportionnelle sur scrutin de liste par circonscriptions. Le pouvoir exécutif est exercé par le gouvernement, dirigé par le Premier ministre. En vertu de la Constitution le Grand-Duc est libre de choisir les ministres. En pratique, il les choisit parmi la majorité parlementaire. De plus, il est d'usage constant que le Grand-Duc ne choisit que le Premier ministre, à charge pour lui de proposer la liste de son gouvernement au Grand-Duc pour validation. Le Grand-Duc nomme ensuite les ministres. Depuis 1995, Jean-Claude Juncker est Premier ministre du Luxembourg. Il est également président de l'Eurogroupe.

50. Le siège du gouvernement est la ville de Luxembourg, capitale du Grand-Duché. Le pays est administrativement divisé en 3 districts : Diekirch, Grevenmacher et Luxembourg. Chacun est dirigé par un commissaire de district nommé par le Grand-Duc. Le français, l'allemand et le luxembourgeois sont les langues officielles. L'anglais n'est utilisé que dans certains secteurs des affaires, en particulier celui de la banque et de la finance.

51. Quatrième marché interbancaire de l'UE pour les activités internationales et second dans le monde pour les activités de fonds d'investissement, le secteur financier du Luxembourg est d'une

⁷ Source: Eurostat.

importance systémique. Depuis les dernières décennies, la place financière occupe donc une place prépondérante dans l'économie nationale. Les comptes économiques, les finances publiques et l'emploi national dépendent ainsi largement du développement de ses activités. Le Gouvernement poursuit une politique constante de diversification des activités de la place financière.

52. Entre les années 1960 et 1980, alors que les deux piliers de l'économie traditionnelle du Luxembourg, la sidérurgie et l'agriculture tentent de se reconverter et de se diversifier, le secteur tertiaire des services, y compris le secteur financier, se développe considérablement. Le Luxembourg comptait 13 banques en 1947, 19 en 1960, 111 en 1980 et 156 en 2008 et a connu un pic à 202 banques en 2000. Le secteur financier occupe désormais une place centrale dans l'économie du Luxembourg. Ceci s'explique par l'adoption de mesures spécifiques et d'un cadre légal favorable, notamment le secret bancaire et l'absence de prélèvement jusqu'en 2004 sur les revenus de l'épargne des non-résidents.

53. Aujourd'hui, le secteur financier est particulièrement orienté vers le marché interbancaire, la banque privée et l'administration et la distribution d'organismes de placement collectif (OPC). Plus récemment, les activités d'assurance, en particulier, l'assurance vie en libre prestation de services et de réassurance se sont développées à leur tour. Parmi les banques établies au Luxembourg, 43 sont allemandes, 21 sont belges ou luxembourgeoises, 15 sont françaises, 13 sont italiennes, 12 sont suisses, 6 sont suédoises, 6 sont britanniques, 5 sont américaines, 5 sont japonaises et 29 sont originaires d'autres pays, soit 155 banques d'origine étrangère. Le secteur est donc particulièrement dépendant des capitaux étrangers placés au Luxembourg et des institutions financières très largement étrangères.

54. En termes d'emploi, près de 40 000 personnes sont occupées dans le secteur financier, soit 13% de la main-d'œuvre du pays. En outre le secteur financier est responsable de plus de 20 000 autres emplois qui en dépendent indirectement.

55. En matière de transparence et de lutte contre la corruption, le Luxembourg a approuvé les instruments internationaux en la matière. À l'issue des contrôles de la mise en œuvre des différents instruments, le Luxembourg a établi en 2007 un Comité de prévention de la corruption, réunissant notamment les ministères concernés par la matière. Ce comité a élaboré le projet de plan d'action de lutte contre la corruption, dont les mesures principales visent « la formation et la sensibilisation des agents publics, une réglementation plus stricte du conflit d'intérêts, des cadeaux, du pantouflage et l'organisation d'une rotation des effectifs, l'adoption d'une loi en vue de développer la transparence de l'administration publique et de définir les règles de l'accès aux documents ou encore l'introduction du principe de la responsabilité pénale des personnes morales ».

56. À l'instar des évaluations en matière de lutte contre la corruption, le Luxembourg se soumet régulièrement aux évaluations externes menées par les organismes et institutions internationales, notamment le GAFI ou le FMI.

57. Au niveau national, le Luxembourg s'est doté de normes déontologiques et professionnelles à l'intention de ses fonctionnaires, y compris les fonctionnaires de police et des douanes, les magistrats et le personnel des autorités de surveillance. Il existe également des dispositifs veillant au respect de la déontologie par les professionnels, notamment les avocats, les notaires, les experts-comptables et les réviseurs d'entreprises.

1.2 Situation générale au regard du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme

58. Le taux de criminalité en 2008, 5 720 infractions pour 100 000 habitants, est stable (-1,36%) par rapport à 2007. En 2008, 28 210 faits de délinquance ont été portés à la connaissance des autorités

policieres. Ce chiffre est quasiment similaire à celui de 2007 (28 252 faits), en hausse par rapport aux années précédentes : 26 907 faits en 2004, 25 321 en 2005 et 25 913 en 2006.

59. Le taux d'élucidation des affaires était de 38% en 2004. Il est en constante progression, à 48,6% en 2008. À noter cependant qu'il atteint 98,8% dans les affaires de stupéfiants. Ce taux élevé d'élucidation est expliqué par les autorités luxembourgeoises par le fait que nombre de dossiers résultent de constatations des agents de police verbalisant en flagrant délit.

Tableau 1. Taux de criminalité

Infractions	2004	2005	2006	2007	2008
Infractions contre les biens, notamment :	19 323	17 247	17 468	18 116	17 374
- Cambriolages	3 308	2 289	2 845	3 146	2 789
- Vols liés aux véhicules	4 062	3 583	3 219	3 093	2 096
- Autres vols	6 951	6 542	6 093	5 975	6 442
- Vandalisme	3 246	3 346	3 700	4 421	4 512
- Contrefaçons ou falsifications (hors documents d'identité) :	264	193	201	154	161
<i>Fausse monnaie</i>	81	77	80	53	39
<i>Contrefaçon ou falsification de chèques, cartes de crédit, actions</i>	24	18	18	21	21
<i>Faux en écriture</i>	26	36	46	31	47
<i>Autre</i>	133	62	57	49	54
- Autres infractions contre les biens	1 115	894	1 111	938	1 049
<i>Abus de confiance</i>	182	108	164	115	135
<i>Grivèleries (taxi, essence, etc.)</i>	453	524	653	513	654
<i>Escroqueries/tromperies</i>	161	82	72	93	108
<i>Détournements</i>	9	1	6	10	1
<i>Extorsions</i>	48	55	44	49	46
<i>Chèques sans provision</i>	30	11	13	7	3
<i>Usage de chèques ou cartes de crédit volés</i>	99	84	90	107	65
<i>Délits financiers</i>	133	28	67	42	37
<i>Autres</i>	0	1	2	2	0
- Vols avec violences	388	407	313	396	326
Infractions contre les personnes :	3 383	3 572	4 099	5 143	5 650
- Violences envers les personnes	1 755	1 766	1 953	2 245	2 518
- Atteintes aux mœurs	290	194	206	592	353
<i>Dont proxénétisme</i>	16	12	9	7	15
- Menaces	580	641	734	879	1 122
- Diffamations, calomnies, injures	401	577	673	840	990
- Discriminations raciales	7	9	14	17	21
- Protection de la vie privée (incommoder par téléphone)	124	141	191	233	297
- Autres infractions contre les personnes	226	244	328	337	349
Divers :	4 201	4 502	4 346	4 993	5 186
- Affaires de stupéfiants	1 342	1 326	1 201	1 448	1 343
<i>Détention</i>	611	559	492	646	539
<i>Trafic</i>	330	229	220	171	164
<i>Usage</i>	401	538	489	631	640
- Infractions contre la loi sur l'entrée et le séjour des étrangers	668	892	628	635	538
- Autres infractions	2 191	2 284	2 517	2 910	3 305
Total	26 907	25 321	25 913	28 252	28 210

NB : la qualification est celle donnée par la Police, et non la qualification pénale finalement retenue.

60. Il ressort de ces données fournies par les autorités du Luxembourg que les infractions relevant de la criminalité générale, telles que le vol, l'extorsion, les infractions qualifiées de financières, notamment l'escroquerie, l'abus de confiance, l'abus de biens sociaux, la banqueroute simple ou frauduleuse et le trafic de produits stupéfiants sont les infractions qui sont le plus fréquemment à l'origine du produit de l'activité illégale détectée au Luxembourg.

61. Les autorités du Luxembourg expliquent également qu'une caractéristique importante de la criminalité constatée générant des avantages patrimoniaux est sa dimension transfrontalière, ce qui s'explique par la dimension modeste du territoire luxembourgeois. Cet aspect explique l'importance accordée aux mécanismes d'entraide et de coopération internationale, que ce soit au niveau de la CRF, de la police ou de la justice.

62. En ce qui concerne les condamnations pénales définitives, les autorités du Luxembourg ont indiqué que la catégorie d'infractions la plus représentée comme infraction sous-jacente au blanchiment est celle relative aux infractions de vol (simple ou qualifié), d'infractions à la législation concernant la lutte contre la toxicomanie et le trafic de stupéfiants, de fraude (escroquerie, abus de confiance).

Table 2. Infractions primaires relevées par la CRF dans les DOS⁸ :

Infraction	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Trafic de stupéfiants	13	26	49	25	14	28	19
Corruption	1	12	45	17	24	24	13
Traite des êtres humains	1	1	17	8	5	0	3
Enlèvement de mineurs	0	0	0	1	0	1	0
Armes et munitions	0	1	4	22	5	6	1
Escroquerie à subvention	0	0	0	11	4	1	2
Crimes / délits dans le cadre d'une organisation criminelle ou d'une association de malfaiteurs y compris le financement du terrorisme	27	125	86	52	34	110	32
Criminalité générale (escroquerie, abus de confiance, etc.)	93	113	201	204	169	173	185

Table 3. Lieu de résidence des personnes visées par les DOS:

Pays	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Luxembourg	43	378	383	383	350	307	311
France	176	186	350	229	129	165	153
Belgique	89	166	333	200	141	160	139
Allemagne	84	163	250	99	124	191	193
Pays-Bas	56	73	122	64	38	71	150

⁸ Nota bene : dans les deux tableaux ci-dessous communiqués par le Luxembourg, le champ des déclarations d'opérations suspectes est plus large que celui retenu par l'équipe d'évaluation conformément à la Recommandation 13. En effet, le Luxembourg inclut dans certaines statistiques relatives aux DOS, les déclarations adressées à la CRF par le service des Douanes et les demandes faites par des CRF étrangères, respectivement 2 et 238 « DOS » en 2008. De plus, une DOS peut concerner plus d'une personne, ce qui explique les totaux du tableau sur le lieu de résidence des personnes visées sensiblement supérieur au nombre de DOS. Les données relatives aux DOS dans le reste du rapport, notamment sous les Recommandations 13 et 26 ont été réduites de toutes demandes ou déclarations autres que celles faites par des institutions financières ou des entreprises et professions non-financières.

Pays	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Italie	18	47	221	64	111	89	120
Royaume-Uni	29	63	111	97	48	80	213
États-Unis	19	40	71	36	28	40	114
Russie	23	33	132	32	26	26	18
Total	537	1149	1973	1204	995	1129	1411

63. En ce qui concerne les techniques de blanchiment utilisées, les autorités luxembourgeoises indiquent que les activités de blanchiment relevées se situent principalement au stade de l'empilage et que les techniques de blanchiment employées sont des transferts de compte à compte et autres opérations bancaires. Les méthodes de blanchiment utilisées sont devenues plus complexes avec l'introduction de la législation LBC/FT et l'utilisation des professions non financières agissant à titre fiduciaire est plus fréquente.

64. Le Luxembourg n'a, à ce jour, pas connu d'acte de terrorisme sur son territoire et le risque lié à la perpétration d'un acte terroriste au Luxembourg est considéré comme faible par ses autorités.

65. Le nombre de déclarations en relation avec le financement du terrorisme est de 22 en 2007 et de 17 en 2008. Cependant, il est apparu que les institutions financières et non financières assujetties au dispositif de lutte contre le financement du terrorisme n'ont déclaré que des opérations impliquant des personnes figurant sur les listes terroristes. En effet, les rapports annuels de la CRF pour 2007 et 2008 indiquent que « *le soupçon est généré par la présence supposée du nom du client sur les listes officielles* ». Les autorités du Luxembourg justifient par ailleurs l'absence de déclaration d'un soupçon de financement du terrorisme par la difficulté de détecter des mouvements financiers en lien avec le terrorisme.

66. Ainsi, les cas recensés par la CRF sont relatifs à des comptes bancaires dont le titulaire, bénéficiaire effectif ou mandataire est un homonyme total ou partiel avec une personne figurant sur la liste européenne. D'autres cas sont relatifs à des virements transfrontaliers vers des associations sans but lucratif qui ont été stoppés avant exécution, vu que ces associations ou une antenne spécifique de ces associations ont été suivant certaines sources publiques soupçonnées de soutenir des groupes terroristes.

1.3 Vue d'ensemble du secteur financier et des entreprises et professions non-financières désignées

Le secteur financier

67. Le secteur financier se compose des professionnels du secteur financier proprement dits et soumis à la surveillance de la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF) et des professionnels du secteur de l'assurance qui sont soumis à la surveillance du Commissariat aux Assurances (CAA).

68. Les établissements de crédit (banques) sont définis comme des entreprises dont l'activité consiste à recevoir du public des dépôts ou d'autres fonds remboursables et à octroyer des crédits pour leur propre compte (article 1^{er} de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier (LSF)).

69. Les banques d'émission de lettres de gage (art.12-1ss LSF) sont des établissements de crédit spécialisés, dont l'activité principale consiste à accorder des prêts garantis et à émettre sur cette base des titres de créance (dénommés lettres de gage) bénéficiant de ces mêmes garanties.

70. Les établissements de monnaie électronique ont comme activité principale l'émission de moyens de paiement sous la forme de monnaie électronique.

71. Les organismes de placement collectif (OPC) sont des entités qui, au moyen de l'émission de leurs propres titres, concentrent les capitaux d'un grand nombre de personnes en vue de les investir dans des valeurs mobilières ou d'autres actifs suivant le principe fondamental de la division des risques.

72. Les fonds d'investissement spécialisés (FIS) sont des OPC dont l'objet exclusif est le placement collectif de leurs fonds en valeurs dans le but de répartir les risques d'investissement et de faire bénéficier les investisseurs des résultats de la gestion de leurs actifs, et qui réservent leurs titres à un ou plusieurs investisseurs avertis.

73. Les sociétés de gestion incluent les sociétés de gestion assurant la gestion d'OPCVM⁹ et les autres sociétés de gestion d'OPC luxembourgeois (chapitre 14 de la loi LSF).

74. Par « autre professionnel du secteur financier » (PSF), l'on entend toute personne, autre qu'un établissement de crédit, exerçant à titre professionnel une activité du secteur financier ou une des activités connexes ou complémentaires (article 13 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier). La loi distingue entre les PSF suivants :

- les entreprises d'investissement (articles 24 à 24-9 de la LSF), parmi lesquelles les conseillers en investissement, les courtiers en instruments financiers, les commissionnaires, les gérants de fortunes, les professionnels intervenant pour compte propre, les teneurs de marché, les preneurs d'instruments financiers, les distributeurs de parts d'OPC, les sociétés d'intermédiation financières, les entreprises d'investissement exploitant un MTF au Luxembourg.
- les PSF autres que les entreprises d'investissement : les agents teneurs de registre, les dépositaires professionnels d'instruments financiers, les opérateurs d'un marché réglementé agréé au Luxembourg, les opérateurs de systèmes de paiement ou de systèmes de règlement des opérations sur titres, les personnes effectuant des opérations de change-espèces, le recouvrement de créances, les professionnels effectuant des opérations de prêt, les professionnels effectuant du prêt de titres, les professionnels effectuant des services de transfert de fonds, les administrateurs de fonds communs d'épargne, les gestionnaires d'OPC non coordonnés,
- les PSF exerçant une activité connexe ou complémentaire à une activité du secteur financier : les domiciliataires de sociétés, les agents de communication à la clientèle, les agents administratifs du secteur financier, les opérateurs de systèmes informatiques primaires du secteur financier, les opérateurs de systèmes informatiques secondaires et de réseaux de communication du secteur financier et les professionnels effectuant des services de constitution et de gestion de sociétés.
- les PSF autorisés sur base des dispositions générales de la LSF (article 13),
- les services financiers postaux prestés par l'Entreprise des Postes et Télécommunications (article 28 de la loi modifiée du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux).

75. Un fonds de pension est défini comme tout régime de pension destiné à couvrir les prestations en cas de retraite, invalidité, décès, survie ou réversion, doté d'une personnalité juridique. La CSSF est compétente pour la surveillance prudentielle des fonds de pension ayant adopté la forme juridique d'une société d'épargne-pension à capital variable (sepcav) ou d'une association d'épargne-pension (assep) (articles 5 et 25 de la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep).

⁹ Organisation du Placement Collectif de Valeurs Mobilières

76. Par gestionnaire de passif agréé pour les fonds de pension soumis à la loi modifiée du 13 juillet 2005, l'on entend une personne physique ou morale, professionnel de l'actuariat, à laquelle le fonds de pension a délégué la gestion de son passif.

77. Une société d'investissement en capital à risque (SICAR) est définie comme une société qui a pour objet le placement de ses fonds en valeurs représentatives de capital à risque dans le but de faire bénéficier les investisseurs des résultats de la gestion de ses actifs en contrepartie du risque qu'ils supportent et qui réserve ses titres à des investisseurs avertis (article 1^{er} de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la Société d'investissement en capital à risque).

78. Un organisme de titrisation est défini comme un organisme qui acquiert ou assume, directement ou par l'intermédiaire d'un autre organisme, les risques liés à des créances, à d'autres biens, ou à des engagements assumés par des tiers ou inhérents à tout ou partie des activités réalisées par des tiers et qui émet en contrepartie des valeurs mobilières dont la valeur ou le rendement dépendent de ces risques (article 1^{er} de la loi modifiée du 22 mars 2004 relative à la titrisation).

79. Les organismes de titrisation qui émettent en continu des valeurs mobilières à destination du public relèvent de la compétence de la CSSF (article 19 de la loi précitée).

80. Les représentants-fiduciaires sont des professionnels indépendants chargés par les investisseurs et les créanciers d'un organisme de titrisation de représenter leurs intérêts (article 67 de la loi modifiée du 22 mars 2004 relative à la titrisation).

Table 4. Données statistiques

Type d'entité	Au 31.12.06	Au 31.12.07	Au 31.12.08
Établissements de crédit	156	156	152
<i>Banques</i>	110	108	106
<i>Banques d'émission de lettres de gage</i>	4	5	5
<i>Établissements de monnaie électronique</i>	-	-	-
<i>Succursales d'établissements de crédit de droit communautaire et assimilés</i>	34	35	33
<i>Succursales d'établissements de crédit de droit non communautaire</i>	8	8	8
<i>Établissements de monnaie électronique exemptés</i>	-	-	1
Autres professionnels du secteur financier (PSF)	196	215	258
<i>Entreprises d'investissement</i>	85	92	99
<i>PSF autres que les entreprises d'investissement</i>	60	64	87
<i>PSF de support</i>	47	55	68
<i>PSF agréés sur base des dispositions générales de la loi modifiée du 5 avril 1993</i>	3	3	3
<i>PSF exerçant les activités permises par l'article 28 de la loi modifiée du 15 décembre 2000</i>	1	1	1
<i>Succursales d'entreprises d'investissement de droit communautaire et assimilés</i>	6	11	9
Organismes de placement collectif (OPC)	2 238	2 868	3 371
<i>dont fonds d'investissement spécialisés</i>	217	572	837
Sociétés de gestion	297	357	390
<i>Sociétés de gestion soumises au chapitre 13 de la loi modifiée du 20 décembre 2002</i>	149	180	188
<i>Sociétés de gestion soumises au chapitre 14 de la loi modifiée du 20 décembre 2002</i>	148	177	202
Fonds de pension	14	13	13
<i>Sepcav</i>	4	4	4
<i>Assep</i>	10	9	9
Gestionnaires de passif	12	12	12

Type d'entité	Au 31.12.06	Au 31.12.07	Au 31.12.08
Sociétés d'investissement en capital à risque (SICAR)	115	182	221
Organismes de titrisation agréés	11	17	20
Représentants-fiduciaires	-	-	-

81. Les professionnels actifs dans le secteur des assurances sont les suivants¹⁰ :

82. Entreprises d'assurance vie :

- 47 entreprises luxembourgeoises d'assurance-vie agréées pour exercer leur activité au Luxembourg en vertu de la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances ;
- 2 succursales étrangères et 103 entreprises d'assurances vie autorisées à exercer une activité d'assurance-vie au Luxembourg en libre établissement ;
- 4 fonds de pension autorisés à exercer une activité d'assurance-vie au Luxembourg en libre prestation de services.

83. Entreprises d'assurance non-vie :

- 40 entreprises d'assurance non-vie, y compris 10 succursales étrangères ;
- 488 entreprises autorisées à exercer en libre prestation de service au Luxembourg ;

84. Entreprises d'assurance vie et non-vie : 3 succursales étrangères exercent à la fois des activités d'assurance vie et non-vie au Luxembourg et 54 entreprises bénéficient de l'autorisation d'exercer en libre prestation de services.

85. Autres : 261 entreprises de réassurance sont agréées.

86. Intermédiaires d'assurances :

- Courtiers d'assurances : 109 sociétés de courtage en assurances et 144 courtiers d'assurances (personnes physiques)
- Agents d'assurances : 155 agences d'assurances et 8 650 agents d'assurances (personnes physiques)

87. Fonds de pension sous la surveillance prudentielle du Commissariat aux assurances : 5 fonds de pension (trimestres 1-3 2008 : 7.916.424 EUR de primes) et 5 gestionnaires de fonds de pension sous la surveillance prudentielle du Commissariat aux assurances.

Activités financières	Institutions financières autorisées à effectuées ces opérations au Luxembourg
Acceptation de dépôts et d'autres fonds remboursables du public	Établissements de crédit ; Postes & Télécom ¹¹
Prêts	Établissements de crédit ; professionnels effectuant des

¹⁰ Source : rapport annuel pour 2008 du Commissariat aux assurances.

¹¹ L'entreprise des Postes et Télécoms du Luxembourg offrent un service de compte chèque postal aux personnes physiques et morales.

Activités financières	Institutions financières autorisées à effectuées ces opérations au Luxembourg
	opérations de prêt
Crédit-bail	Établissements de crédit ; professionnels effectuant des opérations de prêt
Transferts d'argent ou de valeurs	Établissements de crédit ; professionnels effectuant des services de transfert de fonds ; Postes & Télécom
Émission et gestion de moyens de paiement (par exemple, cartes de crédit et de débit, chèques, chèques de voyage, virements et lettres de change, monnaie électronique)	Établissements de crédit ; Postes & Télécom
Octroi de garanties et souscriptions d'engagements	Établissements de crédit ; professionnels effectuant des opérations de prêt ; Sicar ; fonds de pension
Négociation sur : (a) les instruments du marché monétaire (chèques, billets, certificats de dépôt, produits dérivés etc.) ; (b) le marché des changes ; (c) les instruments sur devises, taux d'intérêt et indices ; (d) les valeurs mobilières ; (e) les marchés à terme de marchandises	Établissements de crédit ; professionnels intervenant pour compte propre ; teneur de marché ; OPC ; sociétés de gestion
Participation à des émissions de valeurs mobilières et prestation de services financiers connexes	Établissements de crédit ; professionnels intervenant pour compte propre ; teneur de marché ; preneur d'instruments financiers
Gestion individuelle et collective de patrimoine	Établissements de crédit ; gérants de fortune ; professionnels intervenant pour compte propre ; OPC ; Sicar ; sociétés de gestion ; fonds de pension
Conservation et administration de valeurs mobilières, en espèces ou liquides, pour le compte d'autrui	Établissements de crédit ; gérants de fortune ; professionnels intervenant pour compte propre ; teneur de marché ; preneur d'instruments financiers ; agents teneur de registres
Autres opérations d'investissement, d'administration ou de gestion de fonds ou d'argent pour le compte d'autrui	Établissements de crédit ; conseillers en investissement ; courtiers en instruments financiers ; commissionnaires ; gérants de fortune ; professionnels intervenant pour compte propre ; preneur d'instruments financiers ; distributeurs de parts d'OPC ; sociétés d'intermédiation financière ; administrateurs de fonds commun d'épargne
Souscription et placement d'assurances vie et d'autres produits d'investissement en lien avec une assurance	Fonds de pension, entreprises et intermédiaires d'assurances
Change manuel	Établissements de crédit ; change espèces

Les entreprises et professions non-financières

88. Les entreprises et professions non-financières désignées sont composées de la manière suivante :

- Les réviseurs d'entreprises :

La profession de réviseur d'entreprises est réglementée par la loi modifiée du 28 juin 1984 portant organisation de la profession de réviseur d'entreprises (LREV). Au 31 décembre 2009, le Luxembourg comptait 491 réviseurs d'entreprises.

Les réviseurs d'entreprises sont ceux qui font profession habituelle de faire le contrôle légal des comptes des entreprises et organismes auxquels ils ne sont pas liés par un contrat d'emploi, et d'accomplir toutes autres missions qui leur sont confiées par la loi. Le Ministre de la Justice est le ministre de tutelle des réviseurs d'entreprises qui délivre l'agrément aux personnes qui en remplissent les conditions.

L'Institut des réviseurs d'entreprises est une association professionnelle dotée de la personnalité juridique qui est organisée par la loi modifiée du 28 juin 1984 portant organisation de la profession de

réviseur d'entreprises. Les personnes physiques et morales agréées comme réviseurs d'entreprises par le Ministre de la Justice composent l'Institut des réviseurs d'entreprises.

– Les experts-comptables :

La profession d'expert-comptable est réglementée par loi du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable (LECOMPT). Au 31 décembre 2009, le Luxembourg comptait 1 397 experts-comptables.

Les experts-comptables sont ceux qui font profession habituelle d'organiser, d'apprécier et de redresser les comptabilités et les comptes de toute nature, d'établir les bilans et d'analyser, par les procédés de la technique comptable, la situation et le fonctionnement des entreprises et organismes sous leurs différents aspects économiques et financiers. Le Ministre des Classes Moyennes est le ministre de tutelle des experts-comptables. Seules les personnes autorisées par le Ministre des Classes Moyennes peuvent exercer la profession d'expert-comptable.

L'ordre des experts-comptables est une association professionnelle dotée de la personnalité juridique qui est organisée par la loi du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable et qui regroupe notamment les experts-comptables.

– Les notaires :

La profession de notaire est réglementée par la loi du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat (LNOT). Les notaires sont les officiers publics établis pour recevoir tous les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent faire donner le caractère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique et pour en assurer la date, en conserver le dépôt, en délivrer des grosses et des expéditions.

Au Luxembourg, le nombre des notaires est limité à 36. Les postes de notaire sont répartis géographiquement sur tous les cantons en tenant compte tant de l'importance de la population que du volume des affaires.

La représentation de la profession ainsi que le respect de la déontologie sont garantis par la Chambre des Notaires. Le pouvoir de discipline est exercé par le Conseil de discipline.

– Les avocats :

La profession d'avocat est une profession libérale et indépendante dont l'exercice est réglé par la loi du 10 août 1991 sur la profession d'avocat (LAV). Au 31 décembre 2009, le Luxembourg comptait 1 570 avocats.

Les avocats sont seuls à être admis à assister ou représenter les parties, postuler et plaider pour elles devant les juridictions de quelque nature qu'elles soient, recevoir leurs pièces et titres afin de les présenter aux juges, faire et signer les actes nécessaires pour la régularité de la procédure et mettre l'affaire en état de recevoir jugement. Seuls les avocats peuvent donner, à titre habituel et contre rémunération des consultations juridiques, ou rédiger pour autrui des actes sous seing privé. Les avocats représentent ou assistent également leurs clients devant les juridictions internationales.

Les avocats sont groupés dans un Ordre qui est une corporation indépendante des pouvoirs publics et de la magistrature. Il existe un Ordre des Avocats à Luxembourg et un Ordre des Avocats à Diekirch. Chaque ordre a la personnalité civile.

- Les casinos et les établissements de jeux de hasard similaires sont réglementés par la loi du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives (LJDH). Au moment de la visite sur place, il n'y avait qu'un casino agréé au Luxembourg.
- Les agents immobiliers établis ou agissant au Luxembourg (au nombre de 900).
- Les personnes physiques ou morales négociant des biens, lorsque des paiements sont effectués en espèces pour un montant de 15 000 EUR au moins.
- Les activités de prestations de services aux sociétés et aux fiducies : il s'agit principalement de la domiciliation et des services aux fiducies.

89. De plus, les personnes qui exercent à titre professionnel au Luxembourg l'activité de conseil fiscal ou de conseil économique sont assujetties au dispositif mis en place par le Luxembourg en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

90. L'exercice des professions d'agent immobilier, négociants en biens de grande valeur et conseil fiscal ou économique relève est soumis à la délivrance d'une autorisation d'établissement par le Ministre des Classes Moyennes en vertu de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales (LEtab). Toutefois, ces professions ne sont pas organisées, ni n'ont d'organes représentatifs.

91. Le Luxembourg comptait donc au 31 décembre 2009 491 réviseurs d'entreprises, 1 397 experts-comptables, 23 notaires, 1 570 avocats, un casino et 900 agents immobiliers. Il n'y a pas de statistiques en ce qui concerne les négociants de biens de grande valeur et les personnes exerçant une activité de conseil fiscal ou économique.

1.4 Vue d'ensemble du droit commercial et des mécanismes applicables aux personnes morales et constructions juridiques

Les sociétés commerciales

92. Les sociétés commerciales sont régies par la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales (LSoc). Elles ont pour objet l'exercice d'activités commerciales. Les sociétés commerciales se divisent en sociétés commerciales proprement dites et en associations commerciales. La loi reconnaît 7 formes de sociétés commerciales. Toutes sont dotées de la personnalité juridique distincte de celle de leurs associés.

- La société en nom collectif « est celle qui existe sous une raison sociale et dans laquelle tous les associés sont indéfiniment et solidairement tenus de tous les engagements de la société ». La particularité de la société en nom collectif consiste en la responsabilité illimitée de tous ses associés.
- La société en commandite simple a un ou plusieurs associés commandités indéfiniment et solidairement responsables des engagements sociaux et un ou plusieurs associés commanditaires, qui ne sont tenus des dettes et pertes de la société que jusqu'à concurrence des fonds qu'ils ont promis d'y apporter.
- La société anonyme (SA) a son capital divisé en actions. Son ou ses actionnaires n'engagent qu'une mise déterminée. Le capital de la SA est divisé en actions nominatives et/ou au porteur.

- La société en commandite par actions est constituée par un ou plusieurs actionnaires, indéfiniment et solidairement responsables des engagements sociaux (actionnaire(s) commandité(s)) et des actionnaires qui n'engagent qu'une mise déterminée (actionnaire(s) commanditaire(s)).
- La société à responsabilité limitée (SàRL) a un nombre limité d'associés qui n'engagent qu'une mise déterminée, et dont les parts sociales représentées exclusivement par des titres non négociables ne peuvent être cédées que sous certaines conditions. Les parts sociales d'une société à responsabilité limitée ont toujours la forme de parts nominatives.
- La société à responsabilité limitée peut avoir un associé unique lors de sa constitution, ainsi que par la réunion de toutes ses parts en une seule main, elle est alors qualifiée d'unipersonnelle.
- La société coopérative est composée d'au moins sept associés dont le nombre ou les apports sont variables et dont les parts sont incessibles à des tiers. Les associés peuvent s'engager solidairement ou séparément, indéfiniment ou jusqu'à concurrence d'une certaine valeur.
- La société européenne (SE) est une société anonyme créée conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 2157/2001 du Conseil du 8 octobre 2001 relatif au statut de la société européenne (SE) et qui a établi son siège statutaire et son administration centrale au Grand-Duché de Luxembourg

93. Les sociétés commerciales se distinguent des associations commerciales, associations commerciales momentanées et associations en participation, qui ne constituent pas une individualité juridique distincte de celles des associés. L'association momentanée a « *pour objet de traiter, sans raison sociale, une ou plusieurs opérations de commerce déterminées. Ses associés sont tenus solidairement envers les tiers avec qui ils ont traité* ». L'association en participation est celle par laquelle « *une ou plusieurs personnes s'intéressent dans des opérations qu'une ou plusieurs autres personnes gèrent en leur propre nom. Les gérants sont tenus solidairement envers les tiers avec qui ils ont traité* ».

94. La constitution de toute société commerciale implique, sous peine de nullité, la rédaction d'un écrit. Cet écrit doit être notarié pour les sociétés anonymes, les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés en commandite par actions. Les sociétés en nom collectif, les sociétés en commandite simple et les sociétés coopératives sont constituées par actes notariés spéciaux ou sous signatures privées.

95. Dans tous les cas, l'acte constitutif doit comprendre des mentions obligatoires telles que, par exemple, l'identité des fondateurs, la forme juridique adoptée, la dénomination de la société, la désignation précise de l'objet social, l'indication du siège social, la durée de la société, le montant du capital souscrit et libéré, le nombre et la valeur nominale des actions ou parts sociales émises et les éventuelles restrictions à leur cessibilité.

96. Une fois dressé et signé, l'acte constitutif en entier ou par extrait sera enregistré et fera l'objet d'un dépôt auprès du RCS qui se chargera de sa publication au Mémorial C. Les actes de société en nom collectif et de société en commandite simple sont publiés par extrait tandis que les actes de la société anonyme, de la société en commandite par actions, de la société à responsabilité limitée, de la société coopérative et de la société civile sont publiés en entier.

Les groupements d'intérêt économique (GIE) et les groupements européens d'intérêt économique (GEIE)

97. Les GIE sont régis par la loi du 25 mars 1991 sur les groupements d'intérêt économique. Ils y sont définis comme des groupements constitués par contrat, pour une durée limitée ou illimitée, entre deux ou plusieurs personnes physiques ou morales de droit public ou privé. Leur but exclusif est de faciliter ou

de développer l'activité économique de leurs membres, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité. L'activité du groupement doit se rattacher à celle de ses membres et ne peut avoir qu'un caractère auxiliaire par rapport à celle-ci. Le groupement a la personnalité juridique.

98. Il en va de même des GEIE, à la différence, qu'ils couvrent des intérêts plus larges, au niveau européen.

Les sociétés civiles

99. La loi distingue entre les sociétés civiles proprement dites et les associations agricoles. Les sociétés civiles sont régies par les articles 1832 et suivants du Code Civil et par la LSoc. Elles sont constituées par deux ou plusieurs personnes qui conviennent de mettre en commun quelque chose en vue de partager le bénéfice qui pourra en résulter ou, dans les cas prévus par la loi, par acte de volonté d'une personne qui affecte des biens à l'exercice d'une activité déterminée.»

100. Les associations agricoles sont régies par l'arrêté grand-ducal du 17 septembre 1945 portant révision de la loi du 27 mars 1900 sur l'organisation des associations agricoles. Elles poursuivent un but agricole, tel que l'achat en commun de tous les objets destinés aux exploitations agricoles ou viticoles de leurs affiliés tels que des engrais, fongicides, fourrages, aliments concentrés, semences, bétail, outils et machines ou l'acquisition de machines et d'outils en vue de l'utilisation en commun par leurs membres, etc.

Registre de Commerce et des Sociétés

101. Toutes les personnes morales doivent effectuer leur immatriculation au Registre de Commerce et des Sociétés. Il s'agit d'un registre public qui fonctionne sous l'autorité du Ministre de la Justice. Sa gestion est confiée à un groupement d'intérêt économique, regroupant l'État, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers, constitué à cette fin. Le Registre de Commerce et des Sociétés est régi par la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le Registre de Commerce et des Sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

102. L'obligation d'immatriculation résulte de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 19 décembre 2002 qui dispose que doivent être immatriculés, notamment les sociétés commerciales ; les groupements d'intérêt économique et groupements européens d'intérêt économique ; les sociétés civiles ; les associations sans but lucratif et les fondations; les associations agricoles, etc.

103. Les articles suivants listent les informations qui doivent être fournies par les différentes personnes morales lorsqu'elles requièrent leur immatriculation. En application de l'article 9 de la LSoc, les actes, extraits d'actes ou indications dont la loi prescrit la publication seront dans le mois des actes définitifs déposés au registre de commerce et des sociétés. Les documents déposés seront réunis en un dossier tenu pour chaque société.

104. Toute personne peut prendre connaissance gratuitement des documents déposés concernant une société déterminée et en obtenir, sur place ou par voie électronique, copie intégrale ou partielle, moyennant paiement des seuls frais administratifs.

105. La plupart des actes assujettis à une obligation de dépôt au Registre de Commerce et des Sociétés sont également publiés au Mémorial dans les deux mois de leur dépôt.

	Du 1 ^{er} janvier au 31 décembre 2008	Au 31 décembre 2008
Nombre de personnes nouvellement immatriculées au RCS	9 873	
dont :		
- commerçants personnes physiques	215	
- sociétés commerciales	9 092	
- groupements d'intérêt économique	6	
- groupements européens d'intérêt économique	4	
- sociétés civiles	195	
- associations sans but lucratif	344	
- fondations	9	
- associations agricoles	6	
- associations d'épargne-pension	2	
- établissements publics	0	
Nombre de personnes radiées	3 301	
Nombre de modifications saisies	62 165	
Nombre total de personnes immatriculées au RCS		117 480
dont :		
- commerçants personnes physiques		
- sociétés commerciales		9 039
- groupements d'intérêt économique		97 305
- groupements européens d'intérêt économique		51
- sociétés civiles		59
- associations sans but lucratif		3 330
- fondations		7 450
- associations agricoles		185
- associations d'épargne-pension		22
- établissements publics		8
		31

Sociétés commerciales	Au 31 décembre 2008
Associations d'assurance mutuelles	4
Sociétés coopératives	122
Sociétés coopératives organisées comme SA	5
Sociétés anonymes (SA)	51.026
Sociétés à responsabilité limitée (SàRL)	41.384
Sociétés européennes (SE)	15
Sociétés en commandite par actions	648
Sociétés en commandite simple	575
Sociétés en nom collectif	417
Sociétés d'épargne-pension à capital variable	6
Sociétés d'investissement à capital variable	1.505
Succursales de sociétés étrangères	1.215
divers	383
TOTAL	97 305

La fiducie

106. La fiducie a été introduite en droit luxembourgeois par les articles 4 à 9 de la loi du 27 juillet 2003 - portant approbation de la Convention de la Haye du 1^{er} juillet relative à la loi applicable au trust et à sa reconnaissance ; portant nouvelle réglementation des contrats fiduciaires - modifiant la loi du 25 septembre 1905 sur la transcription des droits réels immobiliers.

1.5 Vue d'ensemble de la stratégie de prévention en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme

a. Stratégies et priorités en matière de LBC/FT

107. Le Luxembourg a indiqué mettre en place progressivement et constamment depuis 1989 une stratégie de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, impliquant et responsabilisant le secteur privé avec lequel une bonne coopération est indispensable pour une détection efficace des infractions de blanchiment ou de financement du terrorisme.

108. Ainsi le secteur privé a apporté sa contribution à la mise en place des mesures LBC/FT en élaborant notamment des lignes de conduite et des recommandations. Ainsi, il convient de noter que dans le secteur financier l'Association des banques et banquiers, Luxembourg (ABBL) l'Association luxembourgeoise des fonds d'investissement (ALFI) et l'Association Luxembourgeoise des *Compliance Officers* (ALCO) ont établi des recommandations pratiques en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme à l'adresse de leurs membres. Dans le secteur des entreprises et professions non-financières, l'Institut des réviseurs d'entreprises a également adopté une « recommandation » en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme à destination des réviseurs d'entreprises.

109. La Chambre des députés a adopté à l'unanimité les lois du 17 juillet 2008 transposant la 3^e directive LBC/FT en droit luxembourgeois et celle élargissant le champ des infractions sous-jacentes par une modification de l'article 506-1 du Code Pénal. Les différents acteurs sont en train de traduire en pratique les nouvelles règles LBC/FT et d'adapter leurs lignes de conduite et recommandations.

110. Parallèlement, des efforts de modernisation technique de la Cellule de renseignements financiers (ci-après CRF) sont en cours visant à améliorer l'outil informatique utilisé actuellement.

111. Les autorités luxembourgeoises ont affirmé que leur objectif politique en matière LBC/FT est d'être en conformité avec toutes les normes élaborées au niveau international et de contribuer ainsi dans ce domaine, par une bonne coopération internationale en matière de LBC/FT, à endiguer les effets néfastes du fléau du blanchiment et/ou du financement du terrorisme pour le système financier luxembourgeois en particulier et le système financier international en général.

112. L'équipe d'évaluation a également relevé les éléments suivants utiles à la lecture du rapport et à la compréhension du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Le Luxembourg a mis en place depuis plusieurs décennies des politiques visant à attirer les institutions financières et les capitaux étrangers. Il ressort des statistiques produites par les autorités du pays que nombre de déclarations d'opérations suspectes portent sur des fonds situés au Luxembourg, mais qui sont le produit de crimes commis à l'étranger. Le Luxembourg explique ainsi que ses institutions financières sont utilisées au stade de l'empilage, qui consiste à effectuer des opérations dans l'objectif de cacher l'origine criminelle des fonds, soit après l'introduction des produits du crime dans les systèmes financiers.

113. Les autorités pénales du Luxembourg donnent la priorité à la poursuite de l'infraction sous-jacente à celle de blanchiment. Ceci s'explique comme cela est plus largement développé dans la suite du rapport, notamment par l'exigence de la preuve que le bien sur lequel porte le blanchiment constitue le produit d'une infraction sous-jacente. Cette situation existe malgré le fait que le dispositif légal en vigueur permettrait de poursuivre et de condamner de manière satisfaisante l'infraction de blanchiment.

114. La CRF est un service intégré au parquet et composée notamment, de magistrats exerçant, outre leurs fonctions dans la CRF, des missions relevant du parquet, sous l'autorité du Procureur d'État, à savoir l'instruction des affaires de blanchiment de capitaux (et de financement du terrorisme) ayant pour origine une déclaration d'opération suspecte (DOS) et des demandes d'entraide judiciaire en matière pénale

relative à la LBC/FT. En l'absence d'indépendance de la CRF par rapport au Parquet, il apparaît, dans l'opinion de l'équipe d'évaluation, que la CRF met en œuvre la même pratique que celle mise en œuvre par le parquet qui consiste à préférer la poursuite des infractions sous-jacentes plutôt que l'infraction de blanchiment de capitaux, ce qui ne lui permet pas de se concentrer comme il le faudrait sur les infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Ceci est vérifié par le fait que parmi les dossiers qu'elle transmet au parquet pour instruction, seul un nombre très limité retient le chef de blanchiment de capitaux, la grande majorité des dossiers visant plutôt les infractions sous-jacentes. La CRF explique d'ailleurs dans son rapport annuel pour 2008 que « *la poursuite de l'infraction de blanchiment en plus de l'infraction primaire [...] n'était justifiée que dans les affaires d'une certaine envergure* ». De plus, les autorités luxembourgeoises estiment que, les produits de l'infraction sous-jacente ayant déjà fait l'objet d'une mesure de confiscation, une condamnation pour blanchiment n'aurait aucune valeur ajoutée. La conséquence logique de la pratique mise en œuvre par la CRF est un faible nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux.

115. Cette politique trouve à s'appliquer aux cas où l'infraction sous-jacente a été commise à l'étranger. En effet, les autorités luxembourgeoises, la CRF et les autorités pénales, dénoncent les faits aux pays étrangers, lieu de commission des infractions primaires. Cette pratique, décidée au cas par cas, semble s'appliquer sans considération du pays et de la qualité de son régime en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. Au contraire, la CRF affirme que les « *faits [de blanchiment sont] toisés ensemble avec ceux de l'infraction primaire par les juridictions pénales étrangères* ». La CRF souligne que cette pratique évite les conflits de juridictions et rend « *inopportune la poursuite des faits de blanchiment devant le juge du fond au Luxembourg* ». Enfin, il n'est pas établi que le Luxembourg poursuit effectivement l'infraction de blanchiment de capitaux lorsque celle-ci n'est pas poursuivie à l'étranger.

b. Le cadre institutionnel de la LBC/FT

Ministères :

116. Le Ministère des Finances et le Ministère de la Justice traitent les différents aspects de la politique en matière de LBC/FT et assurent la coordination de cette politique.

117. Les attributions relevant de la compétence du Ministère des Finances sont notamment les législations sur le secteur financier et sur le secteur des assurances, ainsi que les relations avec les autorités de surveillance prudentielles de ces secteurs. Ainsi, lors de la visite sur place, les agréments des établissements de crédit, des assurances et des autres professionnels du secteur financier étaient accordés par le Ministre du Trésor et du Budget après instruction des dossiers par les autorités de surveillance prudentielles (CSSF et CAA)¹².

118. Le Ministère des Finances est aussi le ministère dont relève l'Administration des Douanes et Accises.

119. Les attributions relevant de la compétence du Ministère de la Justice sont notamment la législation civile, commerciale et pénale en général, la sécurité publique intérieure (Police Grand-ducale), l'entraide judiciaire, l'extradition, l'organisation judiciaire, les relations avec la magistrature et les autorités judiciaires (y comprise la CRF), les relations avec le barreau, avec le notariat et avec les professions comptables (réviseurs, experts comptables), les fondations et les associations sans but lucratif, les jeux de hasard (casinos).

¹² Suite aux élections législatives du 7 juin 2009, et la composition d'un nouveau gouvernement, les agréments sont désormais accordés par le Ministre des Finances.

120. Les attributions relevant de la compétence du Ministère des Affaires Étrangères et de l'Immigration sont notamment les relations internationales dont en particulier le suivi des travaux au niveau des Nations-Unies et de l'Union Européenne relatifs aux résolutions en matière de lutte contre le financement du terrorisme et leur mise en œuvre par le biais de règlements communautaires directement applicables au Luxembourg.

121. Les attributions relevant du Ministère des Classes Moyennes sont notamment les autorisations d'établissement pour les professions visées par la loi modifiée du 28 décembre 1988 sur le droit d'établissement (experts-comptables, conseillers économiques, agents immobiliers, commerçants, etc).

Justice pénale et agences opérationnelles :

122. La Cellule de Renseignement Financier au Luxembourg est constituée de magistrats du Parquet du tribunal d'arrondissement de Luxembourg et plus particulièrement du Parquet économique, spécialisé dans le traitement des affaires économiques et financières. La CRF fait donc partie intégrante des autorités judiciaires assurant les poursuites devant les tribunaux.

123. La section spécialisée de la Police Judiciaire, au sein de la Police Grand-ducale (SAB-SPJ) assiste le Parquet dans l'exercice de ses attributions.

124. L'Administration des Douanes et Accises est l'autorité compétente au Luxembourg pour le contrôle de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté depuis 2007. Comme indiqué ci-dessus, l'Administration des Douanes et Accises relève du Ministère des Finances.

Surveillance du secteur financier :

125. La Commission de Surveillance du Secteur Financier (ci-après CSSF) est l'autorité de surveillance prudentielle de tous les professionnels du secteur financier au sens large, à l'exception de ceux du secteur des assurances.

126. Le Commissariat aux Assurances (ci-après CAA) est l'autorité de surveillance prudentielle dans le secteur des assurances.

Entreprises et professions non financières désignées et autres éléments :

127. L'Ordre des avocats à Luxembourg et l'Ordre des avocats à Diekirch sont les autorités d'autorégulation responsables pour le respect par les avocats de leurs obligations découlant de la législation en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

128. La Chambre des Notaires est responsable du respect par les notaires de leurs obligations découlant de cette législation.

129. L'Institut des Réviseurs d'Entreprises (ci-après IRE) est responsable du respect par les réviseurs d'entreprises (contrôleurs légaux des comptes) de leurs obligations découlant de cette législation.

130. L'Ordre des Experts-Comptables est responsable du respect par les experts-comptables de leurs obligations découlant de cette législation.

131. La responsabilité explicite de ces différentes autorités d'autorégulation a été introduite par la loi du 17 juillet 2008, alors que les professionnels en question se trouvaient déjà soumis à la législation LBC/FT auparavant (depuis 1998 pour les notaires et les réviseurs, depuis 1999 pour les experts-comptables et depuis 2004 pour les avocats).

Associations professionnelles du secteur privé :

132. L'Association des Banques et Banquiers, Luxembourg est l'organisation professionnelle regroupant les banques établies à Luxembourg ainsi que les autres professions du secteur financier.

133. L'Association des Compagnies d'Assurances est l'organisation professionnelle regroupant les assurances.

134. L'Association Luxembourgeoise des Fonds d'Investissements (ci-après ALFI) est l'organisation professionnelle regroupant les fonds d'investissements.

135. L'Association Luxembourgeoise des Compliance Officers du secteur financier (ci-après ALCO) a pour objet de grouper en son sein les Compliance Officers du secteur financier ou du secteur des Assurances à Luxembourg.

c. L'approche relative au risque

136. L'approche basée sur le risque a été introduite au Luxembourg par les modifications apportées à la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme par l'introduction à l'article 3 de la loi LBC/ FT d'une disposition autorisant les professionnels assujettis à « *ajuster la portée [des obligations de vigilance] en fonction du risque associé au type de client, de relation d'affaires, de produit ou de transaction concerné* », étant précisé que les professionnels doivent être en mesure de prouver que l'étendue des mesures est appropriée au vu des risques de blanchiment et de financement du terrorisme.

137. Le Luxembourg n'a toutefois pas conduit d'analyse globale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquels les professionnels du Luxembourg doivent faire face. Le pays estime, alors que la disposition suscitée est déjà en vigueur qu'il appartient désormais aux établissements individuels du secteur privé et à chaque professionnel visé de faire une appréciation des risques de sa propre activité.

138. En ce qui concerne les cas dans lesquels des obligations de vigilance simplifiées ou renforcées peuvent/doivent être appliquées, le Luxembourg se base entièrement sur l'appréciation des risques faite au niveau de l'Union européenne.

d. Progrès réalisés depuis la dernière évaluation ou évaluation mutuelle

139. La dernière évaluation mutuelle de la mise en œuvre des normes du GAFI date de novembre 1998. Il s'agissait donc de l'évaluation de la conformité du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux mis en place par le Luxembourg par rapport aux 40 Recommandations de 1996. Depuis lors, le régime en matière de blanchiment de capitaux a beaucoup évolué. Il faut noter en particulier l'extension de la liste des infractions sous-jacentes à l'infraction de blanchiment et du champ des professionnels assujettis au dispositif préventif.

140. Les conclusions de la précédente évaluation mutuelle étaient les suivantes :

- Le champ d'application du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux était trop restreint et devrait être étendu à d'autres professions que les seules banques et réviseurs d'entreprises. Ceci a été réalisé par la loi LBC/FT applicable, sous quelques réserves, à l'ensemble du secteur financier et à l'ensemble des entreprises et professions non-financières désignées par le GAFI.

- Le rapport faisait état des difficultés et de la complexité de la preuve des crimes et délits commis en relation avec une association de malfaiteurs ou une organisation criminelle. Le Luxembourg n'a cependant pas modifié ces dispositions, mais a considérablement étendu le champ des infractions sous-jacentes.
- Le rapport relevait des difficultés dans l'application de l'obligation de déclaration des opérations suspectes, en particulier dans les cas de refus d'entrée en relation. La loi applicable à l'époque de la deuxième évaluation mutuelle a été abrogée et les dispositions de la nouvelle loi ne reprennent pas la disposition litigieuse. Était également mis en doute l'efficacité de cette disposition. Le Luxembourg tient des statistiques relatives aux déclarations d'opérations suspectes motivées par un refus d'entrée en relation.
- Une insuffisance de la sensibilisation des professionnels était reprochée aux autorités luxembourgeoises en charge de la lutte contre le blanchiment des capitaux. Depuis 1998, la CRF et les autorités de surveillance ont adopté de nouvelles circulaires et la CRF rencontre parfois les représentants du secteur privé, toutefois aucune action de sensibilisation systématique n'a été mise en place.
- Au niveau opérationnel, l'absence d'analystes au sein de la CRF était critiquée. La situation a peu évolué : au moment de la visite sur place, la CRF ne comptait qu'un analyste. Un deuxième est en cours de recrutement.
- L'absence de coordination au niveau national entre les différentes autorités en charge de la lutte contre le blanchiment de capitaux était soulignée. Sur ce point les choses n'ont évolué que récemment. Le Luxembourg n'a mis en place un comité de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme qu'après la visite sur place.
- Le rapport notait des degrés d'implication dans la lutte contre le blanchiment variant entre les banques, les entités les plus sensibilisées, et les autres professionnels, en particulier, le secteur des assurances. Il apparaît aujourd'hui encore que la formation dans ce secteur n'ait pas évolué sensiblement.
- En matière de coopération internationale, l'absence de loi générale relative à l'entraide judiciaire en matière pénale a été comblée par la loi du 8 août 2000.

2. SYSTÈME JURIDIQUE ET MESURES INSTITUTIONNELLES CONNEXES

Lois et réglementations

2.1 *Incrimination du blanchiment de capitaux (R.1 & 2)*

2.1.1 *Description et analyse*

Recommandation 1

141. Le Luxembourg a introduit en 1989 et pour la première fois dans son droit une disposition incriminant le blanchiment de capitaux à l'article 8-1 et suivants de la loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie (ci-après LSTUP). Cet article a été modifié à plusieurs reprises, et notamment par la loi du 17 mars 1992 portant approbation de la Convention de Vienne, ratifiée par le Luxembourg le 29 avril 1992. L'article 8-1 de la LSTUP a été modifié pour la dernière fois par la loi du 11 août 1998. Il dispose désormais que : « *sont punis d'un emprisonnement d'un à cinq ans et d'une amende de 1 250 EUR à 1 250 000 EUR, ou l'une de ces peines seulement* :

- 1) *ceux qui ont sciemment facilité par tout moyen, la justification mensongère de l'origine des biens ou revenus tirés de l'une des infractions mentionnées à l'art. 8 sous a) et b);*
- 2) *ceux qui ont sciemment apporté leur concours à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion de l'objet ou du produit direct ou indirect de l'une des infractions mentionnées à l'art. 8 sous a) et b);*
- 3) *ceux qui ont acquis, détenu ou utilisé l'objet ou le produit direct ou indirect de l'une des infractions mentionnées à l'art. 8 sous a) et b), sachant au moment où ils le recevaient, qu'il provenait de l'une de ces infractions ou de la participation à l'une de ces infractions.*
- 4) *La tentative des infractions prévues aux points 1 à 3 ci-avant est punie des mêmes peines. »*

142. La loi du 11 août 1998 a également créé une infraction générale de blanchiment de capitaux liés à une liste d'infractions autres que relatives aux stupéfiants. Ces dispositions de la loi du 11 août 1998 sont codifiées à l'article 506-1 et suivants du Code pénal (ci-après CP). Cet article a également été modifié à plusieurs reprises et pour la dernière fois par la loi du 17 juillet 2008 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (ci-après loi LCB/FT). L'article 506-1 du CP dispose dans sa dernière version (et applicable lors de la visite sur place) que : « *sont punis d'un emprisonnement d'un à cinq ans et d'une amende de 1 250 EUR à 1 250 000 EUR, ou de l'une de ces peines seulement*:

- 1) *ceux qui ont sciemment facilité, par tout moyen, la justification mensongère de l'origine des biens visés à l'article 31, alinéa premier, sous 1), formant l'objet ou le produit, direct ou indirect,*
 - *d'une infraction aux articles 135-1 à 135-6 du Code pénal ;*
 - *de crimes ou de délits dans le cadre ou en relation avec une association au sens des articles 322 à 324ter du Code pénal ;*

- d'une infraction aux articles 368 à 370, 379, 379bis, 382-1 et 382-2 du Code pénal ;
- d'une infraction aux articles 496-1 à 496-4 du Code pénal ;
- d'une infraction de corruption ;
- d'une infraction à la législation sur les armes et munitions ;
- d'une infraction aux articles 184, 187, 187-1, 191 et 309 du Code pénal ;
- d'une infraction aux articles 463 et 464 du Code pénal ;
- d'une infraction aux articles 489 à 496 du Code pénal ;
- d'une infraction à l'article 10 de la loi du 21 mars 1966 concernant a) les fouilles d'intérêt historique, préhistorique, paléontologique ou autrement scientifique ; b) la sauvegarde du patrimoine culturel mobilier ;
- d'une infraction à l'article 5 de la loi du 11 janvier 1989 réglant la commercialisation des substances chimiques à activité thérapeutique ;
- d'une infraction à l'article 18 de la loi du 25 novembre 1982 réglant le prélèvement de substances d'origine humaine ;
- d'une infraction à l'article 33 de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant: 1° l'entrée et le séjour des étrangers ; 2° le contrôle médical des étrangers ; 3° l'emploi de la main-d'œuvre étrangère ;
- d'une infraction aux articles 82 à 85 de la loi du 18 avril 2001 sur le droit d'auteur ;
- d'une infraction à l'article 64 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
- d'une infraction à l'article 9 de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère ;
- d'une infraction à l'article 25 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ;
- d'une infraction à l'article 26 de la loi du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion de l'eau ;
- d'une infraction à l'article 35 de la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets ;
- d'une infraction aux articles 220 et 231 de la loi générale des Douanes et Accises ;
- d'une infraction à l'article 32 de la loi du 9 mai 2006 relative aux abus de marché ;
- de toute autre infraction punie d'une peine privative de liberté d'un minimum supérieur à 6 mois ;

ou constituant un avantage patrimonial quelconque tiré de l'une ou de plusieurs de ces infractions ;

- 2) ceux qui ont sciemment apporté leur concours à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion des biens visés à l'article 32-1, alinéa premier, sous 1), formant l'objet ou le produit, direct ou indirect, des infractions énumérées au point 1) de cet article ou constituant un avantage patrimonial quelconque tiré de l'une ou de plusieurs de ces infractions;
- 3) ceux qui ont acquis, détenu ou utilisé des biens visés à l'article 32-1, alinéa premier, sous 1), formant l'objet ou le produit, direct ou indirect, des infractions énumérées au point 1) de cet article ou constituant un avantage patrimonial quelconque tiré de l'une ou de plusieurs de ces infractions, sachant, au moment où ils les recevaient, qu'ils provenaient de l'une ou de plusieurs des infractions visées au point 1) ou de la participation à l'une ou plusieurs de ces infractions.

4) *La tentative des infractions prévues aux points 1 à 3 ci-avant est punie des mêmes peines. »*

Incrimination de l'infraction de blanchiment conformément aux conventions internationales

143. Le Luxembourg a approuvé la Convention de Vienne par la loi du 17 mars 1992 modifiant et complétant la LSTUP et l'a ratifiée le 29 avril 1992. La LSTUP a encore été modifiée ultérieurement et pour la dernière fois par la loi du 11 août 1998. La Convention de Palerme a été signée par le Luxembourg le 13 décembre 2000 et approuvée par la loi du 18 décembre 2007. Elle a été ratifiée par le Luxembourg en date du 12 mai 2008. Cette ratification n'a entraîné aucune modification du CP. Il a toutefois été modifié récemment en matière de blanchiment par la loi du 17 juillet 2008.

144. Les deux articles pertinents (article 8-1 de la loi LSTUP et article 506-1 du CP) utilisent la même terminologie. Si celle-ci n'est pas similaire à celle utilisée dans les Conventions de Vienne et Palerme concernant les comportements matériels du blanchiment de capitaux, elle semble toutefois être en grande partie conforme aux dispositions des Conventions internationales applicables. En effet, l'expression : « *faciliter, par tout moyen, la justification mensongère de l'origine des biens ou revenus* » couvre théoriquement une grande variété d'actes visant à masquer l'origine délictueuse/criminelle des biens ou revenus. La notion de « *concours* » couvre l'aide et la participation à un acte ou à un fait, mais semble plus spécifique en ce qu'elle vise « *une opération de placement, de dissimulation ou de conversion de l'objet ou du produit, direct ou indirect, des infractions* ».

145. Il faut toutefois noter que les poursuites pénales du chef de blanchiment de capitaux seraient essentiellement engagées et abouties sur cette dernière base (articles 8-1, alinéa 1^{er}, 2) de la LSTUP et 506 alinéa 1^{er}, 2) du CP), soit le fait d'« *apporter son concours à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion de l'objet ou du produit, direct ou indirect des infractions* », incrimination qui serait plus large que celle de « *faciliter par tout moyen la justification mensongère de l'origine des biens* » qui ne s'appliquerait pas aux auteurs de l'infraction mais plutôt aux co-auteurs et complices de celle-ci.

146. L'application de ces dispositions par les magistrats pose à cet égard question à l'équipe d'évaluation. En effet dans un jugement du 9 juin 2008, dont il n'a pas été interjeté appel sur ce point et confirmé dès lors par arrêt du 3 février 2009, les comportements matériels du blanchiment ont été explicités par le juge qui dispose : « *le blanchiment consistant dans l'aide à la justification mensongère de l'origine des biens est destiné à mettre le trafiquant à l'abri d'une accusation ou d'une simple suspicion éventuelle pour le faire échapper aux conséquences de ses actes. Cette hypothèse vise le tiers ou l'auteur, sinon complice de l'infraction primaire, qui facilite ou tente de faciliter la justification mensongère de l'origine des ressources ou des biens de l'auteur et contribue ainsi à faire apparaître ces ressources ou biens comme source de revenu légal. Cette incrimination concerne plus particulièrement toutes les couvertures qui justifient l'argent liquide [...] Les procédés de facilitation consisteront en pratique essentiellement en des faits d'aide et d'assistance [...].* » En l'espèce, le Tribunal estime que le fait de « *faire un transfert à l'étranger sur le compte du prévenu ne constitue en rien l'incrimination visée par le Ministère Public. [...] Même s'il est établi, et d'ailleurs pas contesté que l'argent provenait effectivement du trafic de stupéfiants, ce transfert d'argent n'est pas à qualifier de blanchiment d'argent. [...] Adopter le raisonnement du Ministère Public voudrait dire que toutes les personnes qui dépensent l'argent provenant de la vente de stupéfiants, pour des besoins primaires de nourriture et de vêtements par exemple, se rendraient coupables de blanchiment d'argent, ce qui n'a certainement pas été l'intention du législateur. En ce qui concerne la deuxième hypothèse visée par le Ministère public, les conditions d'application ne sont pas non plus données, le transfert d'argent [...] ne constituant ni une opération de placement ni de dissimulation ni de conversion du produit des infractions de l'article 8 de la loi sur les stupéfiants. (...)* ».

147. Il y a également lieu d'ajouter qu'un doute subsiste concernant le champ d'application de l'incrimination luxembourgeoise du blanchiment qui ne vise pas de manière explicite et distincte les quatre comportements matériels repris aux Conventions internationales de Vienne et de Palerme. Si le comportement consistant à « *faciliter la justification mensongère de l'origine des biens ou revenus* » est destiné à cacher « *par tout moyen* » que les biens proviennent d'une infraction sous-jacente du blanchiment, cette attitude ne concerne en apparence que l'origine des avoirs et non pas de manière plus large, la nature, l'origine, l'emplacement, la disposition, le mouvement ou la propriété de ces avoirs. De plus, le fait d'« *apporter son concours à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion* » des biens porte sur l'ensemble de ces points mais ne couvre pas explicitement le déguisement des biens. En effet, l'équipe d'évaluation est d'avis que les notions de dissimulation et de déguisement au sens des conventions ne sont pas synonymes¹³ et ne couvrent pas un champ identique. En l'absence de jurisprudence spécifique, il n'est pas possible de s'assurer d'une conformité totale en la matière.

148. Au Luxembourg, le blanchiment porte enfin sur le fait d'avoir acquis, détenu ou utilisé des biens formant l'objet ou le produit direct ou indirect des infractions sous-jacentes listées.

Biens

149. L'article 506-1 du CP renvoie à la définition des « *biens* » donnée à l'article 31 du même code : « *les biens de toute nature, corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, ainsi que les actes juridiques ou documents attestant d'un titre ou d'un droit sur un bien, biens formant l'objet ou le produit, direct ou indirect d'une infraction ou constituant un avantage patrimonial quelconque tiré de l'infraction, y compris les revenus de ces biens* ». Cette définition est conforme à celle des Conventions internationales.

150. La LSTUP ne définit pas les biens mais l'article 100-1 CP indique que « les dispositions du présent livre s'appliquent à toutes les infractions prévues par des lois spéciales pour autant que celles-ci ne prévoient pas de règles dérogatoires » de sorte que la notion de biens reprise dans la LSTUP est la même que celle du CP.

Le blanchiment, une infraction autonome

151. Au Luxembourg, il n'y a pas d'obligation légale imposant qu'une personne soit condamnée préalablement pour l'infraction sous-jacente d'où proviennent les avoirs blanchis. Cependant, il ressort de la pratique que la preuve de l'infraction primaire et non seulement celle de l'origine illicite des capitaux est nécessaire pour condamner du chef de blanchiment.

152. Il apparaît en effet que le niveau de preuve exigé en ce qui concerne l'infraction primaire est de nature à poser des difficultés pratiques dans l'établissement qu'un bien constitue le produit d'un crime et que la condamnation du chef de blanchiment est dès lors problématique. Les autorités luxembourgeoises ont en effet admis que « *l'infraction primaire constitue un élément de l'infraction de blanchiment* » et qu'il appartient au juge « *de disposer des éléments permettant de constater que les éléments constitutifs de cette infraction primaire sont réunis pour pouvoir condamner le prévenu du chef de blanchiment* ». La preuve

¹³ Cf. 1. « *Chaque Partie adopte les mesures nécessaires pour conférer le caractère d'infractions pénales [...] ii) à la dissimulation ou au déguisement de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement, ou de la propriété réels de biens ou de droits y relatifs [...] (Article 3.1 b de la Convention des Nations-Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, 1988)*

2. « *Chaque État Partie adopte [...] les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale [...] a) i) à la conversion ou au transfert de biens [...] dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite desdits biens [...] (Article 6.1 de la Convention des Nations-Unies contre la criminalité transnationale organisée, 2004).*

qu'un bien constitue le produit d'une infraction primaire nécessite « *la preuve de l'infraction primaire et du lien entre celle-ci et le bien visé* ». Si, en tant que telle, aucune condamnation préalable ou concomitante n'est dès lors nécessaire en ce qui concerne l'infraction primaire, il résulte des éléments qui précèdent que la vérification du contenu de l'infraction sous-jacente doit être effectuée afin de pouvoir établir l'infraction de blanchiment, ce qui porte préjudice au champ d'application effectif de cette dernière infraction. L'incrimination de blanchiment semble dès lors reposer de manière excessive sur la preuve de l'infraction primaire et du lien entre celle-ci et le bien qui en est le produit. Le niveau de preuve exigé semble rendre pratiquement impossible la preuve du blanchiment en l'absence de condamnation du chef de l'infraction primaire.

153. À ce sujet, il y a lieu de se référer au rapport annuel 2005-2006 de la CRF luxembourgeoise qui précise dans le cadre de commentaires de décisions judiciaires que « *le fait de disposer d'une telle décision judiciaire étrangère quant à l'infraction primaire et d'une analyse financière effectuée par les autorités étrangères facilite certainement la tâche de la partie poursuivante dans l'administration de la preuve des éléments constitutifs de l'infraction de blanchiment au Luxembourg* » et que « *cette affaire confirme la difficulté posée par le non aménagement de la charge de la preuve en matière de blanchiment d'argent. Même en présence d'une condamnation du chef de trafic de stupéfiants, il appartient à la partie poursuivante de prouver positivement que les biens ou les avoirs soupçonnés d'être le produit généré par l'infraction primaire, proviennent positivement de cette infraction* ».

154. Citée par les autorités luxembourgeoises, la Chambre du conseil de la Cour d'appel ne dit pas autre chose lorsqu'elle décide, le 2 octobre 2007 que « *l'infraction de blanchiment [...] est susceptible d'être retenue par les juges du fond nonobstant le fait que l'inculpé [...] ne peut plus être pénalement poursuivi et condamné du chef de proxénétisme, cette infraction pouvant encore être prouvée à titre de condition préalable à l'infraction de conséquence prévue à l'article 506-1 du Code pénal* ».

155. Cette situation a un impact direct sur l'efficacité du dispositif anti-blanchiment et permet notamment d'expliquer, selon les autorités luxembourgeoises elles-mêmes, le faible nombre de condamnations, dû au niveau de preuve exigé pour l'infraction primaire.

156. Cette position semble être communément admise au Luxembourg, puisqu'il ressort des travaux parlementaires postérieurs de la loi LCB/FT, que le Conseil d'État craignait en mai 2008 que « *la généralisation de l'incrimination du blanchiment [conduise] à cette conséquence que la poursuite du délit de blanchiment ne dépend plus de la preuve du délit sous-jacent* ». « *Ces soucis* » exprimés par le Conseil d'État sont partagés par la Commission des Finances et du Budget, mais celle-ci est d'avis que l'extension des infractions sous-jacentes n'entraîne pas un renversement de la charge de la preuve.

157. Il convient encore d'ajouter que la conception luxembourgeoise du rapport entre l'infraction sous-jacente du blanchiment et le blanchiment en tant que tel ressort des qualificatifs utilisés par les autorités nationales qui, parlant du blanchiment de capitaux, indiquent qu'il s'agit d'une infraction de conséquence par rapport à une infraction principale dont elle ne serait que l'accessoire. Et d'ajouter qu'il suffit mais il faut que l'existence des éléments constitutifs de l'infraction primaire soit constatée, ce qui signifie que même de manière implicite mais certaine, cette infraction doit être identifiée de manière spécifique afin de préciser l'origine délictueuse des fonds blanchis. Ces éléments paraissent porter préjudice à une incrimination effective et pratique de l'infraction de blanchiment et entravent, selon les évaluateurs, l'efficacité du dispositif luxembourgeois de lutte contre le blanchiment de capitaux même en l'absence, *sensu stricto*, d'une obligation légale d'obtenir une condamnation préalable du chef de l'infraction primaire.

158. Les autorités luxembourgeoises indiquent à ce sujet que, conformément à la jurisprudence la plus récente de la Cour d'appel, la preuve de l'infraction primaire est libre et ne dépend pas d'une condamnation

préalable. À l'appui de leur position, la motivation d'un arrêt du 3 juin 2009 de la Cour d'appel selon lequel « *les juges du fond, saisis d'une poursuite du chef du délit de blanchiment, doivent constater, à tout le moins de manière implicite, mais certaine, l'existence des éléments constitutifs de l'infraction de base, notamment l'origine délictueuse des fonds ainsi que la circonstance que le prévenu avait connaissance de cette origine délictueuse. Les juges peuvent asseoir leur conviction sur un ensemble de présomptions précises et concordantes, puisant leur conviction dans n'importe quel élément de preuve direct ou indirect, à condition qu'il soit versé aux débats et soumis à la libre discussion des parties. Il n'est toutefois pas requis que l'auteur de l'infraction primaire ait fait l'objet de poursuites ou qu'il ait fait l'objet d'une condamnation identifiant le crime ou le délit à l'aide duquel les avantages patrimoniaux ont été obtenus* ».

159. Cet arrêt confirme qu'aucune condamnation préalable n'est nécessaire mais réitère de manière non équivoque que la preuve de l'infraction primaire est une condition *sine qua non* de l'infraction de blanchiment. Outre le fait qu'il s'agit d'une décision unique et récente, les évaluateurs maintiennent dès lors que l'efficacité de la répression du délit de blanchiment se trouve entravée par le fait qu'en pratique la preuve du blanchiment repose sur la preuve préalable de l'infraction primaire et des éléments matériels de celle-ci qui doivent être rapportés pour établir le blanchiment. D'ailleurs, il convient de noter que le même arrêt, après avoir rappelé l'absence de condamnation préalable nécessaire concernant l'infraction primaire constate que « *la preuve de l'infraction primaire de proxénétisme reste dès lors légalement possible* » et conclut « *or, force est de constater que le ministère public n'a pas réussi à rapporter cette preuve sur base des éléments du dossier répressif* » de sorte que le premier jugement est confirmé en degré d'appel soit l'acquittement des prévenus pour le délit de blanchiment.

Infractions sous-jacentes

160. Le Luxembourg a opté pour une combinaison de méthodes comprenant la méthode du seuil et une liste d'infractions graves reprenant un éventail d'infractions au sein de chacune des catégories d'infractions désignées par le GAFI. En effet, outre les infractions sous-jacentes de la LSTUP, l'article 506-1 du CP fournit une liste d'infractions sous-jacentes, finalement complétée par la mention de « *toute autre infraction punie d'une peine privative de liberté d'un minimum supérieur à 6 mois* ». Cette combinaison de méthodes adoptée par le Luxembourg est satisfaisante au regard des critères du GAFI en raison de la gravité des infractions listées et du seuil supérieur à 6 mois pour toute autre infraction.

161. Le tableau suivant indique les correspondances entre les infractions primaires prévues par le GAFI et les dispositions de la loi luxembourgeoise.

Catégories d'infractions :	Références en droit luxembourgeois :
la participation à un groupe criminel organisé et à un racket:	art.506-1 CP (->322 à 324ter CP),
le terrorisme, y compris son financement:	art.506-1 CP (->135-1 à 135-6 CP),
la traite d'êtres humains et le trafic illicite de migrants:	art.506-1 CP (->379, 379bis, 382-1 du CP et référence à l'article 143 de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration),
l'exploitation sexuelle, y compris celle des enfants:	art.506-1 CP (->372 à 377 et 379 à 379bis CP),
le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes:	art.8-1 LSTUP du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie,
le trafic d'armes:	art.506-1 (1) 6 ^e tiret CP, (loi du 15 mars 1983 pour les armes et loi du 4 juin 2009 pour les armes à sous-munitions)
le trafic illicite de biens volés et autres biens:	art. 506-1 CP (références à l'article 10 de la loi du 21 mars 1966 concernant a) les fouilles d'intérêt historique, préhistorique, paléontologique ou autrement scientifique; b) la sauvegarde du patrimoine culturel mobilier, à l'article 5 de la loi du 11 janvier 1989 réglant la commercialisation des substances chimiques à activité thérapeutique, à l'article 18 de la loi du 25 novembre 1982 réglant le prélèvement de

Catégories d'infractions :	Références en droit luxembourgeois :
	substances d'origine humaine), Le recel de biens volés est visé par la combinaison de l'article 506-1 (3) CP et de la catégorie « vol » (->art. 463 à 479 CP)
la corruption:	art. 506-1 (1) 5 ^e tiret CP (articles 240 et suivants du Code pénal et 310 et 310-1)
la fraude et escroquerie:	art. 506-1 CP (références aux articles 489 à 490 du code pénal (banqueroute), aux articles 491 à 495 du code pénal (abus de confiance) et à l'article 496 du code pénal (escroquerie)),
la contrefaçon de monnaie:	art. 506-1 (1) dernier tiret CP (le minimum de la plupart des infractions est supérieur à 6 mois ->art.162 à 178 CP),
la contrefaçon et le piratage de produits:	art. 506-1 CP (-> art. 184, 187, 187-1, 191 et 309 CP et référence aux articles 82 à 85 de la loi du 18 avril 2001 sur le droit d'auteur),
les crimes contre l'environnement:	art. 506-1 CP (l'article 64 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, article 9 de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère, article 25 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, article 26 de la loi du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion de l'eau, article 35 de la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets et loi du 2 avril 2008 relative à la répression de la pollution causée par les navires.
les meurtres et les blessures corporelles graves:	art. 506-1 (1) dernier tiret CP (le minimum de la plupart des infractions est supérieur à 6 mois ->art.392 à 410 CP),
l'enlèvement, la séquestration et la prise d'otages:	art.506-1 CP (->art.368 à 370 CP - enlèvement de mineurs et le minimum des autres infractions est supérieur à 6 mois ->art.442-1 CP),
le vol:	art.506-1 CP (->art. 463 et 464 CP, le minimum des autres infractions de vol étant supérieur à 6 mois ->art.467 à 479 CP)
la contrebande:	art. 506-1 CP (référence aux articles 220 et 231 de la LGDA),
l'extorsion:	art. 506-1 (1) dernier tiret CP (le minimum est supérieur à 6 mois ->art.470 CP)
le faux:	art. 506-1 (1) dernier tiret CP (le minimum de la plupart des infractions est supérieur à 6 mois ->art.193 à 212 CP),
la piraterie:	art. 506-1 (1) dernier tiret CP (le minimum est supérieur à 6 mois ->art.31 de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne et art.64 du code disciplinaire et pénal pour la marine),
les délits d'initiés et la manipulation de marchés:	art. 506-1 CP (référence à l'article 32 de la loi du 9 mai 2006 relative aux abus de marché).

162. Toutefois, les infractions de terrorisme et de financement du terrorisme ne sont pas incriminées de manière satisfaisante (voir Recommandation spéciale II, *infra*). Les dispositions relatives aux infractions liées aux armes à sous-munitions sont entrées en vigueur pendant la période de deux mois après la visite sur place.

Lieu de l'infraction sous-jacente

163. L'article 8-1(4) de la LSTUP prévoit que les infractions sont également punissables « *lorsque l'infraction primaire a été commise à l'étranger* ». Il s'agit des infractions au regard de la loi luxembourgeoise. Le caractère délictueux de l'acte dans le droit étranger ne semble pas être une exigence, ce qui étend le champ des actes susceptibles d'être poursuivis par les autorités luxembourgeoises.

164. L'article 506-3 du Code pénal contient une disposition légèrement différente de celle de la LSTUP puisqu'elle impose, sauf exception, que l'infraction sous-jacente soit punissable dans l'État où elle a été commise. En effet, l'alinéa 2 stipule que : « *toutefois, à l'exception des infractions pour lesquelles la*

loi permet la poursuite même si elles ne sont pas punissables dans l'État où elles ont été commises, cette infraction doit être punissable dans l'État où elle a été commise ». Cette condition reste toutefois conforme aux exigences de la Méthodologie.

165. Outre les références légales qui précèdent, il convient de faire état de l'application pratique de ces dispositions par le Luxembourg. En effet, lorsque l'infraction primaire a été commise à l'étranger et le blanchiment sur son territoire, les autorités du Luxembourg semblent privilégier, pour des raisons d'efficacité selon elles, la dénonciation des faits au pays étranger où a eu lieu l'infraction sous-jacente. Selon ces autorités, la spécificité du Luxembourg est qu'il constitue un pays exigu mais qui dispose d'une place financière comparativement importante. De ce chef, le cas type de blanchiment est celui du placement par des personnes non résidentes de fonds obtenus à l'aide d'infractions commises à l'étranger. Le blanchiment constituerait dès lors essentiellement une criminalité transfrontalière dont la preuve serait difficile puisqu'elle implique en pratique, selon les autorités luxembourgeoises, la preuve de l'infraction primaire. La rationalité de la procédure justifierait donc la dénonciation des faits au pays dont les autorités poursuivent l'infraction primaire. À cela s'ajouterait le fait que l'auteur du blanchiment (non résident) ne serait pas physiquement présent au Luxembourg. Les autorités luxembourgeoises défendent donc leur pratique de dénonciation des faits comme valable d'un point de vue efficacité des poursuites et signalent poursuivre au niveau national à titre résiduaire en cas de refus du pays contacté.

166. L'équipe d'évaluation ne partage le point de vue du Luxembourg. Compte tenu de la spécificité de la place financière luxembourgeoise, le nombre et la proportion de dossiers de blanchiment de capitaux provenant d'infractions sous-jacentes à l'étranger est très important de sorte qu'une pratique structurelle consistant à dénoncer dans ces cas, les faits de blanchiment à l'étranger a une répercussion directe non négligeable sur le nombre -très faible- de poursuites et de condamnations du chef de blanchiment au Luxembourg. L'évaluation de l'efficacité du dispositif national luxembourgeois de lutte contre le blanchiment d'argent repose également sur le constat que la place financière luxembourgeoise, de par son importance, est susceptible d'attirer des capitaux à risques en matière de blanchiment, en particulier via une clientèle de non-résidents de sorte que le regroupement de principe, même s'il est décidé au cas par cas, des poursuites dans l'État où a été commise l'infraction primaire ne semble pas donner un bon signal au milieu criminel. Les évaluateurs se demandent également sur la base de quels critères s'effectue la dénonciation, comment est identifié le pays à qui dénoncer en l'absence fréquente d'éléments précis quant à l'infraction primaire commise à l'étranger et sur quelle base repose la compétence de principe des autorités nationales étrangères. De plus, il n'est pas établi que le Luxembourg poursuit effectivement l'infraction de blanchiment de capitaux lorsque celle-ci n'est pas poursuivie à l'étranger.

167. Enfin, l'équipe d'évaluation estime que cette pratique de dénonciation des faits à l'autorité étrangère est liée à l'absence d'autonomie réelle de l'infraction de blanchiment qui est perçue au Luxembourg comme une infraction de conséquence dont la preuve repose sur celle préalable de l'infraction sous-jacente. Le fait que le blanchiment de capitaux constitue, par principe, une criminalité transfrontalière au Luxembourg ne peut justifier une pratique récurrente consistant à ne pas poursuivre du chef de blanchiment au Luxembourg sous prétexte d'une dénonciation des faits à l'autorité étrangère. Le blanchiment est une infraction spécifique qui appelle une sanction spécifique à mettre en œuvre là où son comportement matériel s'est manifesté afin d'avoir une action ciblée et globale de lutte contre le blanchiment. Il résulte de ce qui précède que l'utilisation de la place financière luxembourgeoise à des fins de blanchiment n'est en outre pas entravée par ce biais et que les possibilités offertes par la loi aux autorités de poursuites luxembourgeoises visant à poursuivre l'infraction de blanchiment de capitaux dans les cas où l'infraction a été commise à l'étranger ne sont pas mises en œuvre.

Auteur de l'infraction sous-jacente et auteur du blanchiment

168. L'infraction de blanchiment de capitaux s'applique aux personnes qui commettent l'infraction sous-jacente, ainsi qu'à leurs complices, en vertu des dispositions de l'article 8-1(4) de la LSTUP et de l'article 506-4 du CP. Cependant, tant dans le questionnaire d'évaluation mutuelle que lors de la visite sur place, les autorités du Luxembourg ont fait état d'une pratique récurrente consistant pour le parquet à décider, en opportunité, de ne pas poursuivre le blanchiment alors même qu'une condamnation pour l'infraction primaire est déjà intervenue, dans la mesure où le produit du crime a déjà pu faire l'objet d'une mesure de confiscation, qui constitue la finalité des poursuites au Luxembourg. De même, l'infraction de blanchiment ne serait pas libellée par la CRF et le parquet dans les cas où les poursuites relatives à l'infraction primaire seraient suffisantes pour obtenir la confiscation des avoirs alors que l'établissement du blanchiment pourrait quant à lui être une difficulté ou retarder le traitement de l'affaire. Selon les autorités luxembourgeoises, « *les véritables blanchisseurs* » qui seraient poursuivis comme tels au Luxembourg concernent en pratique des personnes qui ne sont pas elles-mêmes auteurs de l'infraction principale, mais celles qui offrent à ces derniers des « *services peu recommandables* ». Pour les incriminations « *techniques* » du blanchiment, cette infraction ne serait pas libellée puisque le seul résultat visé est la confiscation des avoirs blanchis provenant de l'infraction primaire. Une simple condamnation de ce chef serait dès lors suffisante. C'est uniquement dans les « *affaires d'envergure* » que le blanchiment serait libellé à l'encontre de l'auteur de l'infraction sous-jacente.

169. Cette approche soulève des questions dans l'appréciation concrète et pratique de l'incrimination du blanchiment, mais également quant à la mise en œuvre des poursuites de cette infraction. En effet, il ressort de la pratique qu'en dehors des « *affaires d'envergure* », l'auteur de l'infraction primaire n'est pas poursuivi pour l'infraction de blanchiment de capitaux. Or, l'incrimination spécifique du blanchiment comme délit autonome appelle une répression spécifique du phénomène criminel qu'il représente, indépendamment de la poursuite de l'infraction de base. De plus, la confiscation des avoirs blanchis n'est pas la seule finalité de l'exercice. Des peines spécifiques ont été prévues par le législateur qui doivent pouvoir être mises en œuvre et qui sont souvent largement supérieures à celles prévues pour l'infraction de base, compte tenu de la problématique que constitue le blanchiment pour la société en général et le fonctionnement du système économique en particulier. En outre, les cas de jurisprudence fournis par le Luxembourg ne confirment pas que le blanchiment serait libellé « *uniquement dans les affaires d'envergure* » ou « *présentant un intérêt d'un point de vue de la confiscation* ». Les affaires renseignées sont essentiellement en lien avec des criminalités de droit commun, non financières, ce qui pose question compte tenu des liens entre le blanchiment et la criminalité économique dans son ensemble. L'importance de la place financière luxembourgeoise exacerbe encore la problématique épinglée par les évaluateurs sur ce point. C'est tout un comportement criminel qui d'après l'équipe d'évaluation ne serait pas réprimé en pratique.

Infractions connexes

170. La tentative est expressément incriminée à l'article 11 de la LSTUP et à l'article 506-1 alinéa 4 du CP et est punie des mêmes peines que l'infraction consommée.

171. L'article 506-6 du CP incrimine l'association ou l'entente en vue de commettre l'infraction de blanchiment et prévoit que les peines applicables sont celles de l'infraction consommée, à savoir un emprisonnement d'un à cinq ans et une amende de 1 250 EUR à 1 250 000 EUR ou l'une de ces peines seulement. La LSTUP incrimine à l'article 11 l'association ou l'entente en vue de commettre certaines infractions parmi lesquelles ne figurent pas l'infraction de blanchiment. En l'absence de dispositions spécifiques relatives à l'association et à l'entente en vue de commettre l'infraction de blanchiment telle qu'incriminée par la LSTUP, les dispositions générales du CP en matière d'association de malfaiteurs et d'organisation criminelle sont applicables (articles 322 à 326 du CP).

172. La complicité et le fait d'aider et d'assister à la commission de l'infraction ne sont pas incriminés dans la LSTUP, mais les dispositions générales du CP prévoient ces hypothèses (et s'appliquent à la LSTUP en vertu des dispositions de l'article 100-1 du CP).

173. En application des dispositions des articles 66 et suivants CP, les co-auteurs sont définis comme ceux qui ont exécuté ou qui ont coopéré directement à l'exécution d'un crime ou d'un délit; ceux qui, par un fait quelconque, auront prêté pour l'exécution une aide telle que, sans leur assistance, le crime ou le délit n'eût pu être commis; ceux qui, par dons, promesses, menaces, abus d'autorité ou de pouvoir, machinations ou artifices coupables, auront directement provoqué à ce crime ou à ce délit; ceux qui, soit par des discours tenus dans des réunions ou dans des lieux publics, soit par des placards ou affiches, soit par des écrits, imprimés ou non et vendus ou distribués, auront provoqué directement à le commettre. Les co-auteurs sont punis comme les auteurs du crime ou du délit.

174. Les complices sont définis à l'article 67 du CP comme les personnes qui ont donné des instructions pour commettre l'infraction, qui ont procuré des armes, des instruments ou tout autre moyen qui a servi au crime ou au délit, sachant qu'ils devaient y servir; et les personnes qui hors le cas prévu par le paragraphe 3 de l'article 66, auront, avec connaissance, aidé ou assisté l'auteur ou les auteurs du crime ou du délit dans les faits qui l'ont préparé ou facilité, ou dans ceux qui l'ont consommé. La peine appliquée, en application de l'article 69 n'excèdera pas pour le délit de blanchiment les deux tiers de celle qui leur serait appliquée s'ils étaient auteurs de ce délit.

Efficacité

175. Les politiques de poursuites criminelles et les pratiques judiciaires qui consistent 1) à exiger la preuve de l'infraction primaire pour établir le blanchiment 2) à privilégier la dénonciation du blanchiment à l'autorité du pays poursuivant l'infraction primaire et 3) à ne poursuivre le blanchiment de capitaux provenant d'une infraction sous-jacente nationale que pour les affaires d'envergure ou présentant un intérêt explicite, selon les autorités luxembourgeoises elles-mêmes le faible nombre de condamnations du chef de blanchiment, mettant ainsi fortement en question l'efficacité du dispositif national de lutte contre le blanchiment. Les évaluateurs ajoutent à ce constat que compte tenu de l'importance de la place financière, l'absence de condamnations significatives au Luxembourg du chef de blanchiment est un élément non-dissuasif pour les criminels. Il est renvoyé pour plus de détails aux paragraphes qui précèdent.

Recommandation 2

Élément intentionnel

176. Tant la LSTUP que le CP requièrent pour incriminer le blanchiment un élément moral, le dol général, c'est-à-dire que les faits aient été commis « *sciemment* » ou, pour ce qui est de l'acquisition, la détention ou l'utilisation de l'objet ou du revenu de l'infraction, que ces comportements soient intervenus « *en connaissance de cause* » c'est-à-dire « *sachant* », au moment de la réception qu'il s'agissait de l'objet ou du revenu d'une infraction ou de la participation à une infraction.

Preuve

177. En droit luxembourgeois, la preuve en matière pénale est libre et l'élément intentionnel de l'infraction de blanchiment peut être déduit de circonstances factuelles objectives. A cet égard, il y a lieu de citer un récent arrêt de la Cour d'appel de Luxembourg du 3 juin 2009 duquel il résulte que les juges peuvent asseoir leur conviction sur un ensemble de présomptions précises et concordantes puisant leur conviction dans n'importe quel élément de preuve direct ou indirect à condition qu'il soit versé aux débats et soumis à la libre discussion des parties.

178. À ce sujet, il convient toutefois de rappeler que la preuve du blanchiment repose sur la preuve préalable de l'infraction primaire et du lien entre cette infraction et le produit de celle-ci, ce qui a impact sur la preuve de l'élément moral qui intervient comme un élément d'un ensemble. La preuve de la connaissance de l'origine illicite des capitaux intervient dans un cadre précis à savoir celui de la preuve préalable de l'infraction primaire et du lien entre celle-ci et les avoirs blanchis dont il faut prouver que l'auteur connaissait l'origine. Il semble toutefois que la preuve puisse être implicite pour autant qu'elle soit certaine.

Personnes morales

179. Il n'existe pas au Luxembourg de responsabilité pénale des personnes morales sans que les principes fondamentaux du droit interne ne l'interdisent¹⁴.

Sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

180. Seules les personnes physiques peuvent faire l'objet de sanctions pénales. Ces sanctions sont prévues par l'article 506-1 du Code pénal : une peine d'emprisonnement d'un à cinq ans et une amende de 1 250 à 1 250 000 EUR, ou l'une de ces peines seulement. La tentative et l'association ou l'entente en vue de commettre l'infraction de blanchiment sont punies des mêmes peines. En cas de récidive commise dans un délai de cinq ans, les peines sont doublées et lorsque l'infraction est commise en association ou dans le cadre d'une organisation, la peine d'emprisonnement va de quinze à vingt ans. En outre, en application de l'article 506-2 du Code pénal, des sanctions connexes, telles que des privations des droits civiques et des interdictions professionnelles, peuvent être prononcées pour une durée de cinq à dix ans. La liste complète des interdictions figure à l'article 11 du CP. Les complices du délit de blanchiment encourrent une peine qui ne peut excéder les deux tiers des peines encourues par l'auteur du délit.

181. La LSTUP prévoit exactement les mêmes sanctions, à l'exception de l'association ou l'entente en vue de commettre l'infraction de blanchiment visée par la LSTUP qui sont incriminées par le biais des dispositions des articles 322 et suivants du CP relatives à l'association de malfaiteurs et à l'organisation criminelle. L'article 323 prévoit que « *les provocateurs de l'association, les chefs de cette bande et ceux qui y auront exercé un commandement quelconque* » seront punis d'un emprisonnement de six mois à trois ans, si l'association a été formée pour commettre des délits. « *Tous autres individus faisant partie de l'association, et ceux qui auront sciemment et volontairement fourni à la bande ou à ses divisions des armes, munitions, instruments de crimes, logements, retraite ou lieu de réunion, seront punis* » d'un emprisonnement d'un mois à deux ans (article 324). L'organisation criminelle est définie à l'article 324 bis du CP comme « *l'association structurée de plus de deux personnes, établie dans le temps, en vue de commettre de façon concertée des crimes et délits punissables d'un emprisonnement d'un maximum d'au moins quatre ans ou d'une peine plus grave, pour obtenir, directement ou indirectement, des avantages patrimoniaux.* » L'appartenance volontaire à une telle organisation est punie d'une peine d'emprisonnement allant de un à trois ans et/ou d'une amende de 2 500 à 12 500 EUR. D'autres comportements individuels sont incriminés, voir article 324 ter.

182. L'article 10 de la LSTUP prévoit que lorsque l'infraction de blanchiment de capitaux visée à l'article 8-1 de la LSTUP constitue un acte de participation à l'activité principale ou accessoire d'une association ou organisation, la peine sera aggravée (un emprisonnement de quinze à vingt ans et une amende de 1 250 EUR à 1 250 000 EUR).

¹⁴ Un projet de loi ancien visant à introduire la responsabilité pénale des personnes morales a été adopté par le Parlement luxembourgeois le 4 février 2010.

183. Les personnes morales ne sont pas responsables pénalement. Les sociétés commerciales peuvent toutefois en application de la loi du 10 août 1915 sur les sociétés commerciales (ci-après LSoc) voir leur responsabilité civile engagée notamment lorsqu'elles « *poursuivent des activités contraires à la loi pénale* ». Les sanctions administratives prévues sont la dissolution et la liquidation, mais aucune sanction pécuniaire n'est possible. En outre, cet article n'a jamais été mis en œuvre en matière de blanchiment de capitaux.

Efficacité

Table 5. Nombre de dossiers d'enquêtes préliminaires/informations judiciaires du chef de blanchiment (à titre principal).

Année	2003-2004	2005-2006	2007	2008
Nombre de dossiers	19	15	13	16
Nombre de dossiers confiés à un juge d'instruction	4	5	4	5

184. Le procureur d'État maintient des statistiques concernant les enquêtes, les poursuites et les condamnations pour blanchiment d'argent.

Nombre de décisions judiciaires :

Année	2003-2004	2005	2006	2007	2008	28/02/2009
Nombre total de cas	1	0	3	5	4	3
Condamnations	1		1	3	1	2
Sanctions prononcées	- 7 ans d'emprisonnement et EUR 25 000 d'amende		- 6 ans d'emprisonnement et EUR 5000 d'amende	- 30 mois d'emprisonnement et EUR 1 200 d'amende - 4 ans d'emprisonnement et EUR 10 000 d'amende - suspension	12 mois d'emprisonnement et EUR 2 000 d'amende	- 2 ans d'emprisonnement et EUR 2 500 d'amende - 6 mois d'emprisonnement et EUR 2 000 d'amende
Acquittements			2	2	3	1

185. Les statistiques ci-dessus sont relatives aux décisions judiciaires prononcées en matière de blanchiment. Il apparaît que 1) le nombre de condamnations est faible par rapport au nombre de dossiers qui est en lui-même faible également ; 2) le montant des amendes est particulièrement bas alors que le maximum légal est de 1 250 000 EUR et 3) la confiscation, lorsqu'elle est prononcée, porte sur des biens mineurs.

186. Les autorités luxembourgeoises fournissent plusieurs raisons pour justifier le niveau peu élevé des condamnations. Tout d'abord, le regroupement des poursuites dans l'État où s'est produite l'infraction primaire et où se trouvent les victimes. À cet égard, les autorités luxembourgeoises estiment qu'en 2007, 85% des personnes suspectées d'avoir commis une infraction primaire étaient non-résidentes. Un second élément concerne l'absence de plus-value lorsque le blanchisseur est poursuivi comme auteur, coauteur ou complice de l'infraction primaire, la confiscation par équivalent n'étant plus spécifique à la matière du blanchiment d'argent et enfin, les difficultés de rapporter la preuve des éléments constitutifs de l'infraction de blanchiment.

187. Par ailleurs, pour les affaires nécessitant des actes coercitifs ponctuels (ordonnance de perquisition/saisie), mais pas une instruction approfondie, c'est-à-dire pour les affaires de « mini-

instruction », la qualification de blanchiment ne sera en général pas libellée par le parquet dans la mesure où la procédure de mini-instruction est légalement exclue pour l'infraction de blanchiment (article 24-1 du Code d'instruction criminelle).

1.2 Recommandations et commentaires

188. Les politiques de poursuites criminelles et les pratiques judiciaires qui consistent 1) à exiger la preuve de l'infraction primaire pour établir le blanchiment même si aucune condamnation n'est *sensu stricto* requise préalablement à cet égard 2) à privilégier la dénonciation du blanchiment à l'autorité du pays poursuivant l'infraction primaire et 3) à ne poursuivre le blanchiment de capitaux provenant d'une infraction sous-jacente nationale que pour les affaires d'envergure ou présentant un intérêt (confiscation) expliquent, selon les autorités luxembourgeoises elles-mêmes le faible nombre de condamnations du chef de blanchiment, mettant ainsi fortement en question l'efficacité du dispositif national de lutte contre le blanchiment. Les évaluateurs ajoutent à ce constat que compte tenu de l'importance de la place financière, l'absence de condamnations significatives au Luxembourg du chef de blanchiment est un élément non-dissuasif pour les criminels. Il est renvoyé pour plus de détails aux paragraphes qui précèdent.

189. Le blanchiment de capitaux est une infraction autonome dont la répression doit s'effectuer de manière spécifique là où s'est manifesté le comportement criminel qui le caractérise et ce, par des sanctions propres et prenant en compte la gravité des actes visés, ce qui ne semble en pratique pas le cas au Luxembourg. L'analyse du dispositif national ne confirme pas que les choix du Luxembourg relatifs à l'incrimination concrète du blanchiment porte ses fruits de sorte que l'application des dispositions légales semble conduire à une absence concrète de poursuites judiciaires/condamnations du chef de blanchiment au Luxembourg. L'absence d'autonomie réelle de l'infraction de blanchiment par rapport à l'infraction sous-jacente d'où proviennent les capitaux paraît la principale difficulté en la matière. La conception luxembourgeoise portant sur les liens à établir à ce niveau semble induire, en partie au moins, les pratiques structurelles de dénonciation des faits lorsque l'infraction sous-jacente a été commise à l'étranger et de non-poursuite du blanchiment lorsque l'infraction sous-jacente relève également de la compétence des autorités luxembourgeoises. Au surplus, l'examen des décisions limitées de condamnations du chef de blanchiment ne confirme d'ailleurs pas que cette dernière pratique du Luxembourg cherche à focaliser sur les affaires d'envergure en la matière.

190. Outre ces éléments portant sur l'efficacité de l'incrimination de blanchiment, il convient de noter qu'il subsiste des doutes concernant la portée pratique des comportements matériels incriminés dans les textes légaux relatifs au blanchiment (voir déguisement). Par ailleurs, les infractions sous-jacentes de terrorisme et financement du terrorisme ne sont pas incriminées de façon satisfaisante. Enfin, la responsabilité pénale des personnes morales n'est pas prévue en droit luxembourgeois.

191. Concernant les sanctions, et outre l'absence tangible de mise en œuvre liée au très faible nombre de condamnations, celles-ci ne semblent pas efficaces, proportionnées et dissuasives. Les sanctions pécuniaires effectivement prononcées sont en particulier très faibles malgré ce que permet le texte légal.

192. Il est vivement recommandé que le Luxembourg :

- incrimine le blanchiment conformément aux Conventions de Vienne et de Palerme afin de couvrir tous les comportements visés par ces instruments ;
- fasse effectivement de l'infraction de blanchiment de capitaux une infraction autonome ;
- incrimine conformément aux normes internationales les infractions de terrorisme et de financement du terrorisme (voir *infra*) ;

- poursuite/condamne effectivement du chef de blanchiment de capitaux issus d'une infraction primaire commise à l'étranger ;
- poursuite/condamne effectivement du chef de blanchiment de capitaux comme infraction spécifique et non pas seulement l'infraction sous-jacente commise au Luxembourg ;
- prévoit une responsabilité pénale des personnes morales ;
- applique et met en œuvre des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives ;

2.1.3 Conformité avec les Recommandations 1 & 2

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité ¹⁵
R.1	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les infractions de terrorisme et de financement du terrorisme, infractions sous-jacentes à celle de blanchiment de capitaux, ne sont pas incriminées de manière satisfaisante. • Doutes quant à l'application des comportements matériels du blanchiment visés dans la législation nationale au déguisement. <p>Efficacité :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La mise en œuvre de l'incrimination du blanchiment n'est pas satisfaisante en raison du faible nombre de condamnations pour blanchiment (8 condamnations entre 2003 et 2009) par rapport à l'importance du secteur financier du Luxembourg et aux risques de blanchiment, liés aux activités de banque privée et à la clientèle non-résidente. • Dans la pratique, le blanchiment n'est pas une infraction autonome et requiert effectivement la preuve préalable des éléments de l'infraction sous-jacente. En outre, la préférence est donnée au niveau national à la poursuite de l'infraction sous-jacente par rapport à l'infraction de blanchiment. Enfin, lorsque l'infraction sous-jacente a été commise à l'étranger, les autorités luxembourgeoises privilégient la dénonciation du blanchiment aux autorités du pays où l'infraction primaire a eu lieu. À cet égard, il n'est pas établi que le Luxembourg engage des poursuites lorsque l'État étranger auquel il a dénoncé les faits ne le fait pas.
R.2	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de responsabilité pénale de personnes morales, sans qu'aucun principe fondamental du droit interne ne l'empêche. • Sérieux doutes quant à l'efficacité du régime de sanctions mis en place en raison des pratiques décrites sous la R.1, de la situation spécifique du pays et des risques de blanchiment, ainsi que du faible nombre et du faible niveau des sanctions (peines de prison et amendes) appliquées.

2.2 Incrimination du financement du terrorisme (RS.II)

2.2.1 Description et analyse

193. La loi du 12 août 2003 portant répression du terrorisme et de son financement approuve la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et a inséré dans le Code pénal un nouveau chapitre sur le terrorisme et son financement (articles 135-1 à 135-8). Le Luxembourg a choisi

¹⁵

Il n'est nécessaire de mentionner ces facteurs que lorsque la notation est inférieure à « conforme ».

de définir les notions d'acte de terrorisme, de groupe terroriste, de participation à un groupe terroriste et de financement du terrorisme. Un acte de terrorisme est défini à l'article 135-1 du CP comme :

« tout crime et délit punissable d'un emprisonnement d'un maximum d'au moins trois ans ou d'une peine plus grave qui, par sa nature ou son contexte, peut porter gravement atteinte à un pays, une organisation ou un organisme international et a été commis intentionnellement dans le but de:

- *gravement intimider une population,*
- *contraindre indûment des pouvoirs publics, une organisation ou un organisme international à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, ou*
- *gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays, d'une organisation ou d'un organisme international. »*

194. L'article suivant poursuit : « ceux qui ont commis un acte de terrorisme prévu à l'article précédent sont punis de la réclusion de quinze à vingt ans ».

195. L'emploi du pluriel ne paraît pas empêcher que l'incrimination du financement du terrorisme s'applique également à un terroriste individuel même si l'usage n'est pas uniforme dans le CP en la matière. D'autres dispositions du CP présentent la même structure en incriminant les comportements criminels y visés dans le chef des personnes qui en sont les auteurs par l'emploi du seul pluriel, ce qui n'a toutefois pas empêché le prononcé de condamnations à l'égard d'individus seuls. Il convient toutefois de relever que dans le chapitre relatif au terrorisme, certaines dispositions sont libellées au pluriel et d'autres au singulier comme les infractions relatives à l'appartenance à un groupe terroriste. Les travaux parlementaires indiquent que l'acte de terrorisme doit être incriminé, « *indépendamment de la question de savoir si l'auteur a ou n'a pas agi individuellement, respectivement dans le cadre ou en relation avec un groupe structuré, qu'il soit ou non du type groupe terroriste ou encore organisation criminelle* ». Il n'y a cependant pas de jurisprudence spécifique en la matière.

196. Le seuil de trois ans d'emprisonnement retenu pour la définition des actes de terrorisme exclut de son champ l'infraction de falsification de documents, punie d'une peine inférieure, ce qui réduit le champ des actes de terrorisme dont le financement doit être incriminé conformément à l'article 2.1.b) de la Convention internationale sur le financement du terrorisme.

197. Le Luxembourg a signé sept des neuf conventions et protocoles visés par la Convention sur le financement du terrorisme. La Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime de 1988 et le Protocole à la Convention du 10 mars 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental de 1988 n'ont pas été ratifiés.

198. Les conventions et protocoles ont été ratifiés comme suit :

- Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs (1970) ratifiée par la loi du 22 mars 1978 ;
- Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (1971) ratifiée par la loi du 15 février 1982 ;

- Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques (1973) ratifiée par la loi du 6 mars 2006 ;
- Convention internationale contre la prise d'otages (1979) ratifiée par la loi du 27 février 1991 ;
- Convention sur la protection physique des matières nucléaires (1980) ratifiée par la loi du 11 avril 1985 ;
- Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la Convention du 23 septembre 1971 (1988) ratifié par la loi du 22 août 2003, et
- Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (1997) ratifiée par la loi du 19 décembre 2003.

199. La Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (1988) et le Protocole à la Convention du 10 mars 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (1988) n'étaient pas, au moment de l'évaluation mutuelle, ratifiés par le Luxembourg.

200. Outre le fait que le Luxembourg n'a pas signé et ratifié l'ensemble des conventions, il ressort de l'examen du dispositif national que l'ensemble des comportements incriminés n'a pas fait l'objet de mesures de transposition en droit luxembourgeois. Parmi tous les comportements visés par les Conventions et Protocoles repris en annexe à la Convention sur le financement du terrorisme, seuls certains ont fait l'objet d'une mesure de transposition dans le droit pénal luxembourgeois.

201. L'article 1^{er} de la loi du 19 mai 1978 modifie l'article 31 de la loi du 31 janvier 1948 et incrimine les comportements prévus par la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs (1970) et la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (1971). La loi du 12 août 2003 sur le terrorisme et le financement du terrorisme incrimine le financement de ces actes.

202. Les infractions visées par la Convention sur la protection physique des matières nucléaires sont incriminées en droit luxembourgeois y compris leur financement par la loi du 12 août 2003.

203. L'incrimination des comportements prévus par la Convention internationale contre la prise d'otages (1979) telle qu'elle figure dans le CP est antérieure à la ratification de la Convention et couvre les comportements qui y sont visés. Le financement de l'infraction de prise d'otages en tant qu'acte terroriste est explicitement prévu à l'article 135-5 du CP.

204. S'agissant du Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale (1988), de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (1997) et de la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale (1973), les autorités luxembourgeoises estiment qu'aucune mesure de mise en œuvre ou visant à modifier le CP n'est nécessaire car les comportements entrent dans la définition des actes de terrorisme de l'article 135-1 du CP. L'équipe d'évaluation ne partage pas cette opinion. En effet, si l'article 135-1 du CP correspond, sous réserve des points mis en exergue par les évaluateurs, à l'incrimination des comportements de la Convention sur le financement du terrorisme repris sous 2.1.b) spécifiant que les actes doivent avoir été réalisés avec une intention terroriste spécifique, il n'est pas satisfaisant pour couvrir les comportements visés à l'article 2.1.a) qui renvoie aux traités. En effet, les infractions des traités sont considérées comme étant

terroristes par nature et doivent être généralement incriminées, en raison du seul renvoi de l'article 2.1.a) de la Convention sur le financement du terrorisme, indépendamment des hypothèses visées sous 2.1.b). Or, la loi luxembourgeoise n'envisage ces infractions que dans le but de : 1) gravement intimider la population, 2) contraindre indûment les pouvoirs publics, une organisation ou un organisme international à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ou 3) gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays, d'une organisation ou d'un organisme international, ce qui est trop restrictif. Le financement de ces actes n'est dès lors pas correctement incriminé en droit luxembourgeois. Le renvoi aux dispositions générales du CP en la matière ne permet par ailleurs pas d'assurer l'incrimination du financement de ces actes.

205. Au surplus, le Luxembourg n'a pas indiqué avoir pris des mesures de protection spéciales visant les attaques contre les personnes jouissant d'une protection internationale. Aucune peine appropriée qui prenne en compte la gravité des faits spécifiques visés n'est renseignée à ce niveau. De même, les mesures de la loi du 19 mai 1978 relative à la réglementation de la navigation aérienne n'ont pas été étendues aux actes commis dans des aéroports.

206. Il ressort par conséquent de ce qui précède, que le Luxembourg n'incrimine pas l'ensemble des comportements visés par la Convention sur le financement du terrorisme.

207. Le financement du terrorisme est défini à l'article 135-5 du CP comme : « *le fait de fournir ou de réunir par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, illicitement et délibérément, des fonds, des valeurs ou des biens de toute nature, dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou en partie, en vue de commettre une ou plusieurs des infractions prévues aux articles 135-1 à 135-4 et 442-1 [prise d'otages], même s'ils n'ont pas été effectivement utilisés pour commettre une de ces infractions* ». Sous réserve des lacunes identifiées précédemment dans le champ des actes de terrorisme couverts, cette définition est satisfaisante en ce qui concerne le financement en vue de la commission d'un ou plusieurs actes terroristes et règle la situation des fonds qui n'ont pas effectivement été utilisés pour commettre une des infractions terroristes.

208. En revanche, il ressort de l'article 135-5 du CP que la fourniture et la réunion de fonds destinés à une organisation terroriste, ou à un individu terroriste, en dehors de la commission de tout acte terroriste n'est pas couverte. En outre, s'agissant du groupe terroriste, il est défini à l'article 135-3 du CP comme « *l'association structurée de plus de deux personnes, établie dans le temps, en vue de commettre de façon concertée un ou plusieurs des actes de terrorisme* » visés à l'article 135-1 du CP. La notion de groupe ne couvre donc pas l'association de deux personnes. Dès lors le financement de ce groupe de deux personnes n'est pas incriminé, y compris lorsque le financement vise la commission d'un acte terroriste.

209. L'incrimination du financement du terrorisme fait référence à des « *fonds* », « *valeurs* » et « *biens de toute nature* », notions qui ne sont pas définies par le CP. Les travaux préparatoires de la loi du 12 août 2003 portant répression du terrorisme et de son financement font référence aux « *fonds, valeurs et biens de toute nature* », ce qui couvre l'ensemble des exemples repris dans la définition non limitative des « *fonds* » telle que reprise à l'article 1^{er} de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. S'il semble que la notion est correctement appréhendée, il aurait été préférable de la définir dans la loi. À ce jour, l'intention du législateur n'a toutefois pas été confirmée par la jurisprudence.

210. L'article 135-5 CP n'impose pas que les fonds aient effectivement servi à commettre une de ces infractions mais ne s'applique pas à la situation où les fonds ne seraient pas liés à une ou plusieurs actions spécifiques, ni des fonds ayant effectivement servi à tenter de commettre un ou plusieurs actes terroristes.

211. La tentative de commettre l'infraction de financement du terrorisme est pénalement incriminée en application des dispositions de l'article 51 du CP qui prévoit que la tentative est punissable : « *lorsque la*

résolution de commettre un crime ou un délit a été manifestée par des actes extérieurs qui forment un commencement d'exécution de ce crime ou de ce délit, et qui n'ont été suspendus ou n'ont manqué leur effet que par des circonstances indépendantes de la volonté de l'auteur ». La sanction de la tentative est en application de l'article 52 du CP la peine immédiatement inférieure à celle du crime tenté.

212. En ce qui concerne la complicité (article 2-5, a) de la Convention), elle est punissable pénalement en vertu des dispositions générales du Code pénal applicables à la complicité. L'article 67 du CP dispose en effet que sont punis comme complices d'un crime :

- Ceux qui auront donné des instructions pour le commettre;
- Ceux qui auront procuré des armes, des instruments ou tout autre moyen qui a servi au crime ou au délit, sachant qu'ils devaient y servir;

213. Sont complices, ceux qui hors le cas prévu par le paragraphe 3 de l'article 66, auront, avec connaissance, aidé ou assisté l'auteur ou les auteurs du crime ou du délit dans les faits qui l'ont préparé ou facilité, ou dans ceux qui l'ont consommé. En application de l'article 69 du CP, les peines encourues par le complice d'un crime sont celles immédiatement inférieures à celles qu'ils encourraient s'ils étaient auteurs de ce crime, conformément à la graduation prévue par l'article 52 du même code.

214. En ce qui concerne les infractions visées à l'article 2(5), b) et c) de la Convention, elles sont couvertes par diverses dispositions du Code pénal :

215. L'article 66 CP, relatif au co-auteur, qui encourt les mêmes peines que l'auteur :

*« Ceux qui l'auront exécuté ou qui auront coopéré directement à son exécution;
Ceux qui, par un fait quelconque, auront prêté pour l'exécution une aide telle que, sans leur assistance, le crime ou le délit n'eût pu être commis;
Ceux qui, par dons, promesses, menaces, abus d'autorité ou de pouvoir, machinations ou artifices coupables, auront directement provoqué à ce crime ou à ce délit;
Ceux qui, soit par des discours tenus dans des réunions ou dans des lieux publics, soit par des placards ou affiches, soit par des écrits, imprimés ou non et vendus ou distribués, auront provoqué directement à le commettre, sans préjudice des deux dernières dispositions de l'article 22 de la loi du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias. »*

216. L'article 68 prévoit en outre que : *« ceux qui, connaissant la conduite criminelle des malfaiteurs exerçant des brigandages ou des violences contre la sûreté de l'État, la paix publique, les personnes ou les propriétés, leur auront fourni habituellement logement, lieu de retraite ou de réunion seront punis comme leurs complices »*. En application des dispositions de l'article 69, les complices d'un crime sont punis de la peine immédiatement inférieure à celle qu'ils encourraient s'ils étaient auteurs du crime.

217. Les dispositions des articles 322 à 326 du CP relatives à l'association de malfaiteurs et à l'organisation criminelle sont également applicables au financement du terrorisme. Voir *supra*.

218. Enfin, l'article 135-4 du CP incrimine les comportements suivants :

« 1) Toute personne qui, volontairement et sciemment, fait activement partie d'un groupe terroriste, est punie d'un emprisonnement d'un à huit ans et d'une amende de 2.500 EUR à 12.500 EUR, ou d'une de ces peines seulement, même si elle n'a pas l'intention de commettre une infraction dans le cadre de ce groupe ni de s'y associer comme auteur ou complice.

- 2) *Toute personne qui participe à la préparation ou à la réalisation de toute activité licite de ce groupe terroriste, alors qu'elle sait que sa participation contribue aux objectifs de celui-ci, tels qu'ils sont prévus à l'article précédent, est punie d'un emprisonnement d'un à huit ans et d'une amende de 2.500 EUR à 12.500 EUR, ou d'une de ces peines seulement. »*

Le financement du terrorisme, infraction sous-jacente au blanchiment de capitaux

219. L'infraction de financement du terrorisme telle que prévue à l'article 135-5 CP est spécifiquement énumérée à l'article 506-1 CP comme étant une infraction sous-jacente du blanchiment de capitaux. Cependant, ainsi que cela est démontré plus haut, l'infraction de financement du terrorisme n'étant pas en conformité avec les prescriptions de la Convention sur le financement du terrorisme et la Recommandation spéciale II, dès lors elle n'est pas non plus satisfaisante en tant qu'infraction sous-jacente à l'infraction de blanchiment de capitaux.

Lieu de commission de l'infraction

220. L'article 135-4 du CP qui incrimine la participation au groupe terroriste prévoit expressément en son point 5 que « *les comportements qui se sont produits au Luxembourg sont poursuivis selon le droit luxembourgeois, quel que soit le lieu où le groupe terroriste est basé ou exerce ses activités* ». En revanche, l'article 135-5 du CP sur le financement du terrorisme ne prévoit pas explicitement son application, indépendamment du pays où sont situés les terroristes ou les organisations terroristes ou dans lequel les actes terroristes se sont produits ou vont se produire. Cependant, l'infraction de financement du terrorisme paraît être autonome, bien qu'évidemment liée à celles relatives aux actes de terrorisme. De plus, l'article 7 du Code d'instruction criminelle prévoit la compétence des autorités judiciaires du Luxembourg à l'encontre de « *tout étranger qui, hors du territoire du Grand-Duché, se sera rendu coupable, soit comme auteur, soit comme complice [...] d'un crime contre la sûreté de l'État* » parmi lesquels figurent les infractions relatives au terrorisme. Le critère paraît être rempli. Toutefois, en l'absence de cas pratiques, il n'est pas possible à l'équipe d'évaluation de se prononcer au-delà de ces éléments.

Sanctions

221. Le financement du terrorisme est un crime puni, par renvoi à l'article 135-2 du CP, de la réclusion de quinze à vingt ans ou de la réclusion à vie si l'acte de terrorisme a entraîné la mort d'une ou plusieurs personnes.

222. En droit luxembourgeois, seules les personnes physiques peuvent voir leur responsabilité pénale engagée (pour les autres sanctions applicables aux personnes morales, voir la Recommandation 2). L'article 135-6 prévoit que ceux qui commettent l'infraction de financement du terrorisme telle que décrite à l'article 135-5 du CP sont punis des mêmes peines que celles prévues par les articles 135-1 à 135-4 et 442-1, suivant les distinctions y établies. L'article 135-2 du CP prévoit une peine de réclusion de quinze à vingt ans ou la réclusion à vie si l'acte a entraîné la mort. Si les sanctions paraissent proportionnées et dissuasives par rapport aux autres peines prévues en droit luxembourgeois et par rapport aux sanctions prononcées en matière de financement du terrorisme dans d'autres pays, l'efficacité du régime de sanctions ne peut être évaluée car à ce jour aucune sanction n'a été prononcée.

223. L'article 135-7 du CP prévoit que « *sont exemptés de peines ceux qui, avant toute tentative d'infractions aux articles 135-1, 135-2, 135-5 [financement du terrorisme] et 135-6 et avant toutes poursuites commencées, auront révélé à l'autorité l'existence d'actes destinés à préparer la commission d'infractions aux mêmes articles ou l'identité des personnes ayant posé ces actes* ». L'alinéa 2 prévoit

quant à lui une réduction des peines de réclusion à l'égard de « ceux qui, après le commencement des poursuites, auront révélé à l'autorité l'identité des auteurs restés inconnus ».

224. La tentative de commettre l'infraction de financement du terrorisme est punie de la peine immédiatement inférieure à celle de l'infraction consommée (la tentative de blanchiment est quant à elle expressément punie des mêmes peines que celles prévues pour l'infraction elle-même).

Efficacité

225. Il n'y a pas eu d'enquêtes, de poursuites ni de condamnations pénales du chef de financement du terrorisme au Luxembourg à ce jour. Dès lors, il n'est pas possible d'en mesurer l'efficacité.

2.2.2 Recommandations et commentaires

226. La définition des actes de terrorisme dont le financement doit être incriminé au Luxembourg n'est pas complète par rapport à celle prévue par la Convention sur le financement du terrorisme. Si les actes visés à l'article 2.1.b) de la Convention sur le financement du terrorisme semblent couverts (sous la réserve des effets du seuil de peine prévu à l'article 135-1 du CP), ceux visés à l'article 2.1.a) de la Convention qui renvoient à des comportements dits terroristes « par nature » ne sont appréhendés au Luxembourg que s'ils sont commis avec une intention terroriste spécifique tel que prévu par l'article 135-1 du CP, ce qui est trop restrictif.

227. L'incrimination du financement du terrorisme n'est pas complète en ce qu'elle ne prévoit le financement que s'il est destiné à la commission d'un acte de terrorisme et ce même si les fonds n'ont pas été effectivement utilisés à cette fin. Le financement des individus et groupes terroristes en dehors de la commission de tout acte terroriste n'est pas incriminé. La notion de groupe terroriste ne couvre pas l'hypothèse d'un groupe formé de deux personnes.

228. Il résulte des défaillances énumérées ci-dessus que seuls certains éléments de l'infraction de financement du terrorisme constituent en droit luxembourgeois une infraction sous-jacente à celle de blanchiment de capitaux, telle que prévue par les normes du GAFI.

229. La responsabilité pénale des personnes morales n'est pas prévue en droit luxembourgeois.

230. Il est vivement recommandé que le Luxembourg :

- incrimine le financement des actes de terrorisme conformément aux instruments internationaux ;
- incrimine le financement du terrorisme en dehors de la commission de tout acte de terrorisme ;
- étende la notion de groupe à l'association de deux personnes ;
- prévoit la responsabilité pénale des personnes morales ;

2.2.3 Conformité avec la Recommandation spéciale II

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
RS.II	PC	<ul style="list-style-type: none"> • L'infraction de financement du terrorisme ne couvre pas tous les comportements visés par les conventions internationales et les protocoles visés par la Convention sur le financement du terrorisme. • L'infraction de financement du terrorisme ne couvre pas le financement des organisations terroristes et des individus, en dehors de la commission d'un acte de terrorisme. • La notion de groupe terroriste ne couvre pas l'hypothèse d'un groupe formé de deux personnes, dès lors le financement d'un tel groupe n'est pas incriminé en tant que tel. • En l'absence d'une infraction complète par rapport à la RS.II, le financement du terrorisme constitue une infraction sous-jacente du blanchiment de capitaux incomplète. • Absence de responsabilité pénale de personnes morales, sans qu'aucun principe fondamental du droit interne ne l'empêche. • L'efficacité du système n'a pu être testée en l'absence de poursuites du chef de financement du terrorisme.

2.3 Confiscation, gel et saisie des produits du crime (R.3)

2.3.1 Description et analyse

231. Les articles 31 et suivants du Code pénal régissent la confiscation spéciale au Luxembourg. L'article 32-1 se réfère spécifiquement à l'infraction de blanchiment de capitaux.

Biens concernés

232. L'article 31 du Code pénal dispose que la confiscation spéciale s'applique :

- « 1) aux biens comprenant les biens de toute nature, corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, ainsi que les actes juridiques ou documents attestant d'un titre ou d'un droit sur un bien, biens formant l'objet ou le produit, direct ou indirect d'une infraction ou constituant un avantage patrimonial quelconque tiré de l'infraction, y compris les revenus de ces biens;
- 2) aux biens qui ont servi ou qui ont été destinés à commettre l'infraction, quand la propriété en appartient au condamné;
- 3) aux biens qui ont été substitués à ceux visés sous 1) du présent alinéa, y compris les revenus des biens substitués;
- 4) aux biens dont la propriété appartient au condamné et dont la valeur monétaire correspond à celle des biens visés sous 1) du présent alinéa, si ceux-ci ne peuvent être trouvés aux fins de confiscation. »

233. Aux termes de cette disposition, le champ d'application de la confiscation est large et couvre, par une disposition d'ordre général, une grande partie des biens qui doivent être visés selon les normes internationales et les standards du GAFI. Cependant, il convient de remarquer que la confiscation des biens

qui ont servi ou qui ont été destinés à commettre l'infraction ne s'applique qu'au seul cas des biens appartenant au condamné. Il en est de même en ce qui concerne la confiscation par équivalent.

234. Ces restrictions de l'article 31 du CP semblent rédigées de manière trop générale dès lors qu'elles excluent par principe toute possibilité de confiscation de biens détenus/possédés par des tiers. Les autorités luxembourgeoises interprètent cette restriction comme une mesure de protection du droit des tiers. L'équipe d'évaluation n'accepte pas cette explication, la protection des droits des tiers étant explicitement prévue par ailleurs. De plus, selon les critères du GAFI, la confiscation de principe doit être la règle, avec la réserve concernant les tiers de bonne foi alors que la formulation luxembourgeoise est inversée de sorte que la protection des tiers devient la règle.

235. De même, la confiscation par équivalent porte sur les biens visés sous 1) du 1^{er} alinéa de l'article 31, c'est à dire les « *biens formant l'objet ou le produit direct ou indirect d'une infraction* » et pas sur les biens qui ont servi ou qui ont été destinés à commettre l'infraction. Voir également paragraphe 193, *infra*.

236. La jurisprudence interprète l'expression « *choses qui ont servi ou qui ont été destinées à commettre l'infraction* » de manière très large, de sorte qu'elle vise les choses qui ont servi à l'infraction, c'est-à-dire qui ont été utiles à sa perpétration, ce qui englobe tant celles ayant servi aux actes préparatoires de l'infraction que celles ayant servi aux actes qui, postérieurs à sa consommation, permettent à l'auteur d'en tirer l'avantage qu'il attend.

237. Il convient de vérifier si en droit luxembourgeois, la confiscation est susceptible de s'appliquer aux biens découlant directement ou indirectement du produit d'un crime, y compris des revenus, profits et autres avantages tirés du produit du crime. La lecture combinée de l'article 31, 1) et 3) semble permettre de répondre par l'affirmative dès lors que la confiscation s'applique sous le 1) « *aux biens formant l'objet ou le produit direct ou indirect d'une infraction* », ce qui semble permettre d'y inclure l'ensemble des « *biens découlant directement ou indirectement du produit d'un crime* ». Le 3) vise quant à lui les « *biens qui ont été substitués aux biens formant l'objet ou le produit direct ou indirect d'une infraction y compris les revenus des biens substitués* », ce qui permet également mais pas complètement de recouper les mêmes biens. Il ne semble pas qu'il y ait de jurisprudence à ce sujet.

238. L'article 32 du CP dispose que « *la confiscation spéciale est toujours prononcée pour crime* » et qu'elle peut l'être pour délit. L'article 32-1 du CP dispose spécialement qu'en cas de blanchiment, dont l'infraction est visée aux articles 506-1 à 506-7 du CP, les dispositions générales relatives à la confiscation spéciale visée à l'article 31 du CP s'appliquent. Il est encore précisé que « *la confiscation des biens visés aux points 1 et 3 de l'alinéa 1^{er} de l'article 31 est prononcée, même en cas d'acquiescement, d'exemption de peine, d'extinction ou de prescription de l'action publique et même si ces biens ne sont pas la propriété de l'auteur de l'infraction* ». Il convient de noter que la loi LSTUP prévoit une disposition similaire.

Mesures provisoires

239. L'article 5(3) de la LCB/FT permet à la CRF de bloquer les opérations en rapport avec une transaction ou un client faisant l'objet d'une DOS. Cette mesure de blocage a une durée maximale de validité de 3 mois et il n'est pas prévu qu'elle puisse être renouvelée. La procédure de blocage est peu formaliste puisque la mesure peut être ordonnée même par instruction orale. Dans ce cas, elle devra être confirmée par écrit ultérieurement.

240. Si, compte tenu de sa nature, la CRF luxembourgeoise est partie intégrante du parquet et composée de magistrats de ce corps, il convient toutefois de remarquer que le pouvoir de blocage provisoire des opérations n'appartient qu'aux magistrats du parquet dans le cadre de leurs fonctions au sein de la CRF. Le parquet lui-même ne dispose pas, en dehors de la CRF, de pouvoir de blocage des biens y

compris les fonds résultant d'opérations soumis à confiscation. Il convient à ce sujet de remarquer que le pouvoir de bloquer des opérations ressort de l'article 5(3) de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et non pas du Code d'instruction criminelle qui prévoit bien cette compétence dans le chef du seul juge d'instruction comme il sera relevé ci-après. Cette mesure provisoire de blocage est dès lors limitée aux fonds, à l'exclusion des biens autres que des fonds, faisant l'objet d'opérations déclarées suspectes par un établissement ou une personne assujetti au dispositif de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et relève de la seule compétence de la CRF. L'absence de recours possible contre cette mesure est encore un élément qui permet de considérer que ce droit appartient à la seule CRF luxembourgeoise.

241. En outre, la mesure de blocage relevant de la compétence de la CRF est limitée à trois mois y compris l'enquête préliminaire qui serait diligentée à la suite de l'analyse de la CRF puisqu'il s'agit aux deux stades envisagés de la même autorité, ce qui, de l'avis même des magistrats nationaux, oblige parfois à gérer ce délai afin de ne pas être pris de court par l'échéance du terme des trois mois de blocage. Il semble toutefois que ce délai limité ne pose pas de difficultés pratiques. En 2008, 13 instructions de blocage ont été ordonnées.

242. En vertu des articles 66 et 66-1 du Code d'instruction criminelle, le juge d'instruction peut saisir tous les biens visés à l'article 31(3) du Code d'instruction criminelle, à savoir, « *les objets, documents et effets qui ont servi à commettre le crime ou qui étaient destinés à le commettre et ceux qui ont formé l'objet du crime, de même que tout ce qui paraît avoir été le produit du crime, ainsi qu'en général, tout ce qui paraît utile à la manifestation de la vérité ou dont l'utilisation serait de nature à nuire à la bonne marche de l'instruction et tout ce qui est susceptible de confiscation ou de restitution* », y compris des biens immeubles. L'article 67 (2) du Code d'instruction criminelle permet au juge d'instruction lorsque « *la saisie porte sur des biens dont la conservation en nature n'est pas nécessaire à la manifestation de la vérité ou à la sauvegarde des droits des parties* » d'en ordonner le dépôt à la caisse de consignation s'il s'agit de biens pour lesquels des comptes de dépôt sont normalement ouverts tels que des sommes en monnaie nationale ou étrangère, des titres ou des métaux précieux.

243. Seul le juge d'instruction peut donc prendre une mesure de saisie et ce, pour une durée illimitée. Pour rappel, le parquet ne disposant pas d'une compétence en la matière, le dispositif luxembourgeois ne semble pas adéquatement permettre, par des mesures provisoires appropriées et en accordant les prérogatives nécessaires aux autorités judiciaires, de faire obstacle à toute transaction, transfert ou cession des biens soumis à confiscation. Il convient de relever à ce sujet que la majorité des dossiers de blanchiment de capitaux sont traités au Luxembourg par le parquet sans que ne soit saisi un magistrat instructeur.

244. À noter toutefois qu'en cas de flagrant délit, y compris de flagrant délit de blanchiment de capitaux, le parquet dispose d'une compétence particulière en matière de perquisition et de saisie. Il a été fait application à deux reprises de la procédure et des pouvoirs de flagrance par le parquet en matière de blanchiment de capitaux. *A contrario*, ceci confirme l'absence de cette compétence hors cette hypothèse qui ne paraît en outre que très spécifique en matière de blanchiment de capitaux. Voir également Recommandation 28, *infra*.

Détection et traçage de l'origine des biens

245. En application de l'article 5(1)b) la CRF peut demander aux professionnels assujettis à l'obligation de déclaration des opérations suspectes de lui fournir à sa demande « *toutes les informations nécessaires conformément aux procédures prévues par la législation applicable* ». Le terme « *informations* » est très large et vise tout renseignement généralement quelconque qui est nécessaire à

l'analyse de la CRF. En pratique, les professionnels versent à l'appui des informations demandées, les pièces documentant celles-ci.

246. Il est renvoyé aux éléments de réponse relatifs aux mesures provisoires de saisies concernant les autorités judiciaires. De même, il convient de se référer au descriptif du dispositif luxembourgeois concernant les mesures et pouvoirs d'enquête à ce sujet. Le pouvoir de perquisition du juge d'instruction est un élément important dans ce cadre, étant entendu que si le secret bancaire ne peut pas être opposé aux autorités judiciaires, une ordonnance de perquisition du magistrat instructeur est nécessaire pour se faire remettre des documents bancaires tels que des historiques de comptes. Voir également Recommandation 4 *infra*.

Protection des tiers de bonne foi

247. L'article 31 alinéa 2 du CP prévoit la protection des tiers de bonne foi en matière de confiscation. En effet il dispose que « *lorsque les biens appartiennent à la personne lésée par l'infraction, ils lui sont restitués. Les biens confisqués lui sont de même attribués lorsque le juge en aura prononcé la confiscation pour le motif qu'ils constituent des biens substitués à des choses appartenant à la personne lésée par l'infraction ou lorsqu'ils en constituent la valeur au sens de l'alinéa premier du présent article* ». Pour les tiers autres que ceux qui ne sont pas lésés par l'infraction, ils peuvent faire valoir leurs droits devant le tribunal. Dans tous les cas, « *le tribunal qui a ordonné la confiscation demeure compétent pour statuer sur les requêtes en restitution, adressées au ministère public ou à la juridiction, et émanant soit d'une personne lésée, soit d'un tiers, qui fait valoir un droit sur le bien confisqué.* »

248. Le tiers de bonne foi est en outre protégé par la loi en ce que la restitution peut être demandée sur base des articles 68 et 194-1 et suivants du Code d'instruction criminelle.

Actions préjudiciables à la confiscation

249. Il n'existe pas en droit pénal luxembourgeois de disposition permettant la nullité des contrats ou d'autres actions préjudiciables à la confiscation, de telles mesures relevant du droit civil.

Autres mesures

250. La législation luxembourgeoise ne connaît pas le système de la confiscation civile. En revanche l'article 32-1 du Code pénal prévoit qu'en matière de blanchiment de capitaux, la confiscation des biens visés aux points 1 et 3 de l'alinéa 1^{er} de l'article 31 CP est prononcée, même en cas d'acquiescement, d'exemption de peine, d'extinction ou de prescription de l'action publique et même si ces biens ne sont pas la propriété de l'auteur de l'infraction. Ainsi un résultat analogue à une confiscation civile peut être obtenu.

Efficacité :

Table 6. Nombre de blocage opérés par la CRF

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de blocages	12	19	21	48	95	44	26	18	13
Nombre de DOS sans blocage	146	394	610	780	848	787	728	793	741

251. En 2007, les montants ainsi bloqués se sont élevés à 3 893 670 EUR et 17 486 959 USD.

252. En 2008, 13 instructions de blocage ont eu lieu. En outre, il n'y a jamais eu d'instruction de blocage en relation avec un soupçon de financement du terrorisme.

253. Excepté les statistiques ci-dessus émanant de la CRF, aucune statistique judiciaire n'a été communiquée à l'équipe d'évaluateurs concernant les saisies/confiscations en matière de blanchiment. La lecture des décisions de jurisprudence fournies indiquent cependant que la confiscation n'est prononcée qu'à titre tout à fait exceptionnel et que celle-ci porte la plupart du temps sur des biens ayant servi à commettre l'infraction comme un GSM, ce qui paraît dérisoire. Les liens à établir entre les biens à confisquer et l'infraction sous-jacente commise témoignent des difficultés à prononcer une mesure de confiscation en pratique.

2.3.2 *Recommandations et commentaires*

254. Le Luxembourg dispose d'un système de confiscation des biens relativement satisfaisant au regard des normes internationales et ce, sous réserve des déficiences identifiées précédemment, en particulier concernant le champ d'application trop restrictif de la confiscation. En effet, la confiscation par équivalent ne vise que les seuls biens du condamné d'une part, et qui constituent le produit direct ou indirect d'une infraction d'autre part. En outre, seuls les biens du condamné qui ont servi ou sont destinés à commettre l'infraction peuvent être visés par une mesure de confiscation. L'efficacité pratique du dispositif luxembourgeois ne peut correctement être mesurée en l'absence de statistiques judiciaires suffisantes concernant les saisies et la confiscation. Les décisions portant sur les mesures de confiscation illustrent le fait que cette mesure n'est qu'exceptionnellement prononcée en matière de blanchiment et sur des biens très accessoires qui ne permettent pas de conclure à l'efficacité de la mise en œuvre. Les liens à établir entre les biens à confisquer et l'infraction sous-jacente commise témoignent des difficultés à prononcer une mesure de confiscation en pratique. De plus, les mesures provisoires portant sur les biens soumis à la confiscation sont insuffisantes. En effet, le blocage des fonds par la CRF est conditionné à une déclaration d'opération suspecte préalable et limité aux fonds. Le parquet, comme autorité répressive, n'a pas la possibilité, sauf flagrant délit, de saisir des avoirs et la désignation d'un juge d'instruction est obligatoire afin de pouvoir mettre en œuvre une telle mesure de sorte que le délai de trois mois pendant lequel peut courir la mesure de blocage de la CRF paraît malgré tout relativement court. La nécessité de recourir à une ordonnance du juge d'instruction pour obtenir des documents dans le cadre du traçage des fonds à confisquer implique en outre une procédure relativement lourde et conditionnée à des conditions plus strictes que celles imposées au parquet. Le secret professionnel explique cette situation et a déjà été soulevé pour contester la remise de documents par une banque à la CRF.

255. Il est recommandé que le Luxembourg :

- permette la confiscation des biens ayant servi ou destinés à commettre une infraction appartenant à des tiers ;
- permette de même la confiscation par équivalent des biens appartenant à des tiers ;
- étende le champ d'application de la confiscation par équivalent à tous les biens devant pouvoir faire l'objet de cette mesure et en particulier aux biens qui ont servi ou qui ont été destinés à commettre l'infraction ;
- adopte des mesures provisoires plus larges que celles existantes afin de geler ou saisir tous biens soumis à la confiscation, y compris par équivalent ;

- dote ses autorités de poursuite pénale, la CRF et toute autorité compétente de pouvoirs leur permettant de détecter et tracer l'origine des biens confisqués ou soupçonnés de constituer le produit d'un crime ;
- tiennent des statistiques relatives aux mesures de saisie et de confiscation ;
- mette en œuvre la confiscation en matière de blanchiment.

2.3.3 Conformité avec la Recommandation 3

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.3	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Parmi les biens ayant servi ou destinés à commettre une infraction, seuls ceux appartenant au condamné peuvent être confisqués. • Il en est de même en matière de confiscation par équivalent qui est d'une manière générale trop restrictive dans son champ d'application. • Les mesures provisoires de blocage/gel pouvant être mises en œuvre ne sont pas assez larges et efficaces. • Le traçage des biens est soumis à une procédure lourde liée au secret professionnel. • L'efficacité du système n'a pu être testée en l'absence de statistiques (sauf CRF). • En matière de blanchiment, et tenant compte des risques de blanchiment au Luxembourg, la confiscation n'est pas mise en œuvre. Les liens matériels à établir entre les avoirs et une infraction spécifique sont problématiques.

2.4 Gel des fonds utilisés pour financer le terrorisme (RS.III)

2.4.1 Description et analyse

256. Au Luxembourg, la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies 1267 et 1373 et de leurs Résolutions successives respectives est assurée par des règlements communautaires directement applicables dans toute l'Union européenne, dès leur publication au Journal Officiel de l'Union européenne (ci-après JOCE). Au sein de l'Union européenne, le Conseil est la plus haute autorité de décision. Il est chargé de prendre et de mettre à jour les deux Règlements européens mettant en œuvre les Résolutions 1267 et 1373. Le Conseil est la réunion des ministres compétents de tous les États membres. Le Luxembourg a désigné le Ministère des Affaires étrangères et le Ministère des Finances comme étant les autorités compétentes en matière de gel de fonds et des ressources économiques.

Mise en œuvre de la Résolution S/RES/1267(1999)

257. Le régime des mesures restrictives internationales prévu par la résolution 1267 du Conseil de sécurité des Nations Unies a été mis en place, suite à l'adoption de Positions communes européennes, par le règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil du 27 mai 2002. Il impose dans tous les États membres de l'Union européenne des mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaïda et aux Talibans et ordonne le gel des fonds et autres ressources économiques appartenant à, en possession de ou détenus par une personne physique ou morale, un groupe ou une entité désigné par le Comité des sanctions 1267 des Nations Unies (c'est-à-dire les personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaïda et aux Talibans). Cependant, le règlement (CE)

no 881/2002 n'impose pas le gel des fonds et des ressources économiques contrôlés, directement ou indirectement, par une personne ou une entité listée ou par une personne agissant en leur nom ou sur leur instruction. De plus, les notions de propriété, de possession et de détention indirectes et conjointes avec des tiers ne sont pas couvertes par le Règlement, qui n'est complété par aucun texte du droit national luxembourgeois¹⁶.

258. L'article 2 dispose ainsi que les fonds et ressources économiques appartenant à, en possession de ou détenus par une personne physique ou morale, un groupe ou une entité désigné par le Comité des sanctions et listé en annexe sont gelés, ce qui implique que ce gel intervient sans délai et sans notification préalable des personnes concernées. Dès que le Comité des sanctions procède à une désignation, celle-ci est suivie d'une modification de la liste des personnes physiques et morales listées en annexe du Règlement communautaire, directement applicable dans tous les États de l'Union européenne dès sa publication.

259. Outre les mesures de gel, le Règlement interdit à l'article 2.2 et 2.3 que des fonds soient mis, directement ou indirectement, à la disposition ou utilisés au bénéfice des personnes physiques ou morales, des groupes ou des entités désignés par le Comité des sanctions et que des ressources économiques soient mises, directement ou indirectement, à la disposition ou utilisées au bénéfice des personnes physiques ou morales, des groupes ou des entités listées, de manière à ne pas leur permettre d'obtenir des fonds, des biens ou des services.

260. L'article 3 interdit également d'offrir, de vendre, de fournir ou de transférer, directement ou indirectement, des conseils techniques, une aide ou une formation en rapport avec des activités militaires, notamment pour la fabrication, l'entretien et l'utilisation d'armes et de matériel militaire à toute personne ou entité listée.

261. Le terme « *fonds* » est défini de manière large et couvre : « *les actifs financiers et les avantages économiques de toute nature, y compris notamment le numéraire, les chèques, les créances en numéraire, les traites, les ordres de paiement et autres instruments de paiement; les dépôts auprès d'établissements financiers ou d'autres entités, les soldes en comptes, les créances et les titres de créance; les instruments de la dette au niveau public ou privé, et les titres négociés notamment les actions et autres titres de participation, les certificats de titre, les obligations, les billets à ordre, les warrants, les titres non gagés, les contrats sur produits dérivés; les intérêts, les dividendes ou autres revenus d'actifs ou plus-values perçus sur des actifs; le crédit, le droit à compensation, les garanties, les garanties de bonne exécution ou autres engagements financiers; les lettres de crédit, les connaissements, les contrats de vente; tout document attestant la détention de parts d'un fonds ou de ressources financières, et tout autre instrument de financement à l'exportation* ». Le terme « *ressources économiques* » comprend « *les avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, qui ne sont pas des fonds mais peuvent être utilisés pour des fonds, des biens ou des services* ».

262. Comme indiqué précédemment, il convient toutefois de remarquer que ces définitions sont partiellement insuffisantes au regard des critères du GAFI dès lors que le règlement (CE) no 881/2002 n'impose pas le gel des fonds et des ressources économiques contrôlés, directement ou indirectement, par

¹⁶ Le document du Conseil de l'Union européenne intitulé « Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne », document non-contraignant, donne une interprétation de ces dispositions qui couvre l'ensemble des cas requis par les instruments internationaux. Cette interprétation figure d'ailleurs explicitement dans le Règlement du Conseil (UE) 1286/2009 du 22 décembre 2009, adopté après la période sous revue.

une personne ou une entité listée ou par une personne agissant en leur nom ou sur leurs instructions, ce qui ne paraît pas en conformité avec la Résolution 1267 reprise à la Note interprétative de la Recommandation spéciale III. De plus, les notions de propriété, de possession et de détention indirectes et conjointes avec des tiers ne sont pas couvertes par le Règlement, qui n'est complété par aucun texte du droit national luxembourgeois de sorte que celui-ci n'est pas en conformité avec les critères des standards du GAFI.

263. À noter que l'article 4 du règlement interdit de surcroît la participation, sciemment ou volontairement, aux activités ayant pour objet ou pour effet, direct ou indirect, de contourner l'article 2 ou de promouvoir les opérations visées à l'article 3. Le gel des fonds, d'autres avoirs financiers ou de ressources économiques lorsqu'il est réalisé de bonne foi, exempte de toute responsabilité la personne physique ou morale, le groupe ou l'entité qui l'exécute, ainsi que ses directeurs et employés, à moins que le gel ne résulte d'une faute (article 6).

264. L'équipe d'évaluation entretient de sérieux doutes quant à la validité du Règlement 881/2002. En effet, dans son arrêt du 3 septembre 2008, la Cour de Justice des Communautés Européennes a, dans l'affaire Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation contre Conseil de l'Union européenne, Commission des Communautés européennes, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P), annulé le Règlement 881/2002 pour autant qu'il concerne M. Kadi et Al Barakaat International Foundation. Toutefois, la Cour a maintenu les effets du règlement pour une durée de trois mois à compter de la date de son arrêt « *afin de laisser la possibilité de remédier aux violations constatées* ». La Commission a finalement estimé « *au vu du caractère préventif du gel des fonds et des ressources économiques* » que leur inscription de ces personnes « *sur la liste se justifie en raison de (leurs) rapports avec le réseau Al-Qaida* » (règlement (CE) 1190/2008 du 28 novembre 2008). Le Tribunal de première instance a en outre annulé, dans son arrêt du 11 juin 2009 rendu dans l'affaire T-318/01, Omar Mohammed Othman contre Conseil de l'Union européenne, Commission des Communautés européennes, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, le Règlement 881/2002, pour ce qui concerne le requérant. Un délai de 2 mois et 10 jours était laissé pour remédier aux violations constatées « *en adoptant, le cas échéant, une nouvelle mesure restrictive à l'égard du requérant* », ce qui a été fait par règlement (CE) 732/2009 du 10 août 2009.

265. Il reste que dans les deux cas, le Règlement a été annulé sur base de défauts intrinsèques et touchant à des questions de principe de sorte que toutes les personnes et entités figurant sur la liste de l'annexe I pourraient en demander l'annulation jusqu'à ce que plus aucun nom n'y figure. Les requérants invoquaient dans leur requête des moyens d'annulation, essentiellement tirés de la violation de leurs droits fondamentaux, tels le droit d'être entendu, le droit au respect de la propriété et le droit à un contrôle juridictionnel effectif. La Cour estime en substance que le droit d'être entendu n'a pas été respecté car le règlement ne prévoit pas la communication des éléments justifiant l'inscription sur la liste de l'annexe I du règlement, ni l'audition des personnes visées, que ce soit concomitamment ou ultérieurement à cette désignation. De plus, « *le Conseil n'a pas communiqué aux requérants les éléments retenus à leur charge pour fonder les mesures restrictives qui leur ont été imposées ni accordé à ceux-ci le droit de prendre connaissance desdits éléments dans un délai raisonnable après l'édition de ces mesures. Les personnes et entités n'ayant pas été informées des éléments retenus à leur charge, elles n'ont pu faire valoir leurs droits dans des conditions satisfaisantes devant un juge* ». Enfin, « *l'imposition de mesures restrictives que comporte ledit règlement à l'égard d'une personne ou entité, en raison de l'inclusion de cette dernière dans la liste contenue à son annexe I, constitue une restriction injustifiée de son droit de propriété, dès lors que ce règlement a été adopté sans fournir aucune garantie permettant à cette personne ou entité d'exposer sa cause aux autorités compétentes, et ce dans une situation dans laquelle la restriction de ses droits de propriété doit être qualifiée de considérable, eu égard à la portée générale et à la durée effective des mesures restrictives dont elle fait l'objet* ».

266. Au cours de la rédaction du rapport, plusieurs événements sont intervenus. Le Règlement a été annulé, mais ses effets ont été maintenus, à l'encontre des personnes suivantes, pourtant listées par les Nations Unies : Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation et Omar Mohammed Othman. De plus, six recours en annulation du règlement étaient toujours pendants devant la Cour de justice des Communautés européennes ou le Tribunal de première instance.

267. Il faut ajouter que la résolution 1822 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies a en outre précisé, dans le prolongement des Résolutions antérieures, que les États doivent fournir un exposé détaillé des motifs d'inscription de personnes sur la liste en précisant les éléments qui pourraient être divulgués afin de servir de base au résumé qui sera publié à ce sujet ou afin d'aviser ou d'informer la personne concernée ou l'État intéressé. Ces éléments justifient un processus de revue des listes européennes et semblent potentiellement donner des arguments à ceux qui contestent la validité des règlements actuels.

268. Enfin, l'équipe d'évaluation a constaté que les règlements européens (seuls ceux ajoutant des noms à la liste du Règlement (CE) 881/2002 ont été revus dans ce cadre) adoptés récemment l'étaient avec un certain délai par rapport aux décisions du Comité des sanctions des Nations-Unies. Ainsi par exemple pour l'année 2009, les Règlements (CE) 344/2009, 490/2009, 574/2009 et 601/2009 respectivement datés des 24 avril, 10 juin, 30 juin et 9 juillet 2009 ajoutent des noms à la liste des personnes et entités visées, alors que les décisions du Comité des sanctions dataient respectivement des 4 février 2009, 27 mai 2009, 18 juin 2009, 29 juin 2009, soit des délais allant d'une dizaine de jours à plus de deux mois. Il apparaît donc que les mesures de gel ne peuvent être considérées comme étant sans délai.

Mise en œuvre de la Résolution S/RES/1373(2001)

269. Le Règlement 2580/2001 du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme institue un mécanisme similaire à celui mis en place par le Règlement 881/2002 en créant une obligation de gel des avoirs des personnes physiques ou morales, groupes et entités visés dans le cadre de la Résolution S/RES/1373(2001).

270. Contrairement à la Résolution 1267, la Résolution 1373 ne liste pas le nom des personnes et entités dont les avoirs doivent être gelés. Il appartient dès lors au Conseil de l'Union européenne d'établir cette liste. Chaque État membre de l'Union européenne, de même que tous les États non-membres de l'Union via le Président du Conseil, peuvent proposer au Conseil de lister une personne ou une entité.

271. L'article 2.3 du Règlement 2580/2001 dispose que le Conseil, statuant à l'unanimité, établit, révisé et modifie la liste de personnes, groupes et entités auxquels le présent règlement s'applique, conformément aux dispositions de la Position commune 2001/931/PESC.

272. L'article 1(4) de la Position commune prévoit que : « *La liste à l'annexe est établie sur la base d'informations précises ou d'éléments de dossier qui montrent qu'une décision a été prise par une autorité compétente à l'égard des personnes, groupes et entités visés, qu'il s'agisse de l'ouverture d'enquêtes ou de poursuites pour un acte terroriste, ou la tentative de commettre, ou la participation à, ou la facilitation d'un tel acte, basées sur des preuves ou des indices sérieux et crédibles, ou qu'il s'agisse d'une condamnation pour de tels faits.* »

273. La liste des personnes, groupes et entités comporte deux catégories de personnes et entités : celles n'ayant pas de lien avec l'étranger, signalées par un astérisque et celles ayant un lien avec l'étranger. En effet, s'agissant d'une initiative prise dans le cadre de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune, les personnes et entités listées doivent avoir un lien avec l'extérieur de l'Union. Les avoirs de ces personnes sont gelés. Les personnes n'ayant pas de lien avec l'extérieur de l'Union et signalées par un astérisque ne

sont pas soumises à des mesures de gel mais font l'objet d'une coopération policière et judiciaire renforcée. Étant donné la base légale du règlement, les mesures de gel ne sont reprises de la position commune qu'envers les non-européens de sorte que le règlement communautaire ne permet pas de geler les avoirs de ressortissants de l'Union. Il convient de constater que le Luxembourg n'a pas comblé cette lacune en adoptant au niveau national une procédure permettant de geler les fonds de ressortissants communautaires.

274. Les personnes et entités ayant un lien avec l'extérieur de l'Union (sans astérisque) sont listées en annexe du Règlement (CE) 2580/2001. Toute désignation d'une personne ou entité ayant un lien avec l'extérieur de l'Union faite par le Conseil et par conséquent, toute modification de la liste annexée à la Position commune, est reprise en annexe du Règlement, immédiatement applicable dans tous les États de l'Union européenne.

275. Cette liste établie par le Conseil compte : (i) les personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent et (ii) les groupes et entités appartenant à ces personnes ou contrôlés directement ou indirectement par elles, et (iii) des personnes, groupes et entités agissant au nom, ou sur instruction, de ces personnes, groupes et entités, y compris les fonds provenant de biens qui, soit appartiennent à ces personnes et aux personnes, groupes et entités qui leur sont associés, soit sont contrôlés directement ou indirectement par elles. Les notions de détention et de contrôle d'une personne morale, d'un groupe ou d'une entité sont définies à l'article 1 du Règlement.

276. Le règlement 2580/2001 prévoit que tous les fonds détenus par, en possession de ou appartenant à une personne physique ou morale, un groupe ou une entité inclus dans la liste doivent être gelés. Le b) de l'article 2.1 poursuit en prévoyant que les fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques ne doivent pas être mis directement ou indirectement à la disposition, ni utilisés au bénéfice des personnes listées. De surcroît, il est interdit de fournir des services financiers aux personnes listées ou à leur bénéficiaire.

277. Les fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques sont définis comme les avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, acquis par quelque moyen que ce soit, et les documents ou instruments légaux sous quelque forme que ce soit, y compris sous forme électronique ou numérique, qui prouvent un droit de propriété ou un intérêt sur ces avoirs, incluant, mais non exclusivement, les crédits bancaires, les chèques de voyage, les chèques bancaires, les mandats, les actions, les titres, les obligations, les traites et les lettres de crédit. La liste des services financiers qu'il est interdit de fournir est donnée à l'article 1 du Règlement.

278. À l'instar du règlement 881/2002, le règlement 2580/2001 ne prévoit pas le gel des fonds et des ressources économiques contrôlés, directement ou indirectement, par une personne ou une entité listée ou par une personne agissant en leur nom ou sur leur instruction et, les notions de propriété, de possession et de détention indirectes et conjointes avec des tiers ne sont pas couvertes.

Dispositions communes à la mise en œuvre de la S/RES/1267 (1999) et de la S/RES/1373 (2001)

279. Comme indiqué, en matière de gel des avoirs tel que visé par la Recommandation spéciale III, le Luxembourg renvoie aux procédures de mise en œuvre prévues au niveau européen sur base de Règlements communautaires. Il convient toutefois de constater que ces procédures ne sont pas suffisantes, en particulier en ce qui concerne le régime des sanctions, la notion de fonds et le gel d'avoirs de ressortissants de l'Union européenne. En outre, le Luxembourg ne s'est pas doté de procédures nationales spécifiques, systématiques et formalisées permettant de remédier aux lacunes du dispositif européen et donc de mettre en œuvre pleinement les dispositions exigées par les Résolutions onusiennes.

280. Si les Ministères des Finances et des Affaires étrangères ont été désignés comme autorités compétentes en la matière et mentionnés comme tel dans chacune des annexes aux règlements relatifs aux

Résolutions 1267 et 1373, il ressort de la visite sur place un imbroglio assez important en ce qui concerne les procédures pratiques à appliquer et suivre par les professionnels à ce niveau et les compétences respectives des différentes autorités intervenant dans ce cadre (Ministère des Finances et des Affaires étrangères, autorités de supervision et de contrôle et CRF).

281. Ainsi l'interlocuteur des professionnels confrontés à un « *hit* » ressortant de leurs contrôles n'est pas clairement désigné. Les réponses obtenues par l'équipe d'évaluation varient à ce sujet allant d'une pré-décision interne à l'organisme financier en raison de son secret professionnel pour vérifier s'il s'agit de cas d'homonymie ou non à une déclaration de soupçons à la CRF pour soupçons de financement du terrorisme permettant éventuellement un blocage provisoire des avoirs pour trois mois en passant par un avis à l'autorité de contrôle comme relais vers le Ministère des Finances qui fournirait une décision de manière informelle et préalable au gel. Ces pratiques ne permettent pas de geler les avoirs terroristes sans délai et sans limitation dans le temps.

282. Il semble cependant que de manière théorique et s'agissant de la matière du financement du terrorisme, une déclaration de soupçons à la CRF s'impose, ce qui n'est cependant pas suffisant au regard des critères du GAFI en la matière.

283. Parallèlement et bien que ni les secteurs professionnels concernés ni les autorités elles-mêmes n'aient pu fournir d'éléments précis à ce sujet, les circulaires de la CSSF requièrent des professionnels de communiquer immédiatement toutes informations utiles en relation avec les règlements concernés à la CSSF qui les transmet au Ministère des Affaires étrangères et au Ministère des Finances. Ces éléments n'ont pas pu être vérifiés en pratique. Cependant, aucune instruction pratique quant à la procédure de gel en elle-même ne semble être fournie par ailleurs.

284. Sur demande complémentaire, les autorités luxembourgeoises exposent que les avoirs seraient bloqués par la CRF pour une période initiale de 3 mois afin d'effectuer les vérifications destinées à s'assurer que le « *hit* » détecté se confirme et dans l'affirmative le blocage deviendrait un gel qui perdure sans limite dans le temps. Il paraît cependant difficile de savoir quelle est l'autorité qui en pratique dispose de cette compétence et de faire la part des choses entre mesures de gel préventives et procédures de saisies judiciaires. Malgré le fait que les annexes aux Résolutions renseignent le Ministère des Affaires étrangères et le Ministère des Finances en matière de gel il semble que ce soit la CRF qui endosse en pratique cette compétence. De plus, ce mécanisme fait reposer le gel des avoirs terroristes sur une déclaration d'opération suspecte préalable.

285. S'agissant des biens autres que les fonds, il n'existe pas non plus de procédure particulière et il semble qu'aucun bien n'ait été gelé à ce niveau.

286. Il ressort de l'absence d'adoption de mesures complémentaires au dispositif européen et du flou entourant les procédures à suivre en cas de « *hit* » des doutes quant à la mise en œuvre efficace des mécanismes de gel des avoirs dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme. Ce constat est également applicable aux biens autres que les fonds.

Communication aux institutions financières et procédures

287. Les règlements communautaires sont directement applicables au Luxembourg, comme dans tous les États de l'Union européenne, dès leur publication au JOCE. Ceci devrait assurer un gel immédiat, même si la pratique démontre qu'un certain délai s'écoule entre les Résolutions et la prise des règlements communautaires correspondants.

288. Au niveau national, des circulaires complètent la publication des règlements communautaires et sont communiquées aux entités et personnes assujetties aux obligations de gel. La Commission de

Surveillance du Secteur Financier (ci-après CSSF) communique dans des délais variables avec les entités soumises à son contrôle. Par ailleurs, la CSSF a adopté et émis deux circulaires afin d'informer et de présenter très brièvement les obligations découlant des règlements communautaires 881/2002 et 2580/2001. Ces circulaires, souvent limitées à une simple référence aux règlements communautaires, ne sont toutefois pas suffisantes pour présenter de manière complète les obligations des entités surveillées par la CSSF et les procédures qu'elles doivent suivre en matière de gel des avoirs. S'agissant du secteur des assurances, aucun élément n'a été communiqué en la matière.

289. Se reposant entièrement sur les Règlements communautaires, le Luxembourg n'a en outre adopté aucune procédure afin d'informer le public des mécanismes de retrait des listes, de dégel, d'accès aux fonds et de débloqué des fonds gelés par inadvertance.

290. Le Règlement 881/2002 prévoit qu'une personne physique ou morale peut demander aux autorités compétentes que les mesures de gel ne soient pas appliquées aux fonds et ressources économiques nécessaires aux dépenses de base, au paiement de certains types de commissions, de frais et de rémunérations de services ainsi que de dépenses extraordinaires. L'ensemble de ces dispositions (article 3 du Règlement 881/2002) sont conformes aux Résolutions du Conseil de Sécurité, notamment S/RES/1452/2002.

291. L'article 5 du Règlement 2580/2001 prévoit que ponctuellement et selon les modalités qu'elles estiment nécessaires pour prévenir le financement d'actes terroristes, les autorités compétentes peuvent autoriser l'utilisation de fonds gelés pour la couverture de besoins humanitaires essentiels, tels que l'alimentation, les soins, les loyers et pour payer des prélèvements, tels que les taxes et primes d'assurance obligatoires. Le Luxembourg n'a adopté aucune procédure ni mis en œuvre aucun mécanisme en vue du traitement de telles demandes.

292. Les personnes physiques et morales peuvent former un recours en annulation contre les règlements communautaires devant le Tribunal de première instance des Communautés européennes. Cela vaut également pour les Règlements 881/2002 et 2580/2001. La Cour de Justice des Communautés Européennes peut être saisie dans le cadre d'un contentieux national d'une question préjudicielle.

293. Sur le plan national, les déposants auprès d'un établissement de crédit pourraient tenter une action judiciaire en restitution de leurs dépôts, auquel cas la question à trancher par le juge national dans les faits, serait de savoir si oui ou non, le demandeur est la personne visée par le règlement communautaire. Dans l'affirmative, le droit communautaire s'imposerait (voir alinéa précédent), dans la négative, c'est à dire dans le cas où le demandeur serait un homonyme, en droit, le juge conclurait qu'il n'y aurait jamais eu de mesure de gel valable en vigueur *ab initio*. Une telle action judiciaire n'a toutefois jamais été intentée en pratique, les nombreux cas d'homonymie ayant tous pu être élucidés par consultations internes entre les établissements concernés et les autorités compétentes.

294. En pratique toutefois, les professionnels ont exprimé des réticences à transmettre des cas de *hits* potentiels aux autorités tant qu'ils n'étaient pas sûrs qu'il s'agissait effectivement de la bonne personne et ce, pour éviter des poursuites et des sanctions liées à la violation du secret bancaire. La question se pose du statut des avoirs dans l'intervalle en l'absence de gel effectif et immédiat. Les procédures de dégel ne trouvent en outre pas à s'appliquer compte tenu de la procédure mise en œuvre au niveau national.

295. Dans les deux cas, les pratiques en vigueur au Luxembourg ne paraissent pas conformes à la notion de « *gel sans délai* » telle qu'interprétée dans la Note interprétative de la Recommandation spéciale III.

Gel, saisie et confiscation dans d'autres circonstances

296. La réglementation luxembourgeoise en matière de confiscation, saisie et blocage est d'application générale, y compris donc aux fonds et autres biens liés au terrorisme en dehors des de ceux visés par les Résolutions 1267 et 1373. Il est toutefois à noter que le code pénal prévoit une disposition spécifique de confiscation en matière de blanchiment, inapplicable en matière de terrorisme et de financement du terrorisme. Il est renvoyé aux points mis en évidence dans la R.3, *supra*.

Protection des tiers et sanctions

297. L'article 6 du Règlement 881/2001 exonère de toute responsabilité les personnes physiques et morales, le groupe ou l'entité qui exécute de bonne foi un gel des fonds, ainsi que ses directeurs et employés, sauf s'il est prouvé que le gel résulte d'une faute. Le Règlement 2580/2001 est silencieux sur la protection des droits des tiers agissant de bonne foi. Le Luxembourg n'a pas mis en place de mécanisme national de protection des droits des tiers.

298. Les deux Règlements communautaires indiquent que les États membres devraient fixer des règles concernant la mise en place de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, pour violation des dispositions du règlement concerné et assurer leur mise en œuvre (paragraphe 10 du Préambule du Règlement 881/2002 et paragraphe 12 du Préambule du Règlement 2580/2001). Les autorités du Luxembourg n'ont cependant pas indiqué surveiller cette mise en œuvre. D'ailleurs, les règlements ne sont pas mentionnés parmi les obligations professionnelles du secteur financier en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, qui font référence à la loi LCB/FT, silencieuse sur le gel des avoirs terroristes. Il paraît donc improbable que la CSSF puisse surveiller l'application par les professionnels assujettis à son contrôle des obligations de gel et, le cas échéant, prononcer des sanctions en cas de non-respect de ces obligations spécifiques. Il en va de même pour le secteur des assurances.

Efficacité

299. Les autorités du Luxembourg ont indiqué ne pas avoir « gelé d'avoirs en application de l'article 5(3) de la loi LCB/FT sur la base des résolutions des Nations Unies ». Cette affirmation semble pour le moins étrange. Aucune procédure n'a été adoptée, y compris dans les cas où les règlements renvoient à des mesures nationales, en vue de compléter le dispositif communautaire d'application directe au Luxembourg.

300. Toutefois, depuis 2004, des avoirs pour un montant de 1 508 442,53 USD sont gelés en application du Règlement CE 881/2002. Ce gel a été déclenché par une déclaration de soupçons reçue en 2004 et un blocage des avoirs décidé par la CRF après vérification de l'identité de la personne concernée. L'équipe d'évaluation s'interroge sur le point de savoir sur la base de quelle procédure ce blocage a pu être maintenu pendant une période aussi longue et sur son caractère immédiat, ainsi que sur le fait qu'un seul cas ait été détecté.

301. S'agissant des mesures de gel, le Luxembourg se repose entièrement sur les politiques et instruments juridiques adoptés au niveau de l'Union européenne. Le pays n'a pris aucune mesure complémentaire, alors même qu'elles sont requises par les normes européennes. Le flou entourant l'application pratique directe des Règlements communautaires semble un élément important pour évaluer l'efficacité de la mise en œuvre par le Luxembourg des mesures de gel des avoirs. Enfin, il paraît curieux que seul un compte ait été détecté dans les institutions financières luxembourgeoises eu égard à l'importance de la place financière du Luxembourg, à son attraction sur les capitaux étrangers et compte tenu de certaines de ses activités, telles que la banque privée.

302. En particulier, les professionnels paraissent ne pas savoir à qui s'adresser en cas de doute sur une personne qui pourrait être visée par une mesure restrictive. Ils demandent souvent conseil auprès des

autorités de surveillance prudentielles ou règlent le dossier en interne sans s'adresser directement au Ministère des Finances et/ou au Ministère des Affaires Étrangères, désignées pourtant comme les autorités compétentes en la matière. Il ressort de cette pratique, ainsi que d'autres constats faits plus haut, notamment de l'absence de document décrivant les obligations réglementaires des institutions financières, que le dispositif de gel des avoirs terroristes n'est pas clair et efficace dans sa mise en œuvre. De plus, le secret professionnel des institutions financières semble en pratique interférer dans l'application de leurs obligations en la matière.

Recommandations et commentaires

303. Les règlements communautaires applicables en matière de gel ne couvrent pas les fonds et ressources économiques contrôlés, directement ou indirectement, par une personne ou entité listée ou par une personne agissant en leur nom ou sur leur instruction. La notion de propriété, de possession et de détention conjointe n'apparaît pas non plus. Suite à des décisions judiciaires, le Règlement 881/2002 a été annulé pour plusieurs des personnes qui étaient initialement listées. Or, vu les moyens soulevés, qui s'appuient sur des défaillances intrinsèques du règlement, il est envisageable que d'autres personnes et entités listées intentent des recours similaires. Les lacunes du système européen n'ont pas été comblées par des mesures nationales. Le pouvoir de blocage temporaire de la CRF est insuffisant de même que le recours à une procédure judiciaire dont dépendrait la mesure de gel des avoirs. Le flou entourant les mesures de gel consécutives au blocage provisoire des avoirs devrait faire l'objet d'une clarification interne afin de permettre une circulation efficace de l'information et un gel immédiat et performant.

304. Le mécanisme de gel est effectivement mis en œuvre par la CRF en application de l'article 5(3) de la LCB/FT, qui nécessite une DOS préalable, condition supplémentaire au gel.

305. Le Luxembourg ne dispose pas du pouvoir de geler des fonds ou autres biens d'autres personnes ou entités que celles visées par le Règlement 2580/2001, à savoir d'autres personnes et entités que celles désignées au niveau de l'Union européenne ou de personnes ou entités ressortissants de l'Union européenne.

306. Le Luxembourg n'a adopté aucune procédure complémentaire au dispositif communautaire (retrait des listes, dégel, déblocage des fonds, liste nationale de terroristes), ni en vue de sa mise en œuvre efficace.

307. La communication aux institutions financières est assurée par des circulaires, dont la qualité est insuffisante pour assurer une mise en œuvre efficace par les institutions financières de leurs obligations de gel des avoirs terroristes, et qui, compte tenu des délais dans lesquels elles sont élaborées et diffusées, ne permettent pas aux institutions financières de geler sans délai les avoirs terroristes.

308. Enfin, il apparaît qu'en pratique le mécanisme de gel utilisé pour les avoirs terroristes est celui décrit dans la Recommandation 3 : à savoir un gel d'une durée de trois mois ordonné par la CRF. La limitation de la mesure de gel dans le temps n'est pas compatible avec les exigences des Résolutions des Nations-Unies, ni de la Recommandation spéciale III. En outre, le déclenchement de ce mécanisme repose sur une DOS, qui doit être faite « *promptement* » mais non avant la réalisation de l'opération portant sur des fonds terroristes et qui n'a pas d'effet suspensif, de sorte que ni le gel, ni le gel sans délai ne sont assurés.

309. Il est vivement recommandé au Luxembourg :

- d'étendre les mesures de gel en application de la S/RES/1373/2001, et notamment de mettre en place un système permettant de geler les avoirs terroristes des ressortissants communautaires ;

- d'étendre la notion de fonds et autres biens conformément aux Résolutions ;
- de mettre en place un système permettant d'assurer le gel sans délai et continu des avoirs des terroristes listés par les Nations Unies et repris par le règlement 881/2002 ;
- de définir au niveau national une procédure claire et efficace permettant la mise en œuvre des Résolutions des Nations-Unies et ce, conformément à la RS III ;
- d'adopter des procédures efficaces visant les demandes de retrait de liste et de dégel des fonds et autres biens, de déblocage des fonds et autres biens lorsqu'ils ont été gelés par inadvertance et l'accès au fonds et autres biens gelés lorsqu'il a été décidé qu'ils devaient servir à couvrir certaines dépenses ;
- d'adopter des procédures efficaces à destination des institutions financières et autres personnes susceptibles de détenir des avoirs terroristes ;
- de se doter de mesures provisoires adéquates afin de geler les avoirs terroristes conformément aux standards internationaux ;
- de surveiller la mise en œuvre des Règlements européens et, le cas échéant, de sanctionner leur non-respect.

2.4.3 Conformité avec la Recommandation spéciale III

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
RS.III	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Il existe une incertitude quant à la nature continue des effets du Règlement 881/2002 eu égard aux annulations prononcées à l'encontre de certaines personnes visées par celui-ci. • Les règlements ne couvrent pas tous les fonds et autres biens visés par les résolutions S/RES/1267/1999 et 1373/2001. • Les possibilités de gel en application de la S/RES/1373/2001 sont limitées aux personnes et entités désignées par le règlement 2580/2001. S'agissant des personnes n'ayant pas de lien avec l'extérieur de l'Union européenne, les mesures sont limitées à une coopération policière et judiciaire renforcée. • Absence de toute procédure relative au retrait et au dégel des fonds et autres biens, au déblocage des fonds et autres biens gelés par inadvertance et à l'accès sous certaines conditions aux fonds et autres biens gelés. • Insuffisance des procédures à destination des institutions financières et autres personnes susceptibles de détenir des avoirs terroristes. • Absence de surveillance de la mise en œuvre des règlements européens, qu'il est impossible de sanctionner. • Les défaillances identifiées dans la R.3 s'appliquent également au gel, à la saisie et à la confiscation des avoirs terroristes en dehors de l'application des Résolutions 1267 et 1373. • Absence d'efficacité du système et doutes sérieux quant au gel sans délai et continu des fonds et autres biens terroristes.

Autorités

2.5 La Cellule de renseignements financiers et ses fonctions (R.26)

2.5.1 Description et analyse

Cellule de renseignements financiers

310. La cellule de renseignements financiers du Luxembourg (ci-après CRF) a été créée par la loi du 12 novembre 2004, loi LCB/FT. Elle fait partie intégrante du Parquet du tribunal de Luxembourg et est composée de ses magistrats, et plus particulièrement des magistrats du Parquet économique et financier, spécialisé dans le traitement des affaires économiques et financières. Auparavant, en l'absence de cellule spécialisée, les déclarations de soupçons étaient traitées, en plus des affaires qu'ils instruisaient, par les magistrats du parquet en charge des affaires économiques et financières. À partir de 2002, deux magistrats du Parquet ont été désignés pour assurer spécialement les missions de la CRF. Elle a une compétence nationale.

311. La LCB/FT a modifié l'article 13 dernier alinéa de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire qui prévoit que :

« Le procureur d'État auprès du tribunal d'arrondissement de Luxembourg désigne plus particulièrement les substituts qui traitent, sous la direction d'un procureur d'État adjoint ou d'un substitut principal ou d'un premier substitut, les affaires économiques et financières parmi lesquels ceux qui assurent sous la dénomination de «cellule de renseignement financier», la compétence spéciale de lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme. La cellule de renseignement financier veille à ce que les professionnels visés par la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme aient accès à des informations actualisées sur les pratiques de blanchiment ou de financement du terrorisme et sur les indices qui permettent d'identifier des transactions suspectes. Dans la mesure du possible et sans compromettre les investigations en cours, en temps opportun, cette cellule assure également un retour d'information sur l'efficacité des déclarations de soupçons et sur les suites données à celles-ci. Afin d'être en mesure d'évaluer l'efficacité du système de lutte contre le blanchiment, la cellule établit aussi des statistiques comprenant au moins le nombre de déclarations de transactions suspectes, les suites données à ces déclarations ainsi que sur une base annuelle, le nombre d'affaires instruites, de personnes poursuivies et de personnes condamnées pour blanchiment ou financement du terrorisme, ainsi que le nombre de biens gelés, saisis ou confisqués. Un état consolidé de ces statistiques est rendu public à intervalles réguliers.»

312. S'agissant d'une cellule au sein du Parquet et composée de magistrats du Parquet, la CRF dispose des pouvoirs du Procureur décrits dans le Code d'instruction criminelle. En outre, la LCB/FT dote explicitement la CRF des pouvoirs suivants : l'article 5(1) de la LCB/FT prévoit que les professionnels informent « *promptement [la CRF] lorsqu'ils savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'un blanchiment ou un financement du terrorisme est en cours, a eu lieu, ou a été tenté* » et l'article 5 (1) b) prévoit un droit de suite de la CRF, qui peut demander « *toutes les informations nécessaires* » aux professionnels luxembourgeois. Il ressort de ces dispositions que la CRF reçoit les DOS et, dans le cadre de leur analyse, peut se faire communiquer toute information qu'elle juge utile. La notion d'information doit être entendue de manière large ; elle comprend en effet tout document. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué qu'aucun principe de spécialité n'est opposable à la CRF. Cela signifie que la compétence de la

CRF comprend la LBC/FT, mais qu'elle n'est pas limitée à cette seule compétence. À part ces articles, il n'y a pas d'autres dispositions spécifiques organisant le travail d'analyse des DOS et, le cas échéant, leur transmission aux autorités de poursuites.

313. La CRF est, sous la direction générale du procureur d'État et du procureur d'État adjoint, dirigée au niveau opérationnel par un substitut principal. Outre ce magistrat coordinateur à temps plein, la CRF est composée d'un autre magistrat à temps plein et de deux magistrats à mi-temps également spécialisés dans la lutte contre la criminalité économique. Un analyste financier à temps plein et un Commissaire de police judiciaire qui est membre de la section anti-blanchiment et présent à la CRF trois jours par semaine (le reste du temps, il mène au sein de la police judiciaire des actions de sensibilisation et de coordination en matière LBC/FT et des recherches plus approfondies des fichiers policiers pertinents) assistent ces magistrats dans leurs missions. Le secrétariat de la CRF est composé d'une personne et d'une personne suppléante. Au total, la CRF comptait lors de la visite sur place 7 personnes, dont 6 (seule la moitié est à temps plein à la CRF) ont des fonctions opérationnelles¹⁷.

Réception, analyse et transmission des DOS

314. Comme cela a été indiqué plus haut, en application des dispositions de l'article 5(1) a), les professionnels situés au Luxembourg sont tenus d'informer promptement la CRF rattachée au procureur d'État du tribunal d'arrondissement de Luxembourg de leurs soupçons de BC/FT.

315. Ensuite, la DOS est analysée par la CRF. Cette analyse, systématiquement exécutée par un magistrat de la CRF, avec le cas échéant l'assistance de l'analyste financier, consiste en une analyse financière sur la base des éléments de la DOS, d'une consultation des banques de données auxquelles la CRF a accès (voir supra). Outre cette analyse, les autorités luxembourgeoises prennent systématiquement contact avec les CRF étrangères liées aux faits analysés ou aux personnes en cause. Si le soupçon se confirme, le magistrat de la CRF en tant de procureur décide d'ouvrir une enquête préliminaire concernant les infractions résultant des faits et rédige un rapport. Le rapport ainsi établi constitue la base de la procédure pénale. Ensuite, en sa qualité de procureur, le magistrat de la CRF décide des suites à réserver au dossier (enquête préliminaire / information judiciaire) et les qualifie.

316. En pratique, le magistrat qui a reçu et analysé une DOS et décidé de lui donner une suite judiciaire dirige également l'instruction du dossier pénal qui en résulte. Ainsi, les magistrats de la CRF ont véritablement deux casquettes, puisqu'ils reçoivent et analysent les DOS au titre de leurs fonctions au sein de la CRF et, au titre de leurs fonctions de magistrats du Parquet, décident des suites à leur donner et le cas échéant de leur instruction au niveau judiciaire. Il est donc exceptionnel qu'un dossier de la CRF transmis au Parquet soit, sans autre mesure d'enquête, classé sans suite.

317. Il ressort de cette organisation que les magistrats de la CRF cumulent deux fonctions, au titre de la CRF et au titre de leur appartenance au Parquet, et que la distinction entre ces deux fonctions est ténue. Or une CRF et le parquet n'ont pas les mêmes fonctions. Une CRF devrait préalablement au stade judiciaire se concentrer sur les infractions de BC et de FT en vue de leur poursuite, alors que le parquet a pour mission de veiller au respect la loi pénale. L'équipe d'évaluation estime que la séparation entre les fonctions exercées au titre de la CRF et au titre du parquet mériterait d'être plus claire. L'absence de spécialisation de la CRF en matière de BC et de FT doit également être relevée. En effet, eu égard au faible nombre de dossiers dans lesquels l'infraction de blanchiment de capitaux est citée, l'équipe d'évaluation s'interroge sur l'accent LBC/FT mis dans le traitement des DOS par la CRF.

¹⁷ Depuis septembre 2009, un troisième magistrat à temps partiel est affecté à la CRF.

318. De surcroît, outre l'instruction des dossiers pénaux, les magistrats de la CRF sont également en charge de l'exécution et du suivi des demandes d'entraide judiciaire dans lesquelles le blanchiment est libellé par l'autorité requérante ou qui sont en lien avec un dossier de la CRF. Ces deux responsabilités supplémentaires à leurs fonctions d'agents de la CRF réduisent d'autant plus des effectifs de la CRF. Selon les autorités du Luxembourg, l'exécution de commissions rogatoires internationales constitue pour le magistrat de la CRF une source d'information supplémentaire en matière de respect par le professionnel de ses obligations en matière de LBC/FT qui lui permet d'engager les procédures adéquates en vue de la poursuite de l'infraction visée à l'article 9 de la LCB/FT. La CRF a présenté deux exemples à l'appui de cette affirmation.

Procédure de déclaration des opérations suspectes

319. Les travaux préparatoires relatifs aux lois du 11 août 1998 et du 12 novembre 2004 précisent que : « *le professionnel n'a pas à rechercher ni si l'indice de blanchiment est suffisamment concluant pour y asseoir une enquête, voire une poursuite, ni quelle est l'infraction primaire susceptible d'être à la base d'une éventuelle opération de blanchiment, ni si les conditions d'une poursuite sont données. Cette recherche appartient à l'autorité chargée de traiter les informations reçues* ». Ainsi, « *la démarche du professionnel ne devra pas consister à procéder à une analyse approfondie des faits qui lui semblent douteux, ni à procéder à une qualification pénale de ces faits qui elle est réservée aux autorités judiciaires* ». Les autorités Luxembourgeoises ont indiqué que les recommandations faites par la CRF aux professionnels correspondent aux idées exprimées dans les travaux préparatoires des lois et apparaissent d'ailleurs dans les circulaires que la CRF émet à l'intention des professionnels.

320. Un formulaire standardisé a été élaboré et communiqué aux professionnels, qui l'utilisent pour transmettre les DOS à la CRF. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué, sans que la situation soit envisagée par la loi, que lorsque la déclaration est jugée urgente par l'entité déclarante, notification est faite à la CRF par téléphone. Cette notification est dans la pratique toujours suivie d'une déclaration écrite. Les DOS reçues par la CRF sont enregistrées dans une base de données accessible uniquement par le personnel de la CRF. Il n'existait pas au moment de la visite sur place de système électronique de déclaration des opérations, mais la CRF travaillait à la mise en place d'un système permettant d'importer dans la base de données de la CRF les éléments des DOS transmise par une institution financière, dont l'activité principale est la prestation de services de paiement par Internet. Les autorités luxembourgeoises ont informé l'équipe d'évaluation après la visite sur place qu'en juin 2009 a été déployée, au niveau de la CRF, une application informatique permettant la mise en place de la déclaration sous forme électronique et la saisie semi automatique des données dans la base de données de la CRF. La CRF a indiqué que d'autres améliorations du système informatique de la CRF sont également en phase d'étude, de développement ou sur le point d'être déployées. Elles permettront l'adaptation du logiciel au nouvel environnement législatif.

321. Outre la transmission des DOS par voie électronique, il apparaît que dans la pratique, les modalités des DOS à la CRF varient quelque peu s'agissant du prestataire de services de paiement sur Internet. En effet, il a été rapporté à l'équipe d'évaluation que cet établissement, en accord la CRF classe ses DOS par ordre de priorité en fonction de l'infraction sous-jacente supposée. Ainsi depuis l'entrée en vigueur de la LCB/FT dans sa version de 2008, des déclarations d'opération suspectées d'être liées aux infractions sous-jacentes de contrefaçon et faux ont été adressées à la CRF dans un format électronique, alors que les DOS susceptibles d'être liées à d'autres infractions sous-jacentes et considérées comme étant plus sérieuses sont portées à la connaissance de la CRF par la voie traditionnelle du facsimile. Les autorités du Luxembourg ont justifié cette manière de procéder par le nombre élevé de DOS de moindre valeur concernées (environ 300 DOS de janvier à mai 2009, date de la visite sur place et un montant par déclaration de quelques EUR à quelques centaines d'euro mais toujours inférieur à EUR 1 000). La CRF a

reconnu lors de la visite sur place qu'en attendant la mise en place du logiciel¹⁸ de déclaration sous forme électronique ne pas analyser ces déclarations car elles présentent, selon elle, peu de risques et que si elle analysait l'ensemble de ces DOS, elle serait submergée. Dans ce cas, la CRF se contente donc d'ajouter les éléments des DOS à sa base de données et à contacter la cellule de renseignement financier du pays où l'infraction primaire est soupçonnée avoir eu lieu. Comme cela a été mentionné plus haut, la récente mise en place d'un système de déclaration électronique et le chargement semi-automatique des DOS permet désormais l'analyse de toutes les DOS transmises par cet établissement. Les autorités luxembourgeoises ont affirmé être en train de travailler à la mise en place qu'un logiciel permettant la déclaration électronique et que le prestataire de services de paiement sur internet quant à lui développe son logiciel afin de rencontrer les exigences de la déclaration électronique. Il n'en demeure pas moins qu'au moment de la visite sur place, la CRF ne remplissait pas ses fonctions d'analyse des DOS transmises par un établissement sous forme électronique, car elles présenteraient peu de risques (voir les statistiques ci-après, l'établissement y est identifié comme "établissement de banque électronique"), ce qui concerne un nombre considérable de DOS par rapport au total. De sorte que la CRF n'est pas en mesure d'identifier à plus grande échelle des opérations de BC/TF qui seraient liées entre elles et qui ressortirait de ces DOS considérées par hypothèse comme présentant un faible risque. L'équipe d'évaluation note à cet égard que la CRF indique dans sa circulaire sur la déclaration des opérations suspectes que l'approche fondée sur le risque ne joue pas dans la mise en œuvre de cette obligation.

322. Certaines institutions financières, avant l'extension de la liste des infractions primaires par la loi du 17 juillet 2008, analysaient les transactions suspectes afin de s'assurer que les faits étaient bien couverts par la législation luxembourgeoise. Le récent élargissement des infractions primaires est considéré par les professionnels rencontrés par l'équipe d'évaluation comme un moyen simplifiant leur obligation de déclaration des opérations suspectes. En effet, ils estiment avoir moins de recherches et de contrôles à effectuer qu'auparavant et déclarent par conséquent plus d'opérations. Les représentants du secteur privé rencontrés par l'équipe d'évaluation lors de la visite sur place ont indiqué que la plupart des DOS trouveraient leur origine dans la publication dans la presse d'informations sur les clients indiquant leur implication dans la commission d'infractions sous-jacentes. Ceci est confirmé par la CRF qui dans ses rapports annuels pour 2007 et 2008 indiquent que les éléments qui génèrent le soupçon à la base des DOS sont « *les informations sur des enquêtes pénales en cours ou des décisions judiciaires révélées par la presse, informations trouvées dans certaines banques de données privées, plus rarement, informations rassemblées par une entreprise privée d'enquête de notoriété puis le comportement atypique du client et les opérations complexes sans justification économique* ».

Déclarations d'opérations suspectes

Déclarant	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Établissements de crédit	113	265	375	411	470	387	375	452	636	3484
- hors banque électronique	113	265	375	411	470	387	375	340	383	3119
- dont banque électronique	0	0	0	0	0	0	0	112	253	365
Autres professionnels du secteur financier	5	15	34	27	43	33	45	50	45	297
Assurances	12	49	95	60	43	28	41	26	27	381

¹⁸ Les autorités luxembourgeoises ont indiqué qu'un tel logiciel a été déployé à partir de septembre 2009.

Déclarant	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Notaires	0	0	0	1	3	4	4	0	1	13
Réviseurs d'entreprises	1	12	7	4	3	13	6	4	8	58
Experts comptables	0	3	4	5	16	19	11	17	25	100
Casinos	1	0	0	0	0	0	1	3	7	12
Agents immobiliers	0	0	0	0	0	2	1	0	1	4
Avocats	0	0	0	0	0	3	1	0	2	6
Conseil économiques et fiscaux	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Marchands de biens de valeur	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2
Total	132	344	515	508	578	491	486	552	752	4358

**Nombre de dossiers CRF connaissant des suites judiciaires
(enquêtes préliminaire/information judiciaire)**

Année	2003/2004	2005/2006	2007	2008
Nombre de DOS	1,086	977	552	752
Procédure pénales ouvertes pour des infractions sous-jacentes	Non renseigné	Non renseigné	Non renseigné	87 Soit 11,57% des DOS
Procédure pénales ouvertes pour BC	19 soit 1,75% des DOS	15 soit 1,53% des	13 soit 2,35% des DOS	17 soit 2,26% des DOS
Procédure pénales ouvertes pour FT	0	0	0	0
Condamnations pour BC	1	1	4	0
Acquittements pour BC	0	2	1	3

323. Le nombre de dossiers atteignant le stade judiciaire, par rapport au nombre total de DOS reçues, est extrêmement faible. La CRF ne conserve de statistiques sur les dossiers ayant pour base une DOS et ayant donné lieu à une procédure pénale pour une infraction autre que le BC que depuis 2008.

324. Lorsque l'analyse effectuée par la CRF est concluante, un *Rapport d'information Essentiel* qui décrit les faits ainsi que le résultat des vérifications et de l'analyse purement financière est rédigé. Sur la base de ce rapport, le procureur décide des faits qui seront poursuivis et sous quelle qualification pénale. Un nouveau dossier relatif à l'enquête préliminaire est ouvert par le Parquet, il est accessible à l'ensemble du parquet. Le dossier original contenant la DOS reste au niveau de la CRF, et uniquement accessible par ses agents.

325. En application des dispositions de l'article 5(3) de la LCB/FT, le procureur d'État (la CRF) peut donner l'instruction de ne pas exécuter la ou les opérations en rapport avec la transaction (la transaction faisant l'objet d'une déclaration d'opération suspecte) ou avec le client et ainsi bloquer les fonds pendant une période de trois mois. Voir également Recommandation 3, supra.

326. La CRF accuse réception des DOS en principe sous trois jours ouvrables, et indique le numéro qui lui est assigné et le nom du procureur qui en a la charge. Les représentants du secteur privé rencontrés par l'équipe d'évaluation ont indiqué que la CRF fait régulièrement des commentaires informels sur les DOS transmises. Le feedback général de la CRF est disponible dans son rapport désormais annuel (avant 2007, le rapport était bisannuel). Les autorités du Luxembourg ont indiqué que la CRF n'informe systématiquement les entités déclarantes que lorsque le soupçon n'a pas pu être confirmé. Lorsque le

soupçon est confirmé, le professionnel n'est donc pas informé des suites du dossier, ou alors indirectement par le biais d'une ordonnance de perquisition et de saisie par exemple. Les professionnels rencontrés durant la visite sur place, ont indiqué que la CRF n'informe pas toujours les institutions déclarantes des suites données à chacune de leurs déclarations, y compris lorsque le soupçon n'est pas confirmé.

327. En relation avec la mise en œuvre de la loi LCB/FT, la CRF a émis les circulaires suivantes à l'attention des professionnels en vue de préciser leurs obligations en la matière :

- Circulaire CRF du 13 mars 2006 adressée aux marchands de biens de grande valeur
- Circulaire CRF du 10 mars 2006 adressée aux notaires
- Circulaire CRF du 15 février 2006 adressée aux entreprises d'assurance-vie
- Circulaire CRF du 15 février 2006 adressée aux agents immobiliers
- Lettre CRF du 22 décembre 2005 adressée au Casino (il n'y a qu'un casino au Luxembourg)

328. Ces circulaires détaillent pour les différentes catégories de professionnels, leurs obligations en matière d'identification, de conservation des données, de contrôle interne, de déclaration des opérations suspectes supérieures à EUR 15 000, la procédure de déclaration et les coordonnées de la CRF, ainsi enfin que quelques exemples d'activités suspectes.

329. Par les circulaires CRF 04/07 et 04bis/07 du 6 mars 2007 un formulaire de déclaration à la CRF a été diffusé aux professionnels. La diffusion aux professionnels du formulaire a été assurée par le biais lettre circulaire et des indications dans la presse. En outre, le formulaire, annexé au rapport d'activité 2007, est disponible sur Internet.

330. L'entrée en vigueur des lois du 17 novembre 2008 fut suivie d'une circulaire CRF 20/08 du 12 novembre 2008 « *horizontale* » destinée à tous les professionnels et consacrée à la mise en œuvre de l'article 5 de la LCB/FT. Cette circulaire est accompagnée d'un nouveau formulaire de déclaration qui remplace la circulaire CRF 04/07 et CRF 04bis/07. La circulaire CRF 20/08 remplace la circulaire du 12 mai 1993 et met à jour les circulaires aux professionnels susvisés en ce qui concerne l'obligation de coopération avec la CRF. Une lettre circulaire et une mention dans la presse à destination de professionnels ont renvoyé au nouveau site Internet de l'Administration Judiciaire où la circulaire et le modèle de déclaration sont accessibles au public. Des contacts avec des organisations professionnelles ont permis une large diffusion des informations contenues dans cette circulaire.

331. Les Chambres de Commerce ont été utilisées afin d'assurer une circulation efficace des circulaires aux agents immobiliers et aux marchands de grande valeur.

332. La CRF a également indiqué être active auprès du secteur privé, ce que certains des représentants rencontrés par l'équipe d'évaluation ont confirmé, en lui fournissant des orientations et lorsque c'est possible en participant à leurs réunions. Cette coopération n'est toutefois pas formalisée. La CRF a enfin mentionné avoir coopéré avec les autorités de supervision du Luxembourg dans la préparation des circulaires qu'elles ont émises.

333. Des exemples indiquant diverses participations de la CRF sont fournis dans ses rapports annuels. Ainsi par exemple en 2007 et 2008, des membres de la CRF ont dispensé des formations notamment auprès de professionnels du secteur de l'assurance-vie, du secteur bancaire et des réviseurs d'entreprises. Ils ont également fait des interventions à l'intention du secteur privé et des organismes de représentation du

secteur privé, tels que l'Association des banques et banquiers, Luxembourg ou l'Association luxembourgeoise des *compliance officers*.

Accès aux informations financières, administratives et pénale

334. La CRF faisant partie intégrante du parquet de Luxembourg, les informations judiciaires et de poursuite sont accessibles directement que ce soit en matière d'affaires nationales (dossiers de la chaîne pénale, casier judiciaire) ou internationales (fichiers relatif aux demandes d'entraide judiciaire internationale en matière pénale). Il y a lieu de relever que la CRF ayant une compétence territoriale nationale pour le pays entier, elle dispose également d'un accès direct aux informations détenues par le parquet de l'arrondissement judiciaire de Diekirch (chaîne pénale et fichier des demandes d'entraides judiciaires internationales en matière pénale).

335. Les informations policières sont fournies à la CRF par le membre du Service de Police Judiciaire-section anti-blanchiment, plus spécialement affecté au support de la CRF (accès indirect). L'officier de police recherche par exemple si la personne faisant l'objet de la DOS a fait récemment l'objet d'une plainte à la police, de recherches par la police ou est recherchée par Interpol, mais n'a pas encore été relevée dans la base de données des autorités de poursuite (parquet de Luxembourg ou de Diekirch). D'après la CRF, ce procédé est très efficace et la réponse est fournie le jour même de la demande.

336. En ce qui concerne l'accès aux données (administratives) autres que celles des bases de données du procureur d'État, l'article 48-24 la loi du 5 juin 2009 a remplacé l'article 1.4. de la loi du 22 juillet 2008 relative à l'accès des magistrats et officiers de police judiciaire à certains traitement de données à caractère personnel mis en œuvre par des personnes morales de droit public a complété le Code d'instruction criminelle de la manière suivante :

«(1) Dans l'exercice de ses missions, le procureur d'État, ainsi que les officiers de police judiciaire agissant sur son instruction, ont accès direct, par un système informatique, aux traitements de données à caractère personnel suivants:

- 1. le registre général des personnes physiques et morales créé par la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales;*
- 2. le fichier relatif aux affiliations des salariés, des indépendants et des employeurs géré par le Centre commun de la sécurité sociale sur base de l'article 321 du Code des assurances sociales, à l'exclusion de toutes données relatives à la santé;*
- 3. le fichier des étrangers exploité pour le compte du service des étrangers du ministre ayant l'Immigration dans ses attributions;*
- 4. le fichier des demandeurs d'asile exploité pour le compte du service des réfugiés du ministre ayant l'Immigration dans ses attributions;*
- 5. le fichier des demandeurs de visa exploité pour le compte du bureau des passeports, visas et légalisations du ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions;*
- 6. le fichier des autorisations d'établissement exploité pour le compte du ministre ayant les Classes moyennes dans ses attributions;*
- 7. le fichier des titulaires et demandeurs de permis de conduire exploité pour le compte du ministre ayant le Transport dans ses attributions;*

8. *le fichier des véhicules routiers et de leurs propriétaires et détenteurs, exploité pour le compte du ministre ayant le Transport dans ses attributions;*
9. *le fichier des assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée, exploité pour le compte de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines;*
10. *le fichier des armes prohibées du ministre ayant la Justice dans ses attributions. (2) Les données à caractère personnel auxquelles le procureur d'État, ainsi que les officiers de police judiciaire agissant sur son instruction, ont accès en vertu du paragraphe (1) sont déterminées par règlement grand-ducal.*

(3) *L'accès visé au paragraphe (1) ne peut être exercé que lorsqu'il s'agit de faits qui emportent une peine criminelle ou une peine correctionnelle dont le maximum est égal ou supérieur à deux ans d'emprisonnement.*

(4) *Le système informatique par lequel l'accès direct est opéré doit être aménagé de sorte que:*

- *le magistrat, ou l'officier de police judiciaire agissant sur son instruction, enquêtant sur des faits déterminés ne puisse consulter les traitements de données à caractère personnel visés au paragraphe (1) que pour un motif précis en indiquant son identifiant numérique personnel et l'identifiant numérique propre aux faits déterminés en cause, et*
- *que les informations relatives au magistrat ou à l'officier de police judiciaire agissant sur son instruction ayant procédé à la consultation, les informations consultées, la date, l'heure et la référence aux faits déterminés au sujet desquels la consultation a été effectuée, ainsi que le motif précis de la consultation puissent être retracés. Les données à caractère personnel consultées doivent avoir un lien direct avec les faits ayant motivé la consultation.*

Les consultations se font en fonction de la qualification des faits et des circonstances qui l'entourent et seules les données à caractère personnel strictement nécessaires, dans le respect du principe de proportionnalité, peuvent être consultées.

Par rapport à des faits déterminés, la consultation est réservée au magistrat ou à l'officier de police judiciaire agissant sur son instruction enquêtant sur ces faits.»

337. Quant à la coopération avec les administrations fiscales, en sus de l'article 23 du Cidr, la loi du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération inter-administrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises, règle la matière. En effet, l'article 16 prévoit que : « *l'administration des contributions directes et l'Administration de l'enregistrement et des domaines transmettent aux autorités judiciaires, à leur demande, les informations susceptibles d'être utiles dans le cadre d'une action pénale engagée en matière correctionnelle ou criminelle* » et que « *l'administration des contributions directes et l'Administration de l'enregistrement et des domaines qui, dans l'exercice de leurs attributions, acquièrent la connaissance d'un crime ou d'un délit, sont tenues d'en donner avis sans délai au procureur d'État et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs* ».

Renseignements complémentaires nécessaires

338. L'article 5(1) b) de la LCB/FT permet à la CRF d'obtenir des entités déclarantes des renseignements complémentaires nécessaires pour exercer correctement ses fonctions. Les autorités luxembourgeoises ont affirmé que ces informations doivent être entendues de manière large et en pratique la CRF obtient des documents à l'appui des éléments d'une DOS.

« (1) Les professionnels, leurs dirigeants et employés sont tenus de coopérer pleinement avec les autorités luxembourgeoises responsables de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Sans préjudice des obligations leur incombant à l'égard des autorités de surveillance ou de tutelle respectives en la matière, les professionnels, leurs dirigeants et employés sont tenus:

b) de fournir promptement audit procureur d'État, à sa demande, toutes les informations nécessaires conformément aux procédures prévues par la législation applicable.

L'identité des employés du professionnel ayant fourni les informations ci-dessus, est tenue confidentielle par les autorités susvisées, à moins que sa révélation ne soit indispensable pour assurer la régularité des poursuites en justice ou assurer la preuve des faits formant la base de ces poursuites. »

339. Cette obligation est soutenue par celle prescrite à l'article 4 de la LCB/FT sur l'organisation interne adéquate permettant de répondre de manière rapide et complète à toute demande d'informations des autorités luxembourgeoises responsables de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, tendant à déterminer s'ils entretiennent ou ont entretenu au cours des cinq années précédentes une relation d'affaires avec une personne physique ou morale donnée, et quelle est ou a été la nature de cette relation.

340. La CRF est ainsi habilitée à obtenir non seulement des entités déclarantes, mais également en pratique de tout professionnel soumis au régime de LBC/FT, « *les informations nécessaires* » à l'exercice de ses fonctions. En cas de refus de la part du professionnel, les autorités luxembourgeoises ont indiqué recourir aux pouvoirs de perquisition du juge d'instruction, Voir Recommandation 4, *infra*. En pratique, les institutions financières répondent par écrit généralement dans un délai de 2 à 3 jours aux demandes de la CRF. Ce délai peut être porté à une semaine dans les cas les plus complexes. Si c'est nécessaire, le professionnel peut être convoqué dans les locaux de la CRF afin qu'il réponde à des questions complémentaires.

341. La réponse à toute demande d'information doit intervenir promptement et le défaut de coopération avec la CRF est sanctionné pénalement (article 9 de la LCB/FT), qui dispose que « *sont punis d'une amende de 1 250 EUR à 125 000 EUR ceux qui ont contrevenu sciemment aux dispositions des articles 3 à 8 de la présente loi* ». Cette situation de refus ne s'est jamais présentée.

342. Le terme « *promptement* » a été introduit par la loi du 17 juillet 2008 en raison de la terminologie utilisée par la 3^{ème} directive européenne LBC/FT (2005/60/CE). Il n'est pas défini mais d'après les autorités luxembourgeoises signifie qu'à partir du moment où l'on a connaissance des soupçons, il y a lieu de déclarer « *rapidement* ». En pratique, le temps de réaction dépend de chaque cas d'espèce et du moment où l'institution déclarante dispose d'informations suffisantes pour justifier d'un soupçon.

343. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué que les magistrats de la CRF veillent à la recherche et la poursuite des infractions de manquements intentionnels à l'obligation de déclarer, y compris de déclarer promptement. Des cas ont été détectés notamment (mais non exclusivement) dans le cadre de

l'exécution de commission rogatoire internationale dans lequel le Luxembourg est pays requis. Il est donc veillé au respect de l'obligation de déclarer promptement passivement. Aucune sanction pénale n'a jamais été prononcée pour ce motif.

344. Le nombre de demandes faites par la CRF aux entités assujetties n'est pas comptabilisé. Les représentants de la CRF ont indiqué à l'équipe d'évaluation faire une application de l'article 5 (1) b de la loi LCB/FT dès que l'analyse d'un dossier de la CRF requiert des informations d'assujettis au Luxembourg présentant un lien avec les faits/soupçons analysés, et donc très fréquemment. Les réponses ne sont pas comptabilisées comme déclarations car elles sont intégrées au dossier sur base duquel la demande est opérée.

Diffusion des renseignements

345. Le procureur d'État de Luxembourg exerce à la fois les fonctions de CRF et celle d'autorité qui dirige les enquêtes préliminaires et les poursuites pénales.

346. Ainsi, les renseignements financiers issus de l'analyse de la CRF, s'ils sont pertinents servent de base à l'enquête préliminaire ou à l'information judiciaire. Il n'y a pas véritablement de divulgation de l'information mais utilisation à des fins de recherche et de poursuite des infractions, y compris, mais pas uniquement, celles de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Le procureur d'État n'est en outre pas tenu à une règle de spécialité (du moins en ce qui concerne les renseignements reçus en application de l'article 5 de la LCB/FT) et peut partant poursuivre toute infraction qui est révélée par l'analyse de la déclaration de soupçon, qu'il s'agisse ou non de l'infraction de blanchiment de capitaux ou d'une infraction primaire.

347. En pratique, le magistrat de la CRF dresse un rapport de ses constatations et vérifications qui sert de base au dossier répressif. Pour les dossiers qui n'impliquent pas d'autres informations que celles contenues dans une déclaration, une copie de la déclaration, dont le nom des signataires a été masqué, sert de base au dossier répressif.

348. Les informations obtenues de CRF étrangères ne sont utilisées à des fins judiciaires qu'après autorisation expresse de la CRF dont elles émanent.

Indépendance autonomie opérationnelles

349. La CRF étant un service au sein du parquet de Luxembourg, elle dispose de l'autonomie dont dispose le pouvoir judiciaire dans un État de droit basé sur le principe de la séparation des pouvoirs, sous la réserve de l'article 19 du Code d'instruction criminelle qui permet au Ministre de la Justice d'enjoindre au procureur d'État d'engager des poursuites pénales et de l'article 20 du même code qui donne au procureur général d'État l'autorité sur tous les officiers du ministère public et les mêmes prérogatives que celle du Ministre de la justice énoncées ci-avant.

350. Il a été indiqué à l'équipe d'évaluation que la CRF ne reçoit pas d'instructions ni ne subit d'influence de la part du procureur d'État et qu'au plan opérationnel, la CRF n'a jamais subi aucune influence. Toutefois, en raison du rattachement de la CRF au Parquet du tribunal de Luxembourg, celle-ci rend compte directement au procureur d'État et à son adjoint dans le cadre des fonctions exercées par les magistrats de la CRF au titre de leur appartenance au parquet, à savoir les décisions de poursuivre ou de classer un dossier et le traitement des demandes d'entraide internationale. L'objectif du parquet consiste à veiller au respect de la loi pénale, celui de la CRF devrait être spécialement les infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Si ces deux objectifs ne sont pas incompatibles, ils ne couvrent pas exactement le même champ. L'équipe d'évaluation est d'avis que plus de spécialisation de la

CRF sur les seules infractions de BC et de FT augmenterait son efficacité, mais aurait également un impact sur la suite de la chaîne. Ce serait donc tout le système qui verrait son efficacité augmenter.

351. La CRF ne dispose pas de budget distinct de celui des services judiciaires, inscrit au budget de l'État du Luxembourg et qui s'élève à plus de 65 millions d'EUR. De plus, un poste spécial est prévu pour le réseau informatique européen des CRFs.

Protection des informations

352. Les informations dont dispose la CRF sont couvertes par le secret professionnel (article 458 du Code pénal). Seule une ordonnance de perquisition et de saisie émanant d'un juge d'instruction ou un jugement d'un tribunal compétent peut être de nature à contraindre la CRF à révéler des informations détenues. Si cette situation se présente et que le dossier de la CRF contient des informations obtenues d'autres CRF, alors ces dernières sont informées et leur consentement à une divulgation est recherché.

353. En outre, ces informations sont conservées dans un système informatique séparé de celui du parquet de Luxembourg, non interconnecté, ni relié à Internet, sécurisé auxquels seuls les membres de la CRF et le membre de la section anti-blanchiment du Service de Police Judiciaire ont accès. Bien que les locaux de la CRF soient situés dans ceux du parquet, seuls les personnels de la CRF ont accès aux locaux et aux informations que la CRF détient.

354. Dans l'échange d'informations avec l'étranger, la CRF utilise prioritairement le FIU.NET ou l'Egmont Secure Web qui sont des systèmes d'échange d'informations sécurisés.

Rapport annuel : statistiques, typologies et tendances

355. Depuis 2007, la CRF publie chaque année un rapport d'activités comprenant un chapitre 1) sur les statistiques, 2) sur les poursuites judiciaires en matière de blanchiment, de financement du terrorisme et de non respect des obligations professionnelles, 3) sur les typologies de blanchiment et de manquement aux obligations professionnelles, 4) sur la coopération internationale de la CRF et 5) sur les activités de la CRF. Le rapport contient des annexes sur les lois, règlements et recommandations intervenus dans l'année sous analyse en la matière.

356. Avant 2007, ces rapports étaient publiés bi-annuellement. Tous sont accessibles électroniquement sur le site internet du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg¹⁹. Le rapport annuel de 2008 est accessible sur le site Internet de l'Administration judiciaire²⁰.

357. Le rapport de 2007 présente des graphiques et tableaux appuyant les informations. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué que leur nouveau système informatique utilisé ne peut pas générer toutes les données statistiques nécessaires à la préparation de ce rapport annuel, ce qui implique que certaines d'entre elles sont collectées et compilées manuellement par le personnel de la CRF.

358. Parmi les statistiques des rapports annuels antérieurs à 2008, celles concernant le nombre de DOS donnant lieu à une enquête, des poursuites et une condamnation pour blanchiment de capitaux, financement du terrorisme et concernant les infractions sous-jacentes ne sont pas disponibles. Le rapport annuel de 2008 renseigne le nombre de DOS qui ont donné lieu à des procédures pénales et le nombre de décisions judiciaires intervenues en matière de blanchiment dans l'année. Les statistiques disponibles dans les rapports annuels prêtent à confusion et sont difficiles à lire et à comprendre. Ainsi par exemple,

¹⁹ www.gouvernement.lu/dossiers/justice/crf/index.html

²⁰ www.justice.public.lu

plusieurs chiffres différents sont utilisés tout au long des rapports notamment le nombre de DOS reçues par la CRF et les données ne semblent pas correspondre d'un tableau à un autre, c'est notamment le cas des statistiques sur l'origine des personnes visées par les DOS.

359. La partie sur les typologies du rapport annuel de 2007 est divisée en deux sous-parties "Typologie de soupçon de blanchiment" et "Typologie de manquement aux obligations professionnelles". Y sont décrits les exemples rencontrés par la CRF pendant la période sous revue, avec des éléments de compréhension indiquant en quoi l'exemple s'insère dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Toutefois, cette section du rapport ne fournit pas de classification systématique des méthodes et tendances du blanchiment de capitaux au Luxembourg et dans le reste du monde, ce qui faciliterait la compréhension des cas par le lecteur. Le rapport pour 2008 liste pour chaque cas les "indices typologiques" qui sous forme de tirets indiquent les liens avec le BC/FT.

Adhésion au Groupe Egmont.

360. La CRF luxembourgeoise fait partie du Groupe Egmont depuis la création de celui-ci en 1995. En 2007, la CRF luxembourgeoise a notifié son adhésion aux termes de la Charte du Groupe Egmont et a intensifié sa participation aux travaux du Groupe Egmont dans le cadre du groupe de travail juridique.

Mécanismes d'échange d'informations entre CRF

361. La CRF a mis en œuvre la « déclaration de mission » du groupe Egmont et les « *Principes pour l'échange d'informations entre cellules de renseignements financiers pour les cas de blanchiment d'argent* ». Il n'est cependant pas possible d'évaluer indépendamment de l'information fournie du Luxembourg, la qualité des informations échangées avec des CRF étrangères car une telle information n'a pas été fournie par les pays étrangers.

362. L'échange d'informations se fait sur base de l'article 26-2 du Code d'instruction criminelle, donc sur base de réciprocité, un accord de coopération (MOU) n'est pas un préalable nécessaire à la coopération.

« Dans le cadre de la coopération internationale pour la lutte contre le blanchiment ou le financement du terrorisme instituée par des traités internationaux auxquels le Grand-Duché est partie ou moyennant réciprocité, le procureur d'État peut communiquer aux autorités d'un autre État responsables de la lutte contre le blanchiment ou le financement du terrorisme, des informations sur des actes de blanchiment ou de financement du terrorisme tels que définis aux articles 506-1 et 135-5 du Code pénal ainsi qu'à l'article 8-1 de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie. Cette communication ne peut se faire que sous la réserve que les autorités réceptrices n'utilisent les informations transmises qu'aux seules fins de lutte contre le blanchiment ou le financement du terrorisme et aux condition que ces informations tombent sous le secret incombant à l'autorité qui les reçoit et que celle-ci ne les communique à de tierces personnes ou à une autre autorité qu'après avoir recueilli l'accord exprès du procureur d'État de Luxembourg. »

363. Par ailleurs, outre des règles internes (notes du 8 novembre 2001 et du 7 janvier 2009) de fonctionnement de la CRF, les membres de celle-ci mettent en œuvre la décision Conseil 2000/642/JAI du 17 octobre 2000 relative aux modalités de coopération entre les cellules de renseignement financier des États membres en ce qui concerne l'échange d'informations et de façon plus générale les principes dégagés par le Groupe Egmont. Par ailleurs, un effort particulier quant au retour d'information aux CRF étrangères quant à l'utilité de la coopération a été engagé.

Efficacité

364. Il apparaît qu'au moment de la visite sur place, les DOS de l'une des institutions financières étaient effectuées en fonction de l'infraction sous-jacente, estimée par l'établissement déclarant et que nombre de ces DOS (celles faites sous forme électronique, car elles présenteraient peu de risques) ne faisait l'objet d'aucune analyse de la part de la CRF, puisque celle-ci estimait sans autre considération que les opérations rapportées ne présentaient que peu de risque dans la mesure où elles portaient sur de faibles montants. Or l'analyse constitue la première fonction et essentielle d'une CRF. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué que depuis la visite sur place des mesures afin de remédier à cette défaillance ont été introduites.

365. En ce qui concerne les DOS reçues des autres professionnels, l'équipe d'évaluation doute, en l'absence de principe de spécialité opposable à la CRF, que l'analyse se concentre autant qu'elle le devrait sur les infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. En effet, parmi les DOS reçues et analysées, seule une minorité libellant l'infraction de blanchiment est transmise au niveau pénal. De plus, le magistrat qui décide des suites à donner à une DOS, s'il appartient bien à la CRF, agit à ce moment en tant que membre du parquet dans l'objectif de la poursuite de toute infraction et non en tant que membre de la CRF dont la mission est la poursuite des infractions de BC et de FT.

366. Les statistiques sur le nombre d'enquêtes, le nombre de poursuites et *a fortiori* de condamnation est extrêmement bas par rapport au nombre total de DOS reçues. De plus, peu d'effectifs sont alloués à la CRF pour remplir ses missions et les magistrats de la CRF occupent également d'autres fonctions au sein du Parquet : enquêtes et exécution des demandes d'entraide judiciaire. S'agissant du retour d'information de la CRF vers les assujettis, il fait principalement par le rapport annuel et n'est pas systématique après chaque DOS. Pour l'ensemble de ces raisons, l'équipe d'évaluation doute de l'efficacité du système actuel.

Recommandation 30

Ressources

367. La CRF était composée au moment de la visite sur place, sous la direction du procureur d'État et d'un procureur-adjoint, de 2 magistrats à temps plein dont l'un coordonne les activités opérationnelles de la CRF et de 2 magistrats à mi-temps. Ces magistrats sont assistés par un analyste financier à temps plein et un commissaire du Service de Police Judiciaire présent à temps partiel. L'analyste financier assiste les magistrats de la CRF dans l'analyse des dossiers complexes transmis à la CRF. Son analyse permet notamment de dégager des liens avec les professionnels de la place ou vers d'autres pays. La CRF dispose également d'une secrétaire chargée, outre ses tâches de secrétariat, de l'encodage des dossiers dans le système informatique de la CRF. La CRF a indiqué qu'elle allait se voir affecter un second analyste financier afin d'épauler les magistrats dans leurs travaux d'analyse des DOS. Au moment de la visite sur place, la CRF comptait donc 7 personnes²¹, dont 6 (les deux magistrats à temps plein, deux magistrats à temps partiel, le commissaire du Service de Police Judiciaire, également à temps partiel et l'analyste) ont des fonctions opérationnelles. La CRF n'a pas indiqué manquer de ressources et les estime suffisantes pour mener à bien ses fonctions.

368. L'équipe d'évaluation ne partage pas cette opinion eu égard à l'importance du secteur financier, au nombre de DOS (environ 1 000 en 2008, soit 250 par an et par magistrat de la CRF, y compris les deux

²¹ Les autorités luxembourgeoises ont précisé qu'en septembre 2009, un magistrat supplémentaire à temps partiel a été affecté à la CRF, portant ainsi ses effectifs à 8 personnes (les deux magistrats à temps plein, trois magistrats à temps partiel, le commissaire du Service de Police Judiciaire, également à temps partiel et l'analyste).

magistrats exerçant à temps partiel) et à l'absence systématique d'analyse de certaines DOS au moment de la visite sur place. De plus, au sein du parquet, les magistrats de la CRF sont ceux qui s'occupent plus particulièrement des affaires pénales de blanchiment et de financement de terrorisme et ils suivent également les demandes d'entraide judiciaire internationales dans lesquelles le blanchiment a été libellé par l'autorité requérante ou pour celles qui sont la résultante d'une coopération entre CRF antérieure à la demande d'entraide. Cette pratique peut avoir l'avantage d'une certaine cohérence, cependant, elle détourne les magistrats affectés à la CRF de leurs missions au profit des tâches du Parquet.

369. En ce qui concerne les moyens techniques, la CRF dispose d'une base de données sécurisée. La base de données actuellement en place permet la gestion des dossiers ouverts par la CRF et l'élaboration de certaines des statistiques développées dans le cadre des rapports d'activités de la CRF. Sous la direction du procureur général d'État, un comité de pilotage informatique CRF se réunit régulièrement et des suggestions d'amélioration du système sont à l'étude. Ce comité n'est pas favorable à la mise en place d'un système électronique de DOS, notamment en raison des coûts importants qu'il impliquerait et par la nécessité d'assurer la sécurité de la base de données de la CRF (absence de connexions extérieures directe/indirecte). L'équipe d'évaluation estime cependant qu'un tel système serait utile en raison du nombre de DOS traitées manuellement par la seule secrétaire et de l'augmentation attendue du nombre de DOS, qui devrait atteindre 2 500 à 3 000 DOS en 2009.

370. L'organisation mise en place permet ainsi aux magistrats de la CRF de diriger ou de suivre l'évolution d'un dossier depuis la déclaration de soupçon jusqu'à la condamnation pénale ou à l'exécution de la demande d'entraide judiciaire internationale, ce qui assure une cohérence dans le traitement au niveau du renseignement financier puis au niveau de la procédure pénale. Cependant, elle leur impose de nombreuses missions, dont certaines peuvent être prenantes, comme l'instruction d'un dossier pénal et par conséquent détourner les magistrats des missions de la CRF.

Intégrité et compétences

371. Les normes de confidentialité de la CRF sont très strictes et pénalement sanctionnées par l'article 458 du Code pénal, sans préjudice des poursuites disciplinaires. L'article 458 dispose que : « *les médecins, chirurgiens, officiers de santé, pharmaciens, sages-femmes et toutes autres personnes dépositaires, par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où ils sont appelés à rendre témoignage en justice et celui où la loi les oblige à faire connaître ces secrets, les auront révélés, seront punis d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 500 EUR à 5.000 EUR* ». L'équipe d'évaluation n'a toutefois pas obtenu d'informations quant au type de vérifications réalisées avant l'engagement d'un nouveau membre du personnel. Les autorités luxembourgeoises ont affirmé s'appuyer sur les qualités professionnelles du candidat; notamment en matière économiques et financières, et leur expérience professionnelle.

Formation

372. Les magistrats de la CRF font partie intégrante de la section économique et financière du parquet et sont partant spécialisés en matière d'enquêtes et de poursuites dans les matières financières. Leur formation continue spécifique en matière de lutte anti-blanchiment est assurée par le fait qu'ils participent activement aux travaux du GAFI, du Groupe Egmont et de la plateforme des CRF européennes. Une réunion de « *débriefing* » est organisée systématiquement après chacune de ces réunions, afin d'informer les autres membres de la CRF des éléments importants qui ont été relevés. Ils participent également en tant qu'intervenant lors de conférences organisées en la matière. La formation en tant que telle est organisée de façon continue. Les autorités du Luxembourg n'ont pas fourni plus d'éléments s'agissant des sujets abordés lors des formations et du nombre de formations dispensées. Chaque nouveau membre reçoit une formation en interne, qui consiste à partager les connaissances du magistrat coordinateur en matière de

LBC/FT, y compris sur les typologies et les cas pendants. Quant à l'expérience professionnelle des membres actuels de la CRF, le magistrat coordinateur bénéficie d'une expérience de près de 10 ans, le second magistrat à temps plein étant affecté à la CRF depuis 2004.

373. En ce qui concerne le Commissaire plus spécialement affecté à la CRF qui a rejoint le service anti-blanchiment du Service de Police Judiciaire en 2001, l'étroite coopération avec les magistrats assurent sa formation continue en la matière.

374. Toutefois, il est nécessaire que la CRF mette à jour ses connaissances en matière de tendances et techniques du BC/FT, en particulier s'agissant de la détection des cas, et une politique claire et formelle de formation devrait être adoptée.

2.5.2 *Recommandations et commentaires*

375. Il ressort de la visite sur place que le personnel de la CRF du Luxembourg est très motivé par l'objectif de sa mission et habité du désir de priver les criminels de biens mal acquis. Cependant, si la CRF est compétente en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme, elle fait partie intégrante du Parquet et semble se comporter comme un service spécialisé en matière de criminalité économique et financière plus que comme une cellule spécialisée en charge de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

376. Les professionnels ont l'obligation de rapporter à la CRF toute opération qu'ils estiment suspecte. Mais pour l'une des institutions assujetties, les DOS étaient faites au moment de la visite sur place en fonction de l'infraction sous-jacente estimée par l'institution et la CRF ne faisait pas ensuite d'analyse de certaines de ces DOS (celles transmises sous forme électronique, car elles présenteraient peu de risques), qui préjugent du faible risque des opérations, jugées douteuses par l'institution financière, en raison de leur faible montant. Ces DOS représentaient au moment de la visite sur place une part importante de toutes celles faites par les établissements de crédit. Cette situation est contraire à l'esprit des normes du GAFI, voire à celui de la loi LCB/FT, et entame également la qualité de l'ensemble du système dans la mesure où l'analyse des opérations suspecte est essentielle et conditionne la mise en marche du volet répressif.

377. En ce qui concerne les informations financières, l'article 5(1) b de la loi LCB/FT permet à la CRF de demander aux entités déclarantes les informations financières nécessaires pour exercer ses fonctions. La CRF ne comptabilise pas le nombre de demandes faites aux entités assujetties à ce titre.

378. Le procureur d'État de Luxembourg exerce à la fois les fonctions de CRF et celle d'autorité qui dirige les enquêtes préliminaires et les poursuites pénales. Ainsi, les renseignements financiers issus de l'analyse de la CRF, s'ils sont pertinents servent de base à l'enquête préliminaire ou à l'information judiciaire. Il n'y a donc pas véritablement de divulgation de l'information mais utilisation à des fins de recherche et de poursuite des infractions. Le nombre d'enquêtes ouvertes suite à une DOS est extrêmement faible, ce qui une fois encore soulève des questions quant à l'accent LBC/FT mis dans le traitement des DOS par la CRF.

379. En raison de sa situation au sein même du Parquet et du rattachement hiérarchique direct au procureur d'État et à son adjoint, la CRF paraît conduire la politique du Parquet. En effet, les magistrats affectés à la CRF prennent en tant que procureur la décision de poursuivre dans les dossiers établis sur la base des DOS et ce, conformément aux objectifs du Parquet qui consistent à poursuivre toutes les infractions et non à se concentrer sur celle de blanchiment de capitaux. La distinction entre ces deux rôles différents tenus par les magistrats de la CRF devrait être clarifiée.

380. Les normes de confidentialité de la CRF sont strictes et pénalement sanctionnées par l'article 458 du Code pénal, sans préjudice des poursuites disciplinaires. L'équipe d'évaluation n'a pas obtenu des

précisions sur les vérifications / enquêtes qui seraient conduites préalablement à l'embauche de nouveaux personnels.

381. S'agissant du rapport de la CRF, il est depuis 2007 publié tous les ans, ce qui constitue un progrès important. Cependant, avant le rapport de 2008 des statistiques essentielles y faisaient défaut, notamment celles indiquant le nombre de déclarations ayant donné lieu à une enquête, des poursuites et une condamnation, et la présentation des statistiques prête à confusion, ce qui rend par conséquent leur lecture et interprétation difficiles pour les établissements et professionnels qui voudraient comprendre globalement la suite des déclarations.

382. La partie consacrée aux typologies n'est qu'une collection de cas, sans véritable analyse, ni indication des méthodes et tendances. Une amélioration du rapport annuel de 2008 consiste à faire apparaître pour chaque cas les "indices typologiques".

383. S'agissant du groupe Egmont, le Luxembourg a adopté sa déclaration de mission. Cependant, au regard de ce qui précède, des questions quant à sa mise en application en pleine conformité peuvent se poser.

384. La CRF dispose de 6 personnes en charge des tâches opérationnelles, le recrutement d'une septième personne est bienvenu mais l'équipe d'évaluation doute que cela soit suffisant au regard des nombreuses fonctions supplémentaires des magistrats de la CRF (instructions des dossiers pénaux et coopération internationale) et du nombre de DOS, ainsi que de l'augmentation du nombre de DOS attendue.

385. Eu égard à leur profession et à leur expérience antérieure, les compétences et l'intégrité des personnels de la CRF et des magistrats n'est pas discutable. Toutefois, une formation systématique, organisée et mise à jour régulièrement en matière de LBC/FT doit être mise en place.

386. Il est recommandé que le Luxembourg :

- distingue clairement les fonctions de la CRF, à savoir la réception, l'analyse et la dissémination des DOS afin de détecter les cas de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, de celles du parquet ;
- décharge les effectifs à la CRF des missions autres que celles relevant de la CRF ;
- concentre l'analyse des DOS effectuée par la CRF sur les infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ;
- poursuive les améliorations de la qualité de son rapport annuel, notamment la tenue de statistiques claires et complètes et les typologies du blanchiment de capitaux.
- renforce les effectifs de la CRF et en limite les tâches à celles normalement assumées par une CRF ; et organise systématiquement leur formation et assure la mise à jour de leurs connaissances.

2.5.3 *Conformité avec la Recommandation 26*

	Notation	Résumé des raisons (propres à la section 2.5) justifiant la notation globale de la conformité
R.26	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Au moment de la visite sur place, toutes les DOS ne faisaient pas l'objet d'une analyse. • La qualité du rapport annuel, notamment des statistiques difficilement lisibles et absence de typologies du blanchiment de capitaux. <p>Efficacité :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'absence de spécialisation de la CRF, le fait qu'elle soit composée presque exclusivement de magistrats du parquet, dont le nombre est d'ailleurs insuffisant, et son rattachement au Parquet ne lui permet de se concentrer sur les infractions de BC/FT. • Outre leurs fonctions au sein de la CRF, les magistrats qui la composent occupent au sein du parquet d'autres fonctions en matière d'enquêtes et d'exécution des demandes d'entraide internationale dans lesquelles le blanchiment est libellé par l'autorité requérante ou qui sont en lien avec un dossier de la CRF, ce qui nuit à leur fonction première d'analyse des DOS. • Absence d'efficacité du système, soutenue par le faible nombre de dossiers donnant lieu à des enquêtes, poursuites et condamnation en matière de BC/FT.

2.6 *Autorités chargées des enquêtes, autorités de poursuite pénale et les autres autorités compétentes – le cadre de l'enquête et de la poursuite des infractions et celui de la confiscation et du gel (R. 27 & 28)*

2.6.1 *Description et analyse*

387. Le procureur d'État de Luxembourg, autorité de poursuite, a une compétence territoriale nationale pour diriger les enquêtes et les poursuites des infractions de blanchiment et/ou de financement du terrorisme sur tout le territoire du Grand-Duché du Luxembourg.

388. Le juge d'instruction du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg est compétent pour mener les instructions ouvertes sur réquisitoire du procureur d'État de Luxembourg en matière LBC/FT.

Autorités de poursuite pénale

389. Les magistrats du parquet de Luxembourg spécialement affectés à la CRF, outre leurs fonctions au sein de la CRF, sont également désignés pour s'assurer que les infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme font l'objet d'enquêtes appropriées.

390. En pratique, le magistrat de la CRF qui reçoit et analyse la déclaration de soupçon dirige ensuite le cas échéant le dossier pénal qui en résulte ou suit l'exécution de la commission rogatoire internationale consécutive à la coopération entre CRF. Le magistrat coordinateur est spécialement désigné pour s'occuper des affaires de lutte contre le financement du terrorisme.

391. Toutefois, lorsqu'une infraction de blanchiment est suspectée et révélée par un autre moyen qu'une DOS, ce ne sont pas les magistrats de la CRF qui sont en charge de l'enquête et des poursuites. Dans ces cas, la CRF indique être souvent consultée et disposer de copies des condamnations, qui sont

ensuite mentionnées par le rapport d'activité de la CRF. La répartition des condamnations du chef de l'infraction de blanchiment de capitaux entre celles basées sur une DOS et les autres est la suivante :

	DOS	Autre
2003-2004	1 condamnation	0
2005	0	0
2006	1 acquittement	1 condamnation – 1 acquittement
2007	2 condamnations	2 condamnations - 1 acquittement
2008	2 acquittements	1 condamnation – 1 acquittement
Totaux	6 cas, dont 2 condamnations	7 cas, dont 4 condamnations

392. Au niveau du Cabinet d'instruction du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, les affaires de blanchiment et de financement du terrorisme sont traitées par les magistrats instructeurs qui bénéficient de la plus grande expérience professionnelle en matière d'instruction des dossiers concernant la criminalité économique et financière.

393. Comme cela a été décrit *supra*, il est de la responsabilité des magistrats de la CRF agissant en qualité de procureur de décider si un dossier est suffisant pour passer du niveau du renseignement financier au niveau judiciaire en vue de sa répression. Cette décision est motivée dans un « *rapport d'information essentiel* », qui constitue ensuite la base de l'enquête préliminaire dirigée par le Procureur. Un nouveau dossier, distinct du premier est alors ouvert au Parquet pour ouvrir l'enquête préliminaire. Ce dossier est accessible à tous les procureurs, la DOS originale restant dans les dossiers de la CRF.

394. Il ressort de l'organisation adoptée par le Luxembourg que les magistrats qui reçoivent et analysent les DOS mènent ensuite les enquêtes pénales sur la base des dossiers qu'ils ont constitués. De plus, les magistrats affectés à la CRF n'obéissent pas à un principe de spécialité ; faisant partie intégrante du parquet, ils poursuivent et enquêtent par conséquent sur les infractions de BC et de FT mais également toutes les infractions sous-jacentes qui se dégagent de l'analyse des DOS. De surcroît, la pratique du Luxembourg consiste à ne poursuivre du chef de l'infraction de blanchiment de capitaux que lorsque l'infraction sous-jacente a été commise au Luxembourg et est d'importance.

395. Le procureur a accès aux données de l'unité anti-blanchiment de la Police judiciaire afin de réunir les éléments nécessaires à son enquête et peut instruire à l'unité anti-blanchiment de recueillir des informations, notamment par les témoignages. Une saisie judiciaire peut être opérée sur ordre du Procureur lors de la procédure de flagrant délit/crime. La saisie opérée dans ce cadre n'est pas limitée dans le temps (art. 31 (3) du Code d'instruction criminelle). En ce qui concerne la saisie des pièces, celle-ci peut être ordonnée par le procureur dans la procédure de flagrant délit sur base de l'article 33 du Cidr. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué avoir utilisé deux fois la procédure de flagrante. Dans les cas autres que les flagrants crime/délits, le procureur doit s'adresser à un juge d'instruction pour saisir des documents et geler des avoirs criminels. En fonction des mesures d'instruction requises, le dossier doit être transmis à un juge d'instruction. Enfin, il existe une procédure d'enquête à disposition du Procureur, prévue à l'article 24-1 du Cidr, appelée « *mini-instruction* ». Cette « *mini-instruction* » reste donc au niveau du Procureur et lui permet de réunir des preuves. Elle ne peut être utilisée pour les infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Toutefois, la procédure de mini-instruction, surtout pratiquée pour des infractions de petite envergure/faits de faible complexité, y compris révélées par des DOS, a été utilisée pour les infractions sous-jacentes. Cette procédure a été mise en place récemment, en 2006, et aucune jurisprudence n'était disponible lors de la visite sur place.

396. Il ressort des statistiques suivantes sur le nombre de dossiers transmis au juge d'instruction que les magistrats de la CRF tentent de conserver et instruire les dossiers, en utilisant par les moyens à leur disposition, tels que la mini-instruction, plutôt que de les transmettre au juge d'instruction, seul compétent

pour ordonner des actes d'instruction, tels qu'une saisie judiciaire des avoirs ou des biens, ou encore la délivrance d'un mandat de dépôt ou d'arrêt.

Table 7. Dossier de blanchiment faisant l'objet d'une information judiciaire (saisine du juge d'instruction)

Année	2003-2004	2005-2006	2007	2008
Nombre de dossiers	19	15	13	16
Nombre de dossiers confiés à un juge d'instruction	4	5	4	5

397. Le Parquet quant à lui poursuit les infractions sous-jacentes plutôt que l'infraction de blanchiment. En effet, la qualification de blanchiment n'est pas ajoutée aux faits poursuivis si aucune plus value n'en résulte ou, comme cela est indiqué dans un rapport annuel de la CRF pour les affaires « *d'une certaine envergure* ». De plus, les autorités luxembourgeoises expliquent préférer coopérer avec le pays où l'infraction primaire a eu lieu pour la bonne administration de la justice.

Pouvoirs des autorités de poursuite

398. Le Procureur procède à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale, selon les dispositions de l'article 24 du Cidr. Le juge d'instruction quant à lui, a le pouvoir, en vertu des dispositions de l'article 51 du Cidr de procéder à tous les actes d'information qu'il juge utiles à la manifestation de la vérité, notamment d'ordonner des mesures de perquisition et de saisie.

399. Il ne ressort d'aucune loi que les autorités compétentes en matière d'enquêtes sont autorisées à différer la réalisation d'un acte ou à renoncer à le réaliser dans l'objectif d'identifier les personnes impliquées dans des activités de blanchiment de capitaux ou de réunir des preuves. Cependant, les autorités judiciaires luxembourgeoises, le Procureur et le juge d'instruction, ont un pouvoir discrétionnaire pour déterminer quand ces mesures doivent être prises, cette prérogative étant la résultante du pouvoir de direction qu'a le Procureur d'État sur l'enquête préliminaire. Il n'existe également aucun texte qui oblige le Procureur d'État à poser un acte ou à ne pas y renoncer si celui-ci n'est pas dans l'intérêt de l'enquête. Il en va de même pour le Juge d'instruction.

Techniques spéciales d'enquête

400. Le juge d'instruction dispose de plusieurs techniques d'enquête qu'il peut mettre en œuvre (l'article 67-1 du Cidr : un repérage de télécommunications, localisation de l'origine ou de la destination des télécommunications ; article 88-1 du Cidr : écoutes téléphoniques)²².

401. En matière de coopération internationale, des mesures d'observations sont régulièrement autorisées notamment sur base de l'article 40 de la Convention du 19 juin 1990 d'application des Accords de Schengen du 14 juin 1985.

402. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué ne pas tenir de statistiques sur l'utilisation des méthodes spéciales d'enquête. Elles ont affirmé qu'en pratique elles peuvent être utilisées lors des enquêtes sur les infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, mais sont presque exclusivement utilisées pour les enquêtes relatives aux infractions sous-jacentes.

²² Un projet de loi portant réglementation de quelques méthodes particulières de recherches visant à introduire une réglementation précise en matière d'observation et d'infiltration était en cours d'examen par la Chambre des députés au moment de la visite sur place. La loi a été adoptée le 3 décembre 2009, soit plus de deux mois après la visite sur place.

403. Outre ces techniques, les magistrats chargés des enquêtes préliminaires peuvent se reposer sur un cadre de 5 membres de la police judiciaire regroupés au sein de la Section Anti-Blanchiment du Service de Police Judiciaire (le 6ième membre de cette section étant affecté plus particulièrement aux activités de la CRF).

404. En cas de besoins analytiques ponctuels plus poussés, ces enquêteurs peuvent demander l'appui de la Cellule d'Analyse et d'Appui du Service de Police Judiciaire, les membres de cette cellule étant également spécialisés dans l'analyse financière.

Les méthodes, techniques et tendances du blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme

405. Seule la CRF, dans son rapport annuel, effectue un travail sur les typologies. Voir également Recommandation 26, supra.

Recommandation 28

Pouvoirs des autorités compétentes

406. Le Procureur d'État est chargé en vertu des dispositions de l'article 16 du Cidr de veiller à l'application de la loi pénale sur le territoire du Luxembourg. Pour ce faire et en application des dispositions de l'article 18(3) du Cidr, il peut requérir la force publique. L'article 23 du Cidr dispose que le procureur d'État reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner. Le procureur d'État procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale (article 24). À cet effet, il dispose en cas d'infraction flagrante des pouvoirs de l'article 31 du Cidr.

407. En matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, les autorités luxembourgeoises ont indiqué que les cas de flagrance visent la détention continue d'avoirs ayant pour origine la perpétration d'une infraction primaire. Dans ce cas, le procureur d'État peut ordonner des perquisitions/saisies aux fins de rechercher et de saisir les pièces utiles à la manifestation de la vérité, en application des articles 31, 33 et 34 du Cidr.

408. L'article 31 précise qu'en cas de crime flagrant, l'officier de police judiciaire qui en est avisé informe immédiatement le procureur d'État, se transporte sans délai sur le lieu du crime et procède à toutes constatations utiles. Il veille à la conservation des indices susceptibles de disparaître et de tout ce qui peut servir à la manifestation de la vérité. Il saisit les objets, documents et effets qui ont servi à commettre le crime ou qui étaient destinés à le commettre et ceux qui ont formé l'objet du crime, de même que tout ce qui paraît avoir été le produit du crime, ainsi qu'en général, tout ce qui paraît utile à la manifestation de la vérité ou dont l'utilisation serait de nature à nuire à la bonne marche de l'instruction et tout ce qui est susceptible de confiscation ou de restitution. Il représente les objets saisis, pour reconnaissance, aux personnes qui paraissent avoir participé au crime, si elles sont présentes. Si la saisie porte sur des biens dont la conservation en nature n'est pas nécessaire, le procureur d'État peut ordonner d'en faire le dépôt à la caisse de consignation s'il s'agit de biens pour lesquels des comptes de dépôt sont normalement ouverts tels que des sommes en monnaie nationale ou étrangère, des titres ou des métaux précieux.

409. L'article 33 dispose que si la nature du crime est telle que la preuve en puisse être acquise par la saisie des papiers, documents ou autres objets en la possession des personnes qui paraissent avoir participé au crime ou détenir des pièces ou objets relatifs aux faits incriminés, l'officier de police judiciaire se transporte sans déséparer au domicile de ces dernières pour y procéder à une perquisition dont il dresse procès-verbal et opérer la saisie. Cette perquisition peut avoir lieu à toute heure du jour ou de la nuit. Il a seul, avec les personnes désignées à l'article 34 et celles auxquelles il a éventuellement recours en application de l'article 36, le droit de prendre connaissance des papiers ou documents avant de procéder à

leur saisie. Toutefois, il a l'obligation de provoquer préalablement toutes mesures utiles pour que soit assuré le respect du secret professionnel et des droits de la défense. Tous objets et documents saisis sont immédiatement inventoriés après avoir été présentés, pour reconnaissance, aux personnes qui paraissent avoir participé à l'infraction, si elles sont présentes, ainsi qu'aux personnes visées à l'article suivant. Cependant, si leur inventaire sur place présente des difficultés, ils font l'objet de scellés jusqu'au moment de leur inventaire en présence des personnes qui ont assisté à la perquisition. Le procès-verbal des perquisitions et des saisies est signé par les personnes qui paraissent avoir participé à l'infraction, par les personnes au domicile desquelles elles ont eu lieu et par les personnes qui y ont assisté; en cas de refus de signer, le procès-verbal en fait mention. Il leur est laissée copie du procès-verbal. Les objets et documents saisis sont déposés au greffe du tribunal d'arrondissement ou confiés à un gardien de saisie. Avec l'accord du procureur d'État, l'officier de police judiciaire ne maintient que la saisie des objets et documents utiles à la manifestation de la vérité.

410. Finalement, l'article 34 indique que sous réserve de ce qui est dit à l'article précédent concernant le respect du secret professionnel et des droits de la défense, les opérations prescrites par ledit article sont faites en présence de la personne au domicile de laquelle la perquisition a lieu. En cas d'impossibilité, l'officier de police judiciaire a l'obligation de l'inviter à désigner un représentant de son choix; à défaut, l'officier de police judiciaire choisit deux témoins requis à cet effet par lui, en dehors des personnes relevant de son autorité administrative. Le procès-verbal de ces opérations est signé par les personnes visées au présent article ; en cas de refus, il en est fait mention au procès-verbal.

411. La procédure de flagrance, si elle est possible pour l'infraction de blanchiment, ne paraît pas être fréquemment utilisée. En effet, seuls deux exemples ont été présentés par les autorités luxembourgeoises.

412. Dans le cadre d'une instruction judiciaire, en application de l'article 66 du Code d'instruction criminelle, le juge d'instruction peut émettre une ordonnance de perquisition en vue de la saisie de toutes les pièces utiles à la manifestation de la vérité.

413. L'article 66 dispose que le juge d'instruction opère la saisie de tous les objets, documents, effets et autres choses qui ont servi à commettre le crime ou qui étaient destinés à le commettre et ceux qui ont formé l'objet du crime, de même que tout ce qui paraît avoir été le produit du crime, ainsi qu'en général, tout ce qui paraît utile à la manifestation de la vérité ou dont l'utilisation serait de nature à nuire à la bonne marche de l'instruction et tout ce qui est susceptible de confiscation ou de restitution. Les objets, documents, effets et autres choses saisis sont inventoriés dans le procès-verbal. Si leur inventaire sur place présente des difficultés, ils font l'objet de scellés jusqu'au moment de leur inventaire, en présence des personnes qui ont assisté à la perquisition. Le procès-verbal des perquisitions et des saisies est signé par l'inculpé, par la personne au domicile de laquelle elles ont été opérées et par les personnes qui y ont assisté; en cas de refus de signer, le procès-verbal en fait mention. Il leur est laissée copie du procès-verbal. Les objets, documents, effets et autres choses saisis sont déposés au greffe ou confiés à un gardien de saisie.

Témoignages

414. L'obtention de témoignage entre dans le cadre des méthodes classique d'investigation tant au niveau de l'enquête préliminaire (articles 24(1) et 38 du Cidr) que de l'instruction judiciaire (articles 69 et suivants du Cidr). L'utilisation des témoignages recueillis à des fins judiciaires est valable comme moyen de preuve (articles 154 et suivants ainsi que 189 du Cidr).

415. L'article 24(1) dispose que le procureur d'État procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale. A cette fin, sous l'article 24(2) il dirige l'activité des officiers et agents de police judiciaire dans le ressort de son tribunal. L'article 38 précise que l'officier de police judiciaire peut appeler et entendre toutes personnes susceptibles de fournir

des renseignements sur les faits ou sur les objets et documents saisis. Les personnes convoquées par lui sont tenues de comparaître. Si elles ne satisfont pas à cette obligation, avis en est donné au procureur d'État qui peut les contraindre à comparaître par la force publique.

416. L'article 69 permet le juge d'instruction de faire citer devant lui toutes les personnes dont la déposition lui paraît utile. Les témoins peuvent aussi comparaître volontairement. Les autorités luxembourgeoises ont affirmé que l'ensemble de ces mesures est utilisé dans les cas de BC/FT.

Recommandation 30

Ressources

417. L'unité anti-blanchiment de la Police judiciaire est composée de 6 policiers, dont l'un est plus particulièrement affecté aux activités de la CRF et assiste les magistrats dans leurs enquêtes. L'unité se consacre presque exclusivement aux enquêtes et à l'exécution des demandes d'entraide judiciaire en matière pénale. Elle était précédemment rattachée à l'unité de la police judiciaire en charge du crime organisé, mais elle fait l'objet d'une restructuration récente. Il en a résulté une nouvelle équipe opérationnelle avec une expérience en matière de criminalité économique. Au moment de la visite sur place, elle avait un peu moins d'une trentaine d'affaires en cours. En cas de nécessité, l'unité anti-blanchiment peut se faire mettre à disposition des ressources humaines supplémentaires de la part de l'unité spécialisée dans la criminalité économique.

418. À l'exception de la CRF et du Parquet, le Luxembourg n'a pas communiqué d'éléments relatifs au financement des autres autorités de poursuite.

Intégrité et compétences

419. Tout comme les magistrats de la CRF, les fonctionnaires de police sont soumis au secret professionnel de l'article 458 du Code pénal. Aucune élément sur leurs compétences en matière de LBC/FT, ni les vérifications menées préalablement à leur embauche n'ont été communiquées à l'équipe d'évaluation.

Formation

420. Au printemps 2009, la section anti-blanchiment du Service de Police Judiciaire en question a connu des modifications de personnel importantes. Il apparaît que les membres de la section anti-blanchiment suivent régulièrement des formations sur la criminalité économique et financière et le BC/FT.

421. Les membres de la CRF veillent également ponctuellement à donner une formation continue aux enquêteurs de cette section du Service de Police Judiciaire, et les nouvelles recrues de l'unité reçoivent une formation des magistrats de la CRF. Il n'a pas été donné plus de détails sur le contenu de cette formation.

422. Des cycles de formations continues sont proposés aux magistrats du siège dans le cadre de l'École nationale de la magistrature (France), l'Institut européen d'administration publique (Luxembourg) et de l'Académie de droit européen (Allemagne) qui contiennent des modules en rapport avec la lutte contre la criminalité organisée et la criminalité financière.

2.6.2 *Recommandations et commentaires*

423. Le Luxembourg a désigné des autorités de poursuite, toutefois, celles-ci insistent sur la poursuite des infractions sous-jacentes au détriment des infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

424. Il apparaît qu'un nombre limité de DOS donne lieu à une enquête et à des poursuites du chef de blanchiment de capitaux. Ceci soulève des questions quant à l'efficacité globale du système des poursuites.

425. Les autorités en charge des enquêtes disposent des prérogatives visées par la Recommandation 28, toutefois, il n'est pas établi qu'elles les utilisent en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme vu le nombre très limité d'enquêtes, voire l'absence d'enquête en matière de financement du terrorisme. De plus, les pouvoirs du Procureur sont limités en dehors des cas de flagrance et les dossiers de blanchiment de capitaux n'arrivent que rarement au niveau du juge d'instructions.

426. L'unité anti-blanchiment est une petite équipe composée de 6 personnes, elle peut toutefois faire appel à l'unité en charge de la criminalité économique. À l'instar des magistrats de la CRF et du Parquet, un plan de formation en matière de LBC/FT devrait être adopté et par la suite, les connaissances des agents devraient être actualisées régulièrement. En l'absence de données relatives au financement des autres autorités de poursuite à l'exception de la CRF et du Parquet, aucune recommandation ne peut être émise.

427. Il est recommandé au Luxembourg :

- d'élargir son approche des enquêtes aux infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ;
- d'envisager d'élargir les pouvoirs des autorités chargées des enquêtes et de recourir plus souvent au juge d'instruction qui dispose de pouvoirs accrus ;
- d'organiser la formation initiale et la formation continue des agents de l'unité anti-blanchiment.

2.6.3 *Conformité avec les Recommandations 27 & 28*

	Notation	Résumé des raisons (propres à la section 2.6) justifiant la notation globale de la conformité
R.27	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les autorités désignées pour les enquêtes concentrent leurs efforts sur les infractions sous-jacentes et non les infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme • L'efficacité du système n'est pas établie en raison du nombre limité d'enquêtes en matière de blanchiment de capitaux (aucune enquête en matière de financement du terrorisme)
R.28	LC	<ul style="list-style-type: none"> • En dehors des cas de flagrance, les pouvoirs du procureur sont très limités et (efficacité) le juge d'instruction n'est que dans de rares cas saisis de dossiers en matière de LBC/FT.

2.7 *Déclaration ou communication transfrontières (RS.IX)*

2.7.1 *Description et analyse*²³

428. Cette recommandation spéciale est mise en œuvre au Luxembourg par :

- le règlement (CE) no 1889/2005 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté et
- le règlement grand-ducal du 1^{er} octobre 2007 relatif aux modalités d'application du Règlement (CE) n° 1889/2005 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté (ci- après *RgdAL*).

429. Tandis que le règlement communautaire directement applicable, établit le régime de contrôle aux frontières extérieures de l'Union européenne, le règlement grand-ducal, pris sur base de la loi générale sur les Douanes et Accises (ci-après LGDA), désigne comme autorité compétente pour effectuer ces contrôles l'Administration des Douanes et Accises, confirme les pouvoirs dont celle-ci est investie et instaure la coopération avec la CRF relative aux informations recueillies.

430. Conformément à l'article 2 point 2 du règlement (CE) no 1889/2005, il y a lieu d'entendre par argent liquide :

« a) les instruments négociables au porteur, y compris les instruments monétaires au porteur tels que les chèques de voyage, les instruments négociables (y compris les chèques, les billets à ordre et les mandats) qui sont soit au porteur, endossés sans restriction, libellés à l'ordre d'un bénéficiaire fictif, soit sous une forme telle que la propriété de l'instrument est transférée au moment de la cession de celui-ci, et les instruments incomplets (y compris les chèques, les billets à ordre et les mandats) signés mais où le nom du bénéficiaire n'a pas été indiqué;

b) les espèces (billets de banque et pièces de monnaie qui sont en circulation comme instrument d'échange). »

Système de déclaration

431. Le régime de détection des transports physiques transfrontaliers d'espèces et instruments au porteur qui sont liés au blanchiment d'argent ou au financement du terrorisme est institué au Luxembourg par l'article 3 du règlement (CE) no. 1889/2005, qui dispose que *« toute personne physique entrant ou sortant de la Communauté avec au moins 10 000 EUR en argent liquide doit déclarer la somme transportée aux autorités compétentes de l'État membre par lequel elle entre ou sort de la Communauté, conformément au présent règlement. L'obligation de déclaration n'est pas réputée exécutée si les informations fournies sont incorrectes ou incomplètes. Les informations doivent être fournies par écrit,*

²³ Le GAFI a adopté en février 2009 un texte révisé des critères de la Recommandation spéciale IX dans la Méthodologie afin de prendre en considération sa mise en œuvre dans les juridictions supranationales. Ainsi que cela a été indiqué lors de la Plénière de février 2009, les autorités du Luxembourg aurait pu choisir d'être évaluées au regard des normes révisées. Cependant, les autorités et l'équipe d'évaluation ont décidé de se référer s'agissant de la RS.IX aux critères de la Méthodologie en vigueur au moment où le questionnaire d'évaluation mutuelle a été remis, puisque les lignes directrices pour l'évaluation et les meilleures pratiques relatives à la RS.IX dans un contexte supranational ne sont pas encore disponibles, et ne pouvaient être pris en considération dans l'évaluation de la RS.IX selon la Méthodologie révisée.

oralement ou par voie électronique, le moyen étant déterminé par l'État membre ». Il ressort de cette disposition que seul transport par une personne physique ou dans ses bagages ou son véhicule est visé, à l'exclusion des expéditions d'argent liquide par fret ou par courrier, personne morale.

432. Le voyageur a l'obligation de présenter sa déclaration spontanément. En pratique, il est également accepté que les déclarations se fassent verbalement suite à la question habituelle posée par l'agent des douanes et accises du Luxembourg exerçant au bureau d'entrée ou de sortie. En cas de déclaration d'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à 10 000 EUR, l'intéressé doit remplir le formulaire de déclarations défini par l'article 2 du règlement grand-ducal du 1^{er} octobre 2007 qui a adopté le modèle de déclaration européen, existant par ailleurs dans toutes les langues officielles de l'Union européenne. La déclaration contient des informations sur a) le déclarant, y compris ses nom et prénoms, sa date et son lieu de naissance, ainsi que sa nationalité ; b) le propriétaire de l'argent liquide ; c) le destinataire projeté de cet argent liquide ; d) le montant et la nature de cet argent liquide ; e) la provenance de cet argent liquide et l'usage qu'il est prévu d'en faire ; f) l'itinéraire de transport et g) les moyens de transport. S'agissant des vols au départ du Luxembourg, les autorités ont indiqué que des agents en civil effectuent des tournées dans les zones de départ.

433. L'article 2 du règlement grand-ducal précise qu'« *aux fins de contrôle de l'argent liquide entrant ou sortant de la communauté, une déclaration suivant le modèle repris en annexe, doit être déposée par écrit ou par voie électronique à l'Administration des Douanes et Accises au lieu d'entrée ou de sortie de la Communauté européenne, en exécution et conformément à l'article 3 du règlement (CE) n° 1889/2005 susvisé. Des formulaires vierges sont mis à disposition par l'Administration des Douanes et Accises.* »

434. Les agents s'assurent dans tous les cas que les déclarations contiennent toutes les informations requises. Les déclarations dûment remplies sont envoyées à la division « *Contentieux et Coopération* » à la Direction des Douanes et Accises, qui est chargée de l'enregistrement et du traitement des informations obtenues.

435. Des panneaux d'affichage rappellent l'obligation de déclaration aux voyageurs.

436. Lorsqu'il ressort des contrôles douaniers qu'une personne physique entre dans la Communauté ou en sort avec une somme en argent liquide inférieure au seuil fixé par le règlement et qu'il existe des indices d'activités illégales associées à ce mouvement d'argent liquide, un formulaire de déclaration peut également être réclamé.

437. Des instructions sur le système de déclaration ont été fournies aux agents des douanes et accises du Luxembourg par la Directive CER-192 du 11 juin 2007, « *Contrôle de l'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à 10 000 EUR* » de l'Administration des Douanes et Accises.

438. Au moment de la visite surplace, le dispositif luxembourgeois constitué du règlement (CE), complété par le règlement grand-ducal ne s'appliquaient pas aux mouvements transfrontaliers entre le Luxembourg et un autre pays membre de l'Union européenne, comme cela est pourtant requis par la Recommandation spéciale IX. Le système de déclaration ne s'applique donc qu'aux vols internationaux à l'arrivée ou au départ de l'aéroport de Luxembourg, seul point d'entrée et de sortie avec des pays non-membres de l'Union européenne.

439. Environ 5 vols quotidiens arrivent au Luxembourg en provenance de pays tiers à l'UE. Multiplié par 365 jours, cela représente environ 1 825 vols annuels avec un nombre indéterminé de passagers. De juillet 2008 à mai 2009, seules 12 déclarations spontanées ont été reçues et aucun manquement à l'obligation de déclaration n'a été constaté. Le nombre de déclarations paraît extrêmement faible et l'absence de cas de non-déclaration soulève la question de l'efficacité des contrôles menés par les autorités

du Luxembourg afin de détecter les mouvements transfrontaliers de devises et d'instruments négociables au porteur. Les autorités du Luxembourg relativisent ce constat car 4 des 5 vols sont opérés par la compagnie nationale et transportent les vacanciers luxembourgeois vers et de leur destination de vacances, qui ne transporterait pas de grandes quantités d'espèces, ce qui justifie le faible nombre de déclarations. Cette explication n'est pas partagée par l'équipe d'évaluation, qui au contraire la trouve préoccupante et s'interroge donc sur la surveillance effectivement exercée dans l'aéroport.

Fausse déclaration

440. Les pouvoirs de l'Administration des Douanes et Accises sont précisés par l'article 4 du règlement (CE) no 1889/2005, l'article 3 du règlement grand-ducal du 1^{er} octobre 2007 et la LGDA.

441. L'article 4 du règlement européen dispose qu'afin de contrôler le respect de l'obligation de déclaration prévue à l'article 3, les agents des autorités compétentes ont le pouvoir, conformément aux conditions fixées par la législation nationale, de soumettre à des mesures de contrôle les personnes physiques, leurs bagages et leurs moyens de transport. En cas de non-respect de l'obligation de déclaration prévue à l'article 3, l'argent liquide peut être retenu par décision administrative, conformément aux conditions fixées par la législation nationale.

442. Le cadre de la législation nationale est déterminé par l'article 3 du règlement grand-ducal du 1^{er} octobre 2007 qui dispose qu'afin de contrôler le respect de cette obligation de déclaration, les agents de l'Administration des Douanes et Accises disposent des pouvoirs que leur confèrent les dispositions de la LGDA. Il s'agit en particulier des pouvoirs décrits aux articles 182 et 184 de la LGDA.

443. L'article 182 de la LGDA autorise les agents de faire visite de toute marchandise transportée à dos ou autrement par des individus, et, en outre, de toutes personnes qu'ils soupçonneront être porteurs de marchandises, afin de s'assurer s'il ne se fait point d'importation, d'exportation, de transit ou de transport en contravention aux lois.

444. De plus, l'article 184 prévoit que dans toutes les visites ou vérifications quant à la quantité, la nature ou l'espèce des marchandises, les agents à ce commis pourront ouvrir les paquets, caisses, tonneaux et autres colis, et examiner le contenu. Aussi, lorsqu'en cas de visite en route, ou pendant le transport de marchandises expédiées en transit ou autrement, sous scellés ou cachets, les agents jugent, pour des motifs particuliers ou de soupçons graves, l'ouverture des colis nécessaire, elle pourra se faire, mais sans aucun frais pour le conducteur relativement aux scellés qui doivent de nouveau y être apposés.

Pouvoir de blocage ou de rétention des espèces ou instruments négociables au porteur

445. L'article 4 du règlement européen précise qu'en cas de non-respect de l'obligation de déclaration prévue à l'article 3 (par exemple en cas de non déclaration ou de fausse déclaration), l'argent liquide peut être retenu par décision administrative, conformément aux conditions fixées par la législation nationale. L'article 261 de la LGDA dispose que sont punies d'une amende de 125 à 1 250 EUR, pour autant qu'elles ne soient pas réprimées par une autre sanction en matière de douanes et d'accise, les infractions aux règlements et décisions de caractère général du Conseil ou de la Commission des Communautés Européennes. Il ajoute que les marchandises faisant l'objet de ces infractions sont saisies et confisquées. La saisie est effectuée par les Douanes à titre conservatoire et la confiscation sera ultérieurement prononcée par le tribunal. L'équipe d'évaluation doute de l'applicabilité de ces pouvoirs aux espèces et instruments au porteur. En effet, s'ils s'appliquent aux marchandises, celles-ci sont définies à l'article 1^{er} de la LGDA comme « *tout bien meuble quelconque* », or l'article 533 du code civil qui définit les biens en exclut expressément les espèces.

446. Il a été indiqué à l'équipe d'évaluation qu'il n'y a eu que des déclarations spontanées faites aux agents des Douanes et Accises, sans qu'aucun manquement à l'obligation de déclarer n'ait été détecté.

447. Le Luxembourg ne permet pas la saisie des devises et instruments négociables au porteur en cas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, sauf dans le cadre judiciaire.

Communication de certaines informations

448. En vertu de l'article 4 du règlement Grand-ducal du 1^{er} octobre 2007, les informations obtenues dans le formulaire de déclaration ou recueillies lors des contrôles par les agents des douanes et accises, sont enregistrées et traitées par l'Administration des Douanes et Accises et sont mises à la disposition du procureur d'État auprès du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, en exécution et conformément à l'article 5 du règlement 1889/2005.

449. Ainsi, l'article 23 du Code d'instruction criminelle stipule que toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au procureur d'État et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.

450. L'article 23 du Code d'instruction criminelle stipule aussi que toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, découvre des faits susceptibles de constituer l'indice d'un blanchiment ou d'un financement du terrorisme, est tenu d'en informer le procureur d'État auprès du tribunal d'arrondissement de Luxembourg et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.

Échange d'informations avec la CRF

451. L'échange d'informations avec la CRF est régi par l'article 5 du règlement (CE) no 1889/2005 et l'article 4 du règlement grand-ducal du 1^{er} octobre 2007.

« 1. Les informations obtenues au titre de l'article 3 et/ou de l'article 4 sont enregistrées et traitées par les autorités compétentes de l'État membre visé à l'article 3, paragraphe 1, et sont mises à la disposition des autorités dudit État membre visées à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 91/308/CEE.

2. Lorsqu'il ressort des contrôles prévus à l'article 4 qu'une personne physique entre dans la Communauté ou en sort avec une somme en argent liquide inférieure au seuil fixé à l'article 3 et qu'il existe des indices d'activités illégales associées à ce mouvement d'argent liquide, visées dans la directive 91/308/CEE, ces informations, à savoir les nom et prénoms de ladite personne, sa date et son lieu de naissance, sa nationalité, ainsi que des précisions sur les moyens de transport qu'elle a utilisés, peuvent également être enregistrées et traitées par les autorités compétentes de l'État membre visé à l'article 3, paragraphe 1, et être mises à la disposition des autorités dudit État membre visées à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 91/308/CEE. »

452. En pratique, l'administration des douanes et accises et notamment la division « *Contentieux et Coopération* » par moyen de l'envoi trimestriel d'une copie de toute déclaration obtenue dans le cadre du règlement (CE) no 1889/2005, met à la disposition de la CRF toute information obtenue dans le cadre de l'obligation déclarative. Le rapport d'activité de la CRF, indique qu'en 2008, 8 copies du genre ont été communiquées à la CRF. Les déclarations obtenues de l'Administration des Douanes et Accises sont analysées par la CRF de la même manière que les DOS. À ce jour et après analyse de la CRF, aucune des déclarations reçues n'a révélé avoir pour origine ou contenir des éléments en relation avec du blanchiment d'argent ou du financement du terrorisme.

453. La division Contentieux et Coopération de l'administration des douanes et accises reçoit toutes les déclarations des agents et décide des suites à leur donner. Jusqu'à présent, il n'y a eu que des déclarations spontanées lors de l'entrée et de la sortie de la Communauté pour des montants de 10 000 EUR ou plus. En cas de non-déclaration, les autorités ont affirmé qu'elles saisiraient les devises ou instruments négociables au porteur.

Coordination nationale

454. Comme cela a déjà été mentionné, l'administration des douanes et accises et notamment la division « *Contentieux et Coopération* » et la CRF collaborent dans la mesure où il s'agit de mettre à disposition de la CRF toute information obtenue dans le cadre de l'obligation déclarative. Ceci a lieu par le moyen de l'envoi trimestriel d'une copie de toute déclaration obtenue dans le cadre du règlement (CE) no 1889/2005.

455. Il a également été indiqué que les agents des douanes ont d'autres responsabilités que le contrôle de l'aéroport, notamment le contrôle routier. À l'occasion de tels contrôles, il est possible que des transports d'espèces soient détectés. Toutefois, cette hypothèse ne relève pas du Règlement européen et le cas serait transmis à la CRF par la division Contentieux et Coopération. Ce cas est pour le moment purement hypothétique.

456. Le contrôle des personnes est effectué au Luxembourg par la Police Grand-ducale dont des agents sont également présents de manière permanente à l'aéroport. Bien qu'une coopération étroite avec l'Administration des Douanes et Accises existe, la Police n'est toutefois pas impliquée dans la matière de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Coopération internationale

457. Au niveau international, l'échange d'informations est régi par les articles 6 et 7 du règlement européen (CE) no 1889/2005. Concernant l'échange d'informations avec les autres États membres européens, l'article 6 décrit que lorsqu'il y a des indices que des sommes en argent liquide sont liées à une activité illégale associée au mouvement d'argent liquide, visée dans la directive 91/308/CEE, les informations obtenues par le biais de la déclaration prévue à l'article 3 ou des contrôles prévus à l'article 4 peuvent être transmises aux autorités compétentes d'autres États membres. En plus, lorsqu'il y a des indices que des sommes en argent liquide sont liées au produit d'une fraude ou à toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté, lesdites informations sont également transmises à la Commission.

458. Outre les dispositions du règlement communautaire, l'article 13 du R(CE) 515/97 relatif à l'assistance mutuelle dispose que « *les autorités compétentes de chaque État membre prêtent leur assistance aux autorités compétentes des autres États membres sans demande préalable de la part de ces dernières, dans les conditions énoncées aux articles 14 et 15* » en cas d' « *opérations qui sont ou qui paraissent être contraires aux réglementations douanières et agricoles ; opérations qui constituent ou paraissent constituer des infractions aux réglementations douanières et agricoles* ».

459. Concernant l'échange d'informations avec les pays tiers, l'article 7 stipule que dans le cadre de l'assistance administrative mutuelle, les informations obtenues en application du règlement peuvent être communiquées à un pays tiers par les États membres ou par la Commission, sous réserve de l'accord des autorités compétentes qui ont obtenu les informations conformément à l'article 3 et/ou à l'article 4 et dans le respect des dispositions nationales et communautaires applicables au transfert de données à caractère personnel à des pays tiers. Les États membres informent la Commission de ces échanges d'informations lorsque cela présente un intérêt particulier pour la mise en œuvre du règlement.

460. De plus, l'article 325 de la LGDA dispose que l'Administration des douanes et accises est autorisée, sous condition de réciprocité, à fournir aux autorités compétentes des pays tiers, tous renseignements, certificats, procès-verbaux et autres documents, en vue de prévenir, de rechercher et de réprimer les infractions aux lois et règlements applicables à l'entrée ou à la sortie de leur territoire.

461. Parmi les 12 déclarations reçues par les autorités du Luxembourg sur la période de juillet 2008 à mai 2009, aucune information n'a été échangée pour les déclarations spécifique ni avec les pays de l'Union européenne, ni un pays tiers. Les autorités luxembourgeoises ont affirmé que les renseignements relatifs aux déclarations sont communiqués trimestriellement sous forme de fichier EXCEL à la Commission des Communautés européennes. Aucune statistique relative aux informations reçues par le Luxembourg n'a été communiquée à l'équipe d'évaluation.

Sanctions

462. Tandis que le règlement communautaire directement applicable établit le régime de contrôle aux frontières extérieures de l'Union européenne, le règlement grand-ducal, pris sur base de la LGDA, désigne comme autorité compétente pour effectuer ces contrôles l'Administration des Douanes et Accises.

463. Le règlement grand-ducal du 1^{er} octobre 2007 confirme les sanctions applicables en cas d'infractions à l'obligation de déclaration. L'article 5 prévoit que les dispositions de la LGDA et en particulier l'article 261 s'appliquent en cas d'infractions à l'obligation de déclaration susvisée. L'article 261 de la LGDA précise que sont punies d'une amende de 125 à 1 250 EUR, pour autant qu'elles ne soient pas réprimées par une autre sanction en matière de douane et d'accise, les infractions aux règlements et décisions de caractère général du Conseil ou de la Commission des Communautés Européennes, et les marchandises faisant l'objet de ces infractions sont saisies et confisquées. En cas de conclusion d'un arrangement à l'amiable avec fourniture exacte et complète des informations sur formulaire de déclaration et paiement de l'amende fixées, la saisie de l'argent liquide n'aura pas lieu.

464. Au cas où le transport à travers les frontières est lié au blanchiment d'argent ou au financement du terrorisme, il y a communication des informations à la CRF en vertu de l'article 5 R(CE) 1889/05, de l'article 4 RgdAL et de l'article 23 du Cidr. Une copie de toutes les déclarations obtenues est transmise à la CRF qui est l'autorité compétente pour le traitement des cas concrets liés au blanchiment ou au financement du terrorisme.

Confiscation et gel des avoirs terroristes

465. Il n'est pas permis aux autorités douanières du Luxembourg de saisir les devises et instruments négociables au porteur en cas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

466. En matière de saisie/confiscation, les autorités luxembourgeoises ont rappelé que la CRF est l'autorité compétente pour la gestion des affaires de blanchiment ou de financement du terrorisme. Toutefois la CRF n'est compétente pour bloquer les fonds que dans le cadre d'une déclaration d'opération suspecte. En revanche, le procureur d'état dispose des pouvoirs visés aux articles 31, 33 et 34 du Code d'instruction criminelle et le juge d'instruction a les pouvoirs de l'article 66 du Code d'instruction criminelle. Voir Recommandation 3 et Recommandation spéciale III, *supra*.

Mouvement en or ou métaux/pierres précieuses

467. Les autorités luxembourgeoises ont affirmé à l'équipe d'évaluation, sans autre justification à l'appui, que l'entrée d'or, de pierres et de métaux précieux au Luxembourg tombe sous l'application des dispositions de la LGDA régissant l'importation, l'exportation et le transit de marchandises. La coopération s'effectue selon les mécanismes décrits plus haut.

Règles d'utilisation des informations et données

468. Les règles d'utilisation des informations et données échangées sur base du Règlement (CE) n° 1889/2005 résultent de l'article 45 du Règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole. Ce règlement a été modifié en dernier lieu par le Règlement (CE) 766/2008 du 9 juillet 2008, notamment afin tenir compte du Règlement (CE) n° 1889/2005:

469. L'article 45 spécifie que : « *Les informations communiquées, sous quelque forme que ce soit, en application du présent règlement ont un caractère confidentiel, y compris les données stockées dans le SID. Ils sont couverts par le secret professionnel et bénéficient de la protection accordée par la loi nationale de l'État membre qui les a reçus pour les renseignements de même nature, ainsi que par les dispositions correspondantes s'appliquant aux instances communautaires* ».

470. Les renseignements visés ne peuvent notamment être transmis à des personnes autres que celles qui, dans les États membres ou au sein des institutions communautaires, sont, de par leurs fonctions, appelés à les connaître ou à les exploiter. Ils ne peuvent pas non plus être utilisés à des fins différentes de celles prévues par le présent règlement, à moins que l'État membre ou la Commission qui les a fournis ou qui les a enregistrés dans le SID n'y ait expressément consenti, sous réserve des conditions imposées par cet État membre ou par la Commission et pour autant que les dispositions en vigueur dans l'État membre où l'autorité qui les a reçus a son siège ne s'opposent pas à une telle communication ou utilisation.

Meilleures pratiques

471. Les autorités des douanes et accises peuvent effectuer tout contrôle sous la LGDA. Les techniques spéciales suivantes peuvent être utilisées ; contrôles des bagages aux rayons X et utilisation de chiens pour détecter les explosifs. Les chiens ne sont pas utilisés pour détecter de la drogue sur des billets.

472. Il a été affirmé à l'équipe d'évaluation qu'il existe une coopération informelle entre les autorités du Luxembourg et les compagnies aériennes, notamment leurs agents ayant accès aux informations sur les vols vers ou en provenance de l'étranger et leurs passagers. Les listes de passagers peuvent être accessibles aux Douanes.

Conservation des rapports dans un système informatique accessible aux autorités compétentes en matière de LBC/FT

473. A l'heure actuelle, l'administration des douanes et accises ne détient pas de base de données relative aux déclarations d'argent liquide.

474. Les données relatives aux opérations contraires à la réglementation communautaire (notamment R(CE) 1889/2005 et R(CE) 515/97) seront être introduites dans le SID (Système d'information Douanier: articles 24 et suivants du R(CE) n° 515/97).

475. En effet l'article 24 de ce règlement prévoit que :

« Le SID se compose d'une base de données centrale accessible à partir de terminaux placés dans chacun des États membres et à la Commission. Il comprend exclusivement les données, y compris les données à caractère personnel, nécessaires à l'accomplissement de son objectif, tel que visé à l'article 23 paragraphe 2, regroupées dans les catégories suivantes:

a) marchandises;

- b) *moyens de transports;*
- c) *entreprises;*
- d) *personnes;*
- e) *tendances de la fraude;*
- f) *compétences disponibles;*
- g) *retenues, saisies ou confiscations de marchandises;*
- h) *retenues, saisies ou confiscations d'argent liquide tel que défini à l'article 2 du règlement (CE) no 1889/2005 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté ».*

476. L'objectif du SID, conformément aux dispositions du R(CE) 515/97, est d'aider à prévenir, à rechercher et à poursuivre les opérations qui sont contraires aux réglementations douanière et agricole, en rendant les données plus rapidement disponibles et en renforçant ainsi l'efficacité des procédures de coopération et de contrôle des autorités compétentes visées par le règlement. Toutes les déclarations obtenues jusqu'à présent dans le cadre du R(CE) 1889/2005 ont été faites spontanément. Par conséquent, une introduction dans le système n'est pas requise.

Efficacité

477. Le système actuel ne vise que les mouvements entre le Luxembourg et les pays tiers à l'Union européenne. De juillet 2008 à mai 2009, seules 12 déclarations spontanées ont été enregistrées alors que plus de 1 800 vols en provenance de pays tiers à l'Union européenne arrivent tous les ans au Luxembourg. Aucun cas de non-déclaration ou de fausse déclaration n'a été détecté et aucune saisie n'a été effectuée. Le nombre de déclarations étant particulièrement faible, l'équipe d'évaluation s'interroge sur la qualité de la mise en œuvre du dispositif et des contrôles réalisés afin de s'assurer du respect de l'obligation de déclaration.

Recommandation 30

Ressources

478. Les services douaniers chargés à l'aéroport du contrôle de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté européenne sont le « *groupe surveillance des passagers* » et le « *groupe fret* », ensemble, ils comptent 30 personnes. Cette organisation est issue d'une restructuration achevée en mai 2009, qui donne la priorité au contrôle de l'aéroport. Le groupe en charge de la surveillance des passagers prennent leurs éventuelles déclarations et contrôlent les passagers et leurs bagages. Ceci n'est pas son unique responsabilité, mais une partie de sa mission.

479. La division « *Contentieux et coopération* » est chargée de l'application du R(CE) 1889/2005 et a un effectif de 4 personnes. Elle élabore des directives à l'intention des agents des douanes en poste à l'aéroport en vue de les aider à mieux comprendre leur rôle et leurs responsabilités dans le cadre du contrôle de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté européenne. La division reçoit également les déclarations obtenues par le groupe en charge de la surveillance des passagers : elle les enregistre, traite les informations obtenues et décide des suites de l'affaire.

480. Bien que sensibilisés en matière de contrôle de l'argent liquide tel que le prévoit le R(CE) 1889/2005, les agents dans l'exercice de leurs missions journalières se rapportant à la lutte contre la fraude et la criminalité internationale agissent dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires régissant le contrôle douanier en général, notamment en utilisant les critères prévus par l'article 13 R(CE) 2913/92 (modifié) établissant le Code des douanes communautaire (analyse des risques ; gestion des risques). Aucune donnée indiquant le nombre des contrôles en fonction de la spécificité du contrôle douanier effectué n'est disponible.

Intégrité et compétences

481. L'article 8 du R(CE) précise en ce qui concerne le secret professionnel que :

« toute information de nature confidentielle, ou fournie à titre confidentiel, est couverte par le secret professionnel. Elle n'est pas divulguée par les autorités compétentes sans l'autorisation expresse de la personne ou de l'autorité qui l'a fournie. La transmission des informations est toutefois permise lorsque les autorités compétentes y sont tenues conformément aux dispositions en vigueur, notamment dans le cadre de procédures judiciaires. »

La divulgation ou la transmission d'informations se fait dans le strict respect des dispositions en vigueur en matière de protection des données, notamment de la directive 95/46/CE et du règlement (CE) no 45/2001. »

482. L'article 320 de la LGDA dispose que tout fonctionnaire et toute personne qui intervient, à quelque titre que ce soit, dans l'application des lois fiscales ou qui a accès aux bureaux de l'Administration des douanes et accises est tenu de garder, en dehors de l'exercice de ses fonctions, le secret le plus absolu au sujet de tout ce dont il a eu connaissance par suite de l'exécution de sa mission. La sanction de cette disposition n'a pas été communiquée.

483. Plus largement, le statut général des fonctionnaires de l'État, fixé à la loi du 16 avril 1979 (article 9 et suivants relatifs à leurs devoirs et articles 44 à 79 sur les sanctions disciplinaires), est applicable aux agents des Douanes et Accises.

Formation

484. Une formation est dispensée aux agents des douanes et accises afin des les assurer dans leur démarche et de les mettre en mesure de veiller à l'application des dispositions du Règlement (CE) n° 1889/2005. De plus, une instruction a été élaborée par la Direction des douanes et accises (circulaire directoriale N° réf. : CER-192 du 11 juin 2007).

2.7.2 Recommandations et commentaires²⁴

485. Le régime de détection des transports physiques transfrontaliers d'espèces et instruments au porteur est institué au Luxembourg par le règlement CE 1889/2005. Toute personne physique entrant ou sortant de la Communauté avec au moins 10 000 EUR en argent liquide doit déclarer la somme transportée aux autorités compétentes. Lorsqu'il ressort des contrôle douaniers qu'une personne physique entre dans la Communauté ou en sort avec une somme en argent liquide inférieure au seuil fixé par le règlement et qu'il existe des indices d'activités illégales associées à ce mouvement d'argent liquide, un formulaire de déclaration peut également être réclamé.

²⁴ Voir note de bas de page n°23.

486. Le système de déclaration ne s'applique qu'aux mouvements entre le Luxembourg et les pays tiers à l'Union européenne et exclut le transport par fret ou par courrier, personne morale. Les douanes du Luxembourg n'ont pas de pouvoir de retenir/bloquer les espèces et autres instruments visés par la Recommandation spéciale IX.

487. La coordination nationale et la coopération internationale sont insuffisantes, dans la mesure cette dernière est limitée à l'envoi d'information à la Commission européenne. En effet, parmi les 12 déclarations reçues par les autorités du Luxembourg, aucune n'a fait l'objet d'un échange d'information, ni avec les autres pays de l'Union européenne, ni avec les pays tiers. Aucun élément n'a été communiqué s'agissant des informations reçues dans ce cadre par le Luxembourg.

488. Les sanctions applicables aux personnes ne déclarant pas ou déclarant de fausses informations ne sont pas dissuasives, efficaces et proportionnelles.

489. L'administration des douanes et accises met à la disposition de la CRF toute information obtenue dans le cadre de l'obligation déclarative par moyen de l'envoi trimestriel d'une copie de toute déclaration.

490. L'efficacité du système de détection des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'instruments négociables au porteur ne semble pas établie, en raison du faible nombre des déclarations effectuées depuis la mise en place du système et en considération du nombre de passagers entrant et sortant du Luxembourg.

491. Les ressources du service des douanes et l'intégrité, les compétences et la formation de ses agents paraissent satisfaisantes.

492. Il est recommandé au Luxembourg de :

- étendre la portée de son système de détection des mouvements physiques d'espèces et d'instruments négociables au porteur aux pays de l'Union européenne ;
- doter les douanes du pouvoir de retenir ou bloquer les espèces et autres instruments visés par la Recommandation spéciale ;
- mettre en œuvre des mécanismes efficaces de coordination et de coopération au niveau national et international ;
- imposer des sanctions dissuasives, efficaces et proportionnées.

2.7.3 Conformité avec la Recommandation spéciale IX²⁵

	Notation	Résumé des raisons (propres à la section 2.7) justifiant la notation globale de la conformité
RS.IX	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Système limité aux mouvements avec l'extérieur de l'Union européenne et ne couvrant pas les expéditions par fret ou par courrier, personne morale. • Absence de pouvoir de rétention/blocage des douanes. • Coordination nationale et coopération international insuffisantes

²⁵ Voir note de bas de page n°23.

	Notation	Résumé des raisons (propres à la section 2.7) justifiant la notation globale de la conformité
		<ul style="list-style-type: none">• Absence de sanctions dissuasives, efficaces et proportionnées.• Doute sur l'efficacité du système en raison du faible nombre des déclarations effectuées.

3. MESURES PRÉVENTIVES – INSTITUTIONS FINANCIÈRES²⁶

Devoir de vigilance relatif à la clientèle et conservation des documents

3.1 *Risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme*

493. Le système de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme mis en place par le Luxembourg est basé sur les instruments élaborés au niveau de l'Union européenne, principalement la Directive 2005/60/CE et le Règlement 1781/2006. Les directives communautaires ne sont pas directement applicables dans le droit des États membres, elles nécessitent une mesure nationale de transposition. Les règlements européens en revanche, sont directement applicables dans le droit des États membres. Ainsi, la 3^{ème} Directive 2005/60/CE du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme a été transposée en droit luxembourgeois par la loi modifiée du 12 novembre 2004 (ci-après LCB/FT) relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Cette loi a introduit une approche basée sur les risques en permettant d'une part, que dans différents cas les mesures de vigilance ne soient pas appliquées (article 3-1), et d'autre part, que des obligations de vigilance renforcées soient mises en œuvre lorsque le risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme est accru (article 3-2).

494. En ce qui concerne les obligations normales de vigilance (article 3 de la LCB/FT), il est indiqué à l'article 3(3) que les professionnels doivent appliquer chacune de ces obligations de vigilance, mais qu'ils peuvent en ajuster la portée en fonction du risque associé au type de client, de relation d'affaires, de produit ou de transaction concerné. La loi précise que les professionnels doivent être en mesure de justifier que l'étendue des mesures appliquées par le professionnel est appropriée au vu des risques de blanchiment et de financement du terrorisme. La circulaire CSSF 08/387 précise à ce sujet que *« l'approche basée sur le risque permet dès lors uniquement au professionnel du secteur financier de déterminer et d'adapter l'envergure des mesures de vigilance en fonction de l'appréciation du risque portée sur le client ou la transaction, mais elle ne permet pas de purement et simplement renoncer à l'application d'une, de certaines ou de toutes ces mesures dans leur intégralité. Lorsque les professionnels du secteur financier se trouvent face à des situations qui présentent un risque élevé de blanchiment ou de financement du terrorisme - dans les cas spécifiques expressément visés à l'article 3-2 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 ou celles considérées comme telles par le professionnel suivant son appréciation du risque -, les mesures de vigilance de base visées à l'article 3 de la loi modifiée du 12 novembre ne sont plus suffisantes. Dans ce cas, les professionnels doivent prendre des mesures de vigilance renforcées tel que prévu à l'article 3-2 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 et comme exposé aux points 80 à 94 de la circulaire. Il existe aussi des situations où le risque de blanchiment ou de financement du terrorisme est reconnu comme faible : dans ces cas, l'article 3-1 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 prévoit l'application, dans des cas limitativement énumérés, d'obligations de vigilance simplifiées à l'égard de la clientèle (points 105 à 111 de la présente circulaire) »*.

495. La circulaire CSSF 08/387 prévoit (point 64), en relation avec l'obligation de vigilance constante de la relation d'affaires que les professionnels du secteur financier doivent mettre en place une méthodologie pour établir le degré de risque de chaque client tout en ciblant les clients à risque élevé visés à l'article 3-2 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 ainsi qu'aux points 80 à 94 (mesures de vigilance renforcées) de la circulaire CSSF 08/387. Par ailleurs, à l'exception des cas dans lesquels la loi LCB/FT

²⁶ Le Luxembourg a adopté le 1^{er} février 2010 un règlement grand-ducal portant notamment sur certaines des Recommandations relatives aux mesures préventives que doivent appliquer les institutions financières et les entreprises et professions non-financières. Il n'est pas pris en compte dans le présent rapport car il a été adopté plus de deux mois après la visite sur place.

dispense des mesures de vigilance, les professionnels sont tenus d'effectuer une surveillance continue de leurs clients dès le début et pendant toute la relation d'affaires. L'envergure de cette mesure de surveillance continue peut être ajustée en fonction du degré de risque de blanchiment et de financement du terrorisme attribué au client en question. Suivant l'appréciation du risque, le professionnel devra également connaître l'origine des fonds du client en question.

496. La lettre circulaire du Commissariat aux Assurances 09/6 relative à l'étendue des obligations professionnelles concernant la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et la prévention de l'utilisation du secteur des assurances à des fins de blanchiment ou de financement du terrorisme a été adoptée le 21 avril 2009. Elle reprend dans une très large mesure la circulaire de la CSSF en tenant compte de la spécificité de l'activité du secteur des assurances, lorsque c'est nécessaire

Description des assujettis au dispositif de LBC/FT

497. Le champ d'application de la loi est défini à son article 2 de la LCB/FT. Sont couverts :

1. les **établissements de crédit** et **professionnels du secteur financier (PSF)** agréés ou autorisés à exercer leur activité au Luxembourg en vertu de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier;
2. les **entreprises d'assurances** agréées ou autorisées à exercer leur activité au Luxembourg en vertu de la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances, pour ce qui concerne des opérations relevant du point II de l'annexe de la loi modifiée du 6 décembre 1991 et les **intermédiaires d'assurances** agréés ou autorisés à exercer leur activité au Luxembourg en vertu de la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances, lorsqu'ils s'occupent d'assurance vie et d'autres services liés à des placements;
3. les **fonds de pension** sous la surveillance prudentielle du Commissariat aux assurances, les personnes agréées pour gérer des fonds de pension sous la surveillance prudentielle du Commissariat aux assurances;
4. les **organismes de placement collectif** et les **sociétés d'investissement en capital à risque** qui commercialisent leurs parts ou actions et qui sont visés par la loi modifiée du 20 décembre 2002 concernant les organismes de placement collectif ou par la loi du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés ou par la loi du 15 juin 2004 relative à la société d'investissement en capital à risque (SICAR);
5. les **sociétés de gestion** visées par la loi du 20 décembre 2002 concernant les organismes de placement collectif et qui commercialisent des parts ou des actions d'organismes de placement collectif ou qui exercent des activités additionnelles ou auxiliaires au sens de la loi du 20 décembre 2002 concernant les organismes de placement collectif;
6. les **fonds de pension** sous la surveillance prudentielle de la Commission de surveillance du secteur financier;
7. les personnes énumérées au paragraphe (2) de l'article 13 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier à l'exception des points a), b), f), i), j), k), m), p), q) et r) de ce paragraphe;
8. les réviseurs d'entreprises au sens de la loi modifiée du 28 juin 1984 portant organisation de la profession de réviseur d'entreprises;

9. les experts-comptables au sens de la loi du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable;
- 9bis. les professionnels de la comptabilité au sens de l'article 2 paragraphe (2) point d) de la loi du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable;
10. les agents immobiliers établis ou agissant au Luxembourg;
11. les notaires au sens de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat;
12. les avocats au sens de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, lorsqu'ils:
 - a) assistent leur client dans la préparation ou la réalisation de transactions concernant:
 - i) l'achat et la vente de biens immeubles ou d'entreprises commerciales,
 - ii) la gestion de fonds, de titres ou d'autres actifs, appartenant au client,
 - iii) l'ouverture ou la gestion de comptes bancaires ou d'épargne ou de portefeuilles,
 - iv) l'organisation des apports nécessaires à la constitution, à la gestion ou à la direction de sociétés,
 - v) la constitution, la domiciliation, la gestion ou la direction de fiducies, de sociétés ou de structures similaires,
 - b) ou agissent au nom de leur client et pour le compte de celui-ci dans toute transaction financière ou immobilière;
 - c) ou fournissent l'un des services de prestataire de services aux sociétés et fiducies;
13. les personnes autres que celles énumérées ci-dessus qui exercent à titre professionnel au Luxembourg l'activité de conseil fiscal, de conseil économique ou l'une des activités décrites sous a) et b) du point 12;
- 13bis. les personnes autres que celles énumérées ci-dessus qui exercent à titre professionnel au Luxembourg l'activité d'un prestataire de services aux sociétés et fiducies;
14. les casinos et les établissements de jeux de hasard similaires au sens de la loi du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives;
15. d'autres personnes physiques ou morales négociant des biens, seulement dans la mesure où les paiements sont effectués en espèces pour un montant de 15.000 EUR au moins, que la transaction soit effectuée en une fois ou sous la forme d'opérations fractionnées qui apparaissent liées.
16. Les personnes visées aux points 1, 2, 4 et 5 du paragraphe précédent, à l'exception des établissements de crédit, sont désignées ci-après par « établissements financiers ».

Les établissements de crédit, les établissements financiers ainsi que toutes les autres personnes énumérées ci-dessus sont toutes désignées ci-après par « les professionnels ».

498. Cette liste couvre les personnes morales et physiques de droit luxembourgeois, mais également les succursales de professionnels étrangers situées au Luxembourg. Néanmoins, elle ne permet pas de couvrir toutes les institutions financières au sens du GAFI, les organismes suivants n'étant pas assujettis aux obligations LBC/FT alors même qu'ils sont actifs au Luxembourg ou pourraient l'être²⁷ :

- les gestionnaires et conseillers (i) des organismes de placement collectif et société d'investissement à capital à risque (point 4 de l'article 2 (I) de la Loi), (ii) des fonds de pension visés par la loi du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepca ou d'asep ;
- les autres personnes exerçant une activité dont l'accès et l'exercice sont régis par des lois particulières (article 13 (2) § r de la loi du 5/4/1993) ;
- les professionnels qui offrent des services de location de coffre (annexe I de la loi du 5/4/1993) ;
- les professionnels de droit étranger qui fournissent des prestations de services au Luxembourg sans établir de succursale dans le pays (article 2 dernier paragraphe de la loi).

499. Les autorités luxembourgeoises ont précisé que les personnes offrant des services de location de coffre étaient, au moment de l'évaluation, toutes des institutions financières soumises aux obligations de la LCB/FT.

500. En outre, dans le secteur des assurances, les organismes suivants ne sont pas assujettis aux obligations LCB/FT alors même qu'ils exercent des activités qui devraient conduire à leur assujettissement :

- les entreprises d'assurance, de réassurance et leurs intermédiaires lorsqu'ils réalisent des opérations de crédit ou de caution.

501. Les autorités luxembourgeoises ont précisé que l'assurance crédit et l'assurance caution ne peuvent être utilisées à des fins de blanchiment et ne sont pas visées par les Recommandations du GAFI. L'équipe d'évaluation estime quant à elle que, conformément à la Méthodologie, les personnes qui exercent des activités d'octroi de garantie et de souscription d'engagement répondent à la définition des institutions financières et doivent par conséquent être assujetties au dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

502. L'article 13 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier définit les professionnels du secteur financier comme toute personne physique établie à titre professionnel au Luxembourg ou toute personne morale de droit luxembourgeois dont l'occupation ou l'activité habituelle consiste à exercer à titre professionnel une activité du secteur financier ou une des activités connexes ou complémentaires visées à la sous-section 3 de la section 2 du présent chapitre, à l'exclusion des personnes visées au paragraphe (2) du présent article, notamment les établissements de crédit et les entreprises d'assurance.

²⁷

Aucune donnée chiffrée n'a été mise à la disposition de l'équipe d'évaluation à cet égard.

503. La définition des PSF est donc très large et englobe notamment et explicitement :

- les entreprises d'investissement (les conseillers en investissement (article 24), les courtiers en instruments financiers (article 24-1), les commissionnaires (article 24-2), les gérants de fortunes (article 24-3), les professionnels intervenant pour compte propre (article 24-4), les teneurs de marché (article 24-5), les preneurs d'instruments financiers (article 24-6), les distributeurs de parts d'OPC (article 24-7), les sociétés d'intermédiation financière (article 24-8) et les entreprises d'investissement exploitant un MTF au Luxembourg (article 24-9)) ;
- Certains PSF autres que les entreprises d'investissement, tels que les agents teneurs de registre (article 25), les dépositaires professionnels d'instruments financiers (article 26), les opérateurs d'un marché réglementé agréé au Luxembourg (article 27), les opérateurs de systèmes de paiement ou de systèmes de règlement des opérations sur titres (article 28-1), les personnes effectuant des opérations de change-espèces (article 28-2), le recouvrement de créances (article 28-3), les professionnels effectuant des opérations de prêt (article 28-4), les professionnels effectuant du prêt de titres (article 28-5), les professionnels effectuant des services de transfert de fonds (article 28-6), les administrateurs de fonds communs d'épargne (article 28-7), les gestionnaires d'OPC non coordonnés (article 28-8) ;
- les PSF exerçant une activité connexe ou complémentaire à une activité du secteur financier : les domiciliataires de sociétés (article 29), les agents de communication à la clientèle (article 29-1), les agents administratifs du secteur financier (article 29-2), les opérateurs de systèmes informatiques primaires du secteur financier (article 29-3), les opérateurs de systèmes informatiques secondaires et de réseaux de communication du secteur financier (article 29-4), les professionnels effectuant des services de constitution et de gestion de sociétés (article 29-5).

504. Suite à la loi du 17 juillet 2008 portant transposition des directives 2005/60/CE et 2006/70/CE et modifiant celle du 12 novembre 2004, la CSSF a émis en date du 19 décembre 2008 la circulaire CSSF 08/387 afin de donner aux acteurs de la place financière des explications détaillées sur les nouvelles dispositions en la matière.

505. La circulaire CSSF 08/387 du 19 décembre 2008 énumère les professionnels sous la surveillance de la CSSF qui sont soumis aux obligations professionnelles en matière de LBC/FT (points 14 et suivants de la circulaire).

506. En ce qui concerne en particulier les organismes de placement collectif, la circulaire CSSF 08/387 précise que :

« la loi modifiée du 12 novembre 2004 soumet aux obligations de vigilance les OPC qui commercialisent eux-mêmes leurs parts, c.-à-d. qui ont un contact direct avec les investisseurs, dans la mesure où ils exercent des activités de commercialisation de leurs parts sans passer par l'intermédiaire d'autres professionnels. Il faut préciser que les OPC qui commercialisent eux-mêmes leurs parts ont la possibilité de recourir à des tiers pour l'exécution matérielle des obligations de vigilance dans les conditions décrites aux points 95 à 104 de la circulaire CSSF 08/387.

Les souscriptions et rachats dans les OPC qui ne commercialisent pas eux-mêmes leurs parts passent nécessairement par des intermédiaires. Ces OPC ne sont pas soumis par la loi aux obligations de vigilance dans la mesure où l'intermédiaire est un établissement de crédit ou un établissement financier (tel que défini à l'article 2 (2) de la loi modifiée du 12 novembre 2004) soumis à des obligations équivalentes à celles prévues par la loi modifiée du 12 novembre 2004.

Au cas où l'intermédiaire n'est pas un établissement de crédit ou un établissement financier soumis à des obligations équivalentes à celles prévues par la loi modifiée du 12 novembre 2004, la responsabilité de l'identification de l'intermédiaire et des investisseurs (en tant que bénéficiaires effectifs) repose sur l'OPC/le professionnel luxembourgeois concerné ».

Loi, règlement et autres moyen contraignants

507. La loi modifiée du 12 novembre 2004 impose aux professionnels du Luxembourg diverses obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, notamment des obligations de diligence à l'égard des clients, d'organisation internes et de coopération avec la CRF. S'agissant d'une loi, elle énonce les principes et le niveau de détail de ses dispositions est insuffisant à lui seul pour garantir leur interprétation correcte et leur mise en œuvre efficace. Il n'y a pas de règlement de mise en œuvre de la loi. Les seuls textes complémentaires permettant d'interpréter les obligations législatives et de les mettre efficacement en œuvre sont des circulaires. Ainsi, la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après CSSF) a publié, le 19 décembre 2008, la circulaire 08/387 concernant la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et la prévention de l'utilisation du secteur financier à des fins de blanchiment et de financement du terrorisme et le Commissariat aux assurances a adopté, le 21 avril 2009, la lettre circulaire 09/6 relative à l'étendue des obligations professionnelles concernant la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et la prévention de l'utilisation du secteur des assurances à des fins de blanchiment ou de financement du terrorisme. Le texte de la lettre circulaire du CAA est similaire à celui de la circulaire de la CSSF, à quelques exceptions près liées à la spécificité du secteur des assurances.

508. D'autres circulaires de la CSSF sont citées dans le rapport, il s'agit des circulaires 04/155 concernant la fonction de *compliance* et de la circulaire 02/81 concernant les règles pratiques concernant la mission des réviseurs d'entreprises d'organismes de placement collectif. L'analyse ci-dessous se concentre sur les circulaires relatives à la LBC/FT, cependant, le même raisonnement peut être appliqué aux circulaires spécifiques et les mêmes conclusions peuvent être tirées.

509. La CRF a également adopté plusieurs circulaires, notamment la 20/08 du 12 novembre 2008 relative à l'article 5 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 concernant la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme à l'attention des professionnels soumis à cette législation et des circulaires sectorielles à destination en particulier d'entreprises et professions non-financières. Il n'est pas contesté par les autorités luxembourgeoises que ces circulaires ne constituent pas des instruments contraignants.

Prévoir et étayer des obligations relatives aux Recommandations du GAFI :

510. La circulaire 08/387 de la CSSF, de même que la lettre circulaire 09/6 du CAA, donne aux institutions financières une présentation complète du dispositif préventif et répressif adopté par le Luxembourg en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. En effet, l'introduction est largement consacrée à la présentation des grandes lignes de l'évolution du cadre législatif et réglementaire. Ensuite, la première partie traite des aspects pénaux de l'infraction de blanchiment et de financement du terrorisme. Enfin, la deuxième partie, la plus longue, développe « *les obligations professionnelles* », le volet préventif du dispositif. La circulaire de la CSSF qui indique que la précédente circulaire qu'elle remplace avait pour : « *but de regrouper, d'une façon cohérente dans une circulaire unique, toutes les indications et instructions concernant l'application pratique des obligations professionnelles, ceci afin d'améliorer la lisibilité de la réglementation existante* ». Elle poursuit en indiquant qu'elle précise et détaille les indications et instructions sur « *la façon dont les professionnels du secteur financier sont censés exécuter les obligations professionnelles que la loi leur impose* ». Il ressort de

ces citations tirées de l'introduction que la circulaire contient des indications et instructions « censées » être appliquées par les institutions financières, alors que la loi leur impose des obligations.

511. La circulaire de la CSSF et la lettre circulaire traitent par conséquent des obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme telles qu'elles sont imposées par la loi luxembourgeoise.

512. Dans le corps de la circulaire, et plus particulièrement dans la partie consacrée aux obligations professionnelles, la circulaire reprend les obligations de la loi, parfois mot pour mot et sans rien y ajouter. Ainsi par exemple, elle prévoit que « *les professionnels doivent appliquer les mesures de vigilance visées à l'article 3(1) de la loi* » ou « *tout professionnel du secteur financier est obligé d'exiger l'identification de ses clients* » ou « *conformément à l'article 3(4) de la loi [...] l'identification du client et du bénéficiaire effectif [...] doit avoir lieu...* » Le vocabulaire utilisé est prescriptif, mais la circulaire se limite à citer la loi ou à indiquer que les professionnels doivent l'appliquer.

513. Pour certaines obligations cependant, la circulaire constitue un outil de mise en œuvre et apporte des éléments aux professionnels. Ainsi par exemple, en matière d'identification, il est précisé à plusieurs endroits comment elle doit être réalisée.

Pouvoirs de l'autorité émettrice :

514. La CSSF et le CAA, autorités de surveillance du secteur financier et du secteur des assurances, disposent tous deux du pouvoir réglementaire. En effet, l'article 9 de la loi portant création de la CSSF tel que modifié par la loi du 24 octobre 2008, antérieure à l'adoption de la circulaire, dispose que : « *dans la limite de ses compétences et missions la Commission a le pouvoir de prendre des règlements* ». L'article 2.3 de la loi sur le secteur des assurances, tel que modifié par la loi du 12 décembre 2007, contient une disposition similaire. En dépit de leur pouvoir réglementaire, les autorités de surveillance ont toutes les deux choisi de continuer à émettre des circulaires, comme elles le faisaient auparavant. Les autorités luxembourgeoises ont expliqué leur choix par les qualités de la circulaire, qui permet d'être plus didactique et de donner des exemples et des lignes directrices. L'équipe d'évaluation note qu'au moment de la rédaction du rapport, ni la CSSF, ni le CAA n'avait mis en œuvre leur pouvoir réglementaire dans aucun domaine de leur compétence. Enfin, si le pouvoir réglementaire des autorités de surveillance est incontestable, la base juridique sur laquelle les circulaires sont adoptées est quant à elle incertaine. Dès lors, leur valeur juridique l'est également.

Sanction pour non-conformité :

515. La circulaire de la CSSF, dans sa présentation du dispositif luxembourgeois, indique les sanctions pénales applicables en cas de violation volontaire de la loi LCB/FT (amende de 1 250 à 125 000 EUR) et les sanctions administratives (amende de 125 à 12 500 EUR et possibilité de publier la sanction) en cas de violation des obligations professionnelles visées à l'article 63 de la LSF, mais elle ne prévoit pas de sanction de la violation de ses propres dispositions. Les autorités luxembourgeoises font valoir à cet égard que les sanctions relèvent du domaine de la loi. Il faut dès lors relever que la sanction pénale n'est pas applicable aux cas de la violation volontaire des dispositions des circulaires puisque l'article 9 de LCB/FT ne sanctionne que les violations des « *articles 3 à 8 de la présente loi* ». Le principe selon lequel la loi pénale est d'interprétation stricte trouve à s'appliquer. S'agissant des sanctions administratives, la LSF vise la violation des « *obligations légales, réglementaires ou statutaires* » applicables aux entités assujetties au contrôle de la CSSF. La LSA prévoit des sanctions (articles 46 et 111) en cas d'infraction à la LSA, « *ainsi qu'à la législation régissant le contrat d'assurance, à leurs règlements d'exécution et aux instructions du Commissariat* ». Les circulaires, instrument pourtant très utilisé par la CSSF et le CAA, ne sont pas

expressément visées. En outre, le niveau des sanctions qui seraient appliquées est bas et non satisfaisant au regard des critères du GAFI.

516. La lettre circulaire du CAA traite du contrôle du respect des obligations professionnelles, sans indiquer de sanctions.

517. La CSSF a cependant fourni à l'équipe d'évaluation quelques exemples de lettres d'observation. Ces lettres sont de simples courriers demandant aux destinataires de faire ou de cesser de faire quelque chose et indiquant les sanctions possibles de l'article 63 de la LSF auxquels ils s'exposent s'ils ne se conforment au contenu du courrier. Elles paraissent donc constituer un préalable à la phase contentieuse, à laquelle toutefois dans la pratique elles n'ont jamais mené. Ces lettres mentionnent ou font référence à des circulaires, y compris celles relatives à LBC/FT, et des représentants du secteur financier rencontrés par l'équipe d'évaluation ont indiqué se conformer aux dispositions des circulaires. Les évaluateurs ne sont pas convaincus par l'argument des autorités luxembourgeoises selon lequel l'absence de recours contre les circulaires démontre leur caractère contraignant ; cette absence de recours peut aussi bien s'expliquer par l'absence de sanction prononcée pour violation d'une circulaire.

518. Outre les éléments ci-dessus qui répondent aux critères identifiés dans la Méthodologie, il convient également de considérer les points suivants. L'équipe d'évaluation n'a trouvé aucune définition juridique des circulaires, ni par conséquent d'éléments quant à leur valeur juridique. Elles n'ont fait l'objet d'aucune publication officielle sur le portail juridique du Luxembourg, Legilux. Elles sont néanmoins disponibles sur les sites respectifs de la CSSF et du CAA. S'agissant de leur forme, les circulaires ne présentent pas, à la différence de toutes les autres normes adoptées au Luxembourg dont la valeur juridique n'est pas mise en doute, de visas et d'articles. Elles se présentent sous la forme d'une lettre adressée « à tous les professionnels du secteur financier soumis à la surveillance de la CSSF », terminée par une formule de politesse.

519. Compte tenu de l'analyse qui précède, et en l'absence de sanction appliquée et efficace, la circulaire de la CSSF et la lettre circulaire du CAA ne peuvent être considérées comme des moyens contraignants.

3.2 Devoir de vigilance relatif à la clientèle, y compris les mesures renforcées ou réduites (R.5 à 8)

3.2.1 Description et analyse

Recommandation 5

520. Le régime de vigilance adopté par le Luxembourg a été élaboré sur la base des dispositions de la directive 2005/60/CE du 26 octobre 2005, des 40 + 9 Recommandations du GAFI, ainsi que des principes élaborés au niveau du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Devoir de diligence des banques au sujet de la clientèle Octobre 2001).

521. Ainsi les articles 3 et suivants de la LCB/FT définissent les obligations professionnelles en cette matière pour tous les professionnels soumis à la législation de LBC/FT. La circulaire de la CSSF 08/387 et la lettre circulaire 09/6 du CAA donnent des explications complémentaires à ce sujet.

Comptes anonymes et ouverts sous des noms fictifs

522. L'obligation d'identification des clients et des bénéficiaires économiques est prévue à l'article 3 de la LCB/FT. Cet article dispose en outre au paragraphe 4 alinéa 4 que la tenue de comptes anonymes ou de livrets d'épargne anonyme est interdite. La sanction de la violation des dispositions de l'article 3(4)

alinéa 4 est en application des dispositions de l'article 9 de la même loi, une amende de 1 250 à 125 000 EUR.

523. La circulaire CSSF 08/387 rappelle (point 30) que l'ouverture/la tenue de comptes anonymes ou de livrets d'épargne anonymes est interdite et que cette interdiction découle de l'obligation d'identifier et de connaître le client sur la base des mesures de vigilance que les professionnels sont obligés d'appliquer.

524. Aucune disposition légale ou réglementaire n'interdit les comptes et livrets ouverts sous des noms fictifs, ni ne régit les comptes et livrets numérotés. En revanche, la circulaire indique que les professionnels doivent administrer ces comptes et livrets de façon à toujours pouvoir intégralement respecter les obligations qui leur incombent en vertu de la loi modifiée du 12 novembre 2004.

525. Les établissements financiers situés au Luxembourg ouvrent et tiennent des comptes et livrets numérotés à la demande de clients souhaitant un traitement confidentiel de leur relation d'affaires et afin de réduire le risque de divulgation abusive de leurs données vers l'extérieur. Les autorités du Luxembourg comme le secteur privé, ont indiqué aux évaluateurs que cette pratique était très répandue et même systématique dans la banque privée. Les autorités du Luxembourg assurent toutefois que l'ouverture de tels comptes est soumise aux mêmes conditions que l'ouverture des autres comptes, et notamment à la condition que toutes les mesures de vigilance prévues à l'article 3 de la LCB/FT soient respectées, y compris l'obligation d'identification et de vérification de l'identité du client. Elles affirment également que pour tout compte numéroté ou livret d'épargne numéroté, il n'existe aucune restriction concernant l'accès au dossier, ni au niveau des personnes en charge de la relation d'affaires et du dossier, ni au niveau de la personne plus particulièrement en charge de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme au sein de l'établissement concerné. Enfin, selon les autorités du Luxembourg, il n'existe comme pour les autres comptes, aucune restriction concernant l'accès des autorités judiciaires ou de la CSSF aux données concernant les comptes numérotés ou les livrets d'épargne numérotés. L'équipe d'évaluation n'a pas pu vérifier la réalité de ces affirmations.

Obligations de vigilance

526. L'article 3 (1) de la LCB/FT dispose que les professionnels doivent appliquer des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle dans quatre situations :

- lorsqu'ils nouent une relation d'affaires ;
- lorsqu'ils concluent, à titre occasionnel, une transaction d'un montant supérieur à 15.000 EUR, que la transaction soit effectuée en une seule ou plusieurs opérations entre lesquelles un lien semble exister ;
- lorsqu'il y a suspicion de blanchiment ou de financement du terrorisme, indépendamment de tous seuils, exemptions ou dérogations applicables ; et
- lorsqu'il existe des doutes concernant la véracité ou la pertinence des données précédemment obtenues aux fins de l'identification d'un client.

527. Le dernier alinéa de l'article 3(1) prévoit qu'un règlement grand-ducal peut modifier le seuil prévu pour les transactions occasionnelles. Au moment de la visite sur place, aucun règlement n'était intervenu à cet effet.

528. S'agissant des virements électroniques, l'article 5 paragraphe 4 du règlement CE 1781/2006 impose, sauf au cas où il y a soupçon de blanchiment ou de financement du terrorisme, que dans le cas de

virements de fonds qui ne sont pas effectués à partir d'un compte, le prestataire de services de paiement du donneur d'ordre ne vérifie les informations concernant le donneur d'ordre que si le montant est supérieur à 1 000 EUR, à moins que la transaction ne soit effectuée en plusieurs opérations qui semblent être liées et excèdent conjointement 1 000 EUR. Cela signifie que l'établissement financier qui a pour client le donneur d'ordre doit l'identifier et vérifier son identité lorsque le client, qui n'est pas titulaire d'un compte, demande la réalisation d'un virement d'un montant supérieur à 1 000 EUR ou de plusieurs virements d'un montant inférieur mais dont le montant cumulé est à 1 000 EUR.

529. Dans le cas de virements effectués à partir d'un compte, le donneur d'ordre, qui est également le client en relation d'affaires avec l'institution financière est supposé avoir été identifié au moment de l'ouverture de ce compte. Voir également Recommandation spéciale VII.

530. La circulaire CSSF 08/387 (points 23 et 145 pour les virements) rappelle sans autre précision les différentes situations dans lesquelles les personnes assujetties au dispositif LCB/FT doivent prendre des mesures de vigilance. S'agissant des assurances, la circulaire du CAA comporte des dispositions similaires à celles de la CSSF pour ce qui est des mesures de vigilance, mais ne mentionne toutefois pas en raison de la spécificité de l'activité ni les virements électroniques, ni les clients occasionnels (point 22).

Mesures de vigilance requises

531. L'article 3 (2) de la LCB/FT liste les mesures de vigilance. Celles-ci comprennent l'identification du client et la vérification de son identité ; le cas échéant, celles du bénéficiaire effectif ; l'obtention d'informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires ; et, l'exercice d'une vigilance constante. Chacune de ces mesures est analysée ci-après.

Identification et vérification de l'identité du client

532. La première mesure de vigilance est, en vertu des dispositions de l'article 3(2)a) de la LCB/FT, l'identification du client et la vérification de son identité, sur la base de documents, de données ou d'informations de source fiable et indépendante.

533. La loi ne distingue pas entre les clients personnes physiques et les clients personnes morales ou structures juridiques. Elle n'indique pas, pour chacun des types de clients, les modalités de leur identification. Elle ne définit pas non plus ce que constitue un document, une donnée ou une information de source fiable et indépendante. Aucune autre mesure contraignante ne complète les éléments contenus dans la loi. La circulaire de la CSSF apporte aux personnes relevant de la compétence de la CSSF des éléments complémentaires. La lettre circulaire du CAA contient également des éléments complémentaires et explicatifs similaires à ceux de la circulaire de la CSSF.

534. La circulaire de la CSSF 08/387 vise l'application des mesures de vigilance aussi bien en ce qui concerne les clients dans le cadre d'une relation d'affaires (point 26 et suivants) que les clients occasionnels (points 44 et 45). Concernant l'identification et la vérification de l'identité du client, la circulaire de la CSSF 08/387 (point 35) précise que l'article 3 (2) a) de la loi modifiée du 12 novembre 2004, « édicte l'obligation d'identifier le client et de vérifier son identité sur la base de documents, de données ou d'informations de source fiable et indépendante. Si dans le passé l'opération de vérification était inhérente à ce que l'on entendait par « identifier un client », le nouvel article 3 (2) a) fait une distinction entre l'identification et la vérification. Ainsi, l'opération d'identification consiste à sortir un client de l'anonymat et de disposer d'un nom, d'une identité. L'identification peut ainsi se faire par le fait de compléter un formulaire de demande d'entrée en relation d'affaires et d'y indiquer le numéro d'un document d'identité. L'opération de vérification quant à elle consiste à faire le lien avec la réalité en s'assurant que cette identité se rapporte effectivement à la personne avec laquelle on traite, que cette

personne existe réellement et que les documents, données et informations sont respectivement fiables et probants. Ceux-ci peuvent être mis à la disposition par le client, mais l'exigence qu'ils soient de source indépendante s'oppose à ce qu'ils soient le produit du client lui-même. Normalement, l'identification de clients personnes physiques, mais aussi de personnes morales, et la vérification de leur identité, se fait en une seule étape, sur la base de documents officiels ».

535. Concernant les clients personnes physiques, la circulaire CSSF 08/387 (points 36 à 38) donne les précisions suivantes :

536. L'identification et la vérification de l'identité d'un client personne physique sont effectuées par la présentation « *d'une pièce de légitimation officielle permettant d'attester l'identité de la personne (p.ex. passeport, carte d'identité, permis de conduire, carte de séjour ainsi que tout document officiel muni d'une photo permettant d'établir sans équivoque l'identité de la personne en question)* ». Lorsque le client ne possède pas de documents d'identification répondant entièrement aux critères requis, les professionnels du secteur financier doivent vérifier l'identité du client en se basant sur des documents de sources diverses tout en effectuant les vérifications nécessaires permettant d'établir l'identité du client avec une certitude suffisante. Au cas où l'identité ne peut être vérifiée avec une certitude suffisante, le professionnel doit refuser l'entrée en relation d'affaires et l'exécution de toute transaction. En cas de soupçon de blanchiment ou de financement du terrorisme, il doit faire une déclaration au procureur auprès du tribunal d'arrondissement de Luxembourg (cf. points 118 et suivants de la circulaire).

537. Le professionnel du secteur financier doit en outre :

- s'assurer que les documents produits se rapportent bien à leur porteur en comparant la signature figurant sur la pièce de légitimation avec celle apposée sur la demande d'ouverture du compte et, le cas échéant, en comparant la photo sur la pièce de légitimation avec la personne même du client ;
- en fonction de l'appréciation du risque, faire une copie des documents d'identité et les conserver dans le dossier, ou reporter les données suivantes sur les documents d'ouverture du compte: nom et prénom du client, date et lieu de naissance, nationalité, adresse exacte, profession, numéro de la pièce d'identité ;
- veiller à ce que la demande d'ouverture de compte, signée par le client, se fasse en principe sur un formulaire du professionnel du secteur financier luxembourgeois ;
- veiller à ce que tous les documents d'ouverture du compte soient dûment et lisiblement complétés, datés et signés par le client.

538. Concernant les clients personnes morales (seules les personnes morales sont visées expressément par la circulaire sur ce point, à l'exclusion des structures juridiques), la circulaire CSSF 08/387 prévoit que doivent être identifiées, et l'identification doit être vérifiée, la personne morale et les représentants (mandataires). Ceux-ci sont alors identifiés selon la procédure applicable aux personnes physiques.

539. L'identification et la vérification de l'identité d'un client personne morale se font sur base des pièces suivantes :

- 1) statuts (ou document constitutif équivalent)
- 2) extrait récent du registre de commerce (ou document équivalent).

540. La circulaire ne précise pas qu'il doit être fourni l'original ou la copie certifiée conforme de ces documents, et ne donne pas d'indication sur ce qu'est un extrait « récent ». Elle admet que les informations ou données recueillies relatives à la preuve de la constitution de la société et de sa nationalité, aux noms de la société, des administrateurs et dirigeants, à l'adresse du siège et aux pouvoirs d'engager la personne morale peuvent être obtenues à partir de registres publics, auprès du client ou d'autres sources fiables.

541. La circulaire précise que « *en ce qui concerne les documents mentionnés sous 1) et 2) ci-dessus, il s'agit d'obtenir la preuve de la constitution et du statut juridique de la personne morale (nationalité, forme juridique), ainsi que des renseignements concernant le nom de la société, le nom des administrateurs, le nom des dirigeants et les dispositions régissant le pouvoir d'engager la personne, ainsi que l'adresse du siège* ». Concernant le dernier point, les professionnels doivent demander s'il s'agit d'une société domiciliée au Luxembourg et, si tel est le cas, auprès de qui elle est domiciliée. Lorsqu'il s'agit d'une société étrangère ayant une adresse au Luxembourg, les professionnels du secteur financier doivent en outre obtenir une information claire et précise au sujet du droit suivant lequel la société a été constituée ou organisée et, le cas échéant, l'adresse de son siège principal à l'étranger. Ces informations ou données peuvent être obtenues à partir des registres publics, auprès du client ou à partir d'autres sources fiables, telles que les rapports annuels de la société. S'agissant des informations obtenues du client lui-même, la circulaire précise que les documents, données et informations ne peuvent être élaborés par le client lui-même, afin de garantir l'exigence d'indépendance de l'information.

542. La circulaire prévoit le cas particulier des sociétés en formation, auxquelles il est possible d'ouvrir un compte selon des conditions strictes énumérées au point 32. La personne morale étant inexistante au moment de l'ouverture du compte, l'accent est mis sur les actes en vue de sa constitution et l'identification de ses fondateurs. Cependant, il n'est pas conseillé de prendre des mesures de confirmation des éléments d'identification reçus une fois que la personne morale est créée.

543. Concernant les clients occasionnels, la circulaire CSSF 08/387 (point 44) précise que « *l'identification et la vérification de l'identité, ainsi que l'application des autres mesures de vigilance, vaut également pour toute transaction, avec des clients autres que ceux avec lesquels des relations d'affaires sont nouées, lorsque le montant de la transaction atteint ou excède la valeur de 15 000 EUR, qu'elle soit effectuée en une seule ou en plusieurs opérations entre lesquelles un lien semble exister. Si le montant total n'est pas connu au moment de l'engagement de la transaction, le professionnel du secteur financier concerné procédera à l'identification et la vérification de l'identité du client dès le moment où il en aura connaissance et qu'il constatera que le seuil de 15 000 EUR est atteint. Les professionnels du secteur financier sont tenus de procéder à l'identification et à la vérification de l'identité du client même si le montant de la transaction est inférieur au seuil de 15 000 EUR, dès qu'il y a soupçon de blanchiment ou de financement du terrorisme. Sont visées les transactions ponctuelles, notamment au guichet, pour lesquelles il n'y a ni préparation de dossier, ni ouverture de compte.*

544. *Lorsque l'identification et la vérification de l'identité d'un client occasionnel sont exigées, elles doivent se faire et être documentées selon les mêmes modalités que pour les clients en relation d'affaires. L'hypothèse dans laquelle l'identification et la vérification de l'identité d'un client occasionnel deviennent obligatoires parce qu'il y a soupçon de blanchiment ou de financement du terrorisme, fait appel au jugement du professionnel du secteur financier. Si l'identification d'un tel client et, le cas échéant, ses réponses aux questions complémentaires posées par le professionnel du secteur financier, ne parviennent pas à lever le soupçon, voire le confirment, le professionnel du secteur financier doit d'une part s'abstenir d'exécuter la transaction et d'autre part faire une déclaration d'opération suspecte au procureur d'État (cf. points 118 et suivants de la présente circulaire) ». Le traitement des clients occasionnels doit être spécifiquement visé dans les procédures internes (point 113)*

545. La lettre circulaire du CAA n'envisage pas les clients occasionnels dans la mesure où cette situation est impossible en matière d'assurance.

Clients personnes morales ou constructions juridiques

546. Comme cela a été indiqué précédemment, la LCB/FT impose l'identification du client et la vérification de son identité. Aucune autre mesure contraignante ne complète cette disposition et n'impose aux institutions financières de vérifier que toute personne prétendant agir au nom du client personne morale ou construction juridique est autorisée à le faire, ni d'identifier et de vérifier l'identité de cette personne. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué à cet égard que les règles du Code civil applicables au mandat sont pertinentes. L'équipe d'évaluation relève que les institutions financières n'ont pas l'obligation de vérifier s'il existe un mandat et que ces règles n'imposent pas l'identification telle qu'elle est requise par la LCB/FT.

547. La circulaire prévoit l'identification et la vérification de l'identité des « *représentants (mandataires) de la personne morale* » au point 42. La loi n'impose pas une telle obligation. Ces représentants ou les personnes déléguées par les organes de la personne morale « *se limitent, en principe, aux personnes membres des organes de la personne morale agissant au nom de la personne société dans ses relations avec le professionnel du secteur financier, c.-à-d. disposant des pouvoirs sur les comptes de la personne morale* ». Ces personnes doivent être identifiées et leur identité vérifiée selon les règles posées pour l'identification des personnes physiques. La définition des représentants de la personne morale est très précise, mais ne paraît pas couvrir les personnes physiques autres que celles membres des organes de personne morale telles qu'un comptable ou un trésorier. Cependant, il est ensuite précisé que les pouvoirs de la personne, dont il n'est pas indiqué qu'elle est membre d'un organe de la personne morale, doivent être vérifiés.

548. Le professionnel du secteur financier est également invité à vérifier si l'organe compétent a effectivement autorisé l'ouverture du compte en question et si les personnes disposant de pouvoirs sur le compte ont effectivement ce droit en vertu d'une disposition statutaire ou d'une décision de l'organe sociétaire compétent.

549. S'agissant du statut juridique de la personne morale (les structures juridiques ne sont pas visées par la circulaire sur ce point), ces éléments sont produits lors de son identification réalisée sur la base de ses statuts ou d'un extrait récent du registre de commerce. Pour ce qui est du nom de la personne morale, de ses administrateurs, de sa forme juridique, de son adresse, de ses dirigeants et des dispositions régissant le pouvoir d'engager la personne morale, la circulaire précise que les documents: statuts et extrait récent du registre de commerce ou documents équivalents, sont demandés afin d'obtenir ces informations.

550. Voir également la question sur les statuts et extrait du registre du commerce – section 5.

551. La lettre circulaire du CAA contient des dispositions similaires.

Bénéficiaire effectif

552. L'article 3 (2) b) de la LCB/FT impose, « *le cas échéant, l'identification du bénéficiaire effectif et la prise de mesures adéquates et adaptées au risque pour vérifier son identité, de telle manière que le professionnel ait l'assurance de connaître ledit bénéficiaire effectif, ainsi que, pour les personnes morales, les fiducies et les constructions juridiques similaires, la prise de mesures adéquates et adaptées au risque pour comprendre la structure de propriété et de contrôle du client* ».

553. Le bénéficiaire effectif est défini à l'article 1^{er} paragraphe 7 de la LCB/FT : « *Par «bénéficiaire effectif» au sens de la présente loi, est désignée toute personne physique qui, en dernier lieu, possède ou*

contrôle le client et/ou toute personne physique pour laquelle une transaction est exécutée ou une activité réalisée. Le bénéficiaire effectif comprend au moins :

« a) pour les sociétés:

i) toute personne physique qui, en dernier lieu, possède ou contrôle une entité juridique du fait qu'elle possède ou contrôle directement ou indirectement un pourcentage suffisant d'actions ou de droits de vote dans cette entité juridique, y compris par le biais d'actions au porteur, autre qu'une société cotée sur un marché réglementé qui est soumise à des obligations de publicité conformes à la législation communautaire ou à des normes internationales équivalentes; un pourcentage de plus de 25 % des actions est considéré comme suffisant pour satisfaire à ce critère;

ii) toute personne physique qui exerce autrement le pouvoir de contrôle sur la direction d'une entité juridique;

b) dans le cas de personnes morales, telles que les fondations, et de constructions juridiques, comme les fiducies, qui gèrent ou distribuent les fonds:

i) lorsque les futurs bénéficiaires ont déjà été désignés, toute personne physique qui est bénéficiaire d'au moins 25 % des biens d'une construction juridique ou d'une entité;

ii) dans la mesure où les individus qui sont les bénéficiaires de la personne morale ou de la construction juridique ou de l'entité n'ont pas encore été désignés, le groupe de personnes dans l'intérêt principal duquel la personne morale ou la construction juridique ou l'entité ont été constitués ou produisent leurs effets;

iii) toute personne physique qui exerce un contrôle sur au moins 25 % des biens d'une construction juridique ou d'une entité ».

554. Cette définition du bénéficiaire effectif est plus restreinte que celle du GAFI qui définit le bénéficiaire effectif comme la personne physique qui *in fine* possède ou contrôle la personne morale, sans qu'aucun seuil ne soit précisé. Elle a toutefois été admise dans de précédentes évaluations. La loi LCB/FT ne précise pas expressément l'obligation d'identifier les constituants et les bénéficiaires des fiducies et constructions juridiques.

555. La circulaire CSSF 08/387 rappelle la définition du bénéficiaire effectif (point 47) et donne des précisions (points 49 à 51) concernant son identification et la vérification de son identité : le professionnel doit alors obtenir des informations sur l'identité du bénéficiaire effectif. Cela s'applique aussi bien lorsque le client est une personne physique que lorsqu'il s'agit d'une personne morale, fiducie ou construction juridique. S'agissant de la vérification, la circulaire souligne que « la loi n'exige pas qu'elle se fasse sur base d'informations de source fiable et indépendante, comme c'est le cas pour la vérification de l'identité du client, mais adopte une approche plus flexible et basée sur le risque ».

556. La circulaire de la CSSF se réfère à ce sujet au considérant 10 de la directive 2005/60/CE d'après lequel, pour satisfaire à cet impératif, les professionnels sont libres de recourir aux registres publics contenant des informations sur les bénéficiaires effectifs, de demander à leurs clients toute donnée utile ou d'obtenir autrement des informations, tout en tenant compte du fait que l'importance de ces mesures en matière d'obligation de vigilance dépend du risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, lequel varie en fonction du type de client, de relation d'affaires, de produit ou de transaction.

557. En ce qui concerne la vérification de l'identité du/des bénéficiaire(s) effectif(s) d'une personne morale, construction juridique ou fiducie, celle-ci comprend la compréhension de la propriété et de la

structure de contrôle du client (article 3 (2) b). Pour cela, le professionnel du secteur financier doit adopter des mesures adéquates en fonction du risque, ce qui n'apparaît pas dans la Recommandation.

558. Selon la circulaire de la CSSF (point 58), « *les informations ou données pertinentes sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des personnes morales peuvent être obtenues à partir des registres publics ou à partir d'autres sources fiables et indépendantes* ». De plus, « *il faut que le professionnel exige de la personne répondant aux critères de bénéficiaire effectif, une déclaration écrite et crédible attestant qu'elle est le bénéficiaire effectif* ». En l'absence d'une telle déclaration, non requise par la loi, le professionnel doit s'abstenir selon la circulaire de traiter avec le client et doit envisager de faire une déclaration à la CRF.

559. S'agissant spécifiquement des trusts et fiducies, le guide de l'ABBL en cours de mise à jour au moment de la visite sur place, mentionne que le professionnel doit s'efforcer d'obtenir la liste des apporteurs de fonds et des bénéficiaires effectifs au moyen de la *letter of wishes* dont l'ABBL signale qu'elle n'est généralement pas communiquée, ce qui signifie concrètement que les professionnels ne sont pas en mesure de vérifier l'identité du bénéficiaire effectif. Ceci d'autant que l'ABBL signale qu'il arrive souvent que l'ouverture du compte soit faite au nom d'une structure juridique, généralement une personne morale située dans un pays dit « *offshore* ». Dans ce cas, l'ABBL rappelle la pratique consistant à demander confirmation de l'existence et des modalités du trust par une personne indépendante du trustee, par exemple un avocat inscrit au Barreau de la juridiction concernée, qui pourra également confirmer l'identité du *settlor*, du *trustee* et des bénéficiaires effectifs.

560. La circulaire prévoit une exemption à l'obligation d'identifier le bénéficiaire effectif dans le cas de comptes collectifs détenus par un notaire ou un membre d'une autre profession juridique indépendante. Voir également *infra*.

Agir pour le compte d'une autre personne

561. Aucune disposition légale ou réglementaire n'impose aux institutions financières de déterminer si le client agit pour le compte d'une autre personne, ni par conséquent, de prendre toute mesure raisonnable afin d'obtenir des données d'identification suffisantes permettant de vérifier l'identité de cette personne.

562. D'après la circulaire CSSF 08/387 (points 52 et 53), lors de l'identification d'un client personne physique, il faut que le professionnel du secteur financier exige de lui une déclaration écrite qu'il agit pour son propre compte. Dans le cas où le professionnel a la certitude que son client n'agit pas pour son propre compte, il est cherché à obtenir du client les informations nécessaires relatives à l'identité du ou des bénéficiaires effectifs. « *Concernant la vérification de ces informations, le professionnel doit prendre des mesures adéquates adaptées au risque de blanchiment et de financement du terrorisme et notamment obtenir du client les documents nécessaires pour établir l'identité du ou des bénéficiaires effectifs. Il est recommandé d'exiger dans chaque cas un écrit émanant du bénéficiaire effectif lui-même à l'appui des affirmations du client.*

Lorsque le professionnel du secteur financier a un doute sur le point de savoir si son client agit pour son propre compte, il est tenu de lever ce doute, soit en obtenant du client l'assurance écrite et crédible que ce dernier agit pour son propre compte, soit en identifiant le bénéficiaire effectif de la façon indiquée ci-dessus. Il convient de souligner que le doute n'est pas forcément levé par une déclaration négative du client ou par le fait qu'un tiers affirme être le bénéficiaire effectif. S'il n'est pas possible au professionnel du secteur financier de lever son doute, il doit s'abstenir de traiter avec le client. Il doit par ailleurs, en fonction des circonstances, envisager de faire une déclaration au procureur d'État ».

563. La lettre circulaire du CAA contient des dispositions similaires à celles de la circulaire de la CSSF.

564. Les autorités du Luxembourg estiment que la notion de personne agissant pour le compte d'une personne est similaire à celle de bénéficiaire effectif. L'équipe d'évaluation reconnaît que les deux notions se recoupent dans certains cas, toutefois, la seule notion de bénéficiaire effectif n'est pas suffisante. En effet, une personne peut agir pour le compte d'une autre, sans en être le bénéficiaire effectif, c'est-à-dire sans la posséder ou la contrôler. C'est notamment le cas de prête-noms, agissant pour le compte de personnes physiques ou morales.

Objet et la nature envisagée de la relation d'affaires

565. L'article 3 (2) c) de la LCB/FT oblige les institutions financières à obtenir des informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires.

566. La circulaire CSSF 08/387 précise (points 61 et 62) que :

« l'obligation de connaître ses clients impose au professionnel du secteur financier d'aller au-delà d'une identification purement documentaire. L'entrée en relation d'affaires avec un nouveau client implique par conséquent un jugement sur le client. Ce jugement doit être étayé par l'obtention d'informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires. Ces informations permettent aussi au professionnel de connaître les activités professionnelles ou commerciales du client ainsi que son profil de risque.

Ces informations devraient permettre au professionnel du secteur financier de réduire au mieux le risque d'être utilisé à des fins de blanchiment ou de financement du terrorisme et plus tard de détecter les transactions suspectes parce qu'elles ne sont pas en conformité avec les informations reçues.

Un fait insolite constaté au moment de l'identification pourrait être l'indice d'un blanchiment ou d'un financement du terrorisme et devrait en tant que tel amener le professionnel du secteur financier à demander des informations complémentaires.

Une attention particulière doit être exercée lorsque la motivation de la relation d'affaires recherchée n'est pas claire ou lorsque le client a recours à des constructions dont la justification économique n'est pas apparente (enchevêtrement de comptes, comptes à désignation pouvant induire en erreur, ...). ».

567. Outre l'explication de la raison de l'obligation, la circulaire ne développe pas plus avant l'obligation et les notions utilisées, notamment celle de profil de risque client. De plus, aucun exemple des informations qui peuvent être demandées afin de satisfaire l'obligation n'est donné. La lettre circulaire du CAA comporte des dispositions en tous points similaires.

Vigilance constante

568. L'article 3 (2) d) de la LCB/FT impose, sauf dans les cas où la vigilance simplifiée est admise, aux institutions financières d'exercer une vigilance constante de la relation d'affaires, notamment en examinant les transactions conclues pendant toute la durée de cette relation d'affaires et, si nécessaire, sur l'origine des fonds, de manière à vérifier que ces transactions sont cohérentes par rapport à la connaissance qu'a le professionnel de son client, de ses activités commerciales et de son profil de risque, et en tenant à jour les documents, données ou informations détenus. Cette obligation de tenir à jour les documents détenus s'inscrit dans le cadre de la vigilance constante, mais porte également sur les éléments d'identification.

569. La circulaire CSSF 08/387 rappelle d'abord (point 63) les termes de l'article 3 (2) d) de la LCB/FT, puis impose aux professionnels de mettre en place une méthodologie pour établir le degré de risque de chaque client tout en ciblant les clients à risque élevé visés à l'article 3-2 (vigilances renforcées) de la loi modifiée du 12 novembre 2004 et rappelle enfin que la surveillance s'exerce dès le début et pendant toute la relation d'affaires. Cependant, la circulaire ne développe pas comment cette vigilance doit s'exercer, la fréquence des contrôles, la responsabilité de les effectuer, etc.

570. L'envergure de cette mesure peut être ajustée en fonction du degré de risque de blanchiment et de financement du terrorisme attribué au client en question. Suivant l'appréciation du risque, le professionnel devra également connaître l'origine des fonds du client en question.

571. La circulaire CSSF 08/387 précise (point 66) que lorsque le professionnel a des doutes de blanchiment ou de financement du terrorisme en liaison avec ce client, lorsque les opérations exécutées sur le compte du client changent sensiblement, d'une manière non conforme à l'activité du client et lorsque le professionnel du secteur financier réalise qu'il n'a pas d'informations suffisantes sur le client, alors il peut être amené, selon son appréciation de la situation et du risque, à mettre le dossier d'identification à jour ou à renouveler l'identification.

Risques

Vigilances renforcées

572. Outre la situation « normale » de l'article 3 de la LCB/FT décrite ci-dessus, l'article 3-2 de cette loi prévoit une série de situations qui présentent un risque plus élevé et auxquels par conséquent des mesures additionnelles de vigilance doivent être appliquées.

573. Les catégories à haut risque proposées par le GAFI en référence aux travaux du Comité de Bâle ne constituent pas une obligation pour les pays. Toutefois, le Luxembourg n'en a retenu aucune alors même qu'il n'a pas procédé à une évaluation de ses risques de blanchiment et de financement du terrorisme. Pourtant, les activités financières ayant cours au Luxembourg, dont la clientèle est essentiellement non résidente, et parmi laquelle, une clientèle fortunée²⁸, auraient justifié un examen particulier des risques attachés à ce type de clientèle.

574. La LCB/FT prévoit tout d'abord que lorsque l'institution financière l'estime nécessaire, en fonction de son appréciation du risque, et dans les situations qui par leur nature peuvent présenter un risque élevé de blanchiment et de financement du terrorisme, elle doit appliquer des mesures de vigilance renforcées. Cette disposition générale laisse à la discrétion des institutions financières la décision d'appliquer des mesures renforcées. La LCB/FT ne fournit pas plus d'éléments permettant aux institutions financières de distinguer une situation présentant un risque accru.

575. La loi ensuite prévoit des cas précis dans lesquels des vigilances renforcées doivent être appliquées et la ou les mesures supplémentaires qui doivent être appliquées afin de compenser le risque présenté. Le premier cas listé comme présentant un risque élevé est celui où le client n'est pas physiquement présent aux fins d'identification. Dans ce cas, une ou plusieurs des mesures additionnelles suivantes doit être appliquée :

- a) des mesures garantissant que l'identité du client est établie au moyen de documents, données ou informations supplémentaires;

²⁸ La place du Luxembourg est la plus importante de la zone euro en matière de gestion de fortune. Voir notamment www.pwc.com/en_LU/lu/banking/docs/pwc-banking-luxembourg.pdf.

- b) des mesures complémentaires assurant la vérification ou la certification des documents fournis ou exigeant une attestation de confirmation de la part d'un établissement de crédit ou d'un établissement financier;
- c) des mesures garantissant que le premier paiement des opérations soit effectué au moyen d'un compte ouvert au nom du client auprès d'un établissement de crédit. Voir également Recommandation 8, *infra*.

576. Le deuxième cas visé par l'article 3-2 est celui des relations transfrontalières de correspondant bancaire avec des établissements correspondants de pays tiers. Les établissements de crédit doivent alors :

- a) recueillir sur l'établissement client des informations suffisantes pour comprendre pleinement la nature de ses activités et pour apprécier, sur la base d'informations accessibles au public, sa réputation et la qualité de la surveillance dont il fait l'objet ;
- b) évaluer les contrôles contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme mis en place par l'établissement correspondant ;
- c) obtenir l'autorisation d'un niveau élevé de leur hiérarchie avant de nouer de nouvelles relations de correspondant bancaire ;
- d) établir par des documents les responsabilités respectives de chaque établissement ;
- e) en ce qui concerne les comptes « de passage » (« *payable through accounts* »), s'assurer que l'établissement de crédit client a vérifié l'identité des clients ayant un accès direct aux comptes de l'établissement correspondant et a mis en œuvre à leur égard une surveillance constante, et qu'il peut fournir des données pertinentes concernant ces mesures de vigilance à la demande de l'établissement correspondant. Voir également Recommandation 9, *infra*.

577. Les transactions ou les relations d'affaires avec des personnes politiquement exposées résidant dans un autre État membre ou dans un pays tiers constituent le troisième cas. Les professionnels doivent alors prendre les mesures ci-après:

- a) disposer de procédures adéquates adaptées au risque afin de déterminer si le client est une personne politiquement exposée;
- b) obtenir l'autorisation d'un niveau élevé de la hiérarchie avant de nouer une relation d'affaires avec de tels clients;
- c) prendre toute mesure appropriée pour établir l'origine du patrimoine et l'origine des fonds impliqués dans la relation d'affaires ou la transaction;
- d) assurer une surveillance continue renforcée de la relation d'affaires. Voir également Recommandation 6, *infra*.

578. Enfin, l'article 3-2(6) invite les professionnels à accorder une attention particulière à toute menace de blanchiment ou de financement du terrorisme pouvant résulter de produits ou de transactions favorisant l'anonymat, et prendre des mesures, le cas échéant, pour empêcher leur utilisation à des fins de blanchiment ou de financement du terrorisme.

579. Un règlement grand-ducal pourrait modifier, compléter ou étendre l'application de mesures de vigilance renforcée ainsi que leurs modalités d'application. Aucun règlement grand-ducal n'a été adopté au moment de la visite sur place.

580. La circulaire CSSF 08/387 reprend les obligations de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle énoncées par loi, sans toutefois apporter des éléments pratiques susceptibles d'assister les professionnels dans la mise en œuvre de ces mesures de vigilance renforcée. La circulaire au contraire crée la confusion lorsqu'on lit s'agissant de l'entrée en relation d'affaire à distance que « *la loi prévoit aussi un cas de figure particulier où en raison du faible risque de blanchiment ou de financement du terrorisme l'application de mesures de vigilance simplifiées est justifiée* » alors qu'il s'agit de la monnaie électronique et non de l'entrée en relation à distance. De plus, la circulaire prévoit un quatrième cas (points 91 et suivants) de vigilances renforcées qui n'apparaît pourtant pas dans la loi, les pays et territoires non coopératifs et situations similaires. Voir également Recommandation 21, infra.

581. En ce qui concerne le secteur des assurances, la lettre circulaire contient des dispositions similaires, à l'exception de la banque correspondante qui n'y figure pas, vu la spécificité du secteur des assurances qui ne connaît pas cette notion.

Vigilances simplifiées

582. L'article 3-1 de la LCB/FT, intitulé « *obligations simplifiées de vigilance à l'égard de la clientèle* », décrit une série de situations dans lesquelles des vigilances simplifiées sont autorisées car elles présentent un risque faible de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. En dépit du titre, il ne s'agit pas de mesures de vigilance simplifiées, mais d'exonérations d'appliquer les vigilances. En effet, dans le premier paragraphe d'« *obligations simplifiées de vigilance* », la loi prévoit que les mesures normales de vigilance ne s'appliquent pas et dans les cas suivants, que les professionnels peuvent ne pas les appliquer. Ceci est contraire aux normes du GAFI qui n'autorisent pas d'exonération de vigilance, mais uniquement l'application de vigilances simplifiées ou réduites. L'article 3-1-3 de la LCB/FT dispose que « *les professionnels sont tenus de recueillir en toutes circonstances des informations suffisantes pour établir si le client remplit les conditions requises pour bénéficier d'une dérogation visée dans les paragraphes (1) et (2)* ». Les autorités luxembourgeoises ont précisé que le respect de cette disposition exige en pratique une identification du client ainsi que d'un certain suivi pour assurer que les conditions d'application sont toujours données. L'équipe d'évaluation relève que cette obligation est limitée aux cas visés aux paragraphes (1) et (2). De plus, la notion de « *recueillir les informations suffisantes* » n'est pas définie, mais il serait étrange qu'elle consiste à appliquer des CDD, puisque l'objectif de l'article est justement d'en dispenser les institutions financières. Cette analyse est confirmée par la circulaire de la CSSF et la lettre circulaire du CAA qui disposent qu'il s'agit « *des informations suffisantes afin [que les institutions financières] soient en mesure d'établir s'il s'agit effectivement d'un cas auquel s'applique ou peut s'appliquer le régime des obligations simplifiées* ». Cependant, et conformément aux Recommandations, l'article 3(1)c) dispose que les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle s'appliquent : « *lorsqu'il y a suspicion de blanchiment ou de financement du terrorisme, indépendamment de tous seuils, exemptions ou dérogations applicables* ».

583. En outre, les exonérations portent sur l'ensemble des mesures de vigilance : identification et vérification de l'identité du client et le cas échéant du bénéficiaire effectif, obtention d'informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires et exercice vigilance constante, alors que la Recommandation ne permet de réduire ou de simplifier que les seules mesures d'identification et de vérification de l'identité du client et du bénéficiaire effectif. L'exonération s'applique également en cas de doute concernant la véracité ou la pertinence des données précédemment obtenues aux fins d'identification.

584. La première situation vise le cas où le client est un établissement de crédit ou un établissement financier soumis à la loi LCB/FT. Dans ce cas, les mesures de vigilance de l'article 3 de la LCB/FT « *ne s'appliquent pas* ». Cette exonération est également valable, en application de l'article 3-1(1) alinéa 2 de la LCB/FT, lorsque le client est un établissement de crédit ou un établissement financier au sens de l'article 3 de la directive 2005/60/CE d'un autre État membre ou établi dans un pays tiers imposant des obligations équivalentes à celles prévues par la présente loi ou la directive précitée, et dont le respect fait l'objet d'une surveillance. Cette exonération s'applique enfin, selon l'article 3-1(1) de la LCB/FT, à l'égard de clients établissement de crédit ou établissement financier résidant dans des pays tiers à condition qu'ils soient équivalents. Les autres États membres de l'Union européenne et de l'Espace Économique Européen sont de plein droit considérés comme équivalents car ils sont soumis aux obligations de la directive 2005/60/CE, sans considération de la qualité de la mise en œuvre de ces obligations, ni de leur surveillance. Pour ce qui est des pays tiers à l'ensemble formé par l'UE et l'EEE, il existe une liste des pays considérés comme étant équivalents. Cette liste est publiée par le Règlement grand-ducal du 29 juillet 2008 portant établissement de la liste des « *pays tiers imposant des obligations équivalentes* » au sens de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

585. La circulaire CSSF 08/387 (point 2) donne les précisions en ce qui concerne les pays tiers reconnus comme équivalents : « *Une innovation majeure introduite dans le cadre de la nouvelle législation concerne le nouveau mode de détermination des pays tiers reconnus comme disposant d'un dispositif en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme équivalent à celui prescrit par la loi du 12 novembre 2004 modifiée par celle du 17 juillet 2008. Suivant un accord intervenu entre les États membres, une liste commune des pays tiers considérés comme disposant d'un système de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme équivalent a été établie. Cette liste a été rendue obligatoire au Luxembourg par le règlement grand-ducal du 29 juillet 2008 portant établissement de la liste des « pays tiers imposant des obligations équivalentes » au sens de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Il convient de noter que figurent sur la liste les pays considérés actuellement comme disposant d'un dispositif équivalent. Cette liste est donc sujette à révision, en particulier sur la base des rapports d'évaluation publics adoptés par le GAFI, les organismes régionaux de type GAFI, le Fonds monétaire international ou la Banque mondiale, rapports établis sur base des Recommandations du GAFI et suivant une méthodologie d'évaluation commune [...] Contrairement aux pays tiers qui ne sont considérés comme équivalents que s'ils figurent sur la liste précitée, les États membres de l'Union européenne et de l'Espace économique européen sont équivalents de plein droit* ».

586. Cette liste²⁹ comprenait au moment la visite sur place³⁰ :

- Afrique du Sud,
- Argentine,
- Australie,
- Brésil,
- Canada,

²⁹ Cette liste a été établie au niveau de l'Union européenne ; elle est basée sur des considérations politiques et non le respect et la mise en œuvre des Recommandations du GAFI.

³⁰ Le Règlement grand-ducal du 29 juillet 2008 a été abrogé le 1^{er} décembre 2009.

- États-Unis,
- Guernesey,
- Hong Kong,
- Ile de Man,
- Japon,
- Jersey,
- Mexique,
- Nouvelle-Zélande,
- Fédération de Russie,
- Singapour,
- Suisse,
- Territoires d'outre-mer français : Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna,
- Territoires d'outre-mer néerlandais : Antilles Néerlandaises, Aruba.

587. Dans les autres cas décrits ci-après, la formulation de l'exonération est plus souple que dans le cas précédent. En effet, la loi dispose que les professionnels « *peuvent ne pas appliquer les obligations de vigilance à l'égard de la clientèle* », indiquant qu'ils ont l'opportunité d'appliquer tout de même les mesures de vigilance. Les cas sont les suivants :

- lorsque le client est une société cotée dont les valeurs sont admises à la négociation sur au moins un marché réglementé dans un État membre de l'Union européenne ou lorsque le client est une société cotée d'un pays tiers, soumise à des exigences de publicité compatibles avec la législation communautaire ;
- dans le cas les bénéficiaires effectifs de comptes groupés tenus par des notaires ou des membres d'une autre profession juridique indépendante établis dans un État membre ou un pays tiers, sous réserve qu'ils soient soumis à des exigences de lutte contre le blanchiment ou le financement du terrorisme satisfaisant aux normes internationales et que le respect de ces obligations soit contrôlé, et sous réserve que les informations relatives à l'identité du bénéficiaire effectif soient mises à la disposition des établissements agissant en qualité de dépositaires pour les comptes groupés ;
- lorsque le client est une autorité publique luxembourgeoise ;
- lorsque le client est une autorité ou un organisme public présentant un faible risque de blanchiment ou de financement du terrorisme et qui satisfont à tous les critères suivants :

- le client occupe une fonction publique en vertu du traité sur l'Union européenne, des traités instituant les Communautés ou du droit communautaire dérivé;
 - l'identité du client est accessible au public, transparente et certaine;
 - les activités du client, ainsi que ses pratiques comptables, sont transparentes;
 - soit le client est responsable devant une institution communautaire ou devant les autorités d'un État membre, soit il existe des procédures appropriées permettant de contrôler l'activité du client;
- lorsque le client est, en dehors des cas visés ci-dessus, une personne morale présentant un faible risque de blanchiment ou de financement du terrorisme et satisfaisant à tous les critères suivants:
 - le client est une entité qui exerce des activités financières ne relevant pas du champ d'application de l'article 2 de la directive 2005/60/CE mais à laquelle la législation à laquelle le client est soumis a étendu les obligations de ladite directive. Cette entité ne comprend les filiales que dans la mesure où les obligations de la directive 2005/60/CE ont été étendues auxdites filiales en tant que telles ;
 - l'identité du client est accessible au public, transparente et certaine ;
 - le client est soumis par le droit national qui lui est applicable, à l'obligation d'obtenir un agrément pour pouvoir exercer des activités financières et cet agrément peut être refusé si les autorités compétentes ne sont pas convaincues de l'aptitude et de l'honorabilité des personnes qui dirigent ou dirigeront effectivement les activités de cette entité ou de son bénéficiaire effectif. A cette fin, l'activité exercée par le client est surveillée par des autorités compétentes. Dans ce contexte, il convient d'entendre par « *surveillance* » une activité de surveillance comportant les pouvoirs les plus étendus, et notamment la possibilité d'effectuer des inspections sur place. Ces inspections comprennent l'examen des politiques, des procédures et des livres et enregistrements, ainsi que le contrôle par sondage;
 - le client est soumis à une surveillance par des autorités compétentes pour ce qui concerne le respect de la législation nationale transposant ladite directive et, le cas échéant, des autres obligations prévues par la législation nationale lui applicable;
 - le non-respect par le client des obligations visées au point a') entraîne l'application de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, y compris des mesures administratives appropriées ou des sanctions administratives.

588. L'article 3-1 (3) de la LCB/FT précise pour les deux séries de cas ci-dessus que les professionnels sont tenus de recueillir en toutes circonstances des informations suffisantes pour établir si le client remplit les conditions requises pour bénéficier d'une dérogation visée dans ces paragraphes.

589. L'article poursuit la liste de vigilances simplifiées avec les produits et transactions présentant un risque réduit de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme :

- a) les polices d'assurance vie dont la prime annuelle ne dépasse pas 1 000 EUR ou dont la prime unique ne dépasse pas 2 500 EUR;

- b) les contrats d'assurance retraite qui ne comportent pas de clause de rachat et qui ne peuvent être utilisés en garantie;
- c) les régimes de retraite ou dispositifs similaires versant des prestations de retraite aux employés, pour lesquels les cotisations se font par déduction du salaire et dont les règles ne permettent pas aux bénéficiaires de transférer leurs droits;
- d) les opérations de monnaie électronique : si le support ne peut pas être rechargé ou si la capacité maximale de chargement du support n'est pas supérieure à 150 EUR ; ou, si le support peut être rechargé, lorsque le total des opérations sur une année civile est inférieur à 2 500 EUR, sauf lorsqu'un montant d'au moins 1 000 EUR est remboursé dans la même année civile au porteur ;
- e) d'autres produits ou transactions se rapportant à ces produits présentant un faible risque de blanchiment ou de financement du terrorisme et qui satisfont à tous les critères suivants :
 - le produit repose sur une base contractuelle écrite;
 - la transaction y afférente est effectuée via un compte détenu par le client auprès d'un établissement de crédit d'un État membre ou auprès d'un établissement de crédit situé dans un pays tiers qui impose des exigences équivalentes à celles que prévoit la présente loi ou la directive 2005/60/CE;
 - le produit ou la transaction y afférente n'est pas anonyme et est de telle nature qu'il ou elle permet l'application en temps opportun de l'article 3, paragraphe 1, point c);
 - le produit est soumis au seuil prédéterminé maximum de 15 000 EUR, sous réserve des dérogations ci-dessous. En cas de police d'assurance ou de produit d'épargne analogue les seuils fixés au point a) du présent paragraphe s'appliquent. Pour les produits liés au financement d'actifs physiques, lorsque la propriété juridique et effective de ces actifs n'est transférée au client qu'à la cessation de la relation contractuelle, le seuil fixé au premier alinéa du présent point peut être dépassé, à condition de ne dépasser un seuil maximum de 15 000 EUR par an pour les transactions relatives à ce type de produit, que la transaction soit effectuée en une seule opération ou en plusieurs opérations apparaissant comme liées.
 - les gains liés au produit ou à la transaction y afférente ne peuvent être réalisés au profit de tiers, sauf en cas de décès, d'incapacité, de survie à un âge avancé prédéterminé, ou d'événement analogue ;
 - lorsque le produit ou la transaction y afférente permet le placement de fonds dans des actifs financiers ou des créances, y compris des produits d'assurance ou tout autre type de créance éventuelle :
 - i) les gains liés au produit ou à la transaction y afférente ne sont réalisables qu'à long terme ;
 - ii) le produit ou la transaction y afférente ne peut être utilisé en garantie ;
 - iii) au cours de la relation contractuelle, aucun paiement anticipé n'est effectué, aucune clause de rachat n'est utilisée et aucune résiliation anticipée n'intervient.

590. À l'issue de la liste des produits et transactions présentant un risque faible de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, le paragraphe 5 précise que pour lorsque le professionnel décide d'appliquer des vigilances simplifiées à un client ou à un produit/transaction en application des dispositions du paragraphe 2 points d) et e) et du paragraphe 4 point e) (énumération étendue de dispenses possibles), ils doivent prêter une attention particulière à toute activité desdits clients ou à tout type de produit ou de transaction pouvant être considéré comme particulièrement susceptible, par sa nature, d'être utilisé ou détourné à des fins de blanchiment ou de financement du terrorisme.

591. De plus, en présence d'informations donnant à penser que le risque n'est pas faible, l'application du régime des obligations simplifiées de vigilance n'est pas possible aux clients, produits et transactions mentionnés au paragraphe précédent.

592. Par un règlement grand-ducal, le champ d'application et les modalités d'application du régime des « obligations simplifiées de vigilance » peuvent être modifiés ou étendus à d'autres clients, produits ou transactions non énumérés à l'article 3-1 de la loi LCB/FT.

593. Un règlement grand-ducal peut également restreindre ou interdire complètement l'application du régime des « obligations simplifiées de vigilance » par rapport aux clients, produits ou transactions énumérés à l'article 3-1 de la loi LCB/FT, s'il s'avère que ce régime ne se justifie pas en raison du risque de blanchiment ou de financement du terrorisme.

594. Aucun règlement grand-ducal dérogatoire n'était en vigueur lors de la visite sur place.

595. La circulaire de la CSSF et la lettre circulaire du CAA listent les situations de vigilance simplifiées, sans toutefois apporter d'éléments complémentaires d'évaluation de ces situations à destination des professionnels. En revanche, elles étendent les cas de dérogation prévus par la LCB/FT lorsque le client est une succursale ou une filiale d'un établissement de crédit ou d'un établissement financier situé dans l'UE/EEE ou dans un pays tiers équivalent (point 108 de la circulaire de la CSSF et point 95 de la lettre circulaire du CAA).

Mesures de vigilances simplifiées à l'égard de clients non-résidents

596. Il est possible en application de l'article 3-1(1) de la LCB/FT d'appliquer des « obligations simplifiées de vigilance » à l'égard de clients établissement de crédit ou établissement financier résidant dans des pays de l'UE/EEE et des pays tiers équivalents listés dans le règlement grand-ducal. La loi autorise également que des « obligations simplifiées de vigilance » soient appliquées à des clients, autres que des établissements de crédit et des établissements financiers. C'est le cas par exemple des sociétés cotées visées à l'article 3-1(2)a). Certaines conditions entourent l'éligibilité aux « obligations simplifiées de vigilance » de ces sociétés cotées, mais aucune ne concerne le respect par le pays de résidence du client des Recommandations du GAFI ni leur application effective. De plus, des « obligations simplifiées de vigilance » peuvent bénéficier à des non-résidents si la transaction, ou le produit, qu'ils réalisent remplit les conditions décrites ci-dessus. En effet, les « obligations simplifiées de vigilance » s'appliquent aux transactions et aux produits sans considération de la résidence du client, celui-ci n'est d'ailleurs pas identifié.

597. La circulaire CSSF 08/387 (point 2) donne les précisions en ce qui concerne les pays tiers reconnus comme équivalents : « Une innovation majeure introduite dans le cadre de la nouvelle législation concerne le nouveau mode de détermination des pays tiers reconnus comme disposant d'un dispositif en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme équivalent à celui prescrit par la loi du 12 novembre 2004 modifiée par celle du 17 juillet 2008. Suivant un accord intervenu entre les États membres, une liste commune des pays tiers considérés comme disposant d'un système de lutte contre le

blanchiment et le financement du terrorisme équivalent a été établie. Cette liste a été rendue obligatoire au Luxembourg par le règlement grand-ducal du 29 juillet 2008 portant établissement de la liste des « pays tiers imposant des obligations équivalentes » au sens de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Il convient de noter que figurent sur la liste les pays considérés actuellement comme disposant d'un dispositif équivalent. Cette liste est donc sujette à révision, en particulier sur la base des rapports d'évaluation publics adoptés par le GAFI, les organismes régionaux de type GAFI, le Fonds monétaire international ou la Banque mondiale, rapports établis sur base des Recommandations du GAFI et suivant une méthodologie d'évaluation commune [...] Contrairement aux pays tiers qui ne sont considérés comme équivalents que s'ils figurent sur la liste précitée, les États membres de l'Union européenne et de l'Espace économique européen sont équivalents de plein droit ».

598. La circulaire CSSF et la lettre-circulaire du CAA étendent en outre les dérogations prévues par la LCB/FT en précisant que la condition d'équivalence est également remplie dans le chef des succursales ou de filiales d'établissements de crédit ou financiers d'un autre État membre de l'UE/EEE ou issues d'un pays tiers figurant sur la liste publiée par le règlement grand ducal « *peu importe le pays de résidence de celles-ci, à condition que les établissements en question imposent à leurs succursales et filiales de veiller au respect des dispositions qui leur sont applicables, soit en vertu d'une disposition légale, soit en vertu d'une règle du groupe* ». Il en ressort que les professionnels luxembourgeois peuvent appliquer les « *obligations simplifiées de vigilance* » à une succursale ou une filiale implantée dans un pays tiers dont le dispositif de LCB/FT serait défaillant mais dont la maison-mère serait localisée dans un pays de l'UE/EEE ou un pays tiers équivalent, dès lors que celles-ci seraient tenues de respecter les dispositions applicables à leur maison-mère.

Soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ou risque élevé

599. L'article 3(1)c) de la LCB/FT impose aux professionnels d'appliquer des mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle lorsqu'il y a suspicion de blanchiment ou de financement du terrorisme, indépendamment de tous seuils, exemptions ou dérogations applicables. Les situations dans lesquelles les « *obligations simplifiées de vigilance* » ne s'appliquent pas (article 3-1(1)) ou peuvent ne pas s'appliquer (article 3-1(2) et (4)) sont des dérogations aux dispositions de l'article 3(1), excepté le c). Par conséquent, les professionnels ne peuvent pas appliquer des « *obligations simplifiées de vigilance* » en cas de soupçon de blanchiment ou de financement du terrorisme. Cela est rappelé à la fois par la circulaire de la CSSF et par la lettre circulaire du CAA.

600. S'agissant des situations présentant un risque plus élevé, il n'y a dans la loi aucune disposition interdisant l'application des « *obligations simplifiées de vigilance* » dans ce cas. D'ailleurs, la loi n'interdit pas les « *obligations simplifiées de vigilance* » en cas de doute sur la véracité ou la pertinence des données d'identification du client (article 3(1)d)), alors que cela pourrait constituer un indice de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

Instructions publiées par les autorités compétentes

601. L'article 3(3) de la LCB/FT autorise les professionnels à ajuster la portée en fonction du risque associé au type de client, de relation d'affaires, de produit ou de transaction concerné, à condition de pouvoir en justifier.

602. La circulaire CSSF 08/387 précise d'une manière générale (point 22) que « *pour assurer une mise en œuvre correcte et uniforme des obligations professionnelles en matière de LCB/FT, tous les professionnels du secteur financier doivent se conformer aux instructions détaillées qu'elle comporte* ». Concernant spécifiquement l'approche à adopter en matière de détermination de l'ampleur des mesures de

vigilance en fonction des risques présentés, la circulaire CSSF 08/387 donne les précisions suivantes (point 24) :

« Approche basée sur le risque : Les professionnels doivent mettre en œuvre chacune des mesures de vigilance prévues à l'article 3 (2) de la loi modifiée du 12 novembre 2004, mais ils peuvent en ajuster la portée en fonction du risque associé au type de client, de relation d'affaires, de produit ou de transaction concerné. Ils doivent dans ce cas être en mesure de prouver que l'étendue des mesures telles qu'ajustée est appropriée au vu des risques de blanchiment et de financement du terrorisme. La justification relative à l'adaptation des mesures de vigilance en fonction de l'appréciation du risque doit être exposée dans les procédures internes du professionnel visées à l'article 4 (1) de la loi modifiée du 12 novembre 2004.

L'approche basée sur le risque permet dès lors uniquement au professionnel du secteur financier de déterminer et d'adapter l'envergure des mesures de vigilance en fonction de l'appréciation de risque portée sur le client ou la transaction, mais elle ne permet pas de purement et simplement renoncer à l'application d'une, de certaines ou de toutes ces mesures dans leur entièreté.

Lorsque les professionnels du secteur financier se trouvent face à des situations qui présentent un risque élevé de blanchiment ou de financement du terrorisme - dans les cas spécifiques expressément visés à l'article 3-2 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 ou celles considérées comme telles par le professionnel suivant son appréciation du risque -, les mesures de vigilance de base visées à l'article 3 de la loi modifiée du 12 novembre ne sont plus suffisantes. Dans ce cas, les professionnels doivent prendre des mesures de vigilance renforcées tel que prévu à l'article 3-2 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 et comme exposé aux points 80 à 94 de la présente circulaire. Il existe aussi des situations où le risque de blanchiment ou de financement du terrorisme est reconnu comme faible : dans ces cas, l'article 3-1 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 prévoit l'application, dans des cas limitativement énumérés, d'obligations de vigilance simplifiées à l'égard de la clientèle (points 105 à 111 de la présente circulaire) ».

603. La circulaire donne également la précision suivante (point 4) : *« Dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, les professionnels du secteur financier doivent adopter une approche ciblée par rapport au risque réel, aussi bien lors de l'identification des clients que lors du suivi des transactions, en tenant compte des spécificités de leurs activités respectives et des différences d'échelle et de taille qu'ils présentent ».* Il est également rappelé, dans le cadre des précisions sur l'obligation de vigilance constante de la relation d'affaires (point 64), que les professionnels du secteur financier doivent mettre en place une méthodologie pour établir le degré de risque de chaque client tout en ciblant les clients à risque élevé visés à l'article 3-2 (obligations de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle) de la loi modifiée du 12 novembre 2004.

604. La lettre circulaire du Commissariat aux assurances contient des éléments comparables à ceux de la circulaire de la CSSF.

Moment de la vérification

605. L'article 3(4) alinéa 1 de la LCB/FT dispose qu'en principe, la vérification de l'identité du client et du bénéficiaire effectif doit avoir lieu avant l'établissement d'une relation d'affaires ou l'exécution de la transaction. Toutefois, l'alinéa suivant compte une exception : la vérification de l'identité du client et du bénéficiaire effectif peut avoir lieu durant l'établissement d'une relation d'affaires s'il est nécessaire de ne pas interrompre l'exercice normal des activités et lorsqu'il y a un faible risque de blanchiment ou de

financement du terrorisme. Dans de telles situations, ces mesures sont prises le plus tôt possible après le premier contact.

606. La circulaire CSSF 08/387 précise le principe du caractère préalable de l'identification et de la vérification de l'identité (point 29) et souligne que conformément à l'article 3 (4) de la loi, l'identification du client et du bénéficiaire effectif ainsi que la vérification de leurs identités doit avoir lieu avant l'établissement d'une relation d'affaires respectivement l'ouverture d'un compte ou l'exécution de la transaction. Cela signifie qu'en principe (concernant le régime dérogatoire, v. points 29 et 30 de la circulaire CSSF 08/387 ; voir à ce sujet le point suivant 5.14) l'identification et la vérification de l'identité du client se font dès le premier contact.

607. Concernant spécifiquement les clients occasionnels, la circulaire CSSF 08/387 précise en plus que lorsque l'identification et la vérification de l'identité d'un client occasionnel sont exigées, elles doivent se faire et être documentées selon les mêmes modalités que pour les clients en relation d'affaires. (Point 45)

608. La circulaire CSSF 08/387 donne à ce sujet les précisions suivantes (points 29 et suite) :

« Comme la vérification de l'identité peut exiger plus de temps, il est possible qu'elle se fasse durant l'établissement de la relation d'affaires, c.-à-d. qu'elle soit légèrement décalée dans le temps par rapport à l'identification du client. Cette façon de procéder est acceptée afin de ne pas interrompre l'exercice normal des activités et lorsque le risque de blanchiment ou de financement du terrorisme qui en résulte est seulement faible suivant l'appréciation du professionnel. Pendant ce temps, en attendant que la vérification de l'identité ait été effectuée, il n'est pas permis d'ouvrir un compte au client ni d'exécuter une transaction pour le client ».

609. La lettre circulaire du CAA apporte des précisions similaires.

Vérifications de l'identité du client et du bénéficiaire effectif après l'établissement de la relation d'affaires

610. Par dérogation aux principes ci-dessus, la vérification de l'identité du bénéficiaire de la police d'assurance-vie (article 3(4) alinéa 3) est autorisée après l'établissement de la relation d'affaires. Elle doit avoir lieu au plus tard au moment du paiement ou au moment où le bénéficiaire entend exercer les droits conférés par la police d'assurance. De plus, l'ouverture d'un compte bancaire peut être admise à titre exceptionnel (article 3(4) alinéa 4), à condition que des garanties suffisantes soient mises en place afin de faire en sorte que des transactions ne soient pas réalisées par le client ou pour son compte avant qu'il n'ait été complètement satisfait aux dispositions précitées.

611. Au point 30 de la circulaire CSSF 08/387, il est précisé que l'article 3 (4) 4^{ème} alinéa autorise l'ouverture d'un compte bancaire sans que l'identité du client ait fait l'objet de vérification, à condition qu'aucune transaction ne soit réalisée par le client ou pour son compte jusqu'à ce que la vérification de son identité ait été complètement effectuée à la satisfaction du professionnel. À ce sujet, des garanties suffisantes doivent être mises en place afin de faire en sorte qu'aucune transaction en faveur du client (*i.e.* retrait d'espèces ou toute autre opération au débit du compte) ne soit réalisée dans ces circonstances : celles-ci doivent être intégrées dans les procédures internes de l'établissement de crédit concerné.

612. Si avant que la vérification de l'identité du client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif ne soit entièrement accomplie, le professionnel du secteur financier accepte des fonds du client sur un compte non opérationnel ouvert dans les conditions visées à l'article 3 (4) 4^e alinéa, ou, serait-ce à titre provisoire et sur un compte bloqué, il n'est pas en droit de restituer les avoirs, par décaissement ou par virement, au profit ou sur l'ordre de ce client, tant que l'identité du client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif n'a pas été vérifiée à son entière satisfaction. En attendant, il incombe au professionnel du secteur financier de

continuer à assurer la garde de ces biens dans l'intérêt du client, conformément aux conditions sous lesquelles il les a reçus, à moins qu'il ne les consigne si les conditions pour une consignation sont remplies.

613. Il y a lieu de relever que le professionnel du secteur financier engage sa responsabilité s'il permet néanmoins au client de disposer des fonds ou de faire simplement état de l'existence du compte avant que l'identification et la vérification de l'identité du client ne soient entièrement accomplies.

614. La lettre circulaire du CAA indique des éléments similaires.

Absence de conformité satisfaisante aux obligations de vigilance relatives à la clientèle

615. L'article 3 (4) dernier alinéa de la LCB/FT dispose qu'un professionnel qui n'est pas en mesure de se conformer au paragraphe 2, points a) à c) ne doit pas exécuter une transaction par compte bancaire, ni établir une relation d'affaires, ni exécuter une transaction, ou doit mettre un terme à la relation d'affaires et doit envisager de transmettre une déclaration sur le client concerné au procureur d'État auprès du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, conformément à l'article 5.

616. La circulaire CSSF 08/387 confirme (point 30) que :

« si le professionnel constate qu'il n'est pas en mesure de se conformer aux obligations de vigilance prévues à l'article 3 (2) a) à c) de la loi modifiée du 12 novembre 2004, il lui est interdit d'exécuter une transaction par compte bancaire, d'établir une relation d'affaires et d'exécuter une transaction. Si une relation d'affaires existe, il doit y mettre fin. Dans tous ces cas, il doit envisager de transmettre une déclaration de soupçon sur le client concerné au procureur d'État auprès du tribunal d'arrondissement de Luxembourg.

Il y a lieu de relever que le professionnel du secteur financier engage sa responsabilité s'il permet néanmoins au client de disposer des fonds ou de faire simplement état de l'existence du compte avant que l'identification et la vérification de l'identité du client ne soient entièrement accomplies ».

617. Les mêmes paragraphes sont repris dans la lettre circulaire du CAA.

Clients existants

618. L'article 3 (5) de la LCB/FT impose aux professionnels d'appliquer les procédures de vigilance à l'égard de la clientèle non seulement à tous leurs nouveaux clients, mais aussi, aux moments opportuns, à la clientèle existante en fonction de leur appréciation des risques. La notion de « moments opportuns » n'est pas explicitée dans la loi et ni la circulaire de la CSSF, ni la lettre circulaire du CAA ne développent cette obligation.

619. Pour les comptes et livrets numérotés, seule la circulaire de la CSSF indique que les professionnels doivent les gérer de façon à toujours pouvoir intégralement respecter les obligations qui leur incombent en vertu de la loi modifiée du 12 novembre 2004.

Recommandation 6

620. La notion de personnes politiquement exposées est définie à l'article 1^{er} de la loi modifiée du 12 novembre 2004. En vertu des dispositions de l'article 3-2(4) des obligations renforcées de vigilance doivent être appliquées aux PPE résidant à l'étranger.

621. Par « *personnes politiquement exposées* » il faut entendre selon la définition de l'article 1^{er} (10) de la LCB/FT les personnes physiques qui occupent ou se sont vu confier une fonction publique importante ainsi que les membres directs de leur famille ou des personnes connues pour leur être étroitement associées.

622. L'article 1^{er} (10) dispose que par « *personnes physiques qui occupent ou se sont vu confier une fonction publique importante* » au sens du paragraphe (9) ci-dessus, est désigné l'ensemble de personnes physiques comprenant:

- a) *les chefs d'État, les chefs de gouvernement, les ministres, ministres délégués et secrétaires d'État;*
- b) *les parlementaires;*
- c) *les membres des cours suprêmes, des cours constitutionnelles ou d'autres hautes juridictions dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours, sauf circonstances exceptionnelles;*
- d) *les membres des cours des comptes ou des conseils des banques centrales;*
- e) *les ambassadeurs, les chargés d'affaires et les officiers supérieurs des forces armées;*
- f) *les membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance des entreprises publiques.*

Aucune des catégories citées aux points a) à f) du présent paragraphe, ne couvre des personnes occupant une fonction intermédiaire ou inférieure.

Les catégories visées aux points a) à e) du présent paragraphe, comprennent, le cas échéant, les fonctions exercées aux niveaux communautaire et international ».

623. L'article 1^{er} (9) précise que nonobstant les obligations de vigilance renforcée, les professionnels ne sont plus tenus de considérer comme PPE une personne qui a cessé ses fonctions depuis plus d'un an.

624. Les « *membres directs de la famille* » sont énumérés par la loi, il s'agit du conjoint, de tout partenaire considéré par le droit interne comme l'équivalent d'un conjoint, des enfants et de leurs conjoints ou partenaires et des parents. Les autorités luxembourgeoises affirment que la liste donnée n'est pas limitative, sans qu'aucun élément rédactionnel ne le suggère. Il ressort également des travaux parlementaires sur ce texte que la volonté du législateur a été de limiter les personnes visées.

625. Les « *personnes connues pour être étroitement associées* » sont précisément définies comme :

- toute personne physique connue pour être le bénéficiaire effectif d'une personne morale ou d'une construction juridique conjointement avec la PPE ou pour entretenir toute autre relation d'affaire étroite avec une telle personne ;
- toute personne physique qui est le seul bénéficiaire effectif d'une personne morale ou d'une construction juridique connue pour avoir été établie au profit *de facto* de la PPE.

626. L'article 3-2 de la LCB/FT impose l'application de mesures de vigilance renforcées aux transactions ou les relations d'affaires avec des personnes politiquement exposées résidant dans un autre État membre ou dans un pays tiers. À cet effet, les professionnels doivent:

« a) disposer de procédures adéquates adaptées au risque afin de déterminer si le client est une personne politiquement exposée;

b) obtenir l'autorisation d'un niveau élevé de la hiérarchie avant de nouer une relation d'affaires avec de tels clients;

c) prendre toute mesure appropriée pour établir l'origine du patrimoine et l'origine des fonds impliqués dans la relation d'affaires ou la transaction;

d) assurer une surveillance continue renforcée de la relation d'affaires »

627. La circulaire CSSF 08/387 donne les précisions suivantes en ce qui concerne la définition des PPE. Celles-ci sont basées sur les directives communautaires en la matière :

« Sans préjudice d'autres raisons justifiant le cas échéant l'application de mesures de vigilance renforcées, les professionnels du secteur financier ne sont, en principe, pas tenus de considérer comme politiquement exposée une personne qui n'occupe plus de fonction publique importante depuis plus d'un an.

En ce qui concerne l'exigence d'identifier en tant que PPE également les personnes étroitement associées à des personnes physiques occupant une fonction publique importante, il est précisé que celle-ci ne s'applique que dans la mesure où la relation avec la personne étroitement associée est notoire ou que le professionnel a des raisons d'estimer que cette relation existe. Cela n'implique donc pas une recherche active de la part du professionnel.

Il résulte de la définition des PPE qu'il s'agit essentiellement de personnes exerçant des fonctions importantes au niveau national d'un État. Les fonctions exercées à un niveau inférieur au niveau national, c.-à-d. notamment régional ou local, ne sont en principe pas considérées comme importantes. Cependant, lorsque le degré d'exposition politique de ces fonctions est comparable à celui de positions analogues au niveau national, les professionnels du secteur financier devraient évaluer, en fonction du risque, s'il y a lieu de considérer les personnes exerçant ces fonctions publiques (à l'étranger) comme des PPE ».

628. Ces définitions sont plus limitatives que la définition du GAFI. Ainsi, la liste exhaustive des « personnes exerçant d'importantes fonctions publiques » ne couvre pas les dirigeants de partis politiques en tant que tels. De plus, la définition de la LCB/FT limite les « membres de la famille » aux membres directs et ne comporte pas, par exemple, les frères et sœurs. Enfin, la loi retient le critère de résidence de la PPE pour appliquer des vigilances renforcées, or la définition du GAFI retient un élément d'extranéité pour l'exercice des fonctions. La définition adoptée par le Luxembourg n'est dès lors pas conforme à celle du GAFI, car plus restrictive.

629. L'article 3-2(4) impose aux institutions financières de disposer de procédures adéquates adaptées au risque afin de déterminer si le client est une personne politiquement exposée. Il n'est pas fait mention de la possibilité que la PPE puisse être non pas le client, mais son bénéficiaire effectif. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué que par client, il faut entendre le client et le bénéficiaire effectif mais cela ne ressort pas du texte de loi.

630. La circulaire CSSF 08/387 précise que les mesures de vigilance renforcées en question sont « à appliquer en plus des mesures de vigilance de base visées à l'article 3 de la [LCB/FT] et en fonction du risque de blanchiment et de financement du terrorisme du client concerné. Les professionnels doivent à ce sujet instaurer une politique et des procédures de contrôle particulières, afin de s'entourer de toutes les

garanties nécessaires dans leurs relations avec un client appartenant ou venant à appartenir au cercle des personnes visées ».

631. Elle prévoit entre autres les mesures de vigilance renforcées applicables aux PPE suivantes : « *a) disposer de procédures adéquates adaptées au risque afin de déterminer si le client respectivement le bénéficiaire effectif est une personne politiquement exposée résidant à l'étranger telle que définie à l'article 1er de la loi modifiée du 12 novembre 2004. Les professionnels du secteur financier doivent ainsi disposer de procédures, connues de tous les employés en relation avec la clientèle, qui, en fonction du risque, permettent de détecter les PPE au sens de la définition prévue par la loi. Ces procédures consistent en tout premier lieu dans l'information à ce sujet directement obtenue du client, du recours à des informations publiquement disponibles respectivement de l'accès à des bases de données informatiques commerciales sur les personnes politiquement exposées ».*

632. La lettre circulaire du CAA comporte les mêmes éléments.

Autorisation de haute direction avant de nouer une relation d'affaires avec une personne politiquement exposée.

633. L'article 3-2 (4) b) oblige le professionnel à obtenir l'autorisation d'un niveau élevé de la hiérarchie avant de nouer une relation d'affaires avec des PPE. Toutefois, un niveau élevé de la hiérarchie ne s'apparente pas dans tous les cas à la haute direction d'un établissement. De plus, il ne s'agit que des cas où le client est la PPE, à l'exclusion des cas où la PPE est le bénéficiaire effectif.

634. La circulaire CSSF 08/387 et la lettre circulaire du CAA indiquent qu'il convient d'impliquer la personne chargée plus particulièrement de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme dans la procédure d'acceptation d'un client PPE, ainsi que prévoir, le cas échéant, compte tenu de la sensibilité du sujet et de l'appréciation du risque, l'autorisation d'un des dirigeants ayant obtenu l'agrément requis par la loi, avant de nouer une relation d'affaires ou d'effectuer une transaction avec de tels clients.

635. S'agissant des clients existants qui deviendraient une PPE, ils entrent bien dans la définition de l'article 2. Toutefois, il n'y a pas de dispositions spécifiques organisant la poursuite des relations avec les clients devenant PPE ou dont le BE devient PPE (article 3-2(4)).

Origine du patrimoine et l'origine des fonds

636. L'article 3-2 (4) c) de la LCB/FT impose aux professionnels de prendre toute mesure appropriée pour établir l'origine du patrimoine et l'origine des fonds du client.

637. La circulaire de la CSSF et la lettre circulaire du CAA visent cette mesure de vigilance renforcée spécifique comme suit : « *c) prendre toute mesure appropriée pour établir l'origine du patrimoine et l'origine des fonds impliqués dans la relation d'affaires ou la transaction. Suivant l'appréciation du risque, les professionnels doivent, en vérifiant l'origine des fonds, demander des documents probants à ce sujet ».*

Surveillance renforcée et continue de cette relation.

638. L'article 3-2 (4) d) de la LCB/FT impose que les professionnels assurent une surveillance continue renforcée de la relation d'affaires.

639. La circulaire de la CSSF et la lettre circulaire du CAA indiquent à cet égard que les professionnels doivent « *assurer une surveillance continue renforcée de la relation d'affaires* » et rappellent que « *l'évolution de la relation d'affaires doit également être suivie de façon étroite par le*

professionnel et notamment la personne chargée plus particulièrement de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ».

Application aux personnes politiquement exposées exerçant des fonctions publiques de premier plan au niveau national

640. La LCB/FT retient un critère de résidence alors que pour le GAFI, c'est le lieu d'exercice de la fonction – à l'étranger – qui doit déclencher la vigilance renforcée. Pour le GAFI, une personne résidant au Luxembourg et exerçant des fonctions publiques à l'étranger devrait donc faire l'objet de mesures de vigilance renforcées. Ce n'est toutefois pas ce qui ressort de la loi ni du questionnaire d'évaluation complété par le Luxembourg.

641. Par ailleurs, l'étendue des exonérations de vigilance applicables lorsque le client est un établissement de crédit ou un établissement financier d'un pays membre de l'Union européenne, de l'Espace économique européen ou d'un pays tiers équivalent aboutit, lorsque ces établissements agissent pour le compte de PPE non résidentes au Luxembourg, à dispenser les institutions financières luxembourgeoises des mesures de vigilances renforcées puisqu'elles ignorent quel est le bénéficiaire final de l'opération et n'ont pas à le rechercher.

Convention des Nations Unies de 2003

642. Cette convention a été ratifiée et transposée intégralement par la loi du 1^{er} août 2007 portant approbation de la Convention des Nations Unies contre la corruption, adoptée par l'assemblée générale des Nations Unies à New York le 31 octobre 2003 et ouverte à la signature à Mérida (Mexique) le 9 décembre 2003.

Recommandation 7

643. Selon les autorités luxembourgeoises, il n'y a au Luxembourg qu'une seule banque qui exerce comme activité essentielle et significative une activité de banque correspondante.

644. Les relations de correspondant bancaire transfrontalier sont régies par l'article 3-2(3) de la LCB/FT qui prévoit que des mesures de vigilance spécifiques doivent être appliquées aux établissements correspondants de pays tiers. Les « *pays tiers* » sont définis à l'article 1^{er} de la loi comme les États tiers à l'Union européenne et à l'Espace économique européen. Le champ des relations de banque correspondante est donc restreint aux États tiers à l'UE/EEE, ce qui n'est pas admis par les Recommandations du GAFI. La circulaire de la CSSF exclut également du champ des relations de banque correspondante les pays listés par le règlement grand-ducal³¹. Ceci est contraire à la loi et est susceptible de conduire à de fausses interprétations par les professionnels. La circulaire doit être modifiée et mise en conformité avec la loi.

645. Le professionnel doit prendre les quatre mesures suivantes face aux banques correspondantes visées par la LCB/FT :

- a) recueillir sur l'établissement client des informations suffisantes pour comprendre pleinement la nature de ses activités et pour apprécier, sur la base d'informations accessibles au public, sa réputation et la qualité de la surveillance dont il fait l'objet;
- b) évaluer les contrôles contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme mis en place par l'établissement correspondant;

³¹ Le Règlement grand-ducal du 29 juillet 2008 a été abrogé le 1^{er} décembre 2009.

- c) obtenir l'autorisation d'un niveau élevé de leur hiérarchie avant de nouer de nouvelles relations de correspondant bancaire;
- d) établir par des documents les responsabilités respectives de chaque établissement.

646. En ce qui concerne les comptes « de passage » (« *payable-through accounts* »), le professionnel doit de surcroît s'assurer que l'établissement de crédit client a vérifié l'identité des clients ayant un accès direct aux comptes de l'établissement correspondant et a mis en œuvre à leur égard une surveillance constante, et qu'il peut fournir des données pertinentes concernant ces mesures de vigilance à la demande de l'établissement correspondant.

647. La circulaire CSSF 08/387 apporte les précisions suivantes en ce qui concerne les mesures de vigilance applicables en vertu de l'article 3-2(3) de la LCB/FT. Il est rappelé les mesures imposées par la loi qui, en application de l'article 3-2 (3) de la LCB/FT, doivent être mises en œuvre par les établissements de crédit dans le cadre de relation transfrontalière de correspondant bancaire avec des établissements correspondants de pays tiers qui ne figurent pas sur la liste des « *pays tiers imposant des obligations équivalentes* » publiée par règlement grand-ducal du 29 juillet 2008 précité.

Informations sur l'institution cliente

648. La première mesure additionnelle qui doit être mise en œuvre par le professionnel consiste, en application de l'article 3-2(3)a) de la LCB/FT, à recueillir sur l'établissement client des informations suffisantes pour comprendre pleinement la nature de ses activités et pour apprécier, sur la base d'informations accessibles au public, sa réputation et la qualité de la surveillance dont il fait l'objet. Au-delà de ce qui écrit dans la loi, il n'est fourni aux professionnels aucune indication quant à la nature des informations qui peuvent permettre d'apprécier la réputation de l'établissement client, ni quant à ce qui est entendu par la qualité de la surveillance dont l'établissement fait l'objet.

Évaluation des contrôles mis en place par l'institution cliente

649. La deuxième mesure additionnelle et spécifique aux relations de correspondance bancaire est l'évaluation des contrôles contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme mis en place par l'établissement correspondant (article 3-2(3)b)). Comme pour la mesure précédente, aucune indication supplémentaire n'est donnée aux professionnels afin de leur permettre de comprendre la mesure et d'apprécier si les contrôles en matière de LBC/FT mis en place par l'établissement client sont d'une qualité suffisante.

Autorisation de la haute direction avant de nouer de nouvelles relations de correspondant bancaire.

650. L'article 3-2(3) c) de la LCB/FT exige l'obtention de l'autorisation d'un niveau élevé de leur hiérarchie avant de nouer de nouvelles relations de correspondant bancaire. À l'instar de ce qui a été écrit dans la description de la Recommandation 6, un niveau élevé de la hiérarchie ne correspond pas dans tous les cas à la haute direction. Mais à la différence de la Recommandation précédente, la circulaire de la CSSF ne fournit aucune indication complémentaire aux professionnels.

Responsabilités respectives dans la LBC/FT de chaque institution

651. En application de l'article 3-2(3) d) de la LCB/FT, les deux institutions entretenant une relation de banque correspondante doivent établir par écrit leurs responsabilités respectives dans le cadre de cette relation. Il n'est pas précisé qu'il doit s'agir des responsabilités en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Outre l'obligation, aucun élément assistant les institutions financières du Luxembourg à mettre en œuvre cette disposition n'a été fourni.

Comptes « de passage »

652. Le cas particulier des comptes « de passage » est réglementé par l'article 3-2 (3) e) de la LCB/FT. Il dispose que l'institution financière sise au Luxembourg doit s'assurer que l'établissement de crédit client a vérifié l'identité des clients ayant un accès direct aux comptes de l'établissement correspondant et a mis en œuvre à leur égard une surveillance constante, ce qui est plus restreint que les vigilances requises par la Recommandation 5, et qu'il peut fournir des données pertinentes concernant ces mesures de vigilance à la demande de l'établissement correspondant. À l'instar des dispositions générales régissant la correspondance bancaire, outre l'obligation telle qu'elle est décrite dans la loi, il n'existe aucune autre information à disposition des institutions financières à ce sujet.

Recommandation 8*Politiques et mesures nécessaires pour prévenir une utilisation abusive des technologies nouvelles*

653. L'article 3-2(6) de la LCB/FT impose aux professionnels d'accorder une attention particulière à toute menace de BC/FT pouvant résulter de produits ou de transactions favorisant l'anonymat et de prendre des mesures pour empêcher leur utilisation à des fins de BC/FT. La circulaire de la CSSF reprend cette obligation, sans apporter aucune indication quant au type de mesures qui peuvent être prises. Elle précise toutefois que les procédures internes « doivent aussi comporter des mesures destinées à empêcher l'utilisation de produits ou la réalisation de transactions favorisant l'anonymat visées à l'article 3-2 (6) de la loi modifiée du 12 novembre 2004, notamment dans le domaine des technologies nouvelles. Les professionnels doivent, le cas échéant, disposer de dispositifs de gestion des risques spécifiques liés aux relations d'affaires ou aux transactions qui n'impliquent pas la présence physique des parties ».

654. Interrogés sur ce point lors de la visite sur place, des représentants du secteur privé n'ont pas été en mesure de fournir aux évaluateurs des exemples de produits favorisant l'anonymat dans le domaine des technologies nouvelles. Ceci soulève des interrogations quant à la mise en œuvre de l'obligation de l'article 3-2(6) de la LCB/FT.

Relations d'affaires et transactions n'impliquant pas la présence physique des parties

655. La LCB/FT impose que les professionnels mettent en œuvre des mesures spécifiques lors de l'entrée en relation d'affaire à distance, à l'exclusion des simples transactions. En effet, le paragraphe (2) de l'article 3-2 de la LCB/FT dispose que lorsque le client n'est pas physiquement présent aux fins de l'identification, les professionnels doivent prendre une ou plusieurs des mesures suivantes, spécifiques et appropriées pour compenser ce risque élevé :

- a) des mesures garantissant que l'identité du client est établie au moyen de documents, données ou informations supplémentaires;
- b) des mesures complémentaires assurant la vérification ou la certification des documents fournis ou exigeant une attestation de confirmation de la part d'un établissement de crédit ou d'un établissement financier;
- c) des mesures garantissant que le premier paiement des opérations soit effectué au moyen d'un compte ouvert au nom du client auprès d'un établissement de crédit.

656. En l'absence d'obligation pour le professionnel au Luxembourg de s'assurer que l'établissement de crédit visé dans la troisième mesure applique des mesures de vigilance conformément aux Recommandations du GAFI, cette mesure ne constitue pas une mesure de vigilance renforcée et ne compense pas le risque induit par la non-présence du client. À cet égard, la circulaire de la CSSF précise

qu'il s'agit d'un établissement de crédit soumis à une obligation d'identification équivalente. De plus, une procédure validée par la CSSF est décrite et toute autre procédure que celle-ci doit être préalablement soumise à la CSSF pour validation.

657. La circulaire de la CSSF répète l'obligation et les mesures additionnelles qui doivent être prises pour compenser le risque que représente l'entrée en relation à distance et indique que « *la description détaillée des procédures à suivre quant au fond et quant à la forme, si le professionnel du secteur financier recourt à des opérations à distance* ». Elle indique également, sans autre précision, que le document de Bâle sur le « *Risk management principles for electronic banking* » doit être appliqué.

658. Sans être un instrument contraignant, la circulaire de la CSSF fournit des exemples de mesures complémentaires qui sont contraires à la loi. En effet, la première mesure consiste à garantir l'identité du client par des documents, données ou informations supplémentaires. La circulaire indique par exemple « *justification de l'activité professionnelle exercée par le client, de l'origine des fonds, de l'adresse du client* », or ces éléments ne permettent pas d'identifier le client (voir Recommandation 5) et par conséquent ne peuvent en garantir l'identité.

659. Le Luxembourg n'a pas apporté d'éléments concernant la gestion des risques résultant des opérations à distance.

3.2.2 *Recommandations et commentaires*

660. L'efficacité de ces mesures préventives n'a pu être mesurée par l'équipe d'évaluation. En effet, les autorités de contrôles (CSSF et CAA) effectuent peu de contrôles des institutions financières, y compris en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ; elles n'ont prononcé aucune sanction. D'ailleurs, le niveau de sanctions tant administratives que pénales pour violation des dispositions du système de LBC/FT reste faible. Le faible nombre de déclarations de soupçon et d'entités déclarantes au regard de la taille du secteur financier luxembourgeois suggère néanmoins que le dispositif LBC/FT est peu efficace. Voir également les Recommandations 13, 23 et 17.

661. Les circulaires élaborées par les autorités de surveillance, CSSF et CAA, sont largement insuffisantes pour combler les défaillances du système et augmenter la notation attribuée au Luxembourg. En effet, elles sont très théoriques : dans nombre de cas elles se limitent à répéter les dispositions légales, parfois elles contredisent la loi et dans certains interprètent très largement ses obligations. Dans un nombre très limité de situations, elles apportent une véritable aide aux institutions financières dans la mise en application de leurs obligations légales en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Ceci est d'autant plus regrettable que la CSSF comme le CAA disposent du pouvoir réglementaire.

Recommandation 5

662. Le Luxembourg prohibe expressément la tenue de comptes et livrets d'épargne anonymes, mais il n'interdit pas la tenue de comptes sous des noms fictifs et la situation des comptes numérotés, qui ne sont envisagés que par la circulaire de la CSSF, n'est pas claire. Les institutions financières ont l'obligation d'appliquer des mesures de vigilance dans tous les cas prescrits par les normes du GAFI sauf lorsque la loi les en dispense expressément. Elles sont tenues par la loi d'identifier le client et de vérifier son identité lorsqu'il s'agit d'une personne physique ou morale. Les modalités pratiques concernant l'identification et la vérification de l'identité des clients qui sont des fiduciaires, des constructions juridiques ou des sociétés en voie de formation devraient être décrites dans les circulaires de la CSSF et du CAA.

663. Il n'y a pas d'obligation légale ou réglementaire imposant aux institutions financières de vérifier que toute personne prétendant agir au nom du client personne morale ou structure juridique est autorisée à le faire. Les circulaires ne sont pas claires sur les questions relatives à l'identification et à la vérification de l'identité de ces personnes. La loi oblige les institutions financières à identifier et à prendre des mesures adéquates et adaptées au risque pour vérifier l'identification du bénéficiaire effectif. Cette dernière obligation n'est pas conforme à celle du GAFI. Il n'y a pas non plus de disposition légale ou réglementaire obligeant les institutions financières à déterminer pour l'ensemble des clients (personnes morales et personnes physiques), si le client agit pour le compte d'une autre personne et à prendre toutes mesures raisonnables pour obtenir les données d'identification permettant de vérifier l'identité de cette autre personne. La loi impose aux institutions financières d'exercer une vigilance constante sur les transactions des clients, et de s'assurer de la mise à jour et de la pertinence des documents, données ou informations collectées.

664. L'article 3(2)c) impose aux institutions financières d'obtenir des informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires, mais aucun texte ne fournit à l'intention des institutions financières d'indications quant aux informations et documents qui pourraient être visés et ne développe pas les notions utilisées, notamment celle de profil de risque client. Des exemples des informations qui peuvent être demandées afin de satisfaire l'obligation et des conseils en vue d'une mise en œuvre efficace devraient également être élaborés.

665. Les institutions financières sont tenues de mettre en œuvre des mesures de vigilance renforcées à des situations présentant des risques importants de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Toutefois, le Luxembourg s'est limité à reprendre les cas envisagés par les Recommandations 6, 7 et 8, sans avoir conduit aucune analyse visant à déterminer les risques propres auxquels les institutions financières du Luxembourg font face. Vu la proportion de la clientèle non-résidente et l'importance des activités de banque privée, les risques que présentent ces deux situations auraient mérité d'être étudiés, d'autant qu'elles sont présentées par le GAFI et le Comité de Bâle comme des exemples de situations à haut risque. Il ne reste par conséquent dans l'obligation de mettre en œuvre des mesures renforcées aux situations présentant un risque élevé que celles qui sont appréciées comme tel par les institutions financières.

666. Pour ce qui concerne les « obligations simplifiées de vigilance à l'égard de la clientèle », il s'agit en fait d'exonération totale de toute mesure de vigilance, sauf en cas de soupçon de blanchiment ou de financement du terrorisme. L'article 3(1)3 de la LCB/FT impose aux professionnels de recueillir en toutes circonstances des informations pour établir si le client remplit les conditions requises pour bénéficier d'une dérogation de CDD. Toutefois, cet article ne vise que certaines dérogations (celles des paragraphes 1 et 2 de l'article 3(1)). De plus, la notion utilisée de « recueillir des informations » n'est pas expliquée, mais ne saurait être équivalente à appliquer des CDD minimales, puisque l'objectif est justement d'en dispenser les institutions financières. Dès lors, en l'absence totale de vigilance, on peut se demander comment un tel soupçon apparaîtrait. Le Luxembourg considère les autres États de l'UE/EEE et les États listés dans le règlement grand-ducal comme équivalents. Dès lors, les institutions financières du Luxembourg ne recherchent pas si les institutions financières situées dans ces pays, ou si les succursales et filiales de ces institutions financières quelle que soit leur localisation, sont soumises à des obligations de lutte contre le BC/FT conformes aux Recommandations du GAFI, ni si elles font l'objet d'une surveillance efficace pour la conformité à ces obligations. La loi autorise que des « obligations simplifiées de vigilance » soient appliquées à des clients non-résidents, sans que les institutions financières soient obligées de s'assurer que les pays bénéficiant de l'exonération respectent les Recommandations du GAFI et les appliquent effectivement. Ces dispositions exonératoires couvrent des activités très répandues au Luxembourg. Ainsi par exemple, selon le rapport annuel de la CSSF, les opérations dont les clients sont des établissements de crédit représentent près de 50% des activités des établissements de crédit luxembourgeois, alors que cette clientèle est très largement localisée à l'étranger, dans des pays dont le dispositif LCB/FT est considéré de

façon automatique comme équivalent à celui du Luxembourg. Ces établissements de crédit interviennent souvent pour le compte de clients sous-jacents qui sont les véritables bénéficiaires des opérations mais demeurent inconnus des institutions financières luxembourgeoises, de sorte que ces dernières ignorent quel est le véritable bénéficiaire de la transaction et sont dans l'incapacité d'exercer la vigilance requise sur le client et la relation d'affaire, et par conséquent de détecter les opérations suspectes. Cette situation constitue d'ailleurs pour ces institutions financières un risque particulier car si l'établissement de crédit client effectue une déclaration de soupçon concernant son client sous-jacent, l'institution financière luxembourgeoise n'en sera pas informée (sauf éventuellement, si elle appartient au même groupe). L'activité très importante des fonds d'investissement est directement touchée par ces dispositions exonératoires puisqu'en pratique, les promoteurs et distributeurs de ces fonds acceptent l'ouverture de comptes omnibus/*nominee* pour des établissements de crédit et des établissements financiers. Rappelons que le Luxembourg est le second marché dans le monde pour les activités de fonds d'investissement.

667. Le Luxembourg n'ayant par ailleurs pas procédé à une analyse de ses risques de blanchiment et de financement du terrorisme, n'a pas mesuré l'impact réel sur la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme de telles mesures.

668. Dans ce contexte, les exonérations de vigilance admises par la législation nationale exposent particulièrement le Luxembourg au risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

669. L'identification et la vérification de l'identité du client se font en principe avant l'établissement de la relation d'affaires. Il est admis dans certains cas strictement définis et selon des conditions strictes, que les mesures de vérification puissent intervenir durant ou après l'établissement de la relation d'affaires. L'ensemble de ces dispositions est conforme aux Recommandations du GAFI.

670. Les obligations de vigilance s'appliquent aux nouveaux clients et aux clients et aux moments opportuns à la clientèle existante, sans que la notion de « *moments opportuns* » ne soit expliquée. Les circulaires, non contraignantes, se limitent à mentionner les cas de doutes quant à la véracité des pièces antérieurement transmises.

Recommandation 6

671. La définition des « *personnes politiquement exposées* » retient un critère de résidence pour l'application de vigilances renforcées, alors que celle du GAFI retient que les fonctions de la PPE doivent être exercées à l'étranger. Les définitions des fonctions et des membres directs de la famille sont limitatives et plus restreintes que celles retenues par le GAFI. La loi n'envisage pas la situation où la PPE est non pas le client mais son bénéficiaire effectif. L'entrée en relation avec une PPE nécessite l'accord d'un haut niveau de la hiérarchie, ce qui ne correspond pas dans tous les cas à la haute direction. La circulaire de la CSSF décrit qu'il s'agit notamment de la personne plus particulièrement en charge de la LBC/FT. Il n'y a aucune obligation particulière à mettre en œuvre lorsque le client devient une PPE au cours de la relation d'affaires. La qualification de PPE cesse un an après la fin des fonctions, la rédaction de cette disposition semble ne concerner que la PPE à l'exclusion des membres directs de sa famille et des personnes connues pour lui être étroitement associées. Après cette année, des mesures de vigilance renforcées peuvent être appliquées à la PPE, toutefois, cette possibilité ne relève pas d'un texte contraignant et il n'est pas établi que les professionnels du Luxembourg agissent ainsi. L'étendue des exonérations de vigilance dispense les IF d'appliquer des mesures de vigilance renforcée lorsque le client final est une PPE étrangère.

Recommandation 7

672. Le champ des relations de correspondance bancaire est limité aux relations avec des institutions financières situées hors de l'UE/EEE, ce qui n'est pas admis par les normes du GAFI. La circulaire de la CSSF va plus loin et exclut les institutions financières établies dans les pays listés par le règlement grand-ducal. Elle devrait être mise en conformité avec la loi sur ce point. Les institutions financières ont l'obligation de recueillir des informations sur l'établissement correspondant, d'évaluer ses contrôles en matière de LBC/FT et d'établir par écrit le partage des responsabilités, toutefois aucune précision supplémentaire sur le type d'information à obtenir ou ce qui peut être considéré comme des contrôles pertinents et efficaces n'est fournie. En particulier, l'obligation de vérifier que l'institution concernée a fait l'objet d'une enquête ou d'une intervention de l'autorité de surveillance ayant trait à la LCB/FT n'est pas prévue. La même critique est valable à l'égard des dispositions spécifiques aux comptes « de passage ». À l'instar de la Recommandation 6, l'autorisation d'un niveau élevé dans la hiérarchie est requise, sans que ceci corresponde dans tous les cas à la haute direction de l'établissement.

Recommandation 8

673. La LBC/FT pose comme obligation générale que professionnels doivent accorder une attention particulière à toute menace de BC/FT pouvant résulter de produits ou transactions favorisant l'anonymat. La circulaire de la CSSF, qui n'a aucun caractère contraignant, ajoute que les mesures prises à cet effet doivent être décrites dans les procédures internes. La loi exige également que les professionnels mettent en œuvre des mesures de vigilance supplémentaires en cas d'entrée en relation à distance. Parmi ces mesures, l'une d'elles consiste à exiger que le premier paiement soit effectué au moyen d'un compte ouvert au nom du client, sans la précision que le pays dans lequel ce compte est ouvert respecte les Recommandations du GAFI et les applique effectivement. Il n'y a pas disposition relative aux transactions n'impliquant pas la présence physique du client.

674. Il est recommandé au Luxembourg de :

- étendre à toutes les institutions financières les obligations de la loi LCB/FT ; interdire expressément la tenue de comptes sous des noms fictifs ; réglementer les comptes et livrets numérotés ; instaurer une obligation légale ou réglementaire pour les institutions financières de vérifier que toute personne prétendant agir au nom du client personne morale est autorisée à le faire ; instaurer une obligation pour les institutions financières de vérifier si le client agit pour le compte d'une autre personne et de prendre toutes les mesures raisonnables pour obtenir les données d'identification suffisantes permettant de vérifier l'identité de cette autre personne ; conduire une évaluation des risques de BC/FT auxquels les institutions financières du Luxembourg font face et considérer les résultats au regard des obligations d'appliquer des mesures de vigilance renforcées ; supprimer les cas d'exemption totale de vigilance ; s'assurer que les pays d'origine des clients des institutions financières auxquels elles peuvent appliquer des vigilance simplifiées respectent et appliquent effectivement les Recommandations du GAFI ; clarifier l'obligation d'appliquer les mesures de vigilance à la clientèle existante ;
- mettre la définition des PPE en conformité avec celle du GAFI ; élargir cette qualité plus largement aux membres de la famille ; inclure dans le champ des obligations la situation dans laquelle la PPE est le bénéficiaire effectif du client ; imposer l'accord de la haute direction, y compris pour poursuivre la relation d'affaire avec un client qui devient une PPE ;
- élargir le champ des obligations en matière de relation de correspondance bancaire aux institutions financières situées dans l'UE/EEE et contraindre les institutions financières à vérifier

que l'institution concernée a fait l'objet d'une enquête ou d'une intervention de l'autorité de surveillance ayant trait à la LCB/FT

- imposer aux institutions financières qu'elles se dotent de politiques ou prennent des mesures nécessaires pour prévenir une utilisation abusive des technologies nouvelles et de système gestion des risques émanant des transactions n'impliquant pas la présence physique du client ; revoir les mesures complémentaires applicables aux entrées en relation à distance et s'assurer qu'elles permettent effectivement de gérer de manière satisfaisante les risques.

3.2.3 Conformité avec les Recommandations 5 à 8

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.5	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les entreprises d'assurance, de réassurance et leurs intermédiaires exerçant des activités de crédit et de caution ne sont pas assujetties au dispositif de la LCB/FT. Il en va de même des professionnels du secteur financier suivant : gestionnaires et conseillers d'OPC et de fonds de pension et les professionnels de droit étranger exerçant au Luxembourg en dehors d'une succursale. • Absence d'interdiction légale ou réglementaire de tenir des comptes sous des noms fictifs. • Absence de régime légal ou réglementaire pour l'administration des comptes et livrets numérotés. • Absence d'obligation légale ou réglementaire de vérifier que toute personne prétendant agir au nom du client personne morale ou construction juridique est autorisée à le faire. • L'obligation de vérification de l'identité du bénéficiaire effectif n'est pas conforme à celle du GAFI. • Absence d'obligation de vérifier si le client agit pour le compte d'une autre personne et de prendre toutes les mesures raisonnables pour obtenir les données d'identification suffisantes permettant de vérifier l'identité de cette autre personne. • Il n'a été réalisé aucune analyse des risques de blanchiment et de financement du terrorisme propres au Luxembourg. Dès lors, outre les mesures de vigilance renforcées prévues par la loi, l'obligation de mettre en œuvre des mesures renforcées de vigilance est limitée aux situations jugées par les institutions financières comme présentant un risque élevé de BC/FT. • Il n'y a pas de mesures simplifiées ou réduites de vigilance mais une exonération de toute vigilance. • L'exonération porte sur l'ensemble des mesures de vigilance : identification et vérification du client, du bénéficiaire effectif, obtention d'information sur l'objet et la nature de la relation d'affaires, vigilance constante. • L'exonération est admise même lorsqu'il existe des doutes concernant la véracité ou la pertinence des données précédemment obtenues aux fins de l'identification d'un client. • Le Luxembourg considère comme équivalents de plein droit aux siens, les établissements de crédit et établissements financiers situés dans les pays de l'UE/EEE et listés par le règlement grand-ducal, ainsi que d'après les circulaires, leurs filiales et succursales quelle que soit leur localisation, et exonère totalement ses

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		<p>institutions financières de toute mesure de vigilance à l'égard de ces entités.</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'exonération de vigilance peut s'appliquer à des non-résidents, sans que les conditions entourant l'exonération de vigilance ne permettent de garantir dans tous les cas que le pays de résidence du client respecte les Recommandations du GAFI et les applique effectivement. • L'efficacité du système préventif n'est pas établie : les exonérations de vigilance s'appliquent à une part importante des activités des institutions financières aboutissant à un faible nombre de déclarations de soupçons au regard de la taille du secteur financier.
R.6	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les institutions financières ne sont pas couvertes. • La définition des PPE n'est pas conforme à celle du GAFI : toutes les fonctions publiques importantes et certains membres directs de la famille ne sont pas couverts, de sorte que la définition de la loi luxembourgeoise est plus restreinte que celle du GAFI. • L'obligation d'appliquer des vigilances renforcées à l'égard des PPE ne vise que les PPE résidant hors du Luxembourg. • Absence d'obligation légale ou réglementaire de disposer de système de gestion des risques permettant de déterminer si le bénéficiaire effectif est une PPE. • Absence d'obligation légale ou réglementaire d'obtenir l'accord de la haute direction avant d'ouvrir un compte. Seul l'accord d'un niveau élevé de la hiérarchie est requis, sans que celui-ci soit précisé par une disposition contraignante. • Il n'y a pas d'obligation d'obtenir l'accord de la haute direction pour poursuivre la relation d'affaire avec un client qui devient une PPE. • L'efficacité du système n'est pas établie compte tenu de l'absence d'obligation de rechercher si une PEE est bénéficiaire effectif et de l'étendue des exonérations de vigilance envers la clientèle.
R.7	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les institutions financières ne sont pas couvertes. • La loi ne réglemente les relations de correspondance bancaire qu'à l'égard des institutions financières situées hors de l'UE/EEE. • La circulaire de la CSSF contredit la loi en étendant la dérogation légale aux institutions financières situées dans des pays tiers équivalents. • Les institutions financières ne sont pas tenues de vérifier que l'institution concernée a fait l'objet d'une enquête ou d'une intervention de l'autorité de surveillance ayant trait à la LCB/FT. • Il n'y a pas d'obligation d'obtenir l'accord de la haute direction pour nouer une relation de correspondant bancaire. • La circulaire de la CSSF étant silencieuse quant à la mise en œuvre de ces obligations, l'efficacité de leur application ne peut être mesurée.

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.8	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les institutions financières ne sont pas couvertes. • La loi n'impose pas que les institutions financières se dotent de politiques ou prennent des mesures nécessaires pour prévenir une utilisation abusive des technologies nouvelles. • Une des mesures supplémentaires de vigilance qui doivent être mises en œuvre lors de l'entrée en relation à distance ne permet pas de gérer de manière satisfaisante les risques liés à l'absence du client. • Absence de dispositif s'agissant des transactions n'impliquant pas la présence physique du client.

3.3 Tiers et apporteurs d'affaires (introduced business - R.9)

3.3.1 Description et analyse

675. La LCB/FT autorise les professionnels au Luxembourg à recourir à des tiers pour l'exécution de certaines mesures de vigilance. L'article 3-3 de la LCB/FT régit le régime du tiers introducteur. Il fournit tout d'abord une définition du « tiers ». Il s'agit :

- des établissements de crédit et des établissements financiers visés à l'article 2 de la LCB/FT ainsi que des professionnels visés à l'article 2, paragraphe 1, points 8, 11 et 12 (réviseurs d'entreprises, notaires et avocats) de la LCB/FT ou
- des établissements de crédit ou des établissements financiers au sens de l'article 3 de la directive 2005/60/CE d'autres États membres ainsi que les personnes d'autres États membres énumérées à l'article 2 paragraphe 1, points 3 a) à c) (les commissaires aux comptes, experts-comptables externes et conseillers fiscaux; les notaires et autres membres de professions juridiques indépendantes et prestataires de services aux sociétés et fiducies) de la directive ou des établissements et des personnes équivalents situés sur le territoire d'un pays tiers qui remplissent les conditions suivantes :
 - a) ils sont soumis à une obligation d'enregistrement professionnel reconnu par la loi ;
 - b) ils appliquent à l'égard des clients des mesures de vigilance et de conservation des documents, conformes ou équivalentes à celles prévues dans la LCB/FT ou la directive 2005/60/CE ;
 - c) ils sont soumis à la surveillance prévue au chapitre V, section 2, de la directive 2005/60/CE pour ce qui concerne le respect des exigences de la présente loi ou de ladite directive, ou ils sont situés dans un pays tiers qui impose des obligations équivalentes à celles prévues dans la LCB/FT ou la directive 2005/60/CE.

676. La circulaire de la CSSF reprend ces dispositions, notamment en indiquant clairement quelles sont les professions concernées. S'agissant des tiers situés dans l'Union européenne, la circulaire indique que les trois conditions d'enregistrement, d'équivalence des mesures de vigilance et de conservation des données et de surveillance sont remplies de plein droit pour les établissements de crédit et financiers, mais les autres personnes physiques ou morales doivent remplir ces conditions. La circulaire paraît être en

contradiction sur ce point avec la loi, qui n'introduit pas de différence entre les différentes catégories de tiers de l'Union européenne.

677. En application de l'article 3-3(2), le recours aux tiers est conditionné par l'assurance de l'obtention des informations et des documents. La responsabilité finale dans l'exécution de ces obligations continue toutefois d'incomber aux professionnels qui recourent à des tiers. L'article 3-3(2) indique quelles mesures de vigilance peuvent être exécutées par des tiers : identification et vérification de l'identité du client et le cas échéant du bénéficiaire effectif et obtention d'informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires.

Obtenir immédiatement les informations nécessaires du tiers

678. L'article 3-3 (3) de la LCB/FT impose au tiers de mettre immédiatement à disposition du professionnel les informations concernant le client qu'il a obtenu en appliquant toutes les mesures de vigilance, y compris les informations sur la nature et l'objet de la relation d'affaires, nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel. Celui-ci doit transmettre sans délai, une copie adéquate des données d'identification et de vérification et de tout autre document pertinent concernant l'identité du client ou du bénéficiaire effectif (article 3-3(3) alinéa 2). En revanche, il n'est pas fait mention des informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires qui constituent pourtant une mesure de vigilance qu'un tiers peut effectuer pour un professionnel situé au Luxembourg.

679. Les professionnels du Luxembourg ne sont pas soumis à d'autres obligations leur imposant de s'assurer que le tiers est à même de fournir, sur demande et dans les plus brefs délais des copies des données d'identification et autres documents pertinents liés au devoir de vigilance.

680. L'article 3-3(2) de la loi n'est satisfaisant que lorsque le tiers est au Luxembourg. En revanche, s'il est à l'étranger, la LCB/FT ne saurait lui être appliquée et les professionnels du Luxembourg n'ont pas d'obligation de s'assurer que le tiers situé à l'étranger communiquera/transmettra les informations/copie des documents dans les délais prescrits par la LCB/FT. Et si l'article 3-3(2) conditionne le recours à un tiers à l'assurance d'en obtenir les documents et informations, il n'est pas fait mention du respect par le tiers des délais de remise.

681. La circulaire CSSF 08/387 (point 101) précise à ce sujet que « *les professionnels qui recourent à des tiers pour l'exécution des obligations de vigilance doivent être sûrs dès le début de leur intervention que l'obtention des documents et informations visés est assurée. Lorsqu'il s'agit d'un tiers étranger, le professionnel du secteur financier doit s'assurer que celui-ci est d'accord pour intervenir et qu'il mettra immédiatement à sa disposition, sans opposer de règles de confidentialité ou de secret professionnel, les informations demandées conformément aux obligations prévues à l'article 3 (2) points a) à c) LCB/FT et, sur demande et sans délai, une copie adéquate des données d'identification et de vérification et de tout autre document pertinent concernant l'identité du client et du bénéficiaire effectif. L'impossibilité pour le professionnel luxembourgeois d'obtenir sans délai les documents ou informations exigés afin qu'ils puissent servir notamment dans le cadre d'une demande de la part des autorités compétentes en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme constitue une violation de ses obligations professionnelles. Dans l'hypothèse où le tiers est luxembourgeois, comme il s'agit obligatoirement d'un professionnel auquel s'applique l'article 3-3 (2) et (3) LCB/FT, l'obligation pour lui de fournir les informations et documents en question découle directement de cet article* ».

682. La lettre circulaire du CAA n'est pas différente de la circulaire de la CSSF.

Tiers soumis à une réglementation et à une surveillance

683. Lorsque le tiers est établi au Luxembourg, il est assujéti aux obligations de la LCB/FT. Lorsqu'il s'agit d'un établissement de crédit ou établissement financier, il est de plus soumis à une surveillance équivalente. Cependant, la question de la supervision efficace des entreprises et professions non-financières pourrait être soulevée.

684. Lorsque le tiers est situé à l'étranger, la circulaire de la CSSF précise qu'il est présumé équivalent s'il est un établissement de crédit ou un établissement financier situé dans l'UE/EEE. Si le tiers est un établissement de crédit ou un établissement financier situé dans un État tiers à l'UE/EEE ou si le tiers est commissaire aux comptes, expert-comptable et conseiller fiscaux, notaire ou autre membre d'une profession juridique indépendante ou prestataire de services aux sociétés et fiducies, où qu'il soit situé hors du Luxembourg, il doit remplir les conditions suivantes :

- a) ils soient soumis à une obligation d'enregistrement professionnel reconnu par la loi ;
- b) ils appliquent à l'égard des clients des mesures de vigilance et de conservation des documents, conformes ou équivalentes à celles prévues dans la loi LCB/FT ou la directive 2005/60/CE ;
- c) ils sont soumis à la surveillance prévue au chapitre V, section 2, de la directive 2005/60/CE pour ce qui concerne le respect des exigences de la loi LCB/FT ou de ladite directive, ou ils sont situés dans un pays tiers qui impose des obligations équivalentes à celles prévues dans la présente loi ou la directive 2005/60/CE

685. Le Luxembourg s'appuie en partie sur l'existence d'une réglementation communautaire et la liste des États tiers équivalents. Au niveau communautaire, si les obligations de la 3^{ème} Directive sont les mêmes dans tous les États de l'Union, rien ne garantit qu'elles soient efficacement transposées dans les différents droits nationaux, ni que la supervision des différentes catégories de professions auxquelles les professionnels luxembourgeois peuvent avoir recours soit effective. Ces mêmes critiques peuvent être formulées à l'égard des États équivalents.

686. Par ailleurs, excepté la loi, il n'existe aucun document assistant les professionnels du Luxembourg dans la mise en œuvre pratique de ces dispositions.

687. La circulaire de la CSSF et la lettre circulaire du CAA fournissent uniquement la liste des tiers acceptés au Luxembourg, dans l'UE/EEE et dans les États tiers à l'UE/EEE et pour ces derniers, en restreignant les dispositions législatives.

Responsabilité de l'identification et de la vérification de l'identité

688. L'article 3-3 (2) de la LCB/FT précise que la responsabilité finale dans l'exécution de ces obligations continue d'incomber aux professionnels qui recourent à des tiers.

689. La circulaire de la CSSF et la lettre circulaire du CAA indiquent qu' : « *il convient de noter que seule l'exécution matérielle des mesures de vigilance peut être effectuée par un tiers mais que la décision finale d'entrée en relation appartient toujours au professionnel du secteur financier lui-même.*

De même, la responsabilité finale dans l'exécution des obligations de vigilance continue dans tous les cas d'incomber au professionnel qui recourt à des tiers. Le professionnel du secteur financier ne saurait déléguer cette responsabilité, éludant ainsi son obligation de connaître ses clients ».

3.3.2 Recommandations et commentaires

690. À l'instar de certaines vigilances simplifiées et des relations de correspondance bancaire, la loi luxembourgeoise prévoit que peuvent être « tiers » de plein droit les tiers luxembourgeois, les établissements de crédit et les établissements financiers au sens de la directive 2005/60/CE établis dans l'UE/EEE, ce qui n'est pas admis par les 40 Recommandations. Pour les institutions financières autres que celles situées au Luxembourg et dans l'UE/EEE et toutes les autres personnes, les conditions d'enregistrement, d'équivalence des obligations de vigilance et de conservation des données et de surveillance sont exigées. L'ensemble des informations doivent être mises à disposition immédiatement, mais la loi n'impose de remettre immédiatement des copies que des seules données d'identification et de vérification, à l'exclusion des informations sur l'objet et la nature de la relation d'affaires. Les institutions financières n'ont pas l'obligation légale ou réglementaire de s'assurer que le tiers est à même de fournir, sur demande et dans les plus brefs délais, des copies des documents obtenus lors de l'application des mesures de vigilance. Ces deux obligations pèsent sur le tiers, il n'est donc pas certain que situé hors du Luxembourg, il fournisse immédiatement les informations ou, sans délai, des copies des documents obtenus. Ceci est développé dans la circulaire de la CSSF, qui n'a cependant pas de force contraignante. La responsabilité finale de l'exécution des mesures de vigilance appartient au professionnel qui fait appel à un tiers.

691. Il est recommandé au Luxembourg d'imposer à ses institutions financières l'obligation légale ou réglementaire de s'assurer que le tiers quelle que soit sa localisation géographique est à même de fournir immédiatement les informations nécessaires concernant les mesures de vigilance, de s'assurer qu'il est à même d'en fournir des copies dans les plus brefs délais sur demande, ces informations devant également couvrir les informations sur l'objet et la nature de la relation d'affaires et de mettre la circulaire de la CSSF et la lettre circulaire du CAA en conformité avec les dispositions de la loi.

3.3.3 Conformité avec la Recommandation 9

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.9	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les institutions financières ne sont pas couvertes (voir introduction de la section 3). • La circulaire de la CSSF et la lettre-circulaire du CAA restreignent les exigences des dispositions législatives s'agissant des conditions d'attribution de la qualité de tiers aux établissements de crédit et établissements financiers de l'UE ou l'EEE, en leur attribuant la qualité de tiers introducteurs de plein droit. • Les institutions financières n'ont pas l'obligation légale ou réglementaire de s'assurer auprès du tiers, lorsqu'il est établi hors du Luxembourg, qu'il fournira immédiatement certains éléments des mesures de vigilance. • Elles n'ont pas non plus l'obligation légale ou réglementaire de s'assurer que le tiers est à même de fournir, sur demande et dans les plus brefs délais, des copies de tous les documents obtenus lors de l'application des mesures de vigilance. • Les copies des éléments que le tiers doit fournir sont limitées à ceux relatifs à l'identification et à la vérification de l'identité du client, à l'exclusion des informations sur l'objet et la nature de la relation d'affaire.

3.4 *Secret professionnel ou confidentialité des institutions financières (R.4)*

3.4.1 *Description et analyse*

692. L'alinéa 1^{er} de l'article 41 de la LSF qui régit le secret professionnel pour le secteur financier énonce le principe, les deux alinéas suivants deux exceptions.

« (1) Les administrateurs, les membres des organes directeurs et de surveillance, les dirigeants, les employés et les autres personnes qui sont au service des établissements de crédit, des autres professionnels du secteur financier, des organes de règlement, des contreparties centrales, des chambres de compensation et des opérateurs étrangers de systèmes agréés au Luxembourg visés à la partie I de la présente loi, sont obligés de garder secrets les renseignements confiés à eux dans le cadre de leur activité professionnelle. La révélation de tels renseignements est punie des peines prévues à l'article 458 du Code pénal.

(2) L'obligation au secret cesse lorsque la révélation d'un renseignement est autorisée ou imposée par ou en vertu d'une disposition législative, même antérieure à la présente loi

(3) L'obligation au secret n'existe pas à l'égard des autorités nationales et étrangères chargées de la surveillance prudentielle du secteur financier si elles agissent dans le cadre de leurs compétences légales aux fins de cette surveillance et si les renseignements communiqués sont couverts par le secret professionnel de l'autorité de surveillance qui les reçoit ».

693. Pour les assurances, c'est l'article 111-1 de la LSA qui prévoit des dispositions analogues.

694. La sanction de la violation du secret professionnel est la peine prévue à l'article 458 du Code pénal : d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 500 EUR à 5 000 EUR.

695. Pour ce qui concerne plus particulièrement la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, les professionnels ne peuvent opposer le secret professionnel aux autorités de contrôle (alinéa 3) et ont l'obligation de coopérer avec la CRF en effectuant des déclarations de soupçon et en fournissant à la CRF, à sa demande, toutes les informations nécessaires. Ce texte soulève toutefois plusieurs interrogations sur l'efficacité des pouvoirs de la CRF dans le cadre des enquêtes :

- premièrement, si un professionnel fournit à la demande de la CRF plus que des informations, peut-il voir sa responsabilité engagée pour violation du secret professionnel ? Les autorités luxembourgeoises ont indiqué qu'il n'était pas rare que des documents soient transmis afin d'étayer une communication à la CRF et qu'aucune action n'a jamais été intentée pour violation du secret professionnel dans ce cadre. Pourtant, elles ont communiqué aux évaluateurs une décision de la Cour d'appel du 19 novembre 2008, prise sur la base de l'ancienne rédaction de la loi anti-blanchiment, dans laquelle des clients de banques demandent la nullité des poursuites à leur encontre en raison de la violation du secret professionnel par le banquier. Ces clients soutiennent en effet que le premier substitut a, à tort, fait venir des pièces des banques sans ordonnance de perquisition auprès des banques impliquées dans l'opération de blanchiment alors que celles-ci n'avaient pas fait de déclaration de soupçon. Pour ces clients, seul le juge d'instruction était compétent pour obtenir ces pièces. La Cour d'appel ne les suit pas parce qu'elle note qu'une déclaration de soupçon avait été faite par l'une des banques impliquées dans l'opération de blanchiment et que le Parquet s'était contenté suite à cette déclaration, pour les autres banques impliquées qui n'avaient pas fait de déclaration, de leur demander des informations. En aucun cas, la Cour d'appel ne tranche la question de savoir si la CRF peut demander directement à une banque n'ayant pas fait de déclaration des documents. Il y a donc

bien eu dans le passé dans des affaires de blanchiment des moyens soulevés par des clients invoquant la violation du secret professionnel des banques et la décision invoquée n'a pas tranché les questions que se posent les évaluateurs. En outre, il n'en demeure pas moins que le texte ne prévoit pas le versement de documents en réponse aux demandes de la CRF, mais « *les informations nécessaires* ». La CRF avait d'ailleurs confirmé aux évaluateurs qu'il lui faudrait passer par une ordonnance judiciaire pour obtenir des documents qu'un professionnel lui refuserait ;

- deuxièmement, si un professionnel n'a pas respecté ses obligations professionnelles de déclaration à temps, peut-il renoncer à déclarer estimant que cela contribuerait à s'auto-dénoncer ? et s'il reçoit une demande d'informations de la CRF – alertée par un autre professionnel, par des tiers ou en exécution d'une commission rogatoire internationale - le professionnel peut-il refuser de coopérer estimant que cela contribuerait à sa propre incrimination ? Le Parquet général et le Parquet du Luxembourg lors de l'examen du projet de loi transposant la deuxième directive anti-blanchiment ont rendu des avis qui semblent rester d'actualité, dans lesquels ils admettent que les professionnels peuvent refuser de collaborer si cette collaboration met en évidence des infractions à leurs obligations professionnelles qui les mettraient en position de s'auto-dénoncer. En application de la Convention européenne des droits de l'homme, les professionnels peuvent invoquer le droit de se taire et celui de ne pas contribuer à leur propre incrimination. Le Parquet général proposait pour régler cette difficulté d'ajouter au texte un paragraphe disposant que les DOS et informations fournies par les professionnels ne peuvent être utilisées contre eux dans le cadre d'une poursuite sur la base de l'article 9, donc du chef de violation des obligations professionnelles, mais ce paragraphe ne figure pas dans la loi et donc la difficulté soulevée reste entière : pour ne pas s'auto-dénoncer ou participer à leur propre incrimination en répondant aux demandes d'information de la CRF, les professionnels peuvent refuser leur collaboration.

696. Enfin, certains professionnels rencontrés par l'équipe d'évaluation lors de la visite sur place lui ont fait part de leur crainte de se voir poursuivis pour violation du secret professionnel en cas de dépassement de ce que leur autorise l'article 5(1) de la LCB/FT. Ils sont d'ailleurs incités à la plus grande prudence par les autorités de contrôles elles-mêmes (CSSF et CAA) qui indiquent dans la circulaire 08/387 et la lettre-circulaire 09/6 que « *en cas de déclaration intempestive, [le professionnel] risque que son client lui reproche d'avoir violé son obligation au secret professionnel* ».

697. L'article 458 du Code pénal dispose que « *les médecins, chirurgiens, officiers de santé, pharmaciens, sages-femmes et toutes autres personnes dépositaires, par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où ils sont appelés à rendre témoignage en justice et celui où la loi les oblige à faire connaître ces secrets, les auront révélés, seront punis d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 500 EUR à 5 000 EUR* ». Parmi les autres professions assujetties figure le banquier. La jurisprudence de 1991 estime en effet que « *par profession, le banquier est détenteur d'informations confidentielles sur ses clients et sur des tiers. Il n'est pas seulement tenu d'un devoir de discrétion sanctionné civilement, mais en plus assujetti au secret professionnel pénalement sanctionné. En obligeant le banquier à garder le secret, la loi lui confère en contrepartie le pouvoir de s'opposer à toute demande de révélation ou d'investigation, que cette demande provienne de personnes privées ou des pouvoirs publics* ». Il apparaît donc que le secret professionnel auquel sont soumises les institutions financières au Luxembourg est très strict et les cas de révélation limitativement énumérés.

698. Les institutions financières rencontrées au Luxembourg par l'équipe d'évaluation lui ont fait part à plusieurs reprises et particulièrement dans le contexte de l'obligation de déclarer les opérations suspectes, de leurs craintes d'enfreindre le secret professionnel et de se voir poursuivies par leurs clients. L'obligation « *d'informer promptement* » est inscrite dans la loi, mais les institutions financières examinent d'abord

avec soin si l'opération suspecte entre dans le cas des infractions sous-jacentes avant de déclarer et semblent donc l'interpréter strictement et se limitent à informer la CRF, sans lui fournir plus d'informations que celles nécessaires afin de respecter l'obligation de l'article 5(1) de la LCB/FT et de ne pas violer le secret professionnel. La coexistence de ces deux obligations antinomiques impose aux institutions financières de trouver avant d'informer la CRF un équilibre entre leurs deux obligations. Cette situation avec une obligation de secret professionnel très forte paraît à l'équipe d'évaluation préjudiciable à l'obligation de la LCB/FT et à la qualité des informations transmises à la CRF. De plus, même si les sanctions financières qui pourraient être appliquées à une institution financière qui n'informerait pas la CRF conformément aux dispositions de l'article 5, sont plus élevées que celles prévues par le Code pénal, la violation du secret bancaire fait également encourir une peine de prison, ce qui n'est pas le cas de la violation de la LCB/FT. En outre, l'article 9 de la LCB/FT nécessite de prouver l'intention et à ce jour, selon les informations figurant dans les rapports d'activités de la CRF, aucune sanction n'a été prononcée de ce chef, alors qu'il existe de la jurisprudence s'agissant de l'article 458 du CP.

699. Par ailleurs, la jurisprudence établie en 1991 dispose que la loi confère au banquier « *le pouvoir de s'opposer à toute demande de révélation ou d'investigation, que cette demande provienne de personnes privées ou des pouvoirs publics* » et confirme ainsi les sérieux doutes de l'équipe d'évaluation.

700. À noter toutefois que le secret professionnel est levé face à une ordonnance de perquisition/saisie délivrée par un juge d'instruction (articles 65 et 33 du Code d'instruction criminelle) que ce soit dans le cadre d'une information judiciaire dans un dossier national ou de l'exécution d'une demande d'entraide judiciaire internationale en matière pénale. Aucun moyen légal ne peut s'opposer à l'exécution d'une ordonnance de perquisition/saisie d'un juge d'instruction.

Recommandations 7, 9 et Recommandation spéciale VII

701. Dans le cadre de la Recommandation 7, et plus particulièrement des comptes « de passage », la LCB/FT impose aux professionnels de s'assurer que l'établissement correspondant peut lui fournir des données pertinentes concernant les mesures de vigilance qu'il a réalisées.

702. La situation au regard de la Recommandation 9 est claire. En effet, l'article 3-3(3) prévoit que les tiers doivent mettre immédiatement à la disposition du professionnel les informations relatives aux diligences qu'ils ont exécutées. Il existe donc une obligation légale qui impose la révélation d'information et fait cesser l'obligation de secret professionnel. S'agissant de la Recommandation spéciale VII, les obligations du Règlement européen (ayant valeur législative selon la hiérarchie des normes du Luxembourg) lèvent l'obligation de secret.

3.4.2 Recommandations et commentaires

703. Les institutions financières du Luxembourg sont assujetties à un secret professionnel. Celui-ci est totalement levé à l'égard des autorités de surveillance (CSSF et CAA) mais pas à l'égard de la CRF. Cette situation soulève de nombreuses interrogations quant aux pouvoirs d'action de la CRF. Voir également Recommandation 26, *supra* et les Recommandations portant sur la coopération internationale, *infra*.

704. Les représentants du secteur privé rencontrés par l'équipe d'évaluation lors de la visite sur place ont affirmé aller très loin dans l'analyse d'une opération suspecte avant de la déclarer à la CRF par crainte de voir leur responsabilité engagée pour violation du secret professionnel.

3.4.3 Conformité avec la Recommandation 4

Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
----------	---

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.4	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Il existe un secret professionnel contraignant à l'encontre de la CRF. • Les représentants du secteur privé ont indiqué craindre de se voir poursuivis pour violation du secret professionnel lors de l'application de leurs obligations de déclaration et d'information, raison pour laquelle ils examinent avec soin si l'opération constitue une infraction sous-jacente avant de déclarer. • Les sanctions encourues en cas de violation de ces obligations de coopération sont moins sévères (amendes) que celles encourues en cas de violation du secret bancaire. Dès lors, il apparaît que le secret professionnel entrave la mise en œuvre des Recommandations du GAFI. • L'efficacité du système n'est pas établie compte tenu du faible nombre de déclarations de soupçons.

3.5 Conservation des documents et règles applicables aux virements électroniques (R.10 & RS.VII)

3.5.1 Description et analyse

Conservation des documents

705. Le régime de la conservation des documents et informations est régi par l'article 3(6) de la LCB/FT, qui impose aux professionnels « *de conserver les documents et informations ci-après aux fins de leur utilisation dans une enquête sur le blanchiment ou le financement du terrorisme ou dans une analyse d'un éventuel blanchiment ou d'un éventuel financement du terrorisme menée par les autorités luxembourgeoises responsables de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme:*

a) *en ce qui concerne les mesures de vigilance à l'égard du client, une copie ou les références des documents exigés, pendant au moins cinq ans après la fin de la relation d'affaires avec le client, sans préjudice des délais de conservation plus longs prescrits par d'autres lois;*

b) *en ce qui concerne les relations d'affaires et les transactions, les pièces justificatives et enregistrements consistant en des documents originaux ou des copies ayant force probante similaire au regard du droit luxembourgeois, pendant au moins cinq ans à partir de l'exécution des transactions ou de la fin de la relation d'affaires, sans préjudice des délais de conservation plus longs prescrits par d'autres lois ».*

706. Il n'est toutefois pas prévu que ce délai puisse être prolongé au-delà de 5 ans si une autorité compétente en fait la demande. Il n'est pas fait mention du fait que les documents doivent permettre de reconstituer les transactions. S'agissant des livres de comptes et de la correspondance commerciale, ils doivent être conservés pendant une durée de dix ans, conformément aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 16 du Code de Commerce. Ces dispositions s'appliquent aussi aux services financiers des Postes et Télécommunications. Il n'y a pas de sanction spécifique de l'obligation de l'article 16, mais la violation grave des obligations du Code de commerce est sanctionnée pour les sociétés commerciales par la dissolution et la liquidation (articles 203 et 203-1 de la LSOC).

707. Cette obligation légale est reprise dans la circulaire de la CSSF et la lettre circulaire du CAA.

708. La circulaire et la lettre-circulaire précisent de plus qu'il appartient aux professionnels de prévoir dans leurs procédures « *que toute entrée en contact qui doit être documentée, quelle que soit la forme de*

cette entrée en contact. La notion d'entrée en contact avec un client vise toutes formes possibles de contact, y compris les entrées en contact par voie postale, par entretien téléphonique ou par voie électronique. Les procédures à adopter par les professionnels du secteur financier doivent être adaptées aux différentes formes d'entrée en contact possibles et notamment prévoir les questions adéquates à poser par le professionnel du secteur financier en fonction de la forme d'entrée en contact et du degré d'intensité de cette entrée en contact ». Il s'agit ici d'entrées en contact, sans relation d'affaire ni transactions.

709. La circulaire de la CSSF et la lettre-circulaire du CAA déterminent les documents qui doivent être conservés par le professionnel lui permettant de reconstituer les transactions le cas échéant. Il s'agit notamment des relevés des transactions (la nature et la date de la transaction, le type et le montant de la devise, le type et le numéro de compte), de la correspondance pertinente et des contrats. Il est enfin indiqué que *« toutes ces pièces doivent permettre de reconstituer les transactions individuelles »*.

710. En ce qui concerne les mesures de vigilance à l'égard du client, la circulaire de la CSSF et la lettre-circulaire du CAA listent les documents qui doivent être conservés. Pour les personnes physiques : *« la demande d'ouverture de compte³² signée et datée par le client, reprenant ses nom et prénom, son lieu et sa date de naissance, sa nationalité, son adresse exacte, sa profession ainsi que le numéro et la date de son document d'identité officiel ; le cas échéant, la copie du document d'identité officiel requis pour l'identification et la vérification de l'identité ; la documentation relative à la vérification de l'identité du/des bénéficiaire(s) effectif(s) »*. Il est intéressant de relever que la copie du document d'identité officiel n'est conservée que le cas échéant.

711. *« En ce qui concerne les sociétés et autres personnes morales, la documentation comprendra notamment la demande d'ouverture de compte¹ signée et datée par les représentants, reprenant la dénomination sociale, la forme juridique de la société ou personne morale, sa date de constitution, l'adresse exacte de son siège social, le droit par lequel elle est régie, l'identité du/des bénéficiaire(s) effectif(s), ainsi que la documentation relative à la vérification de l'identité du/des bénéficiaire(s) effectif(s) et les documents visés aux points 40 à 42 de la présente circulaire »*. Enfin, *« concernant les constructions juridiques et fiducies (trust), le professionnel du secteur financier inclura dans la documentation notamment la demande d'ouverture de compte ainsi que tous documents lui ayant permis de comprendre la structure de propriété et de contrôle du client »*.

Mise à disposition des autorités nationales compétentes en temps opportun des documents conservés

712. L'article 3(6) de la LCB/FT dispose que les documents et informations sont conservés par l'ensemble des professionnels aux fins de leur utilisation dans le cadre d'enquêtes pénales ou par la CRF. En application des dispositions de l'article 4 de la loi, seuls les établissements de crédit et les établissements financiers devront répondre de manière rapide aux demandes de mises à disposition. En application des dispositions de l'article 53 de la LSF, la CSSF a un droit d'accès à tout document et peut en recevoir copie sans qu'aucun délai ne soit mentionné. S'agissant des entreprises d'assurance, les pouvoirs du CAA en matière de LCB/FT ne sont pas explicites (voir *infra*). Toutefois, l'article 110 prévoit que le CAA peut se faire délivrer tout document par les intermédiaires.

³² « La proposition d'assurance » dans la lettre circulaire du CAA.

Recommandation Spéciale VII³³

713. L'article 39 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier rappelle qu'en matière de transferts de fonds, c'est le règlement CE 1781/2006 du 15 novembre 2006 qui établit le régime applicable. En effet, il dispose que les établissements de crédit et les PSF sont en outre obligés au respect des règles édictées par le règlement CE 1781/2006 du 15 novembre 2006 du Parlement européen et du Conseil relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds.

714. Le règlement s'applique aux virements de fonds en toute devise envoyés ou reçus par un prestataire de services de paiement établi dans la Communauté (ce terme regroupe les pays de l'Union européenne et ceux de l'Espace économique européen), à l'exception notamment :

- des virements effectués par carte de débit ou de crédit, au moyen de monnaie électronique, de téléphone portable et autres dispositifs numériques liés aux technologies de l'information ;
- des opérations de retraits d'espèces ; de paiement de taxes, amendes et impôts ; des opérations réalisées par prélèvements automatiques et chèques et
- lorsque le donneur d'ordre et le bénéficiaire sont tous deux des prestataires de services de paiement opérant pour compte propre.

715. L'article 4 du règlement CE définit les informations complètes sur le donneur d'ordre comme son nom, son adresse et son numéro de compte. L'adresse du donneur d'ordre peut être remplacée par sa date et son lieu de naissance, son numéro d'identification de client ou son numéro national d'identité et en l'absence de numéro de compte du donneur d'ordre, le prestataire de services de paiement du donneur d'ordre le remplace par un identifiant unique permettant de remonter jusqu'au donneur d'ordre.

716. Les commentaires et recommandations faits dans l'examen des Recommandations 5 et 10 sont également valables pour la Recommandation spéciale VII.

Virements supérieurs à 1 000 EUR

717. En application des dispositions de l'article 5 du règlement, sans considération de seuil, les informations complètes doivent accompagner les virements et le prestataire de service de paiement doit vérifier les informations complètes sur le donneur d'ordre sur la base de documents, de données ou de renseignements obtenus auprès d'une source fiable et indépendante.

718. Il est cependant considéré que lorsque le virement est effectué à partir d'un compte, le donneur d'ordre titulaire du compte a été identifié préalablement, à condition que les données d'identification soient conservées.

³³ La RS.VII s'applique à tous les transferts nationaux et transnationaux entre institutions financières.

Toutefois, la RS VII n'est pas destinée à couvrir les types suivants de paiements:

- a. Les éventuels transferts qui résultent d'une opération effectuée par carte de crédit ou de débit tant que le numéro de ladite carte accompagne l'ensemble des virements découlant de la transaction. Il en est notamment ainsi des retraits bancaires opérés auprès des DAB, des avances en espèces obtenues grâce à une carte de retrait, ou des paiements de biens et services. Toutefois, lorsque les cartes de crédit ou de débit sont utilisées comme mode de paiement pour effectuer un virement, elles rentrent dans le champ d'application de la RS.VII et les informations nécessaires devraient être incluses dans le message.
- b. Les transferts et règlements effectués entre institutions financières lorsque le donneur d'ordre comme le bénéficiaire sont des institutions financières opérant pour leur propre compte.

719. De plus, le paragraphe 4 prévoit une dérogation au principe de l'article 5 paragraphe 2, pour les virements qui ne sont pas effectués à partir d'un compte. Le prestataire de services de paiement ne vérifie les informations que si le virement est supérieur à 1 000 EUR, à moins que la transaction ne soit effectuée en plusieurs opérations qui semblent être liées et excèdent conjointement 1 000 EUR. La norme du GAFI vise également les virements égaux à 1 000 EUR.

720. Le prestataire de services de paiement du donneur d'ordre conserve pendant cinq ans les informations complètes sur le donneur d'ordre qui accompagnent les virements de fonds.

Virements transfrontaliers

721. L'article 7 paragraphe 1 dispose que les virements de fonds destinés à un bénéficiaire dont le prestataire de services de paiement est situé en dehors de la Communauté sont accompagnés d'informations complètes sur le donneur d'ordre, sans considération de seuil. Toutefois, pour les virements par lots effectués par un donneur d'ordre unique en faveur de bénéficiaires dont les prestataires de services de paiement sont situés hors de la Communauté, le paragraphe 1 n'est pas applicable aux virements individuels groupés dans ces lots, à condition que le fichier des lots contienne les informations complètes sur le donneur d'ordre et que les virements individuels portent le numéro de compte du donneur d'ordre ou un identifiant unique.

Virements nationaux

722. L'article 6 prévoit que, par dérogation au principe de l'article 5 paragraphe 1, les virements de fonds pour lesquels le prestataire de services de paiement du donneur d'ordre et le prestataire de services de paiement du bénéficiaire sont tous deux situés dans la Communauté doivent seulement être accompagnés du numéro de compte du donneur d'ordre ou d'un identifiant unique permettant de remonter jusqu'au donneur d'ordre. Toutefois, à la demande du prestataire de services de paiement du bénéficiaire, le prestataire de services de paiement du donneur d'ordre met à la disposition du prestataire de services de paiement du bénéficiaire les informations complètes sur le donneur d'ordre, dans les trois jours ouvrables suivant la réception de cette demande. Aucune disposition spécifique ne prévoit la transmission des informations dans les mêmes délais aux autorités compétentes, ni leur délivrance immédiate aux autorités de poursuite pénale. Les autorités luxembourgeoises se reposent sur les mécanismes nationaux de coopération, à savoir l'article 5 de la LBC/FT relatif au droit de suite de la CRF, qui prévoit une réponse prompte, et l'article 53 de la LSF qui prévoit parmi les pouvoirs de la CSSF qu'elle peut accéder à tout document et demander des informations à toute personne, sans qu'aucun délai ne soit prescrit.

723. L'article 17 du règlement permet aux États membres de la Communauté, sous certaines conditions, notamment celle d'imposer aux prestataires de services de paiements des obligations identiques à celles du règlement communautaire, de conclure des accords avec des pays et territoires non membres de la Communauté ayant pour effet de permettre de traiter comme domestiques les virements de ce pays ou territoire à destination de l'État membre avec lequel il a conclu l'accord. C'est ainsi qu'a été conclu un accord entre le Royaume-Uni et Jersey, Guernesey et l'Île de Man.

724. Le Luxembourg n'a lui-même pas conclu un tel accord, ni introduit de demandes en ce sens auprès de la Commission. En application du règlement communautaire, il faut considérer les virements réalisés par un prestataire de service de paiements situé dans un pays ou territoire ayant conclu un accord avec un État membre comme domestiques, c'est-à-dire accompagnés uniquement du numéro de compte du donneur d'ordre ou d'un identifiant unique permettant de remonter jusqu'au donneur d'ordre. L'équipe d'évaluation s'interroge sur la portée de ces accords sur les virements à destination des autres États de l'Union européenne, y compris du Luxembourg. En effet, si les prestataires de services situés au Royaume-Uni doivent considérer en vertu des accords les virements émis par les prestataires de Jersey, Guernesey

and l'Île de Man comme domestiques, ils n'ont pas dans ces cas l'obligation de vérifier la destination des virements. Ils devraient donc se comporter conformément aux dispositions de l'article 12 en tant qu'intermédiaire, soumis seulement à l'obligation de veiller à ce que toutes les informations reçues sur le donneur d'ordre qui accompagnent un virement soient conservées avec le virement. En l'espèce, ces informations pourraient être limitées au numéro de compte du donneur d'ordre ou à un identifiant unique. Or, le prestataire de services de paiement du donneur d'ordre est situé dans un pays ou un territoire qui n'est pas membre de l'UE/EEE et n'est pas par conséquent soumis à l'ensemble du dispositif communautaire applicable en matière de financement du terrorisme. L'équipe d'évaluation s'interroge donc sur la conséquence de tels accords pour le Luxembourg, qui en pratique paraît ne pas être en position d'appliquer les règlements communautaires et de respecter ses obligations internationales en matière de gel des avoirs terroristes.

Intermédiaires

725. Le règlement prévoit à l'article 12 que les intermédiaires veillent à ce que toutes les informations reçues sur le donneur d'ordre qui accompagnent un virement de fonds soient conservées avec ce virement.

Limites techniques

726. Le Luxembourg a indiqué que ses institutions financières de la place luxembourgeoise n'utilisent pas de systèmes avec des limites techniques.

Prestataire de service de paiement du bénéficiaire

727. En vertu de l'article 8 du règlement, le prestataire de service de paiement du bénéficiaire doit détecter « *que les champs relatifs aux informations concernant le donneur d'ordre prévus dans le système de messagerie ou de paiement et de règlement utilisé pour effectuer un virement de fonds ont été complétés à l'aide de caractères ou d'éléments compatibles avec ce système de messagerie ou de paiement et de règlement* ». Il doit en outre disposer de procédures lui permettant de détecter que les informations requises sont manquantes dans le cas de virements intra-communautaires (numéro de compte ou identifiant unique), dans le cas de virements entrants (informations complètes) et dans le cas de virements par lots.

728. Lorsque les informations sur le donneur d'ordre sont manquantes ou incomplètes, le prestataire de services de paiement du bénéficiaire rejette le virement ou demande des informations complètes sur le donneur d'ordre (article 9). En cas d'omission régulière de fournir les informations sur le donneur d'ordre par un prestataire, « *le prestataire de services de paiement du bénéficiaire prend des dispositions qui peuvent, dans un premier temps, comporter l'émission d'avertissements et la fixation d'échéances, avant soit de rejeter tout nouveau virement de fonds provenant de ce prestataire de services de paiement, soit de décider, s'il y a lieu ou non, de restreindre sa relation commerciale avec ce prestataire de services de paiement ou d'y mettre fin* ».

729. Enfin, il doit déclarer ce fait (l'omission régulière de fournir les informations) aux autorités responsables de la lutte contre le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme.

730. Le fait que les informations sur le donneur d'ordre soient manquantes ou incomplètes est un élément que les prestataires de services de paiement doivent prendre en considération lors de l'analyse de l'opération de transfert.

Surveillance et sanctions

731. En application des dispositions de la LSF (voir également les Recommandations 17 et 23 infra), l'autorité compétente pour assurer le respect ces obligations professionnelles, et le cas échéant prononcer

des sanctions, est la CSSF. Dans la mesure où elle n'effectue qu'un nombre très limité de contrôles et n'a appliqué aucune sanction pour violation des obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, les mesures de contrôles ne sauraient être qualifiées d'efficaces et les sanctions (une amende de 125 à 12 500 EUR avec la possibilité de rendre publique la décision) ne peuvent être considérées comme étant proportionnelles, dissuasives et efficaces.

732. La circulaire de la CSSF mentionne les obligations des professionnels en matière de virements électroniques. Toutefois, elle ne répète que les lignes, et de manière bien moins précise, du règlement. En aucun cas, elle ne peut être vue comme un outil aidant les professionnels à mettre en œuvre leurs obligations en la matière.

Éléments complémentaires

733. Selon les dispositions de l'article 8 b), les prestataires de services de paiement doivent s'assurer que les virements en provenance de l'extérieur de la Communauté comportent des informations complètes sur le donneur d'ordre. En revanche, le prestataire intermédiaire ne supporte pas une telle obligation.

734. Pour ce qui est des virements sortant de la Communauté, les virements effectués à partir d'un compte (article 7 paragraphe 1) et les virements effectués sans compte supérieurs à 1 000 EUR (article 5 paragraphe 4) comportent les informations complètes sur le donneur d'ordre.

3.5.2 Recommandations et commentaires

735. Les professionnels du Luxembourg ont l'obligation légale de conserver pendant 5 ans les pièces relatives aux transactions et à l'identification des clients. L'extension de ce délai à la demande d'une autorité compétente n'est pas prévue. Il n'est pas fait mention du fait que les documents doivent permettre de reconstituer les transactions. Cet élément apparaît dans la circulaire de la CSSF et dans la lettre circulaire du CAA, qui ne constituent pas des instruments contraignants. Il n'y a pas d'obligation légale ou réglementaire contraignant les institutions financières autres que les établissements de crédit et les établissements financiers à remettre en temps opportun aux autorités compétentes les pièces et informations relatives aux clients et à leurs opérations.

736. Le règlement impose que les informations complètes sur le donneur d'ordre soient vérifiées pour les virements supérieurs à 1 000 EUR. La norme du GAFI vise également les virements égaux à 1 000 EUR. Toutefois, le règlement exonère de cette obligation lorsque le virement est effectué à partir d'un compte. En effet, dans ce cas, le donneur d'ordre titulaire du compte a été identifié lors de l'ouverture du compte. Les virements transfrontaliers doivent être accompagnés, sans considération de seuil, des informations complètes sur le donneur d'ordre, sauf pour les virements par lots supérieurs à 1 000 EUR. Le fichier qui accompagne le lot doit comprendre les informations complètes et chaque virement du lot doit comporter le numéro de compte du donneur d'ordre ou identifiant unique. Pour les virements nationaux, ils doivent n'être accompagnés que du numéro de compte ou d'identifiant unique. Il est prévu que les informations complètes soient mises à la disposition du prestataire de services de paiement du bénéficiaire dans les trois jours. En revanche, il n'y a pas de disposition similaire au profit des autorités compétentes, ni de disposition prévoyant la délivrance immédiate aux autorités de poursuite pénale. Le prestataire de services de paiement du bénéficiaire doit disposer de procédures lui permettant de détecter que les informations requises sont manquantes. Il peut prendre des mesures graduées à l'encontre des prestataires qui omettent régulièrement de fournir les informations complètes sur le donneur d'ordre. La surveillance et la sanction du respect des obligations du règlement souffrent les mêmes critiques que celles décrites dans les Recommandations 23 et 17.

737. Il est recommandé au Luxembourg de :

- imposer l'extension du délai de conservation à la demande d'une autorité compétente, étendre à toutes les institutions financières l'obligation de remettre en temps opportun aux autorités compétentes les pièces et informations relatives aux clients et à leurs opérations, préciser que l'obligation de conservation doit permettre de reconstituer les transactions ;
- abaisser le seuil de vérification des obligations aux virements égaux à 1 000 EUR qu'il s'agisse de virements uniques ou paraissant avoir un lien entre eux ; imposer aux prestataires de services de paiement qu'ils mettent les informations complètes sur le donneur d'ordre à la disposition des autorités compétentes dans un délai de trois jours et immédiatement à l'égard des autorités de poursuite pénale.

3.5.3 Conformité avec la Recommandation 10 et la Recommandation spéciale VII

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.10	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les institutions financières ne sont pas couvertes (voir introduction de la section 3). • L'extension du délai de conservation au-delà de 5 ans à la demande d'une autorité compétente n'est pas prévue. • L'obligation de conservation n'indique pas que les documents conservés doivent permettre de reconstituer les transactions. • L'obligation de remettre en temps opportun aux autorités compétentes les pièces et informations n'est prévue que pour les établissements de crédit et les établissements financiers
RS.VII	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de disposition prévoyant que dans le cadre d'un virement intra-communautaire les informations complètes sur le donneur d'ordre seront mises à la disposition des autorités compétentes dans un délai de trois jours et immédiatement à l'égard des autorités de poursuite pénale. • Insuffisance de la surveillance. • Sanction du non-respect des obligations du règlement non proportionnelle, peu efficace et non dissuasive.

Transactions inhabituelles et suspectes

3.6 Suivi des transactions et des relations d'affaires (R.11 & 21)

3.6.1 Description et analyse

Recommandation 11

738. L'article 3(2)d) de la LCB/FT impose aux institutions financières une obligation de vigilance constante. L'article 3(7) de la LCB/FT oblige les professionnels à accorder une attention particulière aux « transactions complexes ou d'un montant inhabituellement élevé, ainsi qu'à tous les types inhabituels de transactions n'ayant pas d'objet économique apparent ou d'objet licite visible ». La loi n'impose pas

explicitement aux institutions financières d'examiner les transactions visées par la Recommandation 11, mais seulement de leur accorder une attention particulière. Les autorités luxembourgeoises ont affirmé que cette disposition doit être interprétée comme obligeant les institutions financières à examiner le contexte et l'objet des transactions. La loi n'impose pas non plus d'en consigner les résultats par écrit et ni par conséquent de les mettre à disposition des autorités compétentes et des commissaires aux comptes pendant une durée d'au moins cinq ans.

739. La circulaire de la CSSF précise que si malgré les efforts du professionnel pour obtenir les renseignements nécessaires à la compréhension d'une transaction, il lui reste des doutes quant à l'absence de tout lien avec le blanchiment ou le financement du terrorisme, sans pour autant qu'il ait pu avoir un soupçon de blanchiment ou de financement du terrorisme, il doit refuser d'exécuter la transaction, voire rompre la relation d'affaires avec le client. S'il relève un fait qui pourrait être l'indice d'un blanchiment ou de financement du terrorisme respectivement qui donne lieu à soupçon, le professionnel doit faire une déclaration d'opération suspecte. De plus elle invite des professionnels à « *retenir par écrit le résultat de l'examen auquel elles auront procédé à propos des activités/transactions considérées par elles comme particulièrement susceptibles d'être liées au blanchiment ou au financement du terrorisme* ». Or, dans le cadre de la Recommandation 11, il ne s'agit justement pas d'activités liées ou sensibles au blanchiment ou au financement du terrorisme, mais de vigilance constante et de surveillance des opérations.

740. La lettre circulaire du CAA comporte les mêmes éléments.

Recommandation 21

741. Il n'existe pas dans le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme de dispositions spécifiques mettant en œuvre la Recommandation 21, mais uniquement des éléments épars.

742. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué que le système repose sur l'article 3-2(7) de la LCB/FT, cependant celui-ci comme c'est décrit sous la Recommandation 11 se concentre sur les transactions et non sur les pays. En outre, l'article 3-2(7) de la LCB/FT prévoit que l'application obligatoires et les modalités d'application des mesures de vigilance renforcées peuvent être modifiées, complétées ou étendues à d'autres situations présentant un risque élevé de blanchiment ou de financement du terrorisme par un règlement grand-ducal. En dépit des avertissements publics répétés du GAFI concernant l'Ouzbékistan, le Turkménistan, le Pakistan, Sao-Tomé et Principe et la partie nord de Chypre et les demandes d'application de contre-mesures à l'égard de l'Iran, le Luxembourg n'a pris aucun règlement.

743. C'est par la voie de circulaires de la CSSF que les décisions du GAFI sont portées à l'attention des professionnels concernés.

744. La circulaire de la CSSF et la lettre circulaire du CAA considèrent que nécessitent un examen les opérations impliquant des personnes originaires (en raison de leur nationalité, de leur centre d'activité ou de leur résidence) de pays dont le dispositif contre le blanchiment et le financement du terrorisme est considéré au niveau international comme déficient. Conformément à la circulaire CSSF 08/387, les cas des pays et territoires non coopératifs ainsi que des situations similaires impliquant des clients originaires (en raison de leur nationalité, de leur centre d'activité ou de leur résidence) d'un pays ou territoire dont le dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme a été considéré comme déficient par le GAFI exigent l'application des mesures de vigilance renforcées.

745. Les circulaires de la CSSF et du CAA ne visent que les pays ayant fait l'objet d'une déclaration par le GAFI alors que la Recommandation 21 concerne plus largement les pays qui n'appliquent pas ou qui appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI.

746. La CSSF a adopté le 22 avril 2009 une circulaire suite à la déclaration publique du GAFI du 25 février 2009. Mais la circulaire n'est pas contraignante et est imprécise sur les mesures à prendre. En effet, elle demande aux institutions financières de prendre en considération les risques résultant des lacunes des dispositifs des pays désignés, sans aucune précision sur les mesures qui doivent être adoptées. Plus particulièrement sur l'Iran, la circulaire demande aux institutions financières de considérer avec une attention particulière les relations d'affaires et opérations avec l'Iran, y compris des sociétés et institutions financières iraniennes en les traitant comme étant particulièrement susceptibles de tomber dans le champ d'application de la loi et en appliquant dans ce cas ainsi qu'en cas de relation de correspondance bancaire des mesures de vigilance et de suivi renforcées.

747. La CSSF attire l'attention sur les déclarations de MONEYVAL des 12 décembre 2008 et 20 mars 2009 concernant l'Azerbaïdjan qui appelle ses pays membres et les autres pays à recommander à leurs institutions financières de s'employer tout particulièrement à prendre des mesures de vigilance renforcées à l'égard des transactions impliquant des personnes physiques et des institutions financières d'Azerbaïdjan ou dans ce pays, afin de tenir compte des risques blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

748. Le guide de l'ABBL confirme que seules les listes du GAFI sont visées par la CSSF puisqu'il précise que « *la pratique a dès lors tendance à considérer comme « sensibles » une liste de pays plus large* » et qu'il recommande à chaque professionnel d'établir une liste interne de pays sensibles et de définir lui-même les critères de risque pour déterminer les pays devant figurer dans cette liste.

749. En ce qui concerne le secteur des assurances, la lettre circulaire du CAA contient des dispositions plus précises concernant la nécessité de vigilances renforcées à l'égard des pays et territoires non-coopératifs. Pour le reste, les dispositions sont similaires à celles de la circulaire de la CSSF.

Information des institutions financières

750. Les seules mesures mises en œuvre par le Luxembourg en vue d'informer ses institutions financières des défaillances des régimes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont les circulaires de la CSSF. Elles sont mises à jour régulièrement, toutefois il peut y avoir des délais et des différences entre l'identification d'un pays qui présente un risque de BC/FT et elles n'indiquent rien quant au comportement à adopter face aux situations décrites dans les déclarations. La circulaire CSSF 07/327 du 21 novembre 2007 reprend la déclaration publique du GAFI concernant l'Iran faite le 11 octobre 2007. La circulaire CSSF 08/355 du 27 mai 2008 reprend partiellement les déclarations du GAFI du 28 février 2008 car elle ne vise que l'Ouzbékistan, l'Iran et la partie nord de Chypre. Les déclarations faites en octobre 2008 n'ont pas fait l'objet de mesure de communication aux institutions financières. La circulaire 09/399 du 22 avril 2009 remplace la précédente et reprend dans leur intégralité les déclarations du GAFI faites en février 2009 sur l'Iran, l'Ouzbékistan, le Turkménistan, le Pakistan, Sao Tomé et Príncipe; et de celles de décembre 2008 et mars 2009 faites par MONEYVAL concernant l'Azerbaïdjan. La circulaire CSSF 06/263 a mis à jour (suite aux circulaires précédentes en la matière) la liste des pays et territoires non coopératifs (PTNC) publiée par le GAFI, la circulaire CSSF 06/247 donne des précisions relatives aux relations d'affaires et transactions avec des personnes physiques ou morales de Corée du Nord. Le CAA a quant à lui adopté une lettre circulaire (09/4) le 13 février 2009 attirant l'attention de ses assujettis, sans plus d'explications, sur le site de la Commission européenne et la liste des mesures restrictives. Il n'apparaît pas que d'autres mesures antérieures aient été adoptées par le CAA.

751. En ce qui concerne le secteur des assurances, les autorités luxembourgeoises déclarent que le Commissariat aux Assurances transmet toujours les lettres circulaires de la CRF et de la CSSF aux personnes soumises à la LCB/FT et qui sont sous sa surveillance prudentielle.

752. En outre, dans sa lettre circulaire 09/4 le Commissariat aux assurances demande aux personnes concernées par la LCB/FT de consulter régulièrement le site de la Commission européenne³⁴.

Examen des transactions

753. Les autorités luxembourgeoises se réfèrent aux dispositions de l'article 3(7) de la LCB/FT qui imposent de porter une attention particulière à certaines opérations, sans toutefois imposer un examen des transactions qui n'ont pas d'objet économique ou licite apparent, ni de porter les conclusions de cet examen par écrit. Par conséquent, ces éléments d'investigation ne sont pas retranscrits et ne peuvent donc être mis à la disposition des autorités compétentes. Les autorités luxembourgeoises estiment que la mise à disposition ressort de l'article 3(6) de la LCB/FT mais d'une part, il n'y a pas d'obligation légale d'examiner les transactions et d'autre part, l'article 3 (6) ne concerne que la conservation des documents.

754. La circulaire CSSF 08/387 précise (point 75) que les professionnels du secteur financier doivent retenir par écrit le résultat de l'examen auquel ils auront procédé à propos des activités/transactions considérées par eux comme particulièrement susceptibles d'être liées au blanchiment ou au financement du terrorisme. Les résultats des examens visés au point 75 auxquels le professionnel du secteur financier aura procédé à propos des transactions particulièrement susceptibles d'être liées au blanchiment ou au financement du terrorisme devront également être conservés.

755. Tous les documents et informations sont conservés à l'effet de servir d'élément de preuve dans toute enquête en matière de blanchiment ou de financement de terrorisme ou dans l'analyse d'un éventuel blanchiment ou d'un éventuel financement du terrorisme menée par les autorités luxembourgeoises responsables de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

756. La lettre circulaire du CAA prévoit les mêmes procédures pour le secteur des assurances.

Contre-mesures

757. La seule contre-mesure à la disposition du Luxembourg consiste à rendre obligatoire des mesures de vigilance renforcées en application de l'article 3-2(7) de la LCB/FT. Cette possibilité n'a jamais été mise en œuvre. Les autorités luxembourgeoises ont toutefois soutenu que les contre-mesures que le Luxembourg est à même d'appliquer ne sont pas limitées à l'adoption du règlement visé à l'article 3-2(7) de la LCB/FT, mais peuvent consister en un renforcement des conseils portant sur les questions financières spécifiques à une juridiction ou en un refus d'ouvrir une succursale ou une filiale à un établissement étranger. Aucun élément n'a été communiqué à l'équipe d'évaluation à l'appui de ces affirmations. Les autorités luxembourgeoises ont encore affirmé que le fait d'informer les institutions financières par voie de circulaire des risques présentés par certaines juridictions entraîne automatiquement l'obligation d'appliquer des vigilances renforcées, conformément à l'article 3-2(1) de la LCB/FT. L'équipe d'évaluation conteste cette position. En effet, si les institutions financières ne peuvent pas ignorer les circulaires les informant des risques de BC/FT présentés par certains pays, ces textes n'ont pas de caractère contraignant et seul un règlement grand-ducal est expressément prévu dans la loi pour modifier, compléter ou étendre à d'autres situations que celles prévues par la loi les mesures de vigilance renforcées.

³⁴ http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions

3.6.2 Recommandations et commentaires

758. Les professionnels ont l'obligation de porter une attention particulière aux transactions visées par la Recommandation 11. Cependant, elles n'ont pas ensuite l'obligation de les examiner, ni de porter le résultat de cet examen par écrit, ni de les mettre à disposition des autorités compétentes et des commissaires aux comptes pendant une durée d'au moins cinq ans. La circulaire de la CSSF apporte des éléments qui n'entrent pas dans la cadre de la Recommandation 11, tels que le risque pays par exemple. En outre, les exonérations de vigilance de l'article 3-2 de la LCB/FT et le caractère essentiellement non résident de la clientèle des institutions luxembourgeoise rend peu effective la mise en œuvre de cette recommandation.

759. Pour ce qui est de la Recommandation 21, les autorités du Luxembourg s'en remettent à l'instar de la Recommandation 11 aux dispositions de l'article 3(7) de la LCB/FT, toutefois celui-ci met l'accent sur les transactions et non sur les pays et sur les circulaires de la CSSF pour informer les institutions financières des défaillances des régimes de LBC/FT de certains pays, alors que des règlements pourraient être adoptés, et que ceux-ci seuls peuvent imposer l'application de vigilances renforcées. La CSSF n'est pas compétente pour le secteur des assurances. De plus, celles-ci peuvent être diffusées avec un certain délai. Comme indiqué pour la Recommandation 11, les institutions financières n'ont pas l'obligation d'examiner ces transactions, et de consigner le résultat de l'examen par écrit et de mettre ces examens à disposition des autorités compétentes. La seule contre-mesure à disposition du Luxembourg à l'encontre des pays qui n'appliquent ou qui appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI consiste à rendre obligatoire par un règlement grand-ducal l'application de mesures de vigilance renforcées. Ce qui n'a jamais utilisé au moment de la visite sur place.

760. Il est vivement recommandé que le Luxembourg :

- imposer aux institutions financières d'examiner les opérations visées par la Recommandation 11, d'en consigner le résultat de ces examens par écrit et de les conserver pendant au moins 5 ans ;
- adopter les obligations nécessaires à la mise en application de la Recommandation 21.

3.6.3 Conformité avec les Recommandations 11 & 21

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.11	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les institutions financières ne sont pas couvertes (voir introduction de la section 3). • Absence d'obligation légale ou réglementaire d'examiner les opérations visées par la Recommandation 11. • Absence d'obligation légale ou réglementaire de consigner le résultat de ces examens par écrit. • Absence d'obligation légale ou réglementaire de mettre à disposition le résultat de l'examen des opérations.
R.21	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les institutions financières ne sont pas couvertes (voir introduction de la section 3). • Absence d'obligation pour les institutions financières de porter une attention particulière à leurs relations d'affaires et à leurs transactions résidant dans des pays qui n'appliquent pas ou qui appliquent insuffisamment les Recommandations du

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		<p>GAFI.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Absence de mesures efficaces pour informer les institutions financières des défaillances des régimes de LBC/FT de certains pays. • Absence d'obligation d'examiner les opérations visées par la Recommandation 21 et de consigner le résultat de ces examens par écrit. • Absence d'obligation légale ou réglementaire de mettre à disposition le résultat de l'examen des opérations. • Les contre-mesures prévues par la loi ne sont pas suffisantes. • Absence d'efficacité du dispositif en l'absence de contre-mesures prononcées.

3.7 Déclarations d'opérations suspectes et autres déclarations (R.13-14, 19, 25 & RS.IV)

3.7.1 Description et analyse³⁵

Recommandation 13 et Recommandation spéciale IV

761. L'article 5 de la LCB/FT impose aux professionnels, à leurs dirigeants et employés de coopérer pleinement avec les autorités luxembourgeoises responsables de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. En particulier, ils doivent « *informer promptement, de leur propre initiative, le procureur d'État auprès du tribunal d'arrondissement de Luxembourg lorsqu'ils savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'un blanchiment ou un financement du terrorisme est en cours, a eu lieu, ou a été tenté, notamment en raison de la personne concernée, de son évolution, de l'origine des avoirs, de la nature, de la finalité ou des modalités de l'opération* ». Il ressort de l'article 5(3) que les professionnels qui font une déclaration d'opération suspecte ont l'obligation de ne pas exécuter la transaction avant d'en avoir informé la CRF. La circulaire de la CRF va cependant plus loin et mentionne que sauf mesure de blocage, l'interdiction d'effectuer la transaction ne tombe que lorsque la CRF a accusé réception de la DOS, ce qui intervient en principe dans les trois jours ouvrables de la réception de la DOS. La loi est silencieuse sur ce point.

762. Cette disposition couvre sans ambiguïté les tentatives d'opérations. Par ailleurs, aucun seuil n'est requis pour que l'opération réalisée ou tentée fasse l'objet d'une déclaration d'opération suspecte. Pour ce qui est des questions fiscales, les autorités luxembourgeoises ont assuré à l'équipe d'évaluation que « *l'excuse fiscale* » au sens du GAFI n'est pas admise. En effet les professionnels, obligés à déclarer les opérations suspectes ne peuvent qualifier eux-mêmes avec précision, ni sont admis à qualifier eux-mêmes l'infraction sous-jacente éventuellement applicable. L'opération de qualification juridique revient exclusivement aux Cours et tribunaux lors d'un éventuel procès ultérieur. L'article 5 (1) de la LCB/FT ne comporte aucune restriction qui empêcherait la déclaration de soupçon dans des affaires qui auraient, le cas échéant, aussi un aspect fiscal. Cependant, la circulaire de la CSSF indique que « *le professionnel doit se demander si les fonds [...] sont susceptibles de provenir de l'une des infractions primaires* », ce qui exclut la fraude fiscale. Les autorités luxembourgeoises ont rappelé que la loi du 17 juillet 2008 en modifiant l'article 506-1 du Code pénal, a élargi de façon considérable le champ des infractions primaires qui vise

³⁵ La description du système de déclaration des opérations suspectes dans la section 3.7 est à lier à celle de la CRF dans la section 2.5. Les deux sections devraient se compléter et non se répéter.

désormais les infractions de faux, faux bilan et autres abus de biens sociaux. Ceci implique une obligation déclarative de la part des professionnels qui soupçonnent que des avantages patrimoniaux résultent ou peuvent résulter de ces infractions, même si elles ont été commises pour des motifs fiscaux.

763. Cependant, les institutions financières rencontrées sur place par l'équipe d'évaluation ont indiqué aller très loin dans l'examen des opérations avant de les déclarer craignant la violation du secret professionnel, ce qui signifie qu'elles doivent exclure de déclarer lorsqu'elles parviennent à un niveau raisonnable de certitude que l'opération est dictée par des motifs fiscaux. Comme l'ont rappelé les représentants du secteur privé rencontrés par l'équipe d'évaluation, le secteur financier luxembourgeois attire beaucoup de capitaux pour des raisons fiscales. Le nombre de DOS est très faible au regard de la taille du secteur. De plus, sans précision quant aux infractions fiscales, la rédaction de l'article 5 peut prêter à confusion dans la mesure où les professionnels doivent déclarer leurs soupçons de blanchiment, ce qui implique qu'ils ont une connaissance plus ou moins précise de l'infraction sous-jacente, parmi lesquelles ne figurent pas les infractions fiscales.

764. De plus, comme cela est décrit dans la précédente section du rapport, les infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ne sont pas en totale conformité avec les exigences des Recommandation 1 et spéciale II, ce qui a par conséquent un effet sur la conformité de la Recommandation 13.

765. La circulaire de la CSSF et la lettre circulaire du CAA reprennent l'obligation et précisent la procédure de déclaration : elle doit être faite par le responsable de la fonction conformité pour les établissements de crédit et les entreprises d'investissement, par un dirigeant agréé pour les autres catégories de professionnels. Aucune procédure d'urgence n'est décrite. Il est rappelé que l'identité des déclarants est tenue confidentielle sauf si sa révélation est indispensable dans le cadre de poursuites pénales. Les circulaires rappellent aux professionnels qu'en cas de déclarations intempestives, ils risquent de se voir reprocher par leurs clients une violation du secret professionnel et s'exposent à sanction de l'article 9 de la LCB/FT. En matière de financement du terrorisme, les circulaires indiquent que les professionnels doivent déclarer « *les transactions dans lesquelles interviennent des personnes figurant sur les listes officielles* ». Cette disposition prête à confusion et peut être interprétée en contradiction avec les obligations de gel immédiat des avoirs terroristes, ce qui est confirmé par les commentaires de la CRF sur le nombre de DOS en matière de financement du terrorisme, voir *infra*. Enfin, les circulaires mentionnent l'obligation de déclarer les soupçons de blanchiment ou de financement du terrorisme apparus lors de l'entrée en contact avec la personne, mais sans qu'une relation d'affaires soit établie ou une transaction effectuée.

766. Ces cas représentent d'ailleurs une part élevée des déclarations de soupçon. Le nombre d'opérations suspectes déclaré se trouve diminué du nombre des déclarations liées au cas d'ouverture de compte.

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Nombre total de DOS	132	344	515	508	578	491	486	440	499	3993
Y compris refus d'entrée en relation	15	24	79	109	101	84	99	104	102	717
%	11.36	6.9	15.34	21.46	17.47	17.1	20.37	23.63	20.44	17.96

Pour 2007 et 2008, le total des déclarations ne tient pas compte de la banque électronique.

767. La circulaire de la CRF quand à elle prévoit une procédure de déclaration d'urgence par téléphone et précise l'ensemble du système de la déclaration des opérations suspectes.

768. Les données relatives aux DOS sont disponibles sous la Recommandation 26, supra. Cependant, il faut également noter parmi les établissements de crédit qu'une majorité d'entre eux ne procèdent pas à des déclarations d'opérations suspectes. Ceci apparaît clairement dans les rapports annuels de la CRF sans qu'elle, ni aucune autre autorité compétente, ne paraisse s'interroger sur ce constat ni ne prenne d'initiatives de sensibilisation à l'égard des établissements de crédit qui ne déclarent pas.

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre d'EC agréés	202	189	177	169	163	155	156	156	152
Nombre d'EC ayant déclaré au moins une OS	31	59	80	74	80	64	74	63	75
%	15.35	31.21	45.2	43.79	49.08	41.29	47.44	40.38	49.34

769. En matière de financement du terrorisme, 22 déclarations ont été effectuées en 2007 et 16 en 2008. Il est précisé dans le rapport annuel de la CRF que toutes ont révélé des cas d'homonymie. Il apparaît donc, comme cela est décrit dans les circulaires des autorités de surveillance et critiqué ci-dessus que les professionnels n'ont déclaré jusqu'en 2008, en matière de financement du terrorisme que des opérations impliquant une personne listée, à l'exception de deux cas très récents. Au total depuis 2001, seules deux opérations suspectes ont été détectées en matière de financement du terrorisme, ce qui jette un doute sur l'efficacité du dispositif luxembourgeois, compte tenu notamment de la taille de la place financière. Voir également Recommandation 26.

770. Enfin, les rapports annuels de la CRF pour 2007 et 2008 indiquent que les soupçons sont motivés par :

- *« informations sur des enquêtes pénales en cours ou des décisions judiciaires révélées par la presse, informations trouvées dans certaines banques de données privées, plus rarement, informations rassemblées par une entreprise privée d'enquête de notoriété ;*
- *comportement atypique du client (refus de justification, justification peu crédible ou fausse de l'origine des avoirs)*
- *opérations complexes sans justification économique ».*

771. Il est intéressant de relever ici que fréquemment, les soupçons ne naissent pas des contrôles et de la vigilance exercés par les professionnels sur leurs clients et les transactions qu'ils réalisent mais des cas où la personne faisant l'objet d'une DOS est connue des services de la CRF, de la police ou de la justice. On peut s'interroger sur la qualité du dispositif de vigilance des institutions financières lorsque la DOS porte sur les transactions réalisées par un client qui fait l'objet d'une enquête ou qui a été condamné. L'intérêt de ces déclarations pour la CRF et les autorités pénales paraît également limité.

Recommandation 14

Protection des déclarants de bonne foi

772. L'article 5 (4) de la LCB/FT dispose que *« la divulgation de bonne foi aux autorités luxembourgeoises responsables de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme par un professionnel ou un employé ou dirigeant d'un tel professionnel des informations visées aux paragraphes ci-dessus ne constitue pas une violation d'une quelconque restriction à la divulgation*

d'informations imposée par un contrat ou par un secret professionnel et n'entraîne pour le professionnel ou la personne concernée aucune responsabilité d'aucune sorte ».

773. La formulation de l'article 5 (4) de la LCB/FT est très large et vise l'exonération de toute responsabilité, civile, pénale et disciplinaire des personnes morales et de leurs employés et dirigeants, lorsque la déclaration est faite de bonne foi. Il n'est pas fait de distinction entre les employés permanent et temporaire, tous semblent donc couverts.

774. La « bonne foi » est appréciée au moment de la déclaration et reconnue si à l'issue d'une procédure judiciaire, il se révélerait qu'aucun blanchiment ou financement du terrorisme n'a eu lieu.

775. Seules les déclarations opérées de mauvaise foi sont susceptibles d'engendrer des poursuites pénales ou civiles. À ce jour, il n'y a pas eu de poursuite concernant des DOS effectuées de mauvaise foi.

776. La circulaire de la CSSF et la lettre circulaire du CAA ne mentionnent que l'exonération de responsabilité lorsque la DOS est effectuée de bonne foi et donne des exemples de déclarations faites de mauvaise foi : pour nuire au client ou en l'absence de soupçon. Ceci n'est pas mentionné dans la circulaire de la CRF.

Interdiction de divulgation

777. L'interdiction de divulguer le fait qu'une DOS ou une information est communiquée à la CRF est reprise à l'article 5 (5) de la LCB/FT. Il dispose que : « *Les professionnels ainsi que leurs dirigeants et employés ne peuvent pas révéler au client concerné ou à des personnes tierces que des informations ont été transmises aux autorités en application des paragraphes (1), (2) et (3) ou qu'une enquête sur le blanchiment ou le financement du terrorisme est en cours ou pourrait être ouverte* ».

778. L'interdiction ne couvre donc que les informations d'ores et déjà transmises. Ce principe connaît toutefois des exceptions afin de ne pas faire obstacle à une communication d'informations au sein des groupes et d'empêcher ainsi, le cas échéant, une approche centralisée en matière de LCB/FT. Ainsi l'article 5(5) alinéa 3 dispose que l'interdiction de divulgation ne s'applique pas à la divulgation entre les établissements appartenant à un même groupe financier.

779. L'interdiction de divulgation ne s'applique pas non plus entre réviseurs d'entreprises, experts-comptables, notaires, avocats et conseillers économiques et fiscaux (l'article 2 paragraphe (1) points 8, 9, 11, 12 et 13) situés sur le territoire des États membres ou de pays tiers qui imposent des obligations équivalentes à la présente loi ou à la directive 2005/60/CE, qui exercent leurs activités professionnelles, qu'elles soient salariées ou non, dans la même entité juridique ou dans un réseau. Ces professionnels peuvent s'informer des DOS et autres informations transmises à la CRF, concernant un client commun et une transaction faisant intervenir au moins deux professionnels. Les informations échangées doivent être utilisées exclusivement à des fins de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme.

780. Ces exceptions, qui ne sont pas prévues par la Recommandation 14, se justifient par les impératifs de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme à des niveaux plus élevé que celui de l'entité déclarante, ce qui a été admis par la Plénière du GAFI.

781. Il existe cependant d'autres exceptions à l'interdiction de divulgation, non conformes à la Recommandation 14. À cet égard, la circulaire de la CRF crée une ambiguïté en précisant que l'interdiction de divulgation ne s'étend pas aux mesures coercitives (perquisitions/saisies) prises en exécution d'une commission rogatoire internationale. En effet, la loi du 8 août 2000 (article 8 alinéa 2 et article 9 (6)) prévoit que le délai de recours de 10 jours commence à courir à partir de la date de la notification de l'ordonnance à la personne auprès de laquelle la mesure ordonnée est exécutée. La CRF

précise donc que le professionnel qui se voit notifier une telle ordonnance et n'informe pas le client de son droit de recours, s'expose au risque de voir sa responsabilité engagée et ajoute que le professionnel ne peut par contre informer son client que des informations ont été transmises à la CRF.

782. De plus, la CRF autorise la divulgation, lorsque le client s'enquiert de la raison de la non-exécution d'une transaction. Le professionnel peut faire état d'une instruction de blocage émise par la CRF.

783. En outre, il ressort des typologies de manquement aux obligations professionnelles décrites par la CRF dans son rapport d'activités de 2007 et 2008, que les cas dans lesquels l'interdiction de révéler au client la déclaration de soupçon n'est pas respectée ne sont pas sanctionnés alors qu'ils constituent des infractions graves aux obligations LCB/FT qui mériteraient au minimum une sanction administrative, alors que de simples rappels à la loi sont effectués. Une sanction est pourtant prévue à l'article 9 de la LCB/FT en cas de violation de l'interdiction de divulgation de l'existence d'une DOS ou d'autres informations transmises à la CRF : une amende de 1 250 à 125 000 EUR. Les autorités luxembourgeoises ont néanmoins précisé avoir condamné en 2004 un gérant de fortune du chef de violation de l'obligation de ne pas divulguer l'existence d'une DOS/d'une enquête sur le blanchiment, mais n'ont pas précisé la nature de la condamnation prononcée. Cette condamnation ne figure pas dans les rapports de la CRF alors que cette information serait de nature à sensibiliser les professionnels sur les risques encourus en cas de défaut de respect de leur obligation.

Confidentialité

784. L'article 5 (1) alinéa 3 de la LCB/FT prévoit que l'identité des employés du professionnel ayant fourni une DOS à la CRF ou des informations à sa demande est tenue confidentielle par la CRF, à moins que sa révélation ne soit indispensable pour assurer la régularité des poursuites en justice ou assurer la preuve des faits formant la base de ces poursuites. Voir également Recommandation 26.

Recommandation 25 (uniquement les retours d'information et les conseils relatifs aux DOS)

Lignes directrices

785. En matière de déclaration des opérations suspectes, les professionnels ont à leur disposition deux circulaires : celle de la CSSF ou la lettre circulaire du CAA et la circulaire de la CRF. La circulaire de la CRF reprend les obligations et définitions légales et fournit une procédure. Les circulaires des autorités de surveillance fournissent de plus des indices de blanchiment, mais aucun élément sur le financement du terrorisme. D'ailleurs il apparaît dans les circulaires et dans les commentaires faits par la CRF sur le nombre de DOS en matière de financement du terrorisme que l'obligation ne consiste qu'à déclarer les transactions impliquant des personnes listées. Les autorités luxembourgeoises ont néanmoins précisé qu'en 2009, deux déclarations de soupçon en lien avec le financement du terrorisme concernant des personnes non listées ont été effectuées auprès de la CRF en exécution de l'obligation de l'article 5 de la LCB/FT. Ces déclarations ont été initiées par des informations parues dans la presse ou la connaissance par le professionnel d'investigations en cours dans un autre État.

Retour d'information

786. L'article 13 dernier alinéa de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, qui définit la CRF, prévoit les conditions dans lesquelles le retour d'informations aux professionnels déclarants a lieu. Ces conditions paraissent assez restrictives, en effet, ce n'est que dans la mesure du possible et sans compromettre les investigations en cours, et en temps opportun, que la CRF assure un retour d'information sur l'efficacité des déclarations de soupçons et sur les suites données à celles-ci.

787. Le retour d'information général se fait par le biais des rapports d'activité de la CRF, par la participation active dans des séminaires de formations et comprend les éléments statistiques, de typologie et de suivi judiciaire des affaires de blanchiment et/ou de financement du terrorisme.

788. Le retour d'information spécifique n'est pas prévu par la loi. Il est décrit dans la circulaire de la CRF, celle-ci émet en principe dans les trois jours ouvrables suivant la réception de la DOS un accusé de réception indiquant le numéro de référence du dossier et le nom de la personne en charge au sein de la CRF. La CRF n'a pas l'obligation d'informer le déclarant des suites données à sa DOS et aucun autre retour d'information de la part des autres autorités compétentes n'est prévu.

Recommandation 19

789. Les autorités du Luxembourg estiment qu'un système déclaration des transactions en espèces serait disproportionné par rapport aux avantages à escompter, et que la mise en place du régime des déclarations dans le cadre des contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté (voir point 2.7 ci-dessus sur SR IX) est le maximum considéré comme faisable et réaliste. Toutefois, le pays n'a pas apporté à l'équipe d'évaluation d'éléments justifiant qu'une quelconque étude de la faisabilité et de l'utilité d'un tel système a effectivement été conduite au Luxembourg, les procès-verbaux de ces discussions n'étant plus disponibles. Seule une note ancienne, à peine ultérieure à l'adoption des 40 Recommandations dans leur version de 2004, a été présentée à l'équipe d'évaluation sur ce sujet. Elle présente le contexte de la nouvelle Recommandation 19 et y transpose des conclusions plus anciennes encore relatives à la mise en place d'un système de déclaration des transactions en espèces, mais ne constitue pas à lui seul une étude faite dans ce contexte. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué que les conclusions reprises dans cette note sont toujours d'actualité.

3.7.2 Recommandations et commentaires

790. La LCB/FT impose aux professionnels de déclarer les opérations suspectes dont les fonds proviennent d'une activité criminelle, dans les limites des infractions sous-jacentes au blanchiment et de financement du terrorisme (voir Recommandation 1 et Recommandation Spéciale II, supra). L'obligation de déclarer s'applique aux tentatives d'opérations et sans considération de seuil, ni du fait que l'infraction sous-jacente pourrait être de nature fiscale. L'obligation de déclaration peut être mise en échec par la crainte du professionnel de mettre en lumière la violation de ses obligations LCB/FT et le fait qu'il se retranche alors derrière le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination.

791. En pratique, il ressort des circulaires des autorités de surveillance et des rapports annuels de la CRF qu'en matière de financement du terrorisme, à l'exception de deux cas très récents, seules les opérations impliquant des personnes listées ont été déclarées. S'agissant des possibles aspects fiscaux des opérations déclarées, les institutions financières rencontrées par l'équipe d'évaluation ont un discours plus nuancé que les autorités du pays. Enfin et de manière générale pour ce qui est des DOS, les institutions financières ont affirmé effectuer des analyses très approfondies avant de déclarer, par crainte de poursuites pour violation du secret professionnel, et se trouvent ainsi prises entre deux obligations légales qui ne s'accordent pas.

792. Le nombre de déclarations d'opérations suspectes est bas par rapport au nombre d'institutions financières établies au Luxembourg et peu d'institutions financières déclarent. De plus, il apparaît que nombre de déclarations sont motivées par le fait que le client a été poursuivi ou/et condamné, ce qui s'apparente plus à une présomption ou à un risque potentiel de blanchiment ou de financement du terrorisme plutôt qu'à un véritable soupçon. Nombre de déclarations interviennent après un refus d'entrée

en relation. Dans ce cas, on peut s'interroger sur les éléments notamment d'identification qui sont transmis à l'appui de la déclaration.

793. Le Luxembourg a institué un régime d'exonération de responsabilité des déclarants de bonne foi. En revanche, il autorise la divulgation du fait qu'une DOS ou que des informations ont été transmises à la CRF dans des cas qui ne sont pas autorisés par la Recommandation et qui ne sont pas non plus admis par la Plénière du GAFI. De plus, dans plusieurs cas repris dans les rapports annuels de la CRF, il apparaît que des personnels des institutions financières ont violé cette interdiction de divulgation sans qu'aucune sanction ne soit prononcée.

794. S'agissant des conseils relatifs aux DOS, ils sont limités à des indices généraux de blanchiment en annexe de la circulaire de la CSSF et de la lettre circulaire du CAA, qui se limite à reprendre un document de l'Association internationale des services de contrôle des Assurances. La procédure de déclaration est disponible dans la circulaire de la CRF qui rappelle également leurs obligations aux professionnels et le cadre juridique de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Le retour d'informations est limité à l'accusé de réception de la DOS par la CRF et à son rapport annuel. Voir également Recommandation 26, supra.

795. Le Luxembourg ne dispose pas d'un système de déclaration des transactions en espèces et seule une courte note n'a pas été démontré à l'équipe d'évaluation avoir mené une étude de la faisabilité et l'utilité d'un tel système.

796. Il est recommandé au Luxembourg de :

- clarifier conformément à la Recommandation 13 et à la Recommandation spéciale IV la LCB/FT afin de préciser que les déclarations et informations fournies par le professionnel ne peuvent pas être utilisées contre ce professionnel dans le cadre d'une poursuite sur la base de l'article 9 de la LCB/FT, donc du chef de violation des obligations professionnelles ;
- clarifier conformément à la Recommandation 13 et à la Recommandation spéciale IV les circulaires en ce qui concerne les lignes directrices relatives aux déclarations d'opérations suspectes en matière de terrorisme, d'actes terroristes, d'organisations terroristes et de financement du terrorisme ; s'assurer de la mise en œuvre efficace des obligations de déclarations ;
- étendre le champ de l'interdiction de la divulgation aux DOS en cours de transmission à la CRF ; limiter les exceptions à l'interdiction de divulgation et s'assurer le cas échéant que toute divulgation est poursuivie et sanctionnée ;
- considérer au regard de la Recommandation 19, la faisabilité et l'utilité de la mise en place d'un système de déclaration des opérations en espèces ;
- développer les lignes directrices relatives aux obligations de déclaration des opérations suspectes et renforcer le retour d'information.

3.7.3 Conformité avec les Recommandations 13, 14, 19 et 25 (critère 25.2), et la Recommandation spéciale IV

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.13	PC	<ul style="list-style-type: none"> Toutes les institutions financières ne sont pas couvertes (voir introduction de la section 3). Les obligations de coopération peuvent être mises en échec par un professionnel défaillant craignant de contribuer à sa propre incrimination. L'infraction de financement du terrorisme, infraction sous-jacente à celle de blanchiment de capitaux, n'est pas incriminée conformément à la Recommandation spéciale II. Il reste incertain que les professionnels sont en pratique autorisés à déclarer des opérations qui pourraient porter sur des infractions fiscales qui ne sont pas des infractions sous-jacentes à l'infraction de blanchiment. <p>Efficacité :</p> <ul style="list-style-type: none"> Le nombre de DOS est très faible, réparti sur un petit nombre de déclarants et les statistiques révèlent que nombre de DOS sont motivées non pas par un soupçon mais par le fait que le client a fait l'objet d'une enquête voire d'une condamnation. En matière de financement du terrorisme, l'obligation est en pratique limitée à la déclaration des opérations impliquant des personnes listées. De plus, il apparaît que les institutions financières vont plus loin que ce qu'elles devraient normalement effectuer dans l'examen des infractions sous-jacentes.
R.14	PC	<ul style="list-style-type: none"> L'interdiction de la divulgation ne couvre que les DOS déjà transmises. Il existe de nombreuses exceptions à l'interdiction de divulgation qui ne sont pas autorisées par la Recommandation, en cas de commission rogatoire internationale et lorsque le client demande les raisons de la non-exécution d'une opération. Les violations à l'interdiction de divulgation constatées en 2007 et 2008 n'ont donné lieu à aucune sanction.
R.19	PC	<ul style="list-style-type: none"> À l'exception d'une courte note datant vraisemblablement de 2004 et qui ne constitue pas à elle seule une étude, il n'y a aucun élément attestant que le Luxembourg a mené une réflexion quant à la mise en place d'un système de déclaration des opérations en espèces.
R.25	PC	<ul style="list-style-type: none"> Les lignes directrices en matière de déclaration des opérations suspectes développent peu les obligations des professionnels en la matière et ne comportent que des indices généraux en matière de blanchiment de capitaux. Le retour d'information est limité au rapport annuel de la CRF et à l'accusé de réception des DOS.
RS.IV	NC	<ul style="list-style-type: none"> L'infraction de financement du terrorisme n'est pas incriminée conformément à la Recommandation spéciale II. Les obligations de coopération peuvent être mises en échec par un professionnel

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		<p>défaillant craignant de contribuer à sa propre incrimination.</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'efficacité du dispositif n'est pas établie : seules les opérations impliquant des personnes listées sont en pratique déclarées à la CRF et le nombre de DOS en matière de FT est faible.

Contrôles internes et autres mesures

3.8 Contrôles internes, conformité, audit et succursales à l'étranger (R.15 & 22)

3.8.1 Description et analyse

Recommandation 15³⁶

Procédures, politiques et mesures de contrôle interne

797. L'article 4 de la LCB/FT oblige les professionnels à mettre en place une organisation adéquate, y compris :

« des mesures et des procédures adéquates et appropriées en matière de vigilance à l'égard du client, de déclaration, de conservation des documents et pièces, de contrôle interne, d'évaluation et de gestion des risques, de gestion du respect des obligations et de communication, afin de prévenir et d'empêcher les opérations de blanchiment ou de financement du terrorisme. Ils doivent communiquer les mesures et les procédures pertinentes, le cas échéant, aux succursales et aux filiales visées à l'article 2 (2).

(2) Les professionnels sont tenus de prendre les mesures adéquates et appropriées pour sensibiliser et former leurs employés concernés aux dispositions contenues dans la présente loi, afin de les aider à reconnaître les opérations qui peuvent être liées au blanchiment ou au financement du terrorisme et de les instruire sur la manière de procéder en pareil cas. Ces mesures comprennent la participation des employés concernés à des programmes spéciaux de formation continue.

(3) Les établissements de crédit et les établissements financiers sont tenus de disposer de systèmes leur permettant de répondre de manière rapide et complète à toute demande d'informations des autorités luxembourgeoises responsables de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, tendant à déterminer s'ils entretiennent ou ont entretenu au cours des cinq années précédentes une relation d'affaires avec une personne physique ou morale donnée, et quelle est ou a été la nature de cette relation ».

798. Les circulaires de la CSSF 08/387 et du CAA 09/6 détaillent l'obligation légale et en déduisent les mesures qu'un professionnel doit prendre pour satisfaire aux principes de la loi, ainsi qu'une possibilité pour les institutions financières d'en ajuster la portée en fonction de leur activité, de leur taille et de leur échelle.

799. Ainsi, la circulaire CSSF (point 113) dispose que *« chaque professionnel du secteur financier est tenu de mettre au point un programme de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, comprenant les politiques, procédures et contrôles internes nécessaires afin de satisfaire entièrement à chacune des obligations professionnelles découlant de la loi modifiée du 12 novembre 2004. Il convient*

³⁶ Le type et l'étendue des mesures à prendre pour chacune des obligations énoncées ci-après devraient être appropriés au risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ainsi qu'à la dimension de l'activité commerciale concernée.

que les professionnels ajustent les procédures en fonction des spécificités de leurs activités respectives et des différences d'échelle et de taille qu'ils présentent. Les procédures prévoient également la désignation d'une personne chargée plus particulièrement de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, ainsi que des procédures adéquates relatives à l'embauche des employés ».

800. La circulaire de la CSSF et la lettre circulaire du CAA prévoient que les établissements financiers disposent d'un manuel de procédures précis et complet, régulièrement mis à jour et qui comporte notamment les procédures à suivre « *lors de l'entrée en relation d'affaires avec un client ou lors de transactions avec des clients occasionnels en fonction du type de client* ». Les procédures doivent également traiter de l'« *ajustement de la portée des obligations de vigilance en fonction de l'appréciation faite par le professionnel concerné du risque associé au type de client, de relation d'affaires, de produit ou de transaction concerné* », des « *risques spécifiques liés aux relations d'affaires ou aux transactions qui n'impliquent pas la présence physique des parties* », des soupçons de blanchiment ou de financement du terrorisme et de « *l'obligation de transmettre à la CSSF, parallèlement à toute transmission d'informations au procureur d'État* », du suivi de « *l'évolution des opérations effectuées pour leurs clients afin de pouvoir détecter les transactions suspectes* ». Enfin, les « *responsabilités respectives de tous les employés intervenant dans ces procédures* » doivent être définies.

Contrôle de la conformité

801. L'article 4 de la LCB/FT énonce l'obligation générale d'adopter des mesures adéquates de contrôle interne, mais aucune disposition législative ou réglementaire n'oblige les institutions financières à mettre en place un contrôle conformité, ni de désigner un responsable contrôle de la LCB/FT au niveau de la direction. Les articles 5 et 17 de la LSF et 34-3 et 79-4 de la LSA prévoient également des dispositions générales relatives au contrôle interne, sans mentionner explicitement le LCB/FT.

802. La circulaire de la CSSF et la lettre circulaire du CAA, interprètent la loi et font référence à la personne plus particulièrement chargée de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, qui vérifie « *le respect des obligations légales et réglementaires ainsi que des procédures relatives à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme doit faire l'objet d'une vérification à fréquence élevée* » étant précisé que « *ces contrôles sont à coordonner avec les contrôles que le service d'audit interne est tenu d'effectuer dans ce domaine également. En outre, chaque professionnel du secteur financier est tenu de définir les programmes et modalités suivant lesquels les vérifications susdites doivent être faites* ».

803. « *Les dirigeants ayant obtenu l'agrément requis par la loi sont responsables pour assurer le respect des dispositions légales et réglementaires, mettre en place, conformément aux dispositions reprises au point 112 et suivantes de la présente circulaire, des politiques et des procédures internes en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et en assurer leur bonne application. En ce qui concerne plus particulièrement l'organisation interne, ils doivent veiller à la mise en place de procédures adéquates de contrôle interne et de communication afin de prévenir et d'empêcher la réalisation d'opérations liées au blanchiment ou au financement du terrorisme, y compris des procédures d'acceptation, d'identification et de suivi des clients ainsi que d'évaluation et de gestion des risques. Ils doivent également définir le besoin en ressources humaines et techniques pour atteindre ces objectifs* ».

804. Dans les établissements de crédit et les entreprises d'investissement, ces fonctions reviennent au responsable de la fonction de conformité. La circulaire de la CSSF 04/155, qui n'a pas de valeur contraignante, est relative à cette fonction, à destination des seuls établissements de crédit et entreprises d'investissement, et décrit que son responsable doit notamment veiller à ce que le professionnel du secteur financier dispose de règles en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et assurer le respect de ces règles. Par ailleurs, il est la personne de contact principale des autorités

compétentes dans cette matière et, en particulier, celui qui est en charge des déclarations de soupçons au procureur d'État auprès du tribunal d'arrondissement de Luxembourg.

805. Dans les autres PSF, la CSSF prévoit qu'il s'agit d'un dirigeant agréé, et chargé de contrôler le respect des obligations légales et réglementaires (CSSF 08/387), et dans le secteur des assurances, d'un dirigeant agréé d'entreprise d'assurance, d'une personne agréée pour gérer les fonds de pension ou d'un intermédiaire d'assurances (CAA 09/6). Les autorités luxembourgeoises ont assuré en pratique disposer de listes nominatives des personnes responsables en matière de LBC/FT.

Accès en temps voulu aux données d'identification des clients et à d'autres renseignements relevant des mesures de vigilance, aux pièces relatives aux transactions et aux autres renseignements pertinents.

806. L'article 4(3) de la LCB/FT impose aux « établissements de crédit et aux établissements financiers de disposer de systèmes leur permettant de répondre de manière rapide et complète à toute demande d'informations des autorités luxembourgeoises responsables de la LBC/FT ». Cette disposition ne s'applique pas à l'ensemble des institutions financières assujetties à la LBC/FT, mais uniquement aux établissements de crédit et établissements financiers. De plus, si l'article 4(3) présuppose l'existence d'un droit d'accès du responsable de la LBC/FT au sein de l'entreprise aux données relatives à la vigilance, ce droit ne paraît s'exercer que suite à une demande d'information émanant des autorités luxembourgeoises. Il n'établit pas que la personne chargée de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, et tout autre membre du personnel concerné, ait accès, d'une manière systématique et sans restriction, à l'ensemble des données et informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Il en résulte que la disposition de l'article 4(3) de la LCB/FT ne saurait être interprétée comme accordant aux personnes en charge de la LBC/FT dans les institutions visées un droit d'accès à l'ensemble des données et informations nécessaires.

807. Seule la circulaire de la CSSF 04/155 prévoit que la « charte de compliance » doit accorder au responsable de la conformité un droit accès à toute information nécessaire à l'exécution de sa mission.

Contrôle interne indépendant et convenablement doté en ressources afin de vérifier le respect (y compris par sondage) des procédures, politiques et mesures de contrôle.

808. Conformément à la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, les professionnels du secteur financier y visés doivent justifier de procédures de contrôle interne adéquates. D'après les articles 5(2) et 17(2) de la LSF, l'établissement de crédit et les entreprises d'investissement doivent satisfaire aux exigences organisationnelles définies à l'article 37-1. Il dispose que : « les établissements de crédit et les entreprises d'investissement doivent se doter d'une bonne organisation administrative et comptable, d'un dispositif de contrôle interne adéquat, de procédures efficaces d'évaluation des risques et de mécanismes de contrôle et de sécurité de leurs systèmes informatiques ».

809. Concernant les PSF (« autres professionnels du secteur financier ») autres que les entreprises d'investissement, il est prévu à l'article 17 (2) de la LSF qu'ils doivent « justifier d'une bonne organisation administrative et comptable ainsi que de procédures de contrôle adéquates ». Pour le secteur des assurances, les articles 34-3 et 79-4 de la LSA imposent l'adoption d'un dispositif de contrôle interne pour les entreprises d'assurance. Aucune disposition ne vise les intermédiaires.

810. Aucune disposition légale ou réglementaire n'évoque le caractère indépendant du contrôle interne. Il n'est pas non plus fait référence à la nécessité de doter de ressources convenables la fonction d'audit interne ou toute autre procédure de vérification du respect des procédures, politiques et mesures de contrôle.

811. La circulaire IML 98/143³⁷ relative au contrôle interne, qui n'est pas un instrument contraignant, énonce les principes d'un contrôle interne adéquat et donne des précisions sur la fonction d'audit interne dont les professionnels devraient se doter. La fonction d'audit interne a pour objet d'évaluer de façon régulière le bon fonctionnement du contrôle interne et constitue « *une fonction indépendante d'évaluation périodique des opérations afin d'assister la direction et les responsables de l'établissement et leur permettre d'avoir la meilleure de leurs activités* ».

812. La circulaire IML 98/143 prévoit que le contrôle interne consiste ainsi dans les mesures mises en place par la direction, y inclus les procédures et les contrôles en place au sein d'une banque ou d'un PSF, qui ont pour but d'assurer que les objectifs posés par l'entreprise sont atteints, que les ressources sont utilisées de façon économique et efficiente, que les risques sont contrôlés adéquatement et le patrimoine est protégé, que l'information financière et l'information de gestion sont complètes et fiables, et que les lois et réglementations ainsi que les politiques, les plans, les règles et les procédures internes sont respectés.

813. La circulaire IML 98/143 prévoit que le service d'audit interne doit être indépendant des activités et fonctions qu'il audite. D'un point de vue hiérarchique il doit être rattaché directement à la direction et rapporter à elle. Il doit pouvoir exercer sa mission de sa propre initiative et s'exprimer librement. Le responsable du service d'audit interne doit pouvoir informer directement et de sa propre initiative le président du conseil d'administration ou, le cas échéant, les membres du comité d'audit ou encore le réviseur externe de l'établissement, selon des modalités à déterminer par chaque établissement.

814. La circulaire IML 98/143 ne mentionne pas explicitement la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme comme un élément du contrôle interne et de la fonction de conformité. Les autorités luxembourgeoises précisent qu'elle est couverte par la notion générale de « *l'ensemble des activités et fonctions de l'établissement* ».

815. Pour le secteur des assurances, la lettre circulaire CAA 09/6 met l'accent sur les « *procédures d'acceptation, d'identification et de suivi des clients ainsi que d'évaluation et de gestion des risques* » afin de « *prévenir et d'empêcher la réalisation d'opérations liées au blanchiment ou au financement du terrorisme* ». Elle ne contient pas d'information sur la fonction de contrôle interne et les autres éléments clefs de contrôle interne, tels que son caractère indépendant.

Formation continue des employés

816. L'article 4 de la LCB/FT prévoit la participation des employés concernés à des programmes spéciaux de formation continue en matière de LBC/FT.

817. La circulaire CSSF 08/387 précise (point 114) que « *chaque professionnel du secteur financier est tenu de disposer d'un programme de formation et de sensibilisation de ses employés, adapté à l'évolution des techniques du blanchiment et de financement du terrorisme* » afin de les « *aider à reconnaître les opérations de blanchiment ou de financement du terrorisme et les instruire sur les procédures à suivre* ». Cette sensibilisation peut prendre la forme de « *réunions d'information régulières, s'adressant aux employés pour les tenir au courant des règles et procédures préventives à respecter en matière de lutte contre le blanchiment ou le financement du terrorisme* ». De plus, des « *personnes compétentes pour répondre à tout moment aux questions des autres employés à propos du blanchiment ou du financement du terrorisme* » devraient être désignées. Enfin, la « *documentation sur le blanchiment et le financement du terrorisme, donnant notamment des exemples d'opérations de blanchiment ou de*

³⁷ L'Institut Monétaire luxembourgeois. La Banque centrale du Luxembourg lui a succédé en 1998. Elle n'a cependant aucune compétence en matière de LBC/FT. Les circulaires de l'Institut sont reprises par la CSSF.

financement du terrorisme » devrait être systématiquement diffusée. La lettre circulaire du CAA contient les mêmes précisions (point 101).

Embauche des employés

818. Les autorités du Luxembourg ont indiqué que les professionnels du secteur financier doivent embaucher des personnes suffisant à des exigences d'honorabilité professionnelle. En ce qui concerne plus spécifiquement la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, la circulaire de la CSSF et la lettre circulaire du CAA prévoient que les procédures internes doivent comporter « *des procédures adéquates relatives à l'embauche des employés* », mais n'indiquent pas en quoi ces procédures pourraient consister.

819. En ce qui concerne la direction, elle doit justifier d'honorabilité professionnelle et d'expérience professionnelle adéquate. Les membres de la fonction de conformité et du service audit interne doivent posséder un niveau élevé de compétence professionnelle et exercer leurs fonctions avec intégrité et discrétion.

820. Aucune précision n'est donnée s'agissant du secteur des assurances. Mais les représentants du CAA ont indiqué que ces procédures font partie du principe général de gestion saine et prudente et, lors des contrôles sur place, les curriculum vitae des différents employés sont vérifiés afin de déterminer s'ils disposent des qualités adaptés au poste qu'ils occupent.

Éléments complémentaires

821. La circulaire de la CSSF et la lettre circulaire du CAA indiquent que la personne chargée plus particulièrement de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme doit être le responsable de la fonction *compliance* ou son remplaçant en ce qui concerne les établissements de crédit et les entreprises d'investissement. Pour les autres professionnels du secteur financier, il doit s'agir d'un dirigeant ayant obtenu l'agrément requis par la loi.

822. La circulaire CSSF 04/155 précise que la fonction de conformité doit être une fonction indépendante dont l'objectif est d'identifier et d'évaluer le *risque de conformité* (i.e. le risque de préjudices qu'un établissement peut subir suite au fait que les activités ne sont pas exercées conformément aux normes en vigueur) d'un établissement ainsi que d'assister la direction dans la gestion et le contrôle de ce risque. Elle fait rapport à la direction et, en cas de besoin, au conseil d'administration et sert de conseiller à la direction.

823. La fonction *compliance* ne doit pas dépendre d'un service ou d'un département de l'établissement mais doit être rattachée, d'un point de vue hiérarchique, à la direction de l'établissement. Elle doit pouvoir exercer son rôle et ses responsabilités de sa propre initiative.

824. La direction est responsable du développement et de la mise en œuvre de la politique de *compliance* ainsi que de l'établissement d'une fonction *compliance*.

825. La circulaire CSSF 04/155 prévoit également que l'établissement doit organiser sa fonction *compliance* de sorte qu'elle puisse fonctionner de façon adéquate et permanente. Elle doit disposer de ressources humaines nécessaires pour l'exécution des tâches qui lui incombent. La taille de la fonction doit être adaptée à la taille de l'établissement ainsi qu'à la nature et la complexité des activités exercées.

826. Il convient également de mentionner qu'en ce qui concerne le service d'audit interne, celui-ci doit également être indépendant des activités et fonctions qu'il audite. Il ne doit pas dépendre d'un service ou d'un département de la banque, mais doit être rattaché, d'un point de vue hiérarchique, directement à la

direction et rapporter directement à elle. Il doit pouvoir exercer sa mission de sa propre initiative et s'exprimer librement.

827. Le responsable du service d'audit interne doit pouvoir informer directement et de sa propre initiative le président du conseil d'administration ou, le cas échéant, les membres du comité d'audit ou encore le réviseur externe de l'établissement, selon des modalités à déterminer par chaque établissement.

828. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué que la fonction *compliance* sera rendue obligatoire dans la législation concernant le secteur des assurances avec la transposition de la directive « *Solvency II* » prévue pour 2012.

Recommandation 22

829. L'article 2 paragraphe 2 de la loi LCB/FT prévoit que les établissements de crédit et les établissements financiers sont tenus d'appliquer, le cas échéant, des mesures au moins équivalentes à celles prescrites par la présente loi ou la directive 2005/60/CE en matière de vigilance à l'égard du client et de conservation des documents dans leurs succursales et filiales majoritaires situées dans des pays tiers. Lorsque la législation du pays tiers ne permet pas d'appliquer de telles mesures équivalentes, les établissements de crédit et les établissements financiers concernés doivent en informer les autorités luxembourgeoises responsables de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et prendre des mesures supplémentaires pour faire face de manière efficace au risque de blanchiment ou de financement du terrorisme. La loi limite des mesures en cause aux obligations de vigilance à l'égard du client et de conservation des données.

Obligations équivalentes à celles du pays d'origine et aux Recommandations du GAFI

830. Le Luxembourg a établi, par le règlement grand ducal du 29 juillet 2008³⁸, une liste de pays considérés comme imposant des obligations équivalentes à celles de la loi LCB/FT. Cette liste s'ajoute à celle des pays de l'Union Européenne et de l'Espace Économique Européen qui sont automatiquement considérés comme étant assujettis à des obligations équivalentes, car issues de la transposition de la 3^{ème} Directive européenne. Les établissements de crédit et établissements financiers situés au Luxembourg n'ont donc pas à s'assurer que les filiales et succursales établies dans ces pays observent des obligations équivalentes à celles applicables au Luxembourg et conformes aux Recommandations du GAFI.

831. En ce qui concerne les succursales et filiales établies dans des pays tiers, non-équivalents : l'article 2 (2) de la loi LCB/FT prévoit que les établissements de crédit et les établissements financiers doivent appliquer des mesures au moins équivalentes à celles de la LCB/FT. Si cela est impossible, ils en informent les autorités luxembourgeoises responsables de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et prennent des mesures supplémentaires pour face efficacement au risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

832. La circulaire de la CSSF et la lettre circulaire du CAA reprennent l'obligation d'appliquer des mesures au moins équivalentes mais uniquement pour les filiales et succursales majoritaires, auxquelles il est également indiqué que les mesures et procédures en matière de LCB/FT doivent leur être communiquées (circulaire de la CSSF 08/387, point 18 – lettre circulaire du CAA 09/6, point 17). Dans le cas des filiales et succursales non majoritaires, dont la participation est comprise entre 20% et 50%, il appartient selon les dispositions législatives au professionnel du secteur financier, qui n'est pas entreprise mère, de faire tout son possible, de concert avec les autres actionnaires ou associés concernés, pour que

³⁸ Le Règlement grand-ducal du 29 juillet 2008 a été abrogé le 1^{er} décembre 2009.

soit mis en place dans ces sociétés un dispositif de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme qui répond à des standards équivalents à ceux prescrits au Luxembourg.

833. L'ensemble de ces dispositions envisage l'équivalence aux obligations en matière de LBC/FT du Luxembourg issues de la Directive communautaire. Elles mais ne visent pas les Recommandations du GAFI qui constituent un standard plus élevé.

834. S'agissant des mesures de LBC/FT que doivent appliquer leurs filiales et succursales établies dans les pays tiers, hors de l'UE/EEE, la loi n'oblige pas les institutions financières à porter une attention particulière aux pays qui n'appliquent pas ou qui appliquent insuffisamment les normes du GAFI. Seules les circulaires de la CSSF et du CAA (08/387 point 19 et 09/6 point 18) prévoient que les institutions financières « *doivent en plus prendre des mesures supplémentaires pour faire face de manière efficace au risque de blanchiment ou de financement du terrorisme pouvant résulter de la situation/défaillance de la réglementation en question* ».

Application de la norme la plus rigoureuse

835. En application de l'article 2(2) de la LCB/FT, lorsque le droit local du pays d'accueil ne permet pas l'application d'obligations équivalentes à celles imposées par le droit luxembourgeois ou la directive 2005/60/CE en matière de vigilance et de conservation des documents, les établissements de crédit et établissements financiers concernés doivent prendre des mesures supplémentaires pour faire face de manière efficace au risque de blanchiment ou de financement du terrorisme. Toutefois, aucune indication n'est fournie à l'intention des institutions quant à la nature des mesures à prendre pour faire face aux risques.

836. La loi oblige les institutions financières à appliquer des normes au moins équivalentes, mais ne les oblige pas à appliquer la norme la plus rigoureuse lorsque les normes minimales de LBC/FT diffèrent. Seules les circulaires de la CSSF (08/387 point 19) et du CAA (09/6 point 18) constatent que « *le non-respect des obligations professionnelles imposées [...] par la loi luxembourgeoise, ou par la loi étrangère lorsqu'elles sont plus sévères, risque de mettre en cause les autorisations requises pour le maintien de telles succursales ou filiales, voire le maintien de l'agrément requis pour exercer une activité du secteur financier au Luxembourg* ».

837. Le Commissariat aux assurances a indiqué qu'au moment de la visite sur place, les entreprises d'assurances luxembourgeoises avaient des succursales figurant sur la liste des pays équivalents du Règlement Grand-ducal. Les entreprises d'assurance luxembourgeoises n'ont en revanche pas de filiales à l'étranger.

Information des autorités de surveillance du pays d'origine

838. Lorsqu'il est constaté par l'établissement concerné qu'il existe dans le pays tiers des dispositions qui empêchent l'application de mesures au moins équivalentes aux normes luxembourgeoises ou européennes en matière de vigilance à l'égard du client et de conservation des documents, les établissements de crédit et les établissements financiers concernés doivent en informer les autorités en charge de la LBC/FT, en application des dispositions de l'article 2(2) de la LCB/FT.

839. La circulaire de la CSSF et la lettre circulaire du CAA spécifient que les entreprises devront déclarer tels cas au CAA et à la CSSF respectivement, qui en informeront la Commission Européenne. Au moment de la visite sur place, aucune déclaration en ce sens n'avait été communiquée aux autorités de contrôle.

Groupe

840. Concernant les relations avec les organes internes de contrôle du groupe, la circulaire CSSF 08/387 précise aux points 143 et 144 qu'afin de permettre de coordonner la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme au niveau le plus élevé d'un groupe financier international dont le professionnel du secteur financier établi au Luxembourg fait partie, la législation luxembourgeoise permet un échange d'informations au sein d'un groupe. Ainsi, l'article 41 de la LSF « *garantit aux organes internes de contrôle du groupe dont fait partie le professionnel du secteur financier établi au Luxembourg, l'accès, en cas de besoin, aux informations concernant des relations d'affaires déterminées, dans la mesure nécessaire à la gestion globale des risques juridiques et de réputation liés au blanchiment ou au financement du terrorisme au sens de la loi luxembourgeoise* ».

841. La lettre circulaire du CAA est silencieuse sur ce point.

3.8.2 Recommandations et commentaires

842. Les institutions financières ont l'obligation de mettre en place des procédures appropriées et adéquates en matière de LBC/FT. Les thèmes abordés par ces procédures sont satisfaisants, à l'exception de la détection des opérations inhabituelles. La loi ne fait pas référence au maintien ou à la mise à jour de ces procédures. Les institutions financières ont l'obligation de mettre en place un système de contrôle interne en application des lois sectorielles (à l'exception des intermédiaires en assurance), mais ne mentionnent pas le détail du contrôle interne en matière de LBC/FT. La désignation d'une personne responsable de la LBC/FT, son positionnement et ses pouvoirs n'apparaissent pas dans la loi, mais uniquement dans les circulaires qui ne sont pas des instruments contraignants. Aucune mention n'est faite des effectifs alloués au contrôle interne. Aucun texte n'impose que la formation des employés comporte des informations sur les techniques, méthodes et tendances du blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Seules les circulaires prévoient des procédures lors de l'embauche des employés.

843. À l'instar de ce qui a été précédemment décrit dans d'autres Recommandations, le Luxembourg considère comme équivalent les pays de l'UE/EEE et les pays figurant dans le règlement grand-ducal. S'agissant des filiales et succursales situées dans un pays de l'UE/EEE ou un pays listé par le règlement grand-ducal, les institutions financières n'ont pas l'obligation de vérifier si les mesures de LBC/FT du pays d'accueil sont conformes aux Recommandations du GAFI. Pour les filiales et succursales établies dans d'autres pays, seules les mesures de vigilance à l'égard du client et les obligations de conservation doivent être équivalentes à celles en vigueur au Luxembourg, alors que la Recommandation vise l'ensemble des mesures de LBC/FT. De plus, l'exigence de conformité aux normes luxembourgeoises n'est pas satisfaisante dans la mesure où celles-ci ne sont pas en totale conformité avec les Recommandations du GAFI. Il n'est pas fait de référence explicite aux pays qui n'appliquent pas ou qui appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI.

844. Il est recommandé au Luxembourg de :

- compléter le champ sur lequel doivent porter les procédures internes et la formation des employés ; explicitement inclure le BC/FT dans le champ du contrôle interne et doter les personnes qui en sont responsables de moyens suffisants à l'accomplissement de cette mission ;
- imposer à toutes les institutions financières une obligation de s'assurer pour toutes les filiales et succursales qu'elles sont soumises à des obligations de LCB/FT complètes et conformes aux Recommandations du GAFI, quel que soit le pays hôte et de porter dans cette obligation une attention particulière aux pays qui n'appliquent ou qui n'appliquent pas suffisamment les Recommandations du GAFI.

3.8.3 Conformité avec les Recommandations 15 & 22

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.15	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les institutions financières ne sont pas couvertes (voir introduction de la section 3) • La conformité n'est pas établie par la loi ou tout autre instrument contraignant, mais par les circulaires des autorités de surveillance. • Les dispositions législatives relatives au contrôle interne ne mentionnent pas la LBC/FT. • Les circulaires, qui n'ont pas valeur contraignantes, sont les seuls textes à faire référence aux procédures adéquates d'embauche des employés, et ne spécifient pas en quoi elles pourront consister.
R.22	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les institutions financières ne sont pas couvertes (voir introduction de la section 3) • Les pays de l'UE/EEE et les pays listés par le règlement grand-ducal sont considérés comme équivalents, les institutions financières ne sont pas tenues de rechercher si les obligations de ces pays sont conformes à celles du Luxembourg et aux Recommandations du GAFI. • Les mesures de LCB/FT sont limitées aux mesures de vigilance à l'égard du client et à l'obligation de conservation des données et documents. • Il n'est pas fait mention des pays qui n'appliquent pas ou qui appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI.

3.9 Banques fictives (R.18)

845. La LCB/FT définit à l'article 1(14) les sociétés bancaires écran comme « *un établissement de crédit ou un établissement exerçant des activités équivalentes constitué dans un pays où il n'a aucune présence physique par laquelle s'exerceraient une direction et une gestion véritables et qui n'est pas rattaché à un groupe financier réglementé* ». Cette définition est conforme à celle du GAFI qui vise toute présence physique, définie comme la présence d'une tête pensante et d'une direction dans le pays. De plus, la définition luxembourgeoise ne retient pas la condition que le groupe financier auquel peut être rattaché l'institution financière soit soumis à une surveillance consolidée effective.

846. Conformément à l'article 5(1) de la LSF « *l'agrément est subordonné à la justification de l'existence au Luxembourg de l'administration centrale et du siège statutaire de l'établissement à gérer* ». Tous les établissements de crédit doivent être agréés. Toutefois, il n'est pas exclu que des banques fictives créées avant l'entrée en vigueur de la LSF soient toujours en activité au Luxembourg.

847. La circulaire IML 95/120 précise qu'un établissement de crédit « *ne peut pas se limiter à avoir au Luxembourg un siège juridique. Il doit y avoir en plus son administration centrale, comportant son centre de prise de décision et son centre administratif* ». L'administration ne comprend pas seulement l'activité des personnes chargées de la gestion de l'établissement et qui doivent être habilitées à déterminer effectivement l'orientation de son activité, mais également celle des responsables des différentes fonctions commerciales et administratives ou des différents services ou départements existant à l'intérieur de l'établissement, tels que notamment le service des crédits, la trésorerie, les activités de marché, le « *private*

banking ». Les personnes précitées « *doivent en principe se trouver de façon permanente sur place* ». L'agrément peut être révoqué si une des conditions pour l'obtention n'est plus remplie. Les exigences auxquelles un établissement de crédit doit satisfaire en matière organisationnelle sont définies à l'article 37-1 de la LSF ainsi que par la circulaire CSSF 96/126 sur l'Organisation administrative et comptable).

848. L'article 3-2 (5) de la LCB/FT interdit aux seuls établissements de crédit de nouer ou de maintenir une relation de correspondant bancaire avec une société bancaire écran ou avec une banque connue pour permettre à une société bancaire écran d'utiliser ses comptes. Cette interdiction est sanctionnée à l'article 9 de la loi d'une amende de 1 250 à 125 000 EUR.

849. La circulaire CSSF 08/387 (point 23) précise qu'« *une interdiction pure et simple d'ouverture de compte est celle prévue à l'article 3-2(5) de la LCB/FT qui vise toute relation de correspondant bancaire avec une société bancaire écran ou avec une banque connue pour permettre à une société bancaire écran d'utiliser ses comptes* ».

850. Au point 107, il est précisé, en relation avec l'entrée en relation d'affaires avec d'autres établissements de crédit, que « *face à ces clients, et surtout ceux de pays tiers, le professionnel luxembourgeois doit tout d'abord s'assurer que le client est effectivement un établissement de crédit ou un établissement financier tel que décrit ci-dessus. Cette obligation inclut sans s'y limiter celle de s'assurer que le client n'est pas, en relation avec les dispositions de l'article 3-2 (5), une société bancaire écran* ».

3.9.2 Recommandations et commentaires

851. En application de la LSF, des banques fictives ne peuvent s'établir au Luxembourg et en application de la LCB/FT, il est interdit aux seuls établissements de crédit de nouer ou de maintenir des relations avec une banque fictive ou avec une banque connue pour permettre à une société écran d'utiliser ses comptes, ce qui n'est pas tout à fait conforme avec la Recommandation qui dispose que les institutions financières devraient s'assurer, ce qui implique une recherche active, que leurs clients institutions financières n'autorisent pas des banques fictives à utiliser leurs comptes.

852. Il est recommandé au Luxembourg de :

- étendre l'interdiction de nouer ou de maintenir une relation de correspondant bancaire à toutes les catégories d'institutions financières et imposer une recherche active de la part de l'ensemble de toutes les institutions financières afin qu'elles s'assurent que leurs clients ne permettent pas à des sociétés bancaire écran d'utiliser leurs comptes.

3.9.3 Conformité avec la Recommandation 18

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.18	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Seuls les établissements de crédit, et non l'ensemble des institutions financières du Luxembourg, se voient interdits de nouer ou de maintenir une relation de correspondant bancaire. • Absence d'obligation de s'assurer que leurs clients établissements de crédit ne permettent pas à des banques fictives d'utiliser leurs comptes.

Règlementation, surveillance, orientations, suivi et sanctions

3.10 *Le système de surveillance et de contrôle – Autorités compétentes et organisations d'autorégulation*

Rôle, fonctions, obligations et pouvoirs (y compris les sanctions) (R.23, 29, 17 & 25)

3.10.1 *Description et analyse*

R.23

Description/rôle de la CSSF :

853. La Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF) est un établissement public doté de la personnalité juridique et jouissant de l'autonomie financière. Elle fonctionne sous l'autorité du Ministre ayant dans ses attributions la place financière (actuellement le Ministre du Trésor et du Budget). La CSSF a repris les compétences exercées précédemment par l'Institut Monétaire Luxembourgeois (IML) devenu Banque centrale du Luxembourg (BCL) au 1^{er} juin 1998 et a intégré les responsabilités de l'ancien Commissariat aux Bourses. Ces changements institutionnels n'ont pas affecté le cadre législatif et réglementaire de la surveillance prudentielle.

854. La mission de la CSSF est définie aux articles 2 et suivants de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier. Ces dispositions stipulent notamment que la Commission est l'autorité compétente pour la surveillance prudentielle des établissements de crédit, des PSF, des organismes de placement collectif, des fonds de pension sous forme de sepcav ou d'asep, des organismes de titrisation agréés, des représentants-fiduciaires intervenant auprès d'un d'organisme de titrisation ainsi que des SICAR et de l'entreprise des postes et télécommunications pour ce qui est des services financiers postaux. Elle est également l'autorité compétente pour la surveillance prudentielle des systèmes de paiement, des systèmes de règlement des opérations sur titres agréés par le Ministre et des marchés d'instruments financiers, y compris de leurs opérateurs.

855. La Commission est l'autorité compétente pour assurer le respect des obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme par toutes les personnes soumises à sa surveillance, sans préjudice de l'article 5 de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

856. Les objectifs de la surveillance prudentielle exercée par la CSSF envers les entreprises du secteur financier tels qu'inscrits dans sa loi organique du 23 décembre 1998, sont la promotion d'« *une politique d'affaires réfléchie et prudente, conforme aux exigences réglementaires* », la protection de « *la stabilité financière des entreprises surveillées et du secteur financier* », de « *veiller à la qualité de l'organisation et des systèmes de contrôle interne* » et de « *renforcer la qualité de la gestion des risques* ».

857. La CSSF examine toute demande émanant d'entreprises ou de personnes désireuses de s'établir au Grand-Duché de Luxembourg pour y exercer une activité financière et requérant l'agrément du Ministre du Trésor et du Budget. Elle veille à l'application et au respect des lois et réglementations concernant le secteur financier et s'assure de la mise en œuvre des conventions internationales et des directives européennes dans les domaines qui tombent sous sa compétence. En cas d'infraction aux lois et règlements applicables commise par l'un de ses assujettis, la CSSF peut imposer des sanctions administratives.

Structure

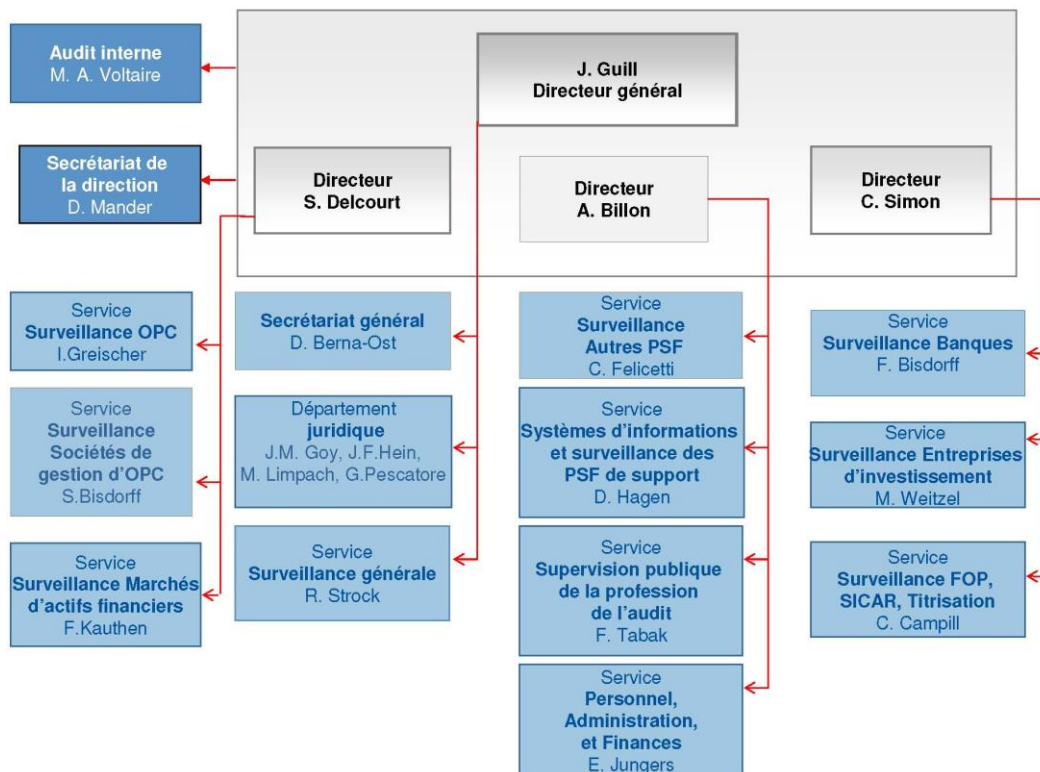
858. La CSSF avait au 1^{er} mars 2009 un effectif de 312 personnes. Au moment de la visite sur place, sa structure organisationnelle comprenait:

- deux fonctions à missions transversales: « *Surveillance générale* » et « *Autorisations et contentieux* »
- huit services en charge des compétences organiques: « *Secrétariat Général* » et 7 services : « *Surveillance des Banques* », « *Surveillance des Organismes de Placement Collectif* », « *Surveillance des Autres Professionnels du Secteur Financier* », « *Surveillance des Marchés d'Actifs Financiers* », « *Surveillance des Fonds de Pension, SICAR et Organismes de titrisation* », « *Surveillance Informatique et des PSF de support* » et « *Supervision publique de la profession de l'audit* »
- deux services de support: le service « *Administration et Finances* » et le service « *Systèmes d'information* »

859. Au Secrétariat Général étaient traitées les déclarations de soupçons reçues en copie des professionnels du secteur financier ainsi que toutes les questions relatives à la LBC/FT. Les agents des différents services de surveillance prudentielle étaient également impliqués de manière continue dans la LBC/FT, notamment lors de contrôles sur place, de l'analyse des rapports des réviseurs et des procédures LBC/FT des différents professionnels.

860. En outre, les membres de la direction étaient assistés par l'Audit interne, la Sécurité des systèmes et la Coordination informatique ; et trois conseillers étaient rattachés directement au directeur général.

Organigramme



861. Par la note de service 09/188 en date du 5 juin 2009, la CSSF a modifié son organisation (voir organigramme ci-dessus). Sa structure organisationnelle comprend désormais :

- trois fonctions à missions transversales: « *Surveillance générale* », « *Département juridique* » et « *Secrétariat général* »
- neuf services en charge des compétences organiques: « *Surveillance Banques* », « *Surveillance Organismes de Placement Collectif* », « *Surveillance Entreprises d'investissement* », « *Surveillance Autres Professionnels du Secteur Financier* », « *Surveillance Marchés d'Actifs Financiers* », « *Surveillance Fonds de Pension, SICAR et Organismes de titrisation* », « *Surveillance Sociétés de gestion d'OPC* », « *Systèmes d'information et Surveillance PSF de support* » et « *Supervision publique de la profession de l'audit* »
- un service de support « *Personnel, Administration et Finances* »

862. Par la même note, la CSSF a créé un département juridique rattaché au directeur général. Ce département est divisé en quatre services, dont un chargé entre autre des questions liées à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ce service compte 6 personnes, dont deux s'occupent principalement des questions de LBC/FT. Elles comptent parmi leurs responsabilités la représentation, sur le plan national et international, de la CSSF en matière de LBC/FT, l'analyse, d'un point de vue prudentiel, des déclarations de soupçon reçues en copie, et le cas échéant, la vérification des données des candidats à l'agrément. Elles peuvent aussi proposer des contrôles sur place en matière de LBC/FT lorsqu'elles constatent une défaillance auprès d'un professionnel, et participer, le cas échéant, à des contrôles sur place.

863. Les agents des différents services de surveillance prudentielle sont également impliqués de manière continue dans la LBC/FT, notamment lors des contrôles sur place, de l'analyse des rapports des réviseurs et des procédures LBC/FT des différents professionnels.

Gouvernance et procédures

864. Le **conseil** se compose de sept membres nommés par le Grand-Duc sur proposition du Gouvernement en Conseil. Quatre membres sont nommés sur proposition du Ministre ayant dans ses attributions la CSSF. Trois membres sont nommés sur proposition des entreprises et personnes surveillées. Ils sont nommés pour une période de cinq ans. Les attributions du conseil de la CSSF, fixées par l'article 5 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création de la CSSF, incluent notamment l'arrêt annuel du budget de la CSSF et l'approbation des comptes financiers et du rapport de gestion de la direction de la CSSF qui lui sont soumis avant leur présentation au Gouvernement pour approbation. Le Conseil arrête la politique générale ainsi que les programmes d'investissement annuels et pluriannuels qui lui sont soumis par la direction avant que ceux-ci soient soumis pour approbation au Ministre ayant la Commission dans ses attributions. Le conseil n'est pas compétent pour intervenir directement en matière de la surveillance prudentielle exercée par la CSSF.

865. L'autorité exécutive supérieure de la CSSF est la **direction**. Elle est composée d'un directeur général et de deux à quatre directeurs nommés par le Grand-Duc sur proposition du Gouvernement en Conseil pour une période de cinq ans. Conformément à l'article 9 LCSSF, la direction élabore les mesures et prend les décisions utiles et nécessaires à l'accomplissement de la mission de la CSSF et à son organisation. Dans ce cadre, la commission a le pouvoir de prendre des règlements. Elle est responsable des rapports et propositions que ses attributions l'obligent à adresser au conseil et au Gouvernement et met également en place un « *contrat d'objectifs* » quinquennal avec le Ministre ayant dans ses attributions la

commission. Ce contrat d'objectifs est une obligation récente, introduite par la loi du 24 Octobre 2008 modifiant la loi organique de la CSSF. La CSSF n'a pas encore mis en place un tel contrat, mais prévoit qu'y seront inclus ses objectifs en matière de LBC/FT .

866. Le processus des décisions de la CSSF est le suivant : conformément à son règlement d'ordre intérieur, la direction doit se réunir en collège au moins une fois par semaine pour assurer une gestion coordonnée de la CSSF et pour prendre les décisions requises pour l'accomplissement de la mission de la CSSF telle qu'elle lui a été conférée par sa loi organique. La direction est responsable en tant que collège même si chaque membre de la direction assure la gestion d'un ou de plusieurs services.

867. Les décisions prises par le collège de la direction, qui se réunit en pratique quotidiennement, sont visées par tous les membres de la direction et consignées dans un registre. Sauf urgence, la direction veille à ce que toutes les décisions autres que courantes soient prises en présence de tous ses membres. Chaque décision autre que courante requiert l'assentiment d'au moins deux membres présents ou contactés à moins que l'unanimité ne soit expressément prescrite tel que par exemple pour les questions relatives à l'organigramme de la CSSF. Lorsqu'une question exige une décision urgente et qu'il y a impossibilité de contacter les autres membres en temps utile, un membre seul peut valablement prendre une décision en invoquant les circonstances exceptionnelles et à charge d'en référer dans les meilleurs délais aux autres membres de la direction.

868. Les décisions prises dans l'accomplissement de la mission de la CSSF sont susceptibles de recours devant le Tribunal Administratif qui statue comme juge du fond.

Pouvoir réglementaire de la CSSF

869. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 24 octobre 2008, la CSSF peut prendre des règlements qui sont publiés au Journal officiel du Luxembourg (article 15-1 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier). Un Comité consultatif de la réglementation prudentielle est institué au sein de la CSSF en application de l'article 15 de la loi organique de la CSSF ; il « *peut être saisi pour avis à l'intention du Gouvernement sur tout projet de loi ou de règlement grand-ducal concernant la réglementation dans le domaine de la surveillance du secteur financier relevant de la compétence de la Commission* ». La direction de la CSSF doit le saisir désormais pour avis « *sur tout projet de règlement de la Commission* ».

870. À la fin de préparation de ce rapport, la CSSF n'avait pas adopté de règlements. En revanche, elle a continué d'émettre des circulaires, à l'intention de ses assujettis, y compris quelques-unes portant sur l'anti-blanchiment et le financement du terrorisme.

871. La CSSF s'est dotée d'une procédure de consultation, à caractère informatif, des parties intéressées pendant la phase d'élaboration des textes réglementaires. Elle a établi des comités internes qui veillent à la cohérence des textes avec le cadre législatif et réglementaire, et qui la conseillent sur la pertinence des projets au vu des réalités du marché. Dans le domaine de LBC/FT, un comité anti-blanchiment (« CANTIB ») regroupe des représentants de l'ABBL, de l'ALFI, ALCO, des réviseurs, et quelques banquiers. Le ministère des finances y participe en tant qu'observateur. En dépit de son rôle important dans le dispositif luxembourgeois de LBC/FT, la CRF n'y participait pas au moment de la visite sur place. Le CAA, l'autre autorité de supervision du secteur financier, en charge des assurances n'y était pas non plus représentée. À l'occasion des changements organisationnels du 5 juin 2009, la CSSF a décidé d'inclure comme membres du CANTIB la CRF et le CAA.

872. Tous les textes législatifs et réglementaires intéressant les assujettis au contrôle de la CSSF, ainsi que les autres textes émis par la CSSF, sont présentés dans la *Newsletter* mensuelle de la CSSF ainsi que dans le rapport d'activités annuel de la CSSF.

Recommandation 30 :

Ressources

873. Au 1^{er} mars 2009, le personnel de la CSSF comptait 312 agents, dont 90 qui s'occupent du contrôle prudentiel, y compris des contrôles LBC/FT. Nombre d'entre eux ont été recrutés dans le secteur privé, notamment auprès de banques. Mais, toutes les personnes exerçant ou ayant exercé une fonction auprès de la CSSF sont tenues au secret professionnel visé à l'article 16 de la loi précitée. Ce secret implique que les informations confidentielles qu'elles reçoivent à titre professionnel ne peuvent être divulguées à quelque personne ou autorité que ce soit, excepté sous une forme sommaire ou agrégée de façon à ce qu'aucun professionnel du secteur financier individuel ne puisse être identifié, sans préjudice des cas relevant du droit pénal.

874. Lors de sa récente réforme, la CSSF a créé un service au sein du département juridique chargé des réclamations des clients et de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Il compte au total 6 personnes, dont deux s'occupent principalement des questions de la LBC/FT. Lors des entretiens qu'elle a eus sur place, il a été indiqué à l'équipe d'évaluation que ces deux agents analysent systématiquement les déclarations d'opérations suspectes. Il s'agit d'après les autorités luxembourgeoises d'avoir un élément supplémentaire pour apprécier la conformité du professionnel aux obligations de LBC/FT.

875. L'article 24 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création de la CSSF dispose que la CSSF est autorisée à prélever la contrepartie de ses frais de personnel en service, de ses frais financiers et de ses frais de fonctionnement par des taxes à percevoir auprès des personnes et des entreprises surveillées. Le tarif des taxes à percevoir par la CSSF est fixé par le règlement grand-ducal modifié du 23 février 2008 et garantit un financement intégral du coût de fonctionnement.

Intégrité et compétences

876. Un code de conduite interne, émis par la CSSF et s'adressant à l'ensemble du personnel de la CSSF, fixe les principes et règles à respecter par les membres du personnel dans le contexte particulier de l'exécution de leurs opérations financières. Ces principes et règles aident le personnel à agir dans le respect des dispositions légales et contribuent à éviter un non-respect en raison d'inattention, d'interprétation erronée de textes ou de mauvaise appréciation de situations. Ils protègent en outre contre des reproches injustifiés d'abus d'information privilégiée ou de reproches que l'action de la CSSF pourrait être influencée par l'intérêt personnel des membres de son personnel.

877. La loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État qui est intégralement applicable aux agents de la CSSF précise les obligations, devoirs et droits du fonctionnaire. Ils jurent fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'État et de remplir leurs fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. Les fonctionnaires ne peuvent « *solliciter, accepter ou se faire promettre d'aucune source, ni directement ni indirectement, des avantages matériels dont l'acceptation pourrait le mettre en conflit avec les obligations et les défenses que lui imposent les lois et les règlements et notamment le présent statut* », ils sont « *tenu[s] aux devoirs de disponibilité, d'indépendance et de neutralité* ».

878. Le code de conduite de la CSSF s'adresse à tout son personnel : aux agents, aux stagiaires, aux employés assimilés aux employés de l'État, aux ouvriers assimilés aux ouvriers de l'État et aux membres

de la direction de la CSSF. « Ces principes et règles aident le personnel à se comporter dans le respect des dispositions légales et contribuent à éviter un non-respect en raison d'inattention, d'interprétation erronée de textes ou de mauvaise appréciation de situations. Ils protègent en outre contre des reproches injustifiés d'abus d'information privilégiée ou des reproches que l'action de la CSSF pourrait être influencée par l'intérêt personnel des membres de son personnel ». Les règles portent aussi bien sur des opérations en matière d'instruments financiers (infraction de délit d'initié ; manipulation de cours) que sur des conditions de faveur émis par les banques. En cas d'incertitude sur la portée des règles et en cas de doute sur un éventuel conflit d'intérêt, les membres du personnel doivent déclarer cette situation à la direction de la CSSF.

879. Lors des entretiens sur place, la CSSF avait indiqué connaître des problèmes avec l'indépendance et l'objectivité de ses agents de surveillance, ce qu'elle a retiré depuis. Il demeure que la CSSF ne dispose pas de procédures qui lui permettraient d'identifier et de maîtriser de tels problèmes. De plus, elle n'impose pas de restrictions aux agents quittant la Commission, de sorte qu'ils peuvent pour rejoindre les entreprises dont ils assuraient précédemment le contrôle. La CSSF a indiqué qu'en pratique, très peu d'agents la quittent pour un autre emploi, ce qui ne signifie pas que cette problématique ne se présentera jamais et ne justifie pas l'absence de telles procédures.

Formation

880. Le personnel de la CSSF est formé de manière continue en matière de lutte contre le blanchiment et de financement du terrorisme. Pour chaque agent de la CSSF est élaboré un plan de formation consistant à l'aider à s'adapter et à évoluer en fonction des exigences du poste qu'il occupe auprès de la CSSF. Le plan de formation attribue à chaque agent un 'profil' composé d'un certain nombre de matières que l'agent devrait être à même de maîtriser dans l'exercice de sa fonction.

881. La matière de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme figure parmi les matières générales de formation et non seulement du point de vue du nombre d'agents ayant suivi une formation, soit de base soit poussée dans ce domaine, mais également en termes de budget. Ainsi, pendant les cinq dernières années, la CSSF a dépensé environ 85 000 EUR pour la formation continue de ses agents en matière du droit pénal économique. Les sujets traités lors de ces cours pouvaient être consacrés seulement à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, mais pouvaient également toucher à des sujets liés telle la fraude en général, la fraude à la carte bancaire, les nouvelles technologies, la corruption, le droit pénal européen, le financement du terrorisme, les infractions primaires, etc.

882. Dépendant du nombre de participants, ces formations sont organisées au sein de la CSSF ou la CSSF a recours à des instituts spécialisés. D'une manière générale les orateurs proviennent d'instituts publics nationaux et internationaux renommés et garantissant une expertise dans le domaine : Institut National de l'Administration Publique (INAP), la Cellule de Renseignement Financier (FIU-Lux), Université de Luxembourg, Institute for International Research, l'Office of the Comptroller américain (OCC), Financial Stability Institute Basel, École Nationale de l'Administration (ENA) française, European Institute for Public Administration (EIPA). D'autres formations ont été tenues par des entreprises du secteur privé telles PWC Academy ou Cetrel SA.

883. Des agents de la CSSF participent aussi dans des séminaires organisés par les différents comités européens dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ou du droit pénal financier en général.

884. En ce qui concerne les formations organisées par la CSSF, il s'agit surtout de la mise à niveau des connaissances des agents de la CSSF suite à la publication respectivement d'une nouvelle loi ou d'une nouvelle circulaire-clé en la matière. Des cours plus spécifiques sont organisés, p.ex. sur l'analyse des

déclarations de soupçons de blanchiment et de financement de terrorisme reçues par la CSSF ou la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme dans le secteur des organismes de placement collectif.

885. La lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme est non seulement abordée lors de la formation continue des agents mais fait aussi partie du programme de stage des agents nouvellement engagés auprès de la CSSF dans le cadre des cours de formation spécifique.

886. S'agissant de la documentation des cours, celle-ci est accessible via le réseau interne de la CSSF pour tous les agents intéressés, respectivement les nouveautés sont portées à la connaissance des agents de la CSSF via des notes de service, des instructions précises ou des circulaires.

887. En ce qui concerne les enseignements tirés des cas de problème pratiques présentés à la CSSF en la matière durant les années, ils sont regroupés dans un document récapitulatif qui est accessible à chaque agent de la CSSF. Les dossiers peuvent également être retrouvés à l'aide du réseau interne qui fournit une source importante d'informations spécifiques en la matière.

888. Enfin, la CSSF maintient que la participation des agents à des contrôles sur place constitue également un moyen efficace et non négligeable de formation en permettant aux agents moins expérimentés de profiter du savoir-faire et des connaissances des agents plus spécialisés pour contrôler la mise en œuvre pratique de la législation et réglementation applicables en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Description/rôle du CAA :

889. Le Commissariat aux Assurances est un établissement public doté de la personnalité juridique et jouissant de l'autonomie financière. Il fonctionne sous l'autorité du Ministre ayant dans ses attributions la place financière (actuellement le Ministre du Trésor et du Budget).

890. La mission du CAA est définie aux articles 2 et suivants de la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances. Parmi ses missions, le CAA reçoit et examine les demandes d'agrément ; exerce « *la surveillance du secteur des assurances et des réassurances et des intermédiaires d'assurances conformément aux prescriptions de la législation et de la réglementation concernant la surveillance du secteur des assurances* » et assure « *le respect des obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme par toutes les personnes soumises à sa surveillance, sans préjudice de l'article 5 de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme* ». Depuis 2008, il dispose également, dans la limite de sa spécialité, du pouvoir réglementaire. À l'instar de la CSSF, il n'a pas encore adopté un règlement en matière de LBC/FT, mais a élaboré plusieurs lettres circulaires non contraignantes. Le CAA s'est également doté d'un comité interne de consultation qui implique pendant la phase d'élaboration des textes les acteurs concernés. Ainsi participent à son comité *ad hoc* « Blanchiment des capitaux » un représentant de la CSSF, deux représentants de l'ACA, un courtier, un représentant d'une entreprise assurance vie, un réviseur et un avocat. La CRF n'en est pas membre.

891. Le Conseil du CAA se compose de cinq membres nommés par le Gouvernement. Il est compétent pour fixer le cadre financier dans lequel l'activité du Commissariat se déploie. A ces fins, il est plus particulièrement chargé d'arrêter le budget annuel et les comptes annuels du Commissariat. Il se prononce également sur la politique générale poursuivie par la Direction.

892. La Direction est l'autorité exécutive supérieure du Commissariat. Elle prend ses décisions en tant que collège. Elle est composée d'un président et de deux membres nommés par le Gouvernement parmi les hauts fonctionnaires du Commissariat. La Direction est compétente pour toute matière non spécialement

réservée par la loi au Ministre ou au Conseil. Elle est assistée de 23 agents qui ont le statut de fonctionnaires de l'État ou d'employés de l'État, dont deux personnes responsables de la LBC/FT au niveau juridique, deux personnes au niveau des intermédiaires (contrôles sur place) et deux personnes en matière d'assurance-vie (contrôles sur place) et de fonds de pension. Ces personnes ne se consacrent pas exclusivement à la LBC/FT.

Recommandation 30 :

893. L'article 1^{er} de la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances dispose qu'« *il est créé sous l'autorité du ministre un établissement public, doté de la personnalité juridique et jouissant de l'autonomie financière, sous la dénomination « Commissariat aux Assurances ».*

894. L'article 4 paragraphe 3 dispose que les frais de personnel et de fonctionnement sont à charge du Commissariat et sont supportés en définitive par les entreprises et personnes sous la surveillance du Commissariat, suivant les modalités déterminées par règlement grand-ducal.

Intégrité et compétences

895. L'article 15 de la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances contient les dispositions relatives au secret professionnel dispose que « *toutes les personnes exerçant, ou ayant exercé, une activité pour le Commissariat, ainsi que les réviseurs ou experts mandatés par le Commissariat sont tenus au secret professionnel et passibles des peines prévues à l'article 458 du Code pénal en cas de violation de ce secret. Ce secret implique que les informations confidentielles qu'ils reçoivent à titre professionnel ne peuvent être divulguées à quelque personne ou autorité que ce soit, excepté sous une forme sommaire ou agrégée de façon que les personnes physiques ou morales, individuelles soumises au contrôle du Commissariat ne puissent pas être identifiées, sans préjudice des cas relevant du droit pénal ».*

896. En ce qui l'intégrité des agents affectés au CAA, les dispositions sont similaires à celles applicables aux fonctionnaires et aux agents de la CSSF.

Formation

897. La formation des agents du CAA en matière de LBC/FT n'est pas structurée et systématique selon la propre appréciation des représentants rencontrés au cours des entretiens sur place. Au début de leur carrière, tous les agents du CAA doivent passer un examen sur la législation et la réglementation luxembourgeoise, y compris la LBC/FT. Pour le reste, la formation se fait d'une manière spontanée ; par exemple, en 2009, trois agents du CAA se sont inscrits à des formations spéciales en matière de criminalité financière. Il n'y a donc pas au sein du CAA de formation continue ni de mise à jour des connaissances en matière de LBC/FT, et l'expertise reste confié aux seuls agents spécialistes en la matière.

898. Le CAA a indiqué être en négociation avec le ministère de la fonction publique afin d'obtenir des formations structurées et adaptées, y inclus en matière de LBC/FT.

Réglementation et une surveillance en matière de LBC/FT

899. Le dispositif légal et réglementaire en matière de lutte contre le blanchiment et de financement du terrorisme applicable au Luxembourg est basé sur les recommandations du GAFI (40+9), les directives européennes en la matière, ainsi que des recommandations établies au niveau d'enceintes internationales comme le Comité de Bâle ou les comités établis au niveau européen. En application des dispositions de l'article 39 de la LSF et de l'article 111-3 de la LSA, les institutions financières sont soumises à la

LCB/FT, dont le respect est assuré par la CSSF et le CAA en application des dispositions des articles 2 alinéa 5 de la LCSSF et 2.4 de la LSA.

Autorités: pouvoirs et sanctions

R.29

Pouvoirs des autorités de surveillance

900. Les moyens de la surveillance dont dispose la CSSF dans le domaine LBC/FT sont les mêmes que ceux auxquels elle a recours pour la surveillance permanente des personnes soumises à son contrôle. Ils s'appliquent aux établissements de crédit et PSF luxembourgeois ainsi qu'aux succursales d'établissements étrangers situées au Luxembourg. Conformément à l'article 53 (1) de la LSF, la CSSF est ainsi investie de tous les pouvoirs de surveillance et d'enquête nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

« (1) Aux fins de l'application de la présente loi, la Commission est investie de tous les pouvoirs de surveillance et d'enquête nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

Les pouvoirs de la Commission incluent le droit:

- *d'avoir accès à tout document sous quelque forme que ce soit et d'en recevoir une copie ;*
- *de demander des informations à toute personne et, si nécessaire, de convoquer une personne et de l'entendre pour en obtenir des informations ;*
- *de procéder à des inspections sur place ou des enquêtes auprès des personnes soumises à sa surveillance prudentielle ;*
- *d'exiger la communication des enregistrements téléphoniques et informatiques existants ;*
- *d'enjoindre de cesser toute pratique contraire aux dispositions de la présente loi et des mesures prises pour son exécution ;*
- *de requérir le gel et/ou la mise sous séquestre d'actifs auprès du Président du tribunal d'arrondissement de Luxembourg statuant sur requête ;*
- *de prononcer l'interdiction temporaire d'activités professionnelles à l'encontre des personnes soumises à sa surveillance prudentielle, ainsi que des membres des organes d'administration, de direction et de gestion, des salariés et des agents liés de ces personnes ;*
- *d'exiger des réviseurs d'entreprises des personnes soumises à sa surveillance prudentielle qu'ils fournissent des informations ;*
- *d'adopter toute mesure nécessaire pour s'assurer que les personnes soumises à sa surveillance prudentielle continuent de se conformer aux exigences de la présente loi et des mesures prises pour son exécution ;*
- *de transmettre des informations au Procureur d'État en vue de poursuites pénales ;*
- *d'instruire des réviseurs d'entreprises ou des experts d'effectuer des vérifications sur place ou des enquêtes auprès des personnes soumises à sa surveillance prudentielle.*

En particulier, la Commission a le droit de demander à toute personne soumise à sa surveillance tout renseignement utile à la poursuite de ses missions. Elle peut prendre inspection des livres, comptes, registres ou autres actes et documents de ces personnes ».

901. La CSSF dispose donc de larges pouvoirs dans sa mission de contrôle des institutions financières, notamment le pouvoir de mener des inspections, y compris sur place, d'accéder à tout document et d'obtenir toute information. Cela est confirmé par l'article 40 de la LSF qui impose aux établissements de crédit et les autres professionnels du secteur financier « *de fournir une réponse et une collaboration aussi complètes que possible à toute demande légale que les autorités chargées de l'application des lois leur adressent dans l'exercice de leurs compétences* ».

902. La CSSF, en application des dispositions de l'article 54 (2) de la LSF, peut aussi instruire des réviseurs d'entreprises ou des experts d'effectuer des vérifications sur place ou des enquêtes auprès des personnes soumises à surveillance, et mandater un réviseur d'entreprises de contrôler un ou plusieurs aspects déterminés de l'activité et du fonctionnement d'un professionnel du secteur financier concerné, y compris en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. La CSSF n'a pas encore donné un mandat spécifique en matière de LBC/FT comme prévue à l'art 54 (2) de la LSF³⁹.

903. La CSSF dispose en outre d'un pouvoir d'injonction prévu à l'article 59 de la LSF, qui dispose que « *lorsqu'une personne soumise à la surveillance de la Commission ne respecte pas les dispositions légales, réglementaires ou statutaires la concernant [...], la Commission enjoint, par lettre recommandée, à cette personne de remédier à la situation constatée ou de cesser toute pratique contraire aux dispositions légales, réglementaires ou statutaires la concernant dans le délai qu'elle fixe* ». Passé ce délai, la Commission peut, s'il n'a pas été remédié à la situation constatée, prononcer des suspensions des personnes, des droits de vote ou de la poursuite des activités. Ces mesures peuvent être rendues publiques. La CSSF n'a pas encore fait usage de cet article 59 dans le cadre de LBC/FT. En outre, les sanctions pénales de l'article 64 de la LSF sont également applicables. L'article dispose aux tirets 1 et 2 que « *sont punis d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de 5.000 à 125.000 EUR ou d'une de ces peines seulement, les membres des organes d'administration, de direction ou de gestion des établissements financiers, qui – nonobstant leur suspension par application de l'article 59 (2) a) ont fait des actes de disposition, d'administration ou de gestion ; ou qui – nonobstant la suspension de la poursuite des activités de l'établissement par application de l'article 59 (2) c) ont fait des actes de disposition, d'administration ou de gestion* ».

904. Enfin, en application de l'art 11 (1) de la LSF, la CSSF peut retirer l'agrément « *si les conditions pour son octroi ne sont plus remplies* ». Cette possibilité n'a jamais été utilisée en matière de LBC/FT.

905. L'article 63 de la LSF prévoit les sanctions qu'elle peut prononcer, voir *infra*.

906. Pour les institutions du secteur des assurances : La loi LSA donne au CAA la mission d'exercer la surveillance du secteur des assurances et des intermédiaires d'assurances. Il lui revient aussi d'assurer le respect des obligations professionnelles en matière de LBC/FT par les entreprises et personnes soumis à son contrôle et à la loi LBC/FT (art 2 (4) de la LSA). Les pouvoirs à disposition du CAA afin qu'il s'assure du respect des obligations LBC/FT ne sont pas expressément décrits dans la loi. En revanche, les pouvoirs de contrôle en matière comptable ou prudentielle apparaissent explicitement dans la loi et sont quelque peu détaillés.

- Les entreprises d'assurance : l'article 43 de la LSA dispose que le CAA « *veille à l'application des lois et règlements relatifs aux relations entre les parties aux contrats et opérations*

³⁹ Sur les rapports des réviseurs d'entreprises, voir les paragraphes 924 et suivants *infra*.

d'assurances, et en particulier au respect des dispositions de la législation régissant le contrat d'assurance ». À cet effet, le CAA peut mettre en œuvre différents pouvoirs, décrits dans les alinéas suivants :

- en matière de surveillance financière, le CAA contrôle les pièces comptables et autres documents y relatifs (article 43.2) ;
- le CAA a le pouvoir de se faire communiquer tous renseignements et documents utiles à l'appréciation de la marche des opérations d'assurance en général ;
- enfin, le CAA peut pour vérifier les bilans, la situation financière et les autres renseignements, sans se déplacer, inspecter les livres, comptes, registres ou autres actes et documents.

À la différence des contrôles comptables ou financiers, la LSA ne décrit pas les pouvoirs de contrôle du CAA en matière de LBC/FT. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué que l'expression « *opération d'assurances en général* » de l'article 43 de la LSA est très large et utilisée pour indiquer que les pouvoirs ne sont pas limités par la loi à la mission ponctuelle de l'alinéa 1^{er}, mais s'étendent à tous les domaines qui rentrent dans les missions du CAA au titre de l'article 2 de la loi. L'interprétation extensive de cette expression n'a jamais été testée devant une juridiction. L'équipe d'évaluation estime que la loi LSA devrait clairement décrire les pouvoirs du CAA en matière de LBC/FT, à l'instar des autres matières contrôlées, afin d'éviter toute contestation de son pouvoir de contrôle et des sanctions qui pourraient être prononcées suite à ces contrôles.

Le CAA procède à des contrôles sur place du dispositif LBC/FT dans le cadre de ses contrôles prudentiels auxquels sont soumises les entreprises d'assurance. Des statistiques ont été communiquées à l'équipe d'évaluation et le CAA a indiqué que chaque entreprise est contrôlée tous les trois à cinq ans. Ces contrôles sont des contrôles sur place généraux, couvrant toutes les matières tombant sous la surveillance du Commissariat aux Assurances et couvrant également le domaine de la LBC/FT. Voir *infra* pour les statistiques et une appréciation du contenu des contrôles.

- les intermédiaires : l'article 110 alinéa 1^{er} de la LSA dispose que le « Commissariat est chargé de la surveillance des obligations incombant, en vertu de la présente loi et de ses règlements d'exécution ». L'article poursuit en indiquant qu'« en vue d'exercer sa surveillance, le Commissariat peut se faire délivrer tous documents et toutes pièces utiles par les intermédiaires luxembourgeois et, le cas échéant, par les entreprises d'assurances mandantes. Il peut en outre effectuer des contrôles sur place dans les locaux professionnels des mêmes personnes et, le cas échéant, dans les locaux professionnels des entreprises d'assurances mandantes. Il peut enfin s'entourer de tous renseignements utiles auprès d'autres organismes administratifs ou judiciaires ou auprès de tierces personnes ». À l'instar des entreprises d'assurance, les obligations en matière de LBC/FT ne sont pas mentionnées dans cet article. Les représentants du CAA ont indiqué qu'il est prévu de procéder à 15 contrôles sur place par année auprès d'intermédiaires en assurances. Les contrôles devraient commencer fin septembre 2009 et consister en des « contrôles généraux », incluant la matière de LCB/FT. Aucun contrôle n'a été réalisé avant septembre 2009.

907. Le CAA dispose aussi de sanctions en vertu des articles 46 et 111 de la LSA. Voir *infra*.

Recommandation 17*Sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives*

908. L'article 9 de la LCB/FT prévoit une sanction pénale, à savoir une amende de 1 250 à 125 000 EUR en cas de violation intentionnelle des dispositions des articles 3 à 8 de la loi par une personne physique. Cette sanction pénale est applicable à tout professionnel assujéti à la loi. Cette sanction, la plus forte sanction applicable aux violations du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, sous forme d'amende d'un montant maximum de 125 000 EUR ne paraît pas être proportionnée aux objectifs et à l'engagement du Luxembourg de lutter contre le blanchiment et le financement du terrorisme, ni dissuasive face aux dépenses que les professionnels engagés pour se doter d'une organisation interne efficace à cette fins, ni surtout aux profits potentiels que les professionnels peuvent réaliser en se rendant complice d'opérations de blanchiment ou de financement du terrorisme. De plus, aucune n'a été prononcée sur la base de l'article 9 de la LCB/FT, dont le prononcé est conditionné par la preuve de l'intention. Le prononcé de cette sanction pénale demeure théorique puisque la preuve de l'intention doit être apportée.

909. Les sanctions administratives sont imposées par les organes de surveillance.

CSSF :

910. Les institutions financières surveillées par la CSSF peuvent se voir infliger des sanctions administratives de nature pécuniaire. La CSSF peut aussi prendre d'autres mesures administratives au lieu d'une sanction. Elles visent toujours des personnes physiques ; dans le cas du retrait d'agrément les personnes morales sont également visées.

911. L'article 63 de la LSF accorde à la CSSF le droit d'infliger, dans les cas y visés, des sanctions pécuniaires sous forme amendes d'ordre. Ainsi, « *les personnes en charge de l'administration ou de la gestion des établissements soumis à la surveillance de la Commission en vertu de la présente loi ainsi que les personnes physiques soumises à cette même surveillance, peuvent être sanctionnées par la Commission d'une amende d'ordre de 125 à 12 500 EUR au cas où :*

- *elles ne respectent pas les dispositions légales, réglementaires ou statutaires qui leur sont applicables,*
- *elles refusent de fournir les documents comptables ou autres renseignements demandés,*
- *elles ont fourni des documents ou autres renseignements qui se révèlent être incomplets, inexacts ou faux,*
- *elles font obstacle à l'exercice des pouvoirs de surveillance, d'inspection et d'enquête de la Commission,*
- *elles contreviennent aux règles régissant les publications des bilans et situations comptables,*
- *elles ne donnent pas suite aux injonctions de la Commission,*
- *elles risquent, par leur comportement, de mettre en péril la gestion saine et prudente de l'établissement concerné.*

La Commission peut rendre publiques les amendes d'ordre prononcées en vertu du présent article, à moins que cette publication ne risque de perturber gravement les marchés financiers ou de causer un préjudice disproportionné aux parties en cause ».

912. La CSSF réserve, dans son rapport annuel, une section à la discussion des sanctions. La loi permet la publication des amendes d'ordre en version intégrale « à moins que cela ne perturbe gravement les marchés financiers », elles sont alors publiées de manière anonyme et très synthétique.

913. À ce jour, la CSSF n'a pas fait usage de ses pouvoirs de sanction en matière de LBC/FT, ni de ses pouvoirs administratifs, tels que les interdictions temporaires d'activités professionnelles prévues à l'article 53 de la LSF.

CAA :

914. « Pour toutes infractions à la LSA ainsi qu'à la législation régissant le contrat d'assurance, à leurs règlements d'exécution et aux instructions du Commissariat⁴⁰ » le CAA peut en application des dispositions de l'article 46 infliger aux entreprises d'assurance une amende de 25 000 EUR (ou du double en cas de récidive des entreprises d'assurance uniquement). En outre, les dirigeants des entreprises d'assurance peuvent se voir infliger une amende de 2 500 EUR (article 111). À la place ou en sus de ces amendes, il peut prononcer des sanctions infamantes : l'avertissement, le blâme, l'interdiction d'effectuer certaines opérations et toutes autres limitations dans l'exercice de l'activité ou la suspension temporaire d'un ou de plusieurs dirigeants de l'entreprise. Le ministre quant à lui peut prononcer en sus ou à la place de l'amende d'ordre, le retrait d'agrément du dirigeant ou le retrait total ou partiel d'agrément de l'entreprise.

915. En ce qui concerne les intermédiaires, le CAA dispose de pouvoirs similaires, décrits à l'article 111. Une amende d'ordre dont le montant ne peut pas dépasser 2 500 EUR pour toute infraction à la présente loi, à ses règlements d'exécution et aux instructions du Commissariat. Le montant maximum de l'amende d'ordre est doublé en cas de récidive. En sus ou à la place de l'amende, le Commissariat peut prononcer un avertissement, un blâme ou l'interdiction d'effectuer certaines opérations et toutes autres limitations dans l'exercice de l'activité ou la suspension temporaire d'un ou de plusieurs dirigeants de l'intermédiaire, personne morale. Le ministre peut retirer l'agrément si les conditions de l'agrément ne sont plus remplies ou en cas de manquement grave aux dispositions de la LSA ou d'une loi pénale, le ministre peut retirer l'agrément accordé.

916. À l'instar des dispositions relatives aux pouvoirs de contrôle du CAA en matière de LBC/FT, les différentes dispositions de la LSA applicables en matière de sanction ne mentionnent pas explicitement la LBC/FT. Les autorités luxembourgeoises ont précisé que ces dispositions seraient également applicables aux violations par les assujettis du secteur des assurances de leurs obligations professionnelles en matière de LBC/FT. La pratique ne permet pas de vérifier cette affirmation, le CAA n'ayant pas prononcé de sanction pour la violation par ses assujettis de leurs obligations en matière de LBC/FT. L'équipe d'évaluation estime que la loi LSA devrait explicitement indiquer la violation des obligations en matière de LBC/FT, à l'instar des autres obligations, afin d'éviter toute contestation de la légalité des sanctions qui pourraient être prononcées par le CAA.

917. À ce jour, le CAA n'a pas fait usage de ses pouvoirs de sanction en matière de LBC/FT.

⁴⁰ Le CAA dispose d'un pouvoir d'instruction en matière comptable, article 43 de la LSA.

Autorités chargées de prononcer les sanctions

918. Les sanctions pénales sont prononcées par les tribunaux.

919. La CSSF est l'autorité compétente pour assurer le respect des obligations professionnelles en matière de LBC/FT par les personnes soumises à sa surveillance prudentielle (article 2(1) de la loi organique de la CSSF). Elle peut prononcer les sanctions administratives prévues à l'article 63 de la LSF à l'encontre des personnes soumises à son contrôle, et, le cas échéant imposer d'autres mesures administratives (par exemple, l'article 53 de la LSF).

920. En ce qui concerne le secteur des assurances, le ministre des finances, qui agréé les personnes sous la surveillance du CAA, est l'autorité habilitée à prendre des sanctions administratives, telles que le retrait total ou partiel d'agrément de l'entreprise ou du dirigeant, le Commissariat aux assurances est compétent pour prendre les sanctions disciplinaires, notamment les amendes et avertissement ou blâme, à l'encontre de toutes les personnes sous son contrôle.

Sanctions des personnes morales, mais aussi de leurs dirigeants.

921. Concernant les sanctions pénales, le droit luxembourgeois ne connaît à l'heure actuelle pas encore le principe de la responsabilité des personnes morales. Dès lors, les sanctions pénales prononcées en application des dispositions de l'article 9 de la LCB/FT ne peuvent être prononcées qu'à l'encontre des personnes physiques.

922. La sanction administrative de l'article 63 de la LSF prononcée par la CSSF ne s'applique qu'aux personnes en charge de l'administration ou de la gestion des établissements soumis à la surveillance de la Commission en vertu de la LSF, ainsi que les personnes physiques soumises à cette même surveillance. De la même façon, les autres mesures administratives que la CSSF peut prendre (par exemple l'article 53 de la LSF) s'appliquent aux personnes physiques seulement, à l'exception de l'article 11 de la LSF sur le retrait de l'agrément. S'agissant du secteur des assurances, outre les entreprises d'assurances et les intermédiaires d'assurances, personnes morales, les dirigeants des entreprises d'assurance et des intermédiaires peuvent faire l'objet de sanctions, article 111.

Éventail des sanctions disponibles

923. La sanction pénale consiste en une amende dont le montant peut atteindre 125 000 EUR, cependant il faut prouver l'intention de l'auteur de l'infraction. La sanction administrative de la CSSF est également une amende d'un montant maximum de 12 500 EUR. S'y ajoutent des mesures administratives que la CSSF peut prendre à l'égard des professionnels, mais celles-ci ne constituent pas des sanctions dans le texte de la loi. Le CAA dispose d'un éventail de sanctions plus varié, en effet, il peut infliger des amendes (dont le montant est très bas - 25 000 EUR), mais il peut également prononcer des sanctions infamantes telles : l'avertissement, le blâme ou l'interdiction d'effectuer certaines opérations ou tout autre limitation dans l'exercice de l'activité et la suspension temporaire d'un ou plusieurs dirigeants et le ministre peut dans certaines conditions prononcer le retrait d'agrément.

924. Il ressort des entretiens de l'équipe d'évaluation que les représentants des autorités de contrôles et du secteur privé reconnaissent que les seuils des amendes ne sont pas suffisamment élevés, et donc ni proportionnés, ni dissuasifs. Aucune sanction ou autre mesures administratives n'a jamais été appliquée en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme que ce soit par les autorités de surveillance ou les autorités pénales. Lorsqu'à l'occasion de contrôles sur place des défaillances sont identifiées elles ne donnent lieu qu'à l'envoi des lettres d'observations. À l'instar des contrôles réalisés, les lettres d'observations portent sur les aspects formels, tels que l'absence de signature. Elles ne font pas l'objet d'un suivi systématique par l'autorité qui les a émises que rarement, si l'autorité le

juge nécessaire. Les autorités ont indiqué à plusieurs reprises que la place financière luxembourgeoise serait très négativement affectée si un scandale en matière de blanchiment l'impliquant éclatait. Ceci, en l'absence de toute sanction en la matière, soulève des interrogations sur l'efficacité des sanctions et la volonté des autorités compétentes, de les appliquer. De plus, les sanctions imposées à des professionnels dans des autres domaines n'ont jamais été publiées intégralement, mais de manière très abrégée et anonyme. Or s'agissant des sanctions de la CSSF, elles peuvent être publiques, à moins que cette publication « *ne risque de perturber gravement les marchés financiers* » ou de causer un préjudice disproportionné aux parties en cause. Dans les matières non liées à la LBC/FT où la CSSF a déjà imposé des sanctions, elle ne les a pas publiées en version intégrale et toujours de manière anonyme. Ceci porte atteinte à l'efficacité et au caractère dissuasif des sanctions.

925. Il apparaît donc que les sanctions disponibles en matière de LBC/FT ne sont ni dissuasives, ni effectives, ni proportionnées à la gravité des faits. Elles ne sont par conséquent satisfaisantes par rapport aux critères du GAFI.

Entrée sur le marché

Recommandation 23

926. Le contrôle de l'accès au secteur financier est régi par les lois s'appliquant aux différents acteurs de la place financière luxembourgeoise, à savoir :

- la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier en ce qui concerne les établissements de crédit et les autres professionnels du secteur financier (PSF, y inclus les entreprises d'investissement) (articles 2 à 10-2 et 14 à 22-1),
- la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances (article 29 pour les entreprises d'assurance, article 103 pour les dirigeants d'entreprises d'assurance et article 105 pour l'activité intermédiation d'assurances)

927. Alors que l'agrément en vue de l'exercice de l'activité d'**établissement de crédit** ou de **PSF** est accordé par le Ministre ayant dans ses attributions la CSSF (i.e. jusqu'en août 2009 le Ministre du Trésor et du Budget, et le Ministre des Finances depuis), la CSSF est responsable pour l'instruction préalable du dossier en vue de l'obtention d'un agrément. Dans le cadre de son instruction, la CSSF vérifie les conditions d'agrément qui portent notamment sur la forme juridique de l'établissement, l'administration centrale de l'établissement et l'infrastructure (organisation administrative et comptable, procédures de contrôle interne, etc.), la qualité et la structure de l'actionnariat, l'honorabilité des membres des organes d'administration, de gestion et de surveillance ainsi que des actionnaires, l'expérience professionnelle des personnes en charge de la gestion journalière, les assises financières, la participation à un système de garantie des dépôts respectivement de protection des investisseurs et le contrôle des documents comptables annuels par un réviseur d'entreprises justifiant d'une expérience professionnelle adéquate.

928. La loi du 17 juillet 2008 relative aux acquisitions dans le secteur financier, entrée en vigueur le 21 mars 2009, a modifié les dispositions des articles 6 et 18 de la LSF relatifs à l'actionnariat des établissements de crédit et des autres professionnels du secteur financier. « *L'agrément est subordonné à la communication à la Commission de l'identité des actionnaires ou associés, directs ou indirects, personnes physiques ou morales, qui détiennent dans l'établissement à agréer une participation qualifiée et du montant de ces participations* » et la CSSF devra envisagée :

a) *l'honorabilité professionnelle du candidat acquéreur;*

b) *l'honorabilité et l'expérience professionnelles de toute personne qui assurera la direction des activités de l'établissement de crédit à la suite de l'acquisition envisagée;*

c) *la solidité financière du candidat acquéreur, compte tenu notamment du type d'activités exercées et envisagées au sein de l'établissement de crédit visé par l'acquisition envisagée;*

d) *la capacité de l'établissement de crédit visé par l'acquisition envisagée de satisfaire et de continuer à satisfaire aux exigences prudentielles de la présente loi et en particulier, le point de savoir si le groupe dont cet établissement de crédit fera partie suite à l'acquisition possède une structure qui permet d'exercer une surveillance effective, d'échanger sans entraves des informations entre autorités compétentes et de déterminer le partage des responsabilités entre les autorités compétentes;*

e) *l'existence de motifs raisonnables de soupçonner qu'une opération ou une tentative de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme est en cours ou a eu lieu en rapport avec l'acquisition envisagée, ou que l'acquisition envisagée pourrait en augmenter le risque.*

929. La nouvelle loi a introduit le point e) et explicitement la LBC/FT. La mise en œuvre de ce critère du dispositif n'a pu être testée en raison de l'entrée en vigueur très récente de la loi, au moment de la visite sur place.

930. En ce qui concerne **le secteur des assurances**, l'agrément est accordé par le Ministre après consultation avec le CAA. Il est subordonné à la communication de l'identité des actionnaires ou associés, directs ou indirects, personnes physiques ou morales, qui détiennent dans l'entreprise à agréer une participation qualifiée ou leur permettant d'exercer une influence significative sur la conduite des affaires, et du montant de ces participations. Le CAA vérifie pour les entreprises d'assurance les critères listés par la loi du 17 juillet 2008 et décrits ci-dessus. En application des dispositions des articles 103 et 105 de la LSA, les directeurs d'entreprises d'assurance et intermédiaires doivent justifier de leur moralité et de leur honorabilité et ils ne sont soumis à un contrôle de leurs connaissances professionnelles et à une épreuve d'aptitude portant sur la législation régissant la surveillance des entreprises d'assurances, le contrat d'assurance et les techniques d'assurances.

931. Dans la rédaction antérieure à la loi du 17 juillet 2008, « *la qualité desdits actionnaires ou associés doit donner satisfaction, compte tenu du besoin de garantir une gestion saine et prudente de l'établissement de crédit* ». Cette disposition figurait à la fois dans la LSF et dans LSA.

Empêcher les criminels ou leurs complices de prendre le contrôle d'institutions financières

932. L'agrément en vue d'accéder au secteur financier est subordonné à la communication à la CSSF de l'identité des actionnaires ou associés, directs ou indirects, qui détiennent dans l'établissement à agréer une participation qualifiée ou leur permettant d'exercer une influence significative sur la conduite des affaires, et du montant de ces participations. Par participation qualifiée, on entend le fait de détenir une participation, directe ou indirecte, qui représente au moins 10% du capital ou des droits de vote ou qui permet d'exercer une influence notable sur la gestion de l'établissement dans lequel est détenue une participation. L'agrément est refusé si la qualité desdits actionnaires ou associés n'est pas satisfaisante, compte tenu de la nécessité de garantir une gestion saine et prudente de l'établissement à agréer. Cela vaut également pour les entreprises d'assurance. En revanche, les intermédiaires d'assurance ne sont soumis qu'à un contrôle de connaissances et doivent justifier de la moralité et de l'honorabilité professionnelles requises.

933. L'agrément est par ailleurs subordonné à la condition que la structure de l'actionnariat direct ou indirect de l'établissement à agréer soit transparente et soit organisée de telle façon que les autorités responsables pour la surveillance prudentielle de l'établissement à agréer et le cas échéant du groupe

auquel il appartient sont clairement déterminées. Cette exigence de transparence doit permettre à la surveillance prudentielle de s'exercer le plus efficacement possible.

934. Conformément aux conditions d'agrément fixées dans les lois s'appliquant aux différents acteurs de la place financière luxembourgeoise, les membres des organes d'administration, de gestion et de surveillance ainsi que les actionnaires ou associés qui détiennent une participation qualifiée doivent justifier de leur honorabilité professionnelle.

935. L'honorabilité professionnelle s'apprécie sur base des antécédents judiciaires et de tous les éléments susceptibles d'établir que les personnes visées jouissent d'une bonne réputation et présentent toutes les garanties d'une activité irréprochable. Dans la pratique, la CSSF demande un curriculum vitae, un extrait du casier judiciaire et une déclaration sur l'honneur de la personne concernée. Si un des actionnaires ou associés est un institutionnel, la CSSF demande notamment ses derniers rapports annuels, ainsi que des informations sur les bénéficiaires effectifs.

936. Les personnes chargées de la gestion journalière d'un établissement, qui doivent être au moins à deux pour les personnes morales, doivent également posséder une expérience professionnelle adéquate par le fait d'avoir déjà exercé des activités analogues à un niveau élevé de responsabilité et d'autonomie. La CSSF apprécie l'expérience au cas par cas notamment sur base d'un curriculum vitae détaillé à lui soumettre.

937. Dans le cas d'une entreprise d'investissement qui est une personne physique dirigée par une seule et unique personne, l'agrément est subordonné à la preuve par le demandeur à la CSSF qu'il a pris d'autres mesures garantissant la gestion saine et prudente de l'entreprise d'investissement.

938. Depuis la récente réorganisation structurelle de la CSSF, en juin 2009, elle dispose d'un service dédié à l'étude des nouvelles demandes d'agrément des établissements de crédit et des autres professionnels du secteur financier. Il est en charge des questions d'interprétation des conditions d'agrément, et analyse les dossiers en collaboration étroite avec les chefs des services de surveillance concernés.

939. La CSSF a aussi une obligation légale, qui découle de l'article 6 (10) de la LSF, de travailler en concertation avec les autres autorités compétentes lorsqu'elle procède à l'évaluation d'une acquisition.

940. Depuis janvier 2008, la CSSF a « découragé » la demande d'agrément de six personnes. Le CAA n'en a refusé aucune, ce qu'il explique par la rareté de telles demandes.

941. Le CAA apprécie les aptitudes professionnelles et l'honorabilité des personnes en ayant recours à des documents fournis par les candidats. Ceux-ci comprennent une justification de la qualification professionnelle ainsi qu'un extrait du casier judiciaire pour vérifier qu'il n'y a pas eu de condamnation pénale. Le CAA ne dispose pas d'agents spécialisés qui étudieront d'une manière systématique toute demande d'agrément, ceci étant fait au sein du service de surveillance. Pour tous les dossiers d'agréments en assurance directe et en intermédiation en assurances, une déclaration sur l'honneur que le candidat personne physique n'a pas encore été mis en état de faillite et qu'il n'y a pas de poursuites ou instructions judiciaires en cours à son encontre est demandé. Chaque dossier d'agrément est personnellement suivi par un membre de la Direction du CAA.

Prestataires de services de transmission de fonds ou de valeurs ou de services de change

942. Conformément à l'article 28-6 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, un agrément préalable est requis dans le chef de toute personne qui souhaite être active en tant que

professionnel effectuant des services de transfert de fonds. Il s'agit des professionnels dont l'activité consiste :

- à recevoir des fonds d'un donneur d'ordre et à transférer ces fonds pour compte de celui-ci à un correspondant tiers moyennant une inscription comptable, en vue de mettre ces fonds à la disposition d'un bénéficiaire désigné par le donneur d'ordre, ou
- à tenir à disposition et à remettre les fonds visés au tiret précédent au bénéficiaire désigné par le donneur d'ordre, ou
- à opérer un système de transfert de fonds au Luxembourg. On entend par système de transfert de fonds toute infrastructure organisationnelle ou technique permettant le suivi et la compensation des opérations de transfert de fonds, indépendamment des flux financiers effectifs.

943. De même, toute personne effectuant des opérations de change-espèces doit obtenir un agrément préalable conformément à l'article 28-2 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier. Sont des personnes effectuant des opérations de change-espèces les professionnels qui effectuent des opérations d'achat ou de vente de monnaies étrangères en espèces.

944. En vue de l'obtention de l'agrément, les professionnels effectuant des services de transfert de fonds ainsi que les personnes effectuant des opérations de change-espèces doivent remplir les conditions d'agrément applicables aux autres professionnels du secteur financier telles que fixées dans la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier (articles 14 à 22-1 de la LSF) et dont le respect est assuré par la CSSF.

Les autres institutions financières

945. Les lois applicables aux autres institutions financières sont :

- la loi du modifiée 20 décembre 2002 relative aux organismes de placement collectif en ce qui concerne les OPC et les sociétés de gestion (articles 77 à 80 et 93 à 96),
- la loi modifiée du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés (article 42),
- la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de société d'épargne-pension à capital variable (sepcav) et d'association d'épargne-pension (asep) en ce qui concerne les fonds de pension et les gestionnaires de passif (articles 52 et 53) ;

en ce qui concerne plus particulièrement les gestionnaires de passif, le règlement grand-ducal du 20 septembre 2005 précise les critères de compétence, d'honorabilité et de solidité financière requis pour l'agrément des gestionnaires de passif des institutions de retraite professionnelle sous forme de société d'épargne-pension à capital variable (sepcav) ou d'association d'épargne-pension (asep) et des professionnels d'origine non communautaire.

- la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la société d'investissement en capital à risque en ce qui concerne les SICAR (article 12),
- la loi modifiée du 22 mars 2004 relative à la titrisation en ce qui concerne les organismes de titrisation et les représentants-fiduciaires (articles 19 à 20 et 79 à 83).

946. L'agrément en vue de l'exercice de l'activité d'**organisme de placement collectif** est accordé par la CSSF après vérification des conditions d'agrément qui portent notamment sur les documents constitutifs et les prospectus, la forme juridique, l'administration centrale, la qualité du promoteur, l'honorabilité des membres des organes d'administration, de gestion et de surveillance et la banque dépositaire.

947. L'agrément des **fonds d'investissement spécialisés (FIS)** est accordé par la CSSF après vérification des conditions d'agrément qui portent notamment sur les documents constitutifs et les documents d'émission, l'honorabilité et l'expérience professionnelle des dirigeants du FIS et du dépositaire, la forme juridique et l'administration centrale.

948. L'accès à l'activité de **société de gestion d'OPCVM** pouvant bénéficier du passeport européen est subordonné à un agrément préalable délivré par la CSSF. Les conditions d'agrément portent entre autres sur la bonne organisation administrative et comptable, les exigences de capital et l'honorabilité et l'expérience des organes dirigeants.

949. L'agrément des **fonds de pension** est accordé par la CSSF après vérification des conditions d'agrément qui portent notamment sur les statuts, le règlement de pension, y compris le plan de financement, la banque dépositaire, les éventuels gestionnaires d'actif et de passif, l'honorabilité des membres des organes d'administration, de gestion et de surveillance du fonds de pension et l'expérience professionnelle des personnes en charge de la gestion journalière du fonds de pension.

950. L'agrément des **gestionnaires de passif** est accordé par la CSSF sur base de critères de compétence, d'honorabilité et de solidité financière.

951. L'agrément des **SICAR** est accordé par la CSSF après vérification des conditions d'agrément qui portent notamment sur les documents constitutifs, l'administration centrale, la banque dépositaire et l'honorabilité et l'expérience des dirigeants de la SICAR.

952. L'agrément des **organismes de titrisation** est accordé par la CSSF après vérification des conditions d'agrément qui portent notamment sur les statuts pour les sociétés de titrisation, le règlement de gestion et l'agrément de la société de gestion pour les fonds de titrisation, l'organisation et les moyens administratifs adéquats requis pour l'exercice de leur activité et l'honorabilité et l'expérience des membres des organes d'administration, de gestion et de surveillance et des actionnaires de l'organisme de titrisation.

953. L'agrément en vue de l'exercice de l'activité de **représentant-fiduciaire** soumis à la loi relative à la titrisation est accordé par le Ministre du Trésor et du Budget après instruction préalable du dossier par la CSSF.

954. En ce qui concerne les **fonds de pension**, le RgdFP dispose en son article 3, paragraphe 1 : « *tout fonds de pension qui s'établit sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg doit être agréé par le ministre avant de commercer ses activités* ».

955. Le paragraphe 3, 4^e tiret RgdFP précise que « *le fonds de pension ne peut obtenir l'agrément que s'il est dirigé de manière effective par une personne physique ou morale remplissant les conditions de l'article 6 dont il s'est attaché par convention les services en tant que gestionnaire de fonds de pension; préalablement à l'exercice de ses fonctions, le gestionnaire de fonds de pension doit avoir reçu l'agrément du ministre* ». L'article 6 RgdFP soumet les gestionnaires de fonds de pension à des conditions notamment « *d'honorabilité, de connaissances professionnelles de haut niveau en matière de gestion de fonds de pension* ».

Surveillance continue et contrôle

R.23

CSSF

956. La CSSF a mise en place un système de contrôles complexe afin d'assurer le respect des obligations professionnelles en matière de LBC/FT. Elle effectue des contrôles sur place par ses propres agents, analyse les DOS dont elle reçoit systématiquement une copie et exige que les professionnels assujettis à son contrôle donnent mandat à leurs réviseurs de vérifier le respect des dispositions légales et réglementaires en matière de LBC/FT. Les rapports des réviseurs doivent être transmis à la CSSF, qui les analyse systématiquement.

957. Ni l'étendue des contrôles des réviseurs, ni la fréquence des visites sur place de la CSSF, ni la liste des établissements contrôlés ne sont déterminées en fonction des risques de blanchiment ou de financement du terrorisme auxquels font face les différents professionnels soumis à son contrôle.

958. La CSSF opère un programme pluriannuel des contrôles sur place par ses propres agents. Ces contrôles portent sur des aspects prudentiels, y inclus le respect des obligations professionnelles d'anti-blanchiment et de financement du terrorisme. La CSSF peut aussi procéder à des contrôles sur place *ad hoc*, soit sur proposition de ses agents ou, le cas échéant, suite à la détection de problèmes particuliers. Ces contrôles se font en fonction de l'article 53 (1) 3^e tiret de la LSF qui inclut parmi les pouvoirs de la CSSF le pouvoir de procéder à des inspections sur place ou des enquêtes auprès des personnes soumises à sa surveillance prudentielle.

959. Lors des contrôles sur place, la CSSF utilise pour plusieurs professionnels un plan de contrôle standard.

960. Le Plan de Contrôle pour les établissements de crédit en vigueur lors de la visite sur place⁴¹, met l'accent expressément « *sur les tests de dossiers afin de détecter des éventuelles faiblesses* ». Il demande aux agents de vérifier des « *dossiers d'ouverture de comptes quant à l'exhaustivité des documents et renseignements collectés* », la détection des opérations suspectes, les opérations en cash, et le blocage des comptes. Les agents doivent vérifier aussi que l'ensemble du personnel en contact avec des clients suit régulièrement des formations en matière de blanchiment. Il décourage expressément le management interview « *à quelques exceptions près* » et ne couvre pas l'étude des politiques adoptées par les entreprises ; au cours de la visite sur place, les représentants de la CSSF expliquaient qu'ils considéraient que l'absence de questions relatives à l'appréciation et la maîtrise des risques adoptées par les entreprises était en conformité avec l'approche basée sur les risques. Le contrôle se fait donc surtout sur des aspects formels, et omet le contrôle de l'adéquation du dispositif anti-blanchiment adopté par l'entreprise. Ceci a été confirmé par un exemple de rapport de contrôle qui a été remis à l'équipe d'évaluation.

961. La CSSF a complètement réécrit son plan de contrôle des établissements de crédit en septembre 2009, soit plus de deux mois après la visite sur place. Le plan contient désormais un élément de contrôle qualitatif du dispositif anti-blanchiment adopté par le professionnel.

962. Une procédure existe au sein du service des OPC qui prévoit que lors des contrôles, il est procédé à des sondages au niveau des dossiers d'identification des OPC, des dossiers des investisseurs (et bénéficiaires économiques) et des intermédiaires intervenant dans la distribution des OPC. Au moment de

⁴¹ Un nouveau plan de contrôle a été adopté en septembre 2009, soit après la fin de la période de deux mois après la visite sur place.

la visite sur place, le document utilisé par le service datait de novembre 2007 et n'avait pas été mis à jour pour permettre la prise en compte des modifications du dispositif anti-blanchiment apporté par la loi du 17 juillet 2008. Il n'est donc pas clair dans quelle mesure il a pu informer le déroulement des contrôles sur place. Une « *procédure applicable lors d'un contrôle sur place spécifique à la LBC/FT* » a été adoptée en septembre 2009.

963. La CSSF n'a pas préparé des plans de contrôle en matière d'anti-blanchiment pour les autres PSF. Dans ces cas, la CSSF a recours au compte rendu analytique annuel produit par un réviseur d'entreprises, qui couvre, entre autres, l'aspect blanchiment. La CSSF ne procède elle-même à aucun contrôle.

964. La CSSF reçoit aussi des copies des déclarations de soupçons effectuées par les professionnels soumis à sa surveillance, à base desquelles elle vérifie le respect des exigences formelles des mesures de vigilance de la clientèle.

965. Outre les contrôles qu'elle effectue elle-même, la CSSF a chargé les réviseurs d'entreprise, sur la base de l'article 54(2) de la LSF, par l'intermédiaire des professionnels soumis à sa surveillance, d'un contrôle annuel du respect par les professionnels des obligations de LBC/FT, des circulaires CSSF en la matière ainsi que la bonne application des procédures internes y relatives. Le compte rendu analytique, qui est préparé par le réviseur et que la CSSF reçoit en copie, fait l'objet d'une analyse systématique par la CSSF qui en tire des conclusions sur la conformité du professionnel avec les obligations professionnelles.

966. L'art 54 (1) de la LSF donne à la CSSF le pouvoir de « *fixer des règles quant à la portée du mandat de révision et quant au contenu du rapport de révision des documents comptables annuels* ». Ainsi, la circulaire 08/ 387 prévoit que « *le mandat que le professionnel du secteur financier donne à son réviseur d'entreprises pour le contrôle des comptes annuels doit comporter la mission de vérifier le respect des obligations professionnelles légales en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, de la présente circulaire et d'autres circulaires, ainsi que la bonne application des procédures internes pour la prévention du blanchiment et du financement du terrorisme* » et que « *le compte rendu analytique doit fournir une description des procédures établies dans l'établissement en vue de la prévention du blanchiment et du financement du terrorisme* ». Elle précise que « *le compte rendu analytique fournira en particulier les éléments suivants : une description de la politique d'acceptation des clients ; et, une appréciation de l'adéquation des procédures internes du professionnel du secteur financier propres à la prévention du blanchiment et du financement du terrorisme et leur conformité aux dispositions de la loi modifiée du 12 novembre 2004, de l'article 39 de la loi modifiée du 5 avril 1993 ainsi que de la présente circulaire, notamment en matière d'identification des clients et des bénéficiaires effectifs. Le réviseur se prononcera également sur la bonne application des procédures en question* ». Ces dispositions correspondent pour la plupart à celles de la circulaire de la CSSF 01/27 relative à la mission du réviseur externe. Cette circulaire, qui est toujours en vigueur, n'a cependant pas été actualisée pour mettre à jour les références aux textes de base qui portent sur les obligations professionnelles de LBC/FT, telles que la loi LBC de 2004. En outre, ni la circulaire 01/27, ni la circulaire 08/387, ne font référence à l'approche basée sur le risque introduite par la loi LBC, qui permet aux professionnels de déterminer eux-mêmes la portée des mesures de vigilance en fonction du risque associé au type de client, de relation d'affaires, de produit ou de transaction. La circulaire 01/27, bien qu'elle énumère nombre de risques auxquels fait face une banque et qui sont censés faire l'objet d'une analyse par le réviseur pour savoir si la banque dispose des ressources financières et d'infrastructure adéquates pour maîtriser ces risques, omet les risques de BC/FT. Les réviseurs ne sont donc pas tenus de vérifier si l'étendue des mesures prises par le professionnel est appropriée au vu des risques de blanchiment et de financement du terrorisme.

967. Un compte rendu analytique exemplaire, transmis par la CSSF à l'équipe d'évaluation, démontre que conformément à la circulaire, il s'agit surtout d'un examen du suivi par le professionnel des procédures

d'anti-blanchiment qu'il a lui-même mis en place. Le compte rendu analytique ne cherche pas à comprendre si les procédures mises en place sont adéquates au vue des risques de BC/FT auxquels fait face le professionnel– et il diffère donc peu de l'ancien plan de contrôle de la CSSF en vigueur lors de la visite sur place.

968. Les réviseurs ont à leur disposition des documents de travail standardisés, conçus par l'Institut des Réviseurs d'Entreprise (IRE) qui servent de guide lors de la révision. L'IRE a indiqué qu'il est en train d'en développer un, sous forme de *checklist* standard sur la LBC/FT, afin d'achever une harmonisation des rapports de réviseur dans la matière.

969. En cas de constat d'une non-conformité avec les dispositions légales ou réglementaires ou de lacunes, le réviseur d'entreprises doit donner des indications précises permettant à la CSSF de juger la situation (nombre de dossiers non complets en suspens qui est à rapporter également au nombre total de dossiers contrôlés, détail des lacunes constatées, etc.). Les réviseurs d'entreprises sont appelés à avertir également la CSSF de tous les cas de déclarations qu'ils font en vertu de l'article 9-1 de la loi modifiée du 28 juin 1984 portant organisation de la profession de réviseur d'entreprises et qui concernent un professionnel du secteur financier tombant sous la surveillance de la CSSF.

970. Le CAA effectue des contrôles sur place par ses propres agents. Il a indiqué que des contrôles réguliers des entreprises d'assurances se déroulent tous les trois ans et comprennent entre autres le respect des obligations en matière d'anti-blanchiment et financement du terrorisme. Le contrôle porte surtout sur des aspects formels tels que l'existence de dossiers d'ouverture des comptes complets. Il ne cherche pas à vérifier si la politique d'anti-blanchiment adoptée par l'entreprise en fonction du risque est adéquate. Les contrôles sont effectués par trois à quatre agents du CAA pendant trois à cinq jours. Les entreprises sont choisies par roulement. La fréquence des contrôles sur place est alors la même pour toutes les entreprises soumises au contrôle du CAA et n'est pas déterminée par la taille ou le risque relatif de blanchiment associé avec l'entreprise⁴².

971. Le CAA fait aussi des contrôles *ad hoc*, lorsqu'il y a un soupçon particulier, et reçoit des informations d'anti-blanchiment lors du *reporting* annuel (nombre de DOS, personne responsable en matière de LBC /FT, nombre de personnes ayant suivi des formations en la matière etc.).

972. En ce qui concerne les intermédiaires cités dans l'art 111-2 de la LSA, le CAA ne se rend pas encore sur place mais inclut des questions relatives à la LBC/FT dans son questionnaire annuel. Mais le CAA a indiqué qu'il prévoit procéder à quinze contrôles sur place par an, exécutés par deux agents pendant deux ou trois jours avec les intermédiaires choisis par roulement tous les cinq à six ans. Quinze contrôles annuels ne devraient pas suffire à couvrir l'ensemble des courtiers (109 sociétés et 144 personnes physiques lors de l'évaluation mutuelle) sur une période de 5 à 6 ans. De plus, ces contrôles semblent très limités dans le temps (2 agents pendant deux à trois jours).

973. Contrairement à la CSSF, le CAA ne demande pas aux réviseurs d'entreprises d'inclure le respect du dispositif anti-blanchiment dans leurs comptes rendus annuels. Mais comme la CSSF, le CAA examine les déclarations de soupçon qu'il reçoit en copie afin de vérifier si le déclarant a rempli les critères formelles de vigilance relatif à la clientèle. L'équipe d'évaluation s'interroge sur la pertinence de ce deuxième examen des DOS dans la mesure où il s'agit de la mission de la CRF, qui de plus informe le CAA des défaillances des systèmes de LBC/FT qu'elle découvre.

⁴² Le système de contrôle sur place du CAA est en cours de modification depuis juillet 2009, le CAA a annoncé qu'il prend désormais en compte les risques que présentent les entreprises d'assurances

Contrôles LBC/FT sur place effectués par la CSSF

Nombre d'inspections sur place LBC/FT	2004	2005	2006	2007	2008
Établissement de crédit	11	2	1	1	15
dont OPC	2	0	0	0	5
PSF	0	0	1	1	4
SICAR	0	0	0	0	0
Fonds de pension	0	0	0	0	0

974. Les contrôles réalisés au sein d'établissements de crédit sont réalisés par une équipe de 2 et 4 agents et durent entre 2 et 6 jours.

Lettres d'observations LBC/FT

	2004	2005	2006	2007	2008
Établissement de crédit	64	29	50	12	15
dont OPC	9	4	11	2	3
PSF	11	13	17	11	3
EI	13	23	26	10	7
SICAR	0	0	0	0	0
Fonds de pension	0	0	0	0	0

975. Il ressort des statistiques des contrôles de la CSSF que peu de contrôles en matière de LBC/FT sont diligentés et que certaines catégories d'institutions financières ne sont pas contrôlées du tout, notamment les SICAR et fonds de pension.

Contrôles sur place effectués par le CAA

Nombre d'inspections sur place	2004	2005	2006	2007	2008
Assurance vie	13	12	13	9	13
Fonds de pension (4 au total)	0	0	0	3	0
Contrôle LBC/FT	1	1	0	0	0
Intermédiaires	0	0	0	0	2

976. Lors des 5 dernières années, seuls deux contrôles spécifiques LBC/FT ont été conduits par le CAA. Cependant, d'après le CAA tous les contrôles sur place comportent un volet BC/FT. Le nombre de contrôles diligentés est faible, notamment s'agissant des intermédiaires en assurance.

Services de transmission de fonds ou de valeurs ou de services de change

977. Les personnes physiques et morales prestataires de services de transmission de fonds ou de valeurs ou de services de change tombent dans le champ d'application de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier et, dès lors, sont soumises à la nécessité d'un agrément ministériel préalable. L'article 28-6 de la LSF définit les professionnels effectuant des services de transfert de fonds comme étant les professionnels dont l'activité consiste :

- à recevoir des fonds d'un donneur d'ordre et à transmettre ces fonds pour compte de celui-ci à un correspondant tiers moyennant une inscription comptable, en vue de mettre ces fonds à la disposition d'un bénéficiaire désigné par le donneur d'ordre, ou

- à tenir à disposition et à remettre les fonds visés au tiret précédent au bénéficiaire désigné par le donneur d'ordre, ou
- à opérer un système de transfert de fonds au Luxembourg.

978. Aux fins de cet article, on entend par système de transfert de fonds toute infrastructure organisationnelle ou technique permettant le suivi et la compensation des opérations de transfert de fonds, indépendamment des flux financiers effectifs.

979. L'agrément pour l'activité de professionnel effectuant des services de transfert de fonds ne peut être accordé qu'à des personnes morales et il est subordonné à la justification d'un capital social d'une valeur de 370 000 EUR au moins.

980. En dehors des conditions spécifiques précitées, l'agrément ministériel pour une telle activité est soumis à la justification des conditions légales fixées dans les articles 14 à 22 de la loi relative au secteur financier. Ces articles se rapportent plus particulièrement à la nécessité d'un agrément (article 14), la procédure d'agrément (article 15), la forme juridique de l'établissement (article 16), l'administration centrale et l'infrastructure (article 17), l'actionnariat (article 18), l'honorabilité et l'expérience professionnels (article 19), les assises financières (article 20) et la révision externe (article 22). En vertu de la loi relative au secteur financier, les obligations professionnelles, les règles prudentielles et les règles de conduite dans le secteur financier s'appliquent intégralement à ces professionnels qui, par ailleurs, sont soumises à la surveillance prudentielle et au pouvoir de sanction de la part de la CSSF.

981. Pour l'instant, aucune entité ne dispose d'un agrément ministériel en vertu de l'article 28-6 de la loi relative au secteur financier. Dans le passé, la CSSF a eu à traiter plusieurs demandes informelles se rapportant à une telle activité; or toutes ces demandes ont été abandonnées en cours de route par les requérants étant donné les conditions légales à respecter.

982. Il convient de noter que la société Western Union Financial Services Inc. offre au Luxembourg des services de transfert de fonds au public par l'intermédiaire d'un agent affilié à leur réseau, en l'occurrence l'entreprise des Postes et Télécommunications. Cette dernière n'est pas soumise à l'obtention du statut de professionnel effectuant des services de transfert de fonds, en raison de son statut spécifique. En effet, les services financiers postaux sont régis au Luxembourg par les lois modifiées du 10 août 1992 et du 15 décembre 2000 ainsi que par les conditions générales applicables aux services des comptes chèques postaux. En particulier, la loi modifiée du 15 décembre 2000 établit pour les services financiers postaux que les activités peuvent s'étendre à toutes les activités autorisées pour les professionnels du secteur financier (PSF) de droit luxembourgeois autres que les établissements de crédit. En application de cette loi spécifique, le volet des services financiers postaux a été soumis à la condition d'un agrément ministériel. Par ailleurs, en vertu de l'article 29 de la loi précitée du 15 décembre 2000 l'entreprise des Postes et Télécommunications est soumise dans le domaine de son objet qui a trait à la prestation de services financiers aux lois et règlements régissant le secteur financier, notamment en matière d'obligations professionnelles, de règles prudentielles et de règles de conduite ainsi qu'en matière de surveillance prudentielle exercée par la CSSF.

983. Les personnes physiques et morales prestataires de services de change tombent aussi dans le champ d'application de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier et nécessitent, dès lors un agrément ministériel préalable. L'article 28-2 définit cette activité de la manière suivante: sont des personnes effectuant des opérations de change-espèces les professionnels qui effectuent des opérations d'achat ou de vente de monnaies étrangères en espèces. Ces personnes sont tenues d'afficher les cours appliqués aux différentes devises traitées, et de délivrer aux clients pour chaque opération un décompte

indiquant le nom du bureau de change, les montants dans les monnaies traitées, les cours appliqués et la date de l'opération.

984. L'agrément pour effectuer des opérations de change-espèces est subordonné à la justification d'assises financières d'une valeur de 50 000 EUR au moins, ainsi qu'au respect des dispositions légales fixées dans les articles 14 à 22 de la loi relative au secteur financier. En vertu de la loi relative au secteur financier, les obligations professionnelles, les règles prudentielles et les règles de conduite dans le secteur financier s'appliquent pleinement à ces professionnels qui sont soumis par ailleurs à la surveillance prudentielle et au pouvoir de sanction de la part de la CSSF.

985. Pour l'instant, il n'existe pas de prestataire de service de change agréé en vertu de l'article 28-2 de la LSF à Luxembourg.

Directives - (Les Directives à l'intention des institutions financières portant sur d'autres thèmes que les DOS)

Recommandation 25

986. La CSSF et le CAA émettent des lignes directrices, sous forme de circulaires, à destination des professionnels assujettis à leur contrôle. Seuls textes complémentaires à la loi de LBC/FT émanant des autorités publiques dans le domaine financier, les circulaires occupent une place centrale dans le régime luxembourgeois de LBC/FT. Elles donnent des instructions concernant l'application pratique de la loi, mais n'ont pas de valeur contraignante. Ni la CSSF, ni le CAA ont adopté des règlements dans la matière, bien qu'ils disposent d'un pouvoir réglementaire depuis 2008. Voir également l'introduction à la section 3 et la section 3.7.

987. La circulaire CSSF 08/387 et la lettre circulaire du CAA 09/6, qui sont presque identiques, précisent les obligations de la LCB/FT pour les entités assujetties au contrôle de la CSSF ou du CAA. Elles commencent par une synthèse de l'historique de la LBC/FT au Luxembourg, décrivent la législation et les infractions sous-jacentes, donnent des instructions sur la structure interne des professionnels et dédient une partie substantielle à la discussion des procédures d'identification et de vérification de l'identité du client, ainsi qu'aux exigences formelles de déclaration des soupçons. Elles ont aussi, en annexe, des textes internationaux portant sur le blanchiment, tels que les indices de blanchiment pour les banques suisses pour la CSSF et de l'IAIS pour le CAA. Toutefois, à de nombreuses reprises, elles se limitent à copier le texte de la loi sans ajouter des commentaires qualitatifs ou des détails qui faciliteront la mise en œuvre efficace de leurs obligations dans la matière par les professionnels. À titre d'exemple, les circulaires ne détaillent pas comment les professionnels devraient apprécier les risques de LBC/FT auxquelles ils sont exposés en vertu de leur activité professionnelle, mais se limitent à une explication très théorique. Outre une référence aux listes terroristes, elles n'élaborent pas en quoi pourront consister des mesures de vigilance renforcée dans les situations non spécifiées par la loi et n'aident pas les professionnels à déterminer quels documents pourront servir de preuve d'identité au cas où un document standard n'est pas disponible. Elles ne contiennent pas de description du risque de blanchiment ou de financement du terrorisme au Luxembourg. Finalement, la circulaire de la CSSF, à destination de nombreux professionnels aux activités très diverses, ne prend pas en compte les spécificités des différents secteurs auxquels elle s'adresse. La valeur des circulaires se trouve donc restreint dans la mesure où elles ne constituent pas, pour les professionnels, un outil les aidant à s'assurer de l'efficacité et l'adéquation de leurs mesures de LBC/FT.

988. Les circulaires ont été publiées avec retard, plusieurs mois après l'adoption de la loi de juillet 2008, en décembre 2008 pour la circulaire de la CSSF et avril 2009 pour la lettre circulaire du CAA. D'ailleurs depuis quelques années les associations du secteur financier luxembourgeois élaborent et publient des documents propres en la matière.

3.10.2 *Recommandations et commentaires*

989. La majorité des institutions financières du Luxembourg font l'objet d'une réglementation en matière de LBC/FT et d'une surveillance du respect de ces obligations.

990. Les conditions d'agrément ont été révisées récemment pour les établissements de crédit, entreprises d'investissement et entreprises d'assurance ; elles comportent désormais des exigences expresses en matière de LBC/FT. Cependant, l'efficacité de ces mesures entrées en vigueur récemment n'a pu être testée. La loi n'a pas été modifiée s'agissant des autres institutions financières, pour lesquelles la LBC/FT n'est pas explicitement libellée. De plus, le mécanisme d'agrément ne permet pas de s'assurer que les complices de criminels, qui ne sont pas eux-mêmes des criminels, ne prennent pas le contrôle ou ne deviennent pas les bénéficiaires effectifs d'une institution financière ou d'une participation significative dans une telle institution.

991. La CSSF est l'autorité chargée de la surveillance des établissements de crédit et des PSF. Pour cela, la LSF lui octroie de larges pouvoirs de contrôle, y compris sur place, de se faire remettre tous les documents et informations nécessaires et elle dispose de pouvoirs coercitifs. Le CAA est l'autorité de surveillance des entreprises d'assurance et des intermédiaires. Les pouvoirs de contrôle et de sanction du CAA ne sont pas explicites s'agissant de la LBC/FT. Afin d'éviter toute contestation de la légalité des contrôles et le cas échéant des sanctions qui pourraient être prononcées, il est recommandé de décrire explicitement ses pouvoirs, comme c'est pour les autres matières contrôlées et sanctionnées par le CAA.

992. La CSSF et le CAA semblent être mal équipées pour bien apprécier la qualité des défenses d'anti-blanchiment des entités assujetties à leur contrôle. Ceci est du au nombre peu élevé des contrôles sur place des autorités de surveillance (ce qui a été critiqué par les représentants du secteur privé luxembourgeois), le fait que certaines catégories d'institutions financières n'ont fait jusqu'à présent l'objet d'aucun contrôle de LBC/FT, l'absence apparente de toute considération stratégique des défis que présente la surveillance de l'approche basée sur le risque luxembourgeoise qui laisse aux entreprises la liberté de définir elles-mêmes leurs défenses contre la BC/FT, et l'absence apparente d'un contrôle qualitatif des mesures d'anti-blanchiment adoptées par les entreprises. S'y ajoute, pour la CSSF, des visites sur place qui semblent ajouter peu aux rapports des réviseurs et l'accent qui est mis sur les banques et OPC au détriment des autres secteurs surveillés par la CSSF. Le CAA n'a pas considéré le risque de blanchiment ou de financement du terrorisme dans les entreprises d'assurance qui ne sont pas encore assujetties à la loi LBC/FT, et n'avait pas, au moment de la visite sur place, ajusté la quantité des contrôles de LBC/FT en fonction du risque associé avec les entreprises assujetties à la loi LBC/FT.

993. Un point positif du dispositif luxembourgeois qu'il convient de souligner est que la plupart des institutions financières est soumis à un contrôle annuel de leur dispositif de LBC/FT par les réviseurs d'entreprise. Le mandat que les professionnels concernés doivent donner à leur réviseur, et qui est détaillé dans deux circulaires de la CSSF, n'a pourtant pas été mis à jour pour permettre la prise en compte, désormais très importante, de l'approche basée sur le risque introduite par la loi LBC/FT. Le compte rendu analytique que reçoit la CSSF et sur base duquel elle porte un jugement sur la qualité du dispositif de LBC/FT du professionnel, omet donc un élément très important. Les contrôles du réviseur constituent donc un élément complémentaire aux contrôles peu fréquents sur place de la CSSF, mais ils ne sauraient pas s'y substituer.

994. Le CAA et la CSSF semblent assez bien équipés en ressources, mais l'équipe d'évaluation s'interroge sur la pertinence du deuxième examen des DOS par les autorités de surveillance dans la mesure où il s'agit de la mission de la CRF, qui de plus informe la CSSF et le CAA des défaillances des systèmes de LBC/FT qu'elle découvre.

995. La CSSF et le CAA sont les autorités chargées le cas échéant d'imposer des sanctions ; à ce jour, elles n'en ont imposé aucune en matière de LBC/FT. La CSSF peut appliquer des amendes d'un montant maximum de 12 500 EUR, qui n'est pas dissuasif, et les autres mesures administratives à sa disposition se trouvent aux extrémités de l'échelle des sanctions (interdiction temporaire d'exercer l'activité professionnelle). Il n'en a d'ailleurs jamais été fait usage en matière de LBC/FT. L'éventail des sanctions à sa disposition n'est donc pas satisfaisant. Le CAA peut appliquer un éventail de sanction acceptable, quoique le montant des amendes pour les entreprises d'assurances et les intermédiaires soit très bas. Son pouvoir de sanction n'est pas explicite s'agissant de la LBC/FT. Enfin, parmi les sanctions prononcées par le CSSF et le CAA, aucune n'a jamais fait l'objet d'une véritable publication (décision nominative et intégrale), ce qui entame également leur caractère dissuasif. Outre ces sanctions, l'article 9 de la LCB/FT prévoit une sanction pénale : une amende allant de 1 250 à 125 000 EUR. Une telle sanction n'a jamais été prononcée et il faut comme condition à qu'elle puisse être infligée, que l'intention de l'auteur personne physique soit prouvée. La majorité des sanctions ne s'applique qu'aux personnes physiques puisque le Luxembourg ne connaît pas encore le concept de responsabilité de la personne morale.

996. Les circulaires adoptées par la CSSF et le CAA donnent des instructions concernant l'application pratique de la loi dont elles spécifient certains éléments. En elles seules – et il n'y a pas, à l'heure actuelle, des autres textes émanant des autorités luxembourgeoises sur la LBC/FT dans le domaine financier - elles ne constituent pas des lignes directrices satisfaisantes puisqu'elles se limitent souvent à répéter la loi, sans, dans la grande majorité des obligations, indiquer les mesures complémentaires que les institutions financières devraient considérer adopter afin de mettre en œuvre des mesures efficaces de LBC/FT spécifiques au Luxembourg. Elles se limitent à copier en annexe des typologies développées par des organismes internationaux et ne contiennent pas non plus de description des techniques et méthodes de BC/FT courantes au Luxembourg. La circulaire de la CSSF ne prend pas en compte les spécificités des différents secteurs qu'elle couvre. La lettre circulaire du CAA est en tous points similaire à la circulaire de la CSSF, à l'exception de certaines mentions inapplicables aux assurances.

997. Il est recommandé au Luxembourg de :

- revoir l'ensemble du régime des sanctions en matière de LBC/FT, afin de les rendre efficaces, proportionnées et dissuasives et applicables aux personnes morales et dirigeants des institutions financières ;
- indiquer explicitement dans la LSA, comme c'est le cas pour les autres matières contrôlées et sanctionnées par le CAA, les pouvoirs de contrôle et de sanction en matière de LBC/FT afin d'éviter toute contestation de la légalité des contrôles et le cas échéant des sanctions qui pourraient être prononcées
- dans la procédure d'agrément, élargir aux autres institutions financières les critères de LCB/FT introduits par la loi du 17 juillet 2008 ; élargir ces contrôles LBC/FT aux personnes physiques autres que les actionnaires et imposer une vérification afin de prévenir les complices des criminels de prendre le contrôle, devenir le bénéficiaire effectif ou à prendre un part significative d'une institution financière ;
- revoir d'une manière stratégique les défis que pose la surveillance d'une approche basée sur le risque, et ajuster la fréquence des contrôles de LBC/FT sur place en fonction du risque;
- pour le CAA, insérer un élément qualitatif au contrôle des mesures de LBC/FT adoptées par les institutions financières ;
- étendre les contrôles à tous les PSF, et non seulement les établissements de crédit et les OPC

- accroître le nombre et la qualité des contrôles diligentés par les autorités de contrôle ;
- mettre à jour la circulaire 01/27 en ce qui concerne les références aux textes portant sur la LBC/FT. Considérer apporter des modifications au circulaire 01/27 relatif aux réviseurs afin d'inviter les réviseurs de porter un jugement sur l'analyse des risques de BC/FT auxquels fait face le professionnel, et sur l'adéquation des procédures et contrôles de LBC/FT mises en place par le professionnel.
- élaborer de véritables lignes directrices adaptées aux différents secteurs d'activités comprenant au minimum les techniques et méthodes du BC/FT courantes au Luxembourg et les mesures complémentaires que peuvent mettre en œuvre les institutions financières afin qu'elles appliquent un système de LBC/FT efficace ;
- adopter des textes contraignants – par exemple, des règlements - afin de rendre obligatoire des mesures essentielles de LBC/FT qui ne sont mentionnées que dans les circulaires

3.10.3 Conformité avec les Recommandations 23, 29, 17 & 25

	Notation	Résumé des raisons (propres à la section 3.10) justifiant la notation globale de la conformité
R.17	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les institutions financières ne sont pas couvertes (voir introduction de la section 3) • Les seuils des amendes (pénales et administratives) sont trop bas pour être dissuasifs et proportionnés. • Mis à part le retrait d'agrément, les sanctions et autres mesures administratives de la CSSF ne sont pas applicables aux personnes morales. • L'éventail des sanctions à disposition de la CSSF n'est pas suffisant large (amende ou interdiction d'activité). • Doutes sur l'applicabilité des sanctions du CAA à la violation des obligations en matière de LBC/FT. • Le régime des sanctions n'est pas efficace ni dissuasif en l'absence de mise en œuvre.
R.23	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les institutions financières ne sont pas couvertes (voir introduction de la section 3) • Absence d'obligation visant à empêcher les complices des criminels de prendre le contrôle, devenir le bénéficiaire effectif ou à prendre un part significative d'une institution financière. • Absence d'une stratégie de surveillance permettant aux autorités compétentes d'évaluer ou de revoir les procédures adoptées par les institutions financières afin de déterminer le niveau de risques et la façon dont elles gèrent, ainsi que d'examiner les décisions prises par ces institutions. • A l'exception des établissements financiers et des OPC, la CSSF n'a pas adopté de plan de contrôle.

	Notation	Résumé des raisons (propres à la section 3.10) justifiant la notation globale de la conformité
		<ul style="list-style-type: none"> • Absence totale de contrôle par la CSSF pour les institutions financières autres que les banques et les OPC. • Insuffisance du nombre et de la qualité des contrôles de LBC/FT par les autorités de contrôle. • Les contrôles de la CSSF ne couvrent pas les procédures et politiques internes mises en place par les établissements en matière de LBC/FT. • L'efficacité des dispositions LBC/FT en matière d'agrément applicables aux établissements financiers et aux entreprises d'assurances n'a pu être testée car elles sont entrées en vigueur très récemment.
R.25	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Insuffisante qualité des lignes directrices qui ne sont pas adaptées aux différents secteurs d'activités des institutions financières du Luxembourg et ne contiennent pas d'indication des mesures que les institutions financières doivent considérer adopter afin de mettre en œuvre des mesures efficaces de LBC/FT.
R.29	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les pouvoirs de contrôles et de sanction du CAA en matière de LBC/FT ne sont pas explicitement décrits dans la loi et il y a dès lors un risque théorique de contestation de leur légalité. • L'éventail des sanctions à disposition de la CSSF n'est pas suffisant large et les sanctions à l'exception du retrait d'agrément, ne sont pas applicables aux personnes morales. • Le montant des amendes (disciplinaires et pénales) est trop bas pour être dissuasif

3.11 Services de transmission de fonds ou de valeurs (RS.VI)

3.11.1 Description et analyse (résumé)

998. Conformément aux dispositions de l'article 28-6 de la LSF, les services de transmission de fonds et de valeurs doivent obtenir un agrément préalable à l'exercice de leur profession au Luxembourg. Toutefois, les autorités du Luxembourg ne recherchent pas les personnes et entreprises qui pourraient illégalement exercer une activité de transmission de fonds ou de valeurs (ci-après TFV). Elles assurent cependant rester vigilantes quant aux informations suggérant des activités financières non autorisées. Il est donc possible, en théorie, qu'un service de TFV échappe à l'attention de l'autorité de contrôle. Les autorités maintiennent pourtant que la demande pour les services de TFV est assez basse au Luxembourg.

999. Les personnes et entreprises qui exercent une activité de TFV sont soumises aux mêmes obligations que les autres professionnels du Luxembourg en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et soumis à la même surveillance de la CSSF. Dès lors, toutes les défaillances et lacunes identifiées précédemment dans ce rapport sont également valables pour les services de TFV, y compris pour ce qui est des sanctions.

1000. Les personnes qui effectuent des services de transfert de fonds sans disposer de l'agrément prévu à l'article 14 de la LSF encourent la sanction pénale prévue à l'article 64 : un emprisonnement de huit jours à cinq ans et/ou une amende 5 000 à 125 000 EUR.

3.11.2 *Recommandations et commentaires*

1001. Les autorités luxembourgeoises ne recherchant pas activement les personnes ou entreprises qui pourraient illégalement exercer une activité de service de TFV, il n'est pas exclu qu'il y ait dans le pays. Toutefois, il n'y aurait qu'une faible demande pour ce type de services. L'ensemble des défaillances identifiées dans la présente section sont applicables aux services de TFV car ils sont soumis au même dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

3.11.3 *Conformité avec la Recommandation spéciale VI*

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
RS.VI	PC	<ul style="list-style-type: none">• Les défaillances identifiées pour les différentes Recommandations et décrites tout au long de la section 3 s'appliquent également aux services de TFV.• Absence de mécanisme de recherche des TFV qui exerceraient sans agrément.

4. MESURES PRÉVENTIVES – ENTREPRISES ET PROFESSIONS NON-FINANCIÈRES DÉSIGNÉES⁴³

4.1 *Devoir de diligence relatif à la clientèle et de conservation des documents (R.12)*

(en application des R.5, 6, et 8 à 11)

4.1.1 *Description et analyse*

1002. L'article 2 de la LCB/FT énumère les personnes physiques et morales auxquelles la loi s'applique. Outre les institutions financières, les personnes suivantes soumises à la LCB/FT : les réviseurs d'entreprises ; les experts-comptables et les professionnels de la comptabilité ; les agents immobiliers établis ou agissant au Luxembourg ; les notaires ; les avocats, lorsqu'ils:

- « a) assistent leur client dans la préparation ou la réalisation de transactions concernant:
 - i) l'achat et la vente de biens immeubles ou d'entreprises commerciales,
 - ii) la gestion de fonds, de titres ou d'autres actifs, appartenant au client,
 - iii) l'ouverture ou la gestion de comptes bancaires ou d'épargne ou de portefeuilles,
 - iv) l'organisation des apports nécessaires à la constitution, à la gestion ou à la direction de sociétés,
 - v) la constitution, la domiciliation, la gestion ou la direction de fiducies, de sociétés ou de structures similaires,
- b) ou agissent au nom de leur client et pour le compte de celui-ci dans toute transaction financière ou immobilière;
- c) ou fournissent l'un des services de prestataire de services aux sociétés et fiducies » ;

« les personnes autres que celles énumérées ci-dessus qui exercent à titre professionnel au Luxembourg l'activité de conseil fiscal, de conseil économique ou l'une des activités décrites sous a) et b) du point 12 ; les personnes autres que celles énumérées ci-dessus qui exercent à titre professionnel au Luxembourg l'activité d'un prestataire de services aux sociétés et fiducies ; les casinos et les établissements de jeux de hasard ; les autres personnes physiques ou morales négociant des biens, seulement dans la mesure où les paiements sont effectués en espèces pour un montant de 15 000 EUR au moins, que la transaction soit effectuée en une fois ou sous la forme d'opérations fractionnées qui apparaissent liées. »

1003. Parmi ces personnes, celles exerçant l'activité de conseil fiscal/économique ne paraissent pas entrer dans la définition du GAFI des entreprises et professions non-financières désignées. Elles sont par conséquent présentées dans le cadre de la Recommandation 20, *infra*.

1004. Sous réserve des règles particulières des articles 7 et 8 de la LCB/FT respectivement applicables aux avocats et aux casinos, ces personnes sont soumises aux mêmes obligations professionnelles que le secteur financier.

1005. Les activités des « prestataires de services aux sociétés et fiducie » sont définies à l'article 1(8) de la LCB/FT. Cette définition n'est pas totalement conforme aux exigences du GAFI puisque le

⁴³ Le Luxembourg a adopté le 1^{er} février 2010 un règlement grand-ducal portant notamment sur certaines des Recommandations relatives aux mesures préventives que doivent appliquer les institutions financières et les entreprises et professions non-financières. Il n'est pas pris en compte dans le présent rapport car il a été adopté plus de deux mois après la visite sur place.

Luxembourg exclut de la définition des activités de prestataire de services aux sociétés et fiducies, l'activité d'actionnaire pour le compte d'une autre personne lorsque celle-ci est une société cotée sur un marché réglementé et soumise à des obligations de publicité conformes à la législation communautaire ou à des normes internationales équivalentes. Il faut en déduire qu'un prestataire qui intervient comme actionnaire pour le compte d'une telle société n'est pas assujéti aux obligations LCB/FT au titre de cette activité. Les avocats lorsqu'ils « fournissent l'un des services de prestataire de services aux sociétés et fiducies » et les autres personnes fournissant de tels services sont assujéti à la LCB/FT en application des dispositions de l'article 2(1) alinéas 12 et 13. Il ressort des dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 1999 régissant la domiciliation des sociétés que seuls peuvent être domiciliataires les « établissement de crédit ou autre professionnel du secteur financier et du secteur des assurances, les avocats [...] réviseur d'entreprises, expert-comptable ». À l'exception de la loi sur la domiciliation, il n'existe pas de disposition interdisant à d'autres professions et entreprises que celles visées par la loi sur la domiciliation d'exercer des activités correspondant à celle de la prestation de services aux sociétés et fiducies. Selon les autorités du Luxembourg, la catégorie « prestataires de services aux sociétés et fiducies » n'existe pas en tant que telle au Luxembourg, mais toutes les personnes qui peuvent exercer les activités de cette catégorie sont assujéti au dispositif de la LCB/FT. Les autorités du Luxembourg ont néanmoins décidé d'introduire explicitement de manière résiduelle à l'article 2(1)13bis la catégorie des prestataires de services aux sociétés et fiducie afin de ne pas donner l'impression d'un vide même théorique. Cette disposition permet d'assujétir toutes les personnes qui exercent l'activité telle que définie par la LCB/FT, en revanche, elle n'en organise pas la surveillance ou le contrôle. Il faut également noter que les sociétés de titrisation, qui peuvent exercer des activités de prestataires de services notamment aux fiducies, sont exclues du champ de la LCB/FT (article 2(1)7). Les dispositions de l'article 2(1)13 et de l'article 2(1)7 paraissent contradictoires, il est donc incertain que les sociétés de titrisation exerçant des activités de prestataire de services aux sociétés et aux fiducies sont assujéti aux dispositions de la LCB/FT.

1006. En ce qui concerne la catégorie des casinos, il y a lieu de préciser qu'il n'existe qu'un seul casino au Luxembourg, à Mondorf-les-Bains. Cet établissement est autorisé et contrôlé sur la base de la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives. Au moment de la visite sur place, aucun casino sur internet n'avait été autorisé. Les autorités luxembourgeoises ont confirmé que l'exploitation de casinos en ligne obéirait également à la loi de 1977, ainsi une autorisation est nécessaire et à défaut d'une telle autorisation, l'exploitant s'exposerait aux sanctions pénales de l'article 14 de la loi. Voir Recommandation 24, *infra*.

1007. La catégorie des négociants en métaux précieux ou en pierres précieuses est couverte par le point 15 de l'article 2 (1) de la LCB/FT dans la mesure où ils réalisent des opérations d'un montant supérieur à 15 000 EUR. Ils ne sont toutefois pas expressément visés par cette disposition. Les autorités luxembourgeoises ont fait valoir qu'une campagne de sensibilisation pour les professionnels de la joaillerie a eu lieu au Luxembourg (sans précision sur sa date) visant à fixer des guidelines que ces professionnels doivent appliquer. Celles-ci n'ont pas été remises aux évaluateurs et ne concernent pas tous les marchands de biens en métaux précieux et en pierres précieuses. Les autorités luxembourgeoises ont également fait valoir que la CRF avait édité une circulaire, sans valeur contraignante en date de mars 2006 antérieurement à la législation en vigueur. Ce texte ne vise pas spécifiquement les marchands de biens en métaux précieux et en pierres précieuses même s'ils sont cités comme concernés par ce texte. Dès lors, on peut s'interroger sur la connaissance par ces professionnels de leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

1008. La CRF a élaboré en 2005 et 2006 des circulaires en matière de LCB/FT à l'intention des casinos, agents immobiliers, notaires et marchands de biens de grande valeur, soit antérieurement à l'entrée en vigueur de la LCB/FT modifiée. D'autres documents ont également été adoptés par d'autres organismes, il y sera fait référence dans la présente section.

Recommandation 12

Application de la Recommandation 5

1009. Sous réserve de l'article 8 applicable aux casinos, les mesures de vigilance sont identiques à celles développées ci-dessus puisque ce sont les mêmes articles (articles 3, 3-1 et 3-2 de la LCB/FT) qui sont applicables aux entreprises et professions non-financières désignées : réviseurs d'entreprises, experts-comptables, agents immobiliers, notaires, avocats et les personnes physiques ou morales négociants des biens d'un montant supérieur à 15 000 EUR et payés en espèces (voir section 3).

1010. L'article 8 dispose que les « *casinos sont tenus à l'identification et à la vérification de l'identité de tous les clients de casinos qui achètent ou vendent des plaques ou des jetons pour un montant de 2 000 EUR au moins* ». Cependant, l'article 8 poursuit : « *ils sont réputés satisfaire aux obligations de vigilance à l'égard de la clientèle si, avant ou dès l'entrée de la salle de jeu, ils procèdent à l'enregistrement, à l'identification et à la vérification de l'identité des clients, indépendamment des quantités de plaques ou de jetons qui sont achetés.* » Les casinos ne sont donc pas assujettis à l'ensemble des obligations énoncées par la Recommandation 5, en particulier l'obligation d'identifier le bénéficiaire effectif.

1011. Les négociants en pierres et métaux précieux qui effectuent des opérations en espèces d'un montant supérieur à 15 000 EUR sont couverts comme cela est décrit ci-dessus. Toutefois, l'équipe d'évaluation s'inquiète du conseil adressé par la CRF à ces professionnels qui pourrait être interprété comme une incitation à contourner cette obligation légale. En effet, la circulaire du 13 mars 2006 mentionne qu'« *un marchand ne souhaitant pas tomber sous le formalisme du dispositif [...] n'a qu'à refuser systématiquement tout paiement en espèces pour une somme égale ou supérieure à 15 000 EUR* ». Les autorités luxembourgeoises ont expliqué que l'intention était en fait d'inciter les professionnels à utiliser d'autres moyens de paiement que des espèces. Cela mériterait d'être formulé explicitement et sans ambiguïté.

1012. Au moment de la visite sur place, les circulaires n'avaient pas été actualisées au regard des nouvelles dispositions de la LCB/FT modifiée. Elles seraient, d'après les autorités luxembourgeoises en cours d'actualisation. Elles ne sont donc pas dans tous les cas pertinentes ; lorsqu'elles le sont, car les dispositions de la loi sont inchangées, il peut leur être reproché de ne pas fournir d'éléments pratiques en vue de leur mise en œuvre efficace. Voir également Recommandation 25.

Application des Recommandations 6 et 8 à 11

1013. Les mêmes articles (articles 3, 3-1, 3-2 et 3-3 de la LCB/FT) sont applicables à tous les professionnels (voir section 3). Concernant la Recommandation 9, il faut signaler que les circulaires de la CRF à l'intention des marchands de biens, des notaires et des agents immobiliers, prises sous l'empire de la législation antérieure, prévoient que ces professionnels peuvent confier par mandat écrit, à leurs homologues « *nationaux et étrangers relevant du même secteur d'activité et étant soumis à une obligation d'identification équivalente, l'exécution des obligations d'identification [...] à la condition que le contrat de mandat lui garantisse à tout moment le droit d'accès aux documents d'identification* ». Or ceci n'est autorisé par l'article 3-3 de la loi que pour les notaires. Il convient donc que les autorités luxembourgeoises mettent à jour rapidement ces circulaires qui peuvent créer de la confusion chez les professionnels, marchands de biens et agents immobiliers.

1014. Dans le cadre de la Recommandation 10, il n'y a pas d'obligation pour les entreprises et professions non financières visant la mise à disposition des documents et informations conservés en temps

opportun au profit des autorités nationales compétentes, autre que le droit de suite de la CRF (article 5 (1)b)

4.1.2 *Recommandations et commentaires*

1015. Les commentaires et recommandations faits sous les Recommandations 5, 6 et 8 à 11 sont également valables pour les entreprises et professions non-financières désignées. De plus, il n'y a pas d'obligation de mise à disposition en temps opportun des documents et informations conservés au profit des autorités compétentes et les casinos n'ont pas l'obligation d'identifier le bénéficiaire effectif et de prendre les mesures raisonnables pour vérifier l'identité du bénéficiaire effectif. Il est enfin recommandé d'assujettir expressément aux dispositions de la LCB/FT les sociétés de titrisation exerçant des activités de prestataire de services aux sociétés et aux fiducies.

4.1.3 *Conformité avec la Recommandation 12*

	Notation	Résumé des raisons (propres à la section 4.1) justifiant la notation globale de la conformité
R.12	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'est pas certain que les sociétés de titrisation, exclues en tant que telles du champ de la LCB/FT, y soient assujetties lorsqu'elles exercent des activités de services aux sociétés et aux fiducies. • La définition des activités de prestation de services aux sociétés et aux fiducies n'est pas totalement conforme à celle du GAFI. • Les défaillances identifiées sous les Recommandations 5, 6 et 8 à 11 dans la section 3 sont également valables pour les entreprises et professions non-financières désignées. • De plus, les entreprises et professions non-financières désignées n'ont pas l'obligation de mettre à disposition en temps opportun les documents et informations conservées. • Outre les défaillances identifiées précédemment, les casinos n'ont pas l'obligation d'identifier le bénéficiaire effectif et de prendre les mesures raisonnables pour vérifier l'identité du bénéficiaire effectif.

4.2 *Déclaration d'opérations suspectes (R.16)*

(en application des R.13 à 15 & 21)

4.2.1 *Description et analyse*

Application de la Recommandation 13

1016. Sous réserve de l'article 7 de la LCB/FT applicable aux avocats, l'obligation de déclaration des opérations suspectes, édictée par l'article 5 de la LCB/FT, s'applique à tous les professionnels listés à l'article 2 de la loi. Voir également Recommandation 13, supra.

1017. En matière de déclaration des opérations suspectes, l'article 7 de la LCB/FT prévoit un régime dérogatoire pour les avocats. En effet, les avocats ne sont pas assujettis à l'obligation de déclaration « pour ce qui concerne les informations reçues d'un de leurs clients ou obtenues sur un de leurs clients lors d'une consultation juridique, lors de l'évaluation de la situation juridique de ce client ou dans l'exercice de leur

mission de défense ou de représentation de ce client dans une procédure judiciaire ou concernant une telle procédure, y compris dans le cadre de conseils relatifs à la manière d'engager ou d'éviter une procédure, que ces informations soient reçues ou obtenues avant, pendant ou après cette procédure ». Cette dérogation est motivée selon les autorités luxembourgeoises par le respect des droits de la défense.

1018. De plus, la procédure de déclaration est différente de celle mise en place pour les institutions financières et les autres catégories d'entreprises et professions non-financières assujetties. En effet, « *en lieu et place d'une déclaration directe au procureur d'État auprès du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, les informations visées à l'article 5 paragraphe (1) doivent être déclarés au bâtonnier de l'Ordre des Avocats au tableau duquel l'avocat déclarant est inscrit conformément à la loi du 10 août 1991 sur la profession d'avocat. Dans ce cas le bâtonnier de l'Ordre des Avocats vérifie le respect des conditions prévues au paragraphe précédent et à l'article 2 point 12. Dans l'affirmative, il est tenu de transmettre les informations reçues au procureur d'État auprès du tribunal d'arrondissement de Luxembourg.* »

1019. Pour tous les autres professionnels (y compris les notaires, les réviseurs d'entreprises et les experts-comptables) l'article 5 (1) de la LCB/FT s'applique sans dérogations (voir section 3 ci-dessus). Ces professionnels transmettent les DOS directement à la CRF, suivant la même procédure que celle décrite à la Recommandation 13.

1020. Lorsqu'un avocat effectue une déclaration d'opération suspecte auprès du Bâtonnier de l'Ordre, celui-ci vérifie que la déclaration est réalisée dans le cadre autorisé par la loi et le cas échéant la transmet à la CRF, en application des dispositions de l'article 7(2) de la LCB/FT. Dans ce cadre, 3 DOS ont été faites à la CRF en 2005, 1 en 2006, aucune en 2007 et 2 en 2008. Le faible nombre de DOS effectuées par les avocats est expliqué par les autorités luxembourgeoises par le fait que la majeure partie du travail des avocats consiste à représenter leurs clients au contentieux, non soumise à l'obligation de déclaration. L'activité transactionnelle et soumise à l'obligation de déclaration serait peu exposée au risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, car elle serait traitée par des cabinets internationaux intervenant pour des fonds d'investissement réglementé ou dans le cadre d'opérations internationales entre groupes d'entreprises internationaux et syndicats de banque. L'équipe d'évaluation ne partage pas cette opinion, d'autant que les avocats ont une activité importante de domiciliation.

Déclarants	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Notaires	0	0	0	1	3	4	4	0	1	13
Réviseurs d'entreprises	1	12	7	4	3	13	6	4	8	58
Experts comptables	0	3	4	5	16	19	11	17	25	100
Casinos	1	0	0	0	0	0	1	3	7	12
Agents immobiliers	0	0	0	0	0	2	1	0	1	4
Avocats	0	0	0	0	0	3	1	0	2	6
Marchands de biens de valeur	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2
Total	2	15	11	10	22	42	25	24	44	195

Application des Recommandations 14, 15 et 21

1021. L'exonération de responsabilité de l'article 5(4) de la LCB/FT et l'interdiction de la divulgation de l'article 5(5) de la LCB/FT s'appliquent à tous les professionnels. Cela est repris dans les différentes circulaires sectorielles. De plus, à la différence des circulaires destinées aux établissements financiers, il n'existe pas en plus de la loi (article 5(5) alinéa 4 autorise la divulgation entre les professionnels suivants :

réviseurs, experts-comptables, notaires et avocat) de cas de divulgation 'autorisé' par les circulaires de la CRF.

1022. Les entreprises et professions non-financières sont également assujetties aux dispositions de l'article 4(1) et (2) de la LCB/FT à savoir l'obligation de « *mettre en place des mesures et des procédures adéquates et appropriées en matière de vigilance à l'égard du client, de déclaration, de conservation des documents et pièces, de contrôle interne* » et « *pour sensibiliser et former leurs employés concernés aux dispositions contenues dans la présente loi* ». Les circulaires émises à l'intention des notaires, agents immobiliers, marchands de biens de valeur et casinos rappellent cette obligation et ajoutent qu'« *il est particulièrement recommandé d'établir un rapport interne pour chaque cas douteux détecté, indépendamment du fait qu'une DOS est opérée ou non* » et de « *désigner une ou plusieurs personnes responsables de l'application de la loi [...] et principalement de l'établissement de procédures de contrôle interne* ». Néanmoins, ces textes ne sont pas contraignants.

1023. Aucune disposition n'impose aux professionnels de mettre en place des procédures au moment de l'embauche des employés.

1024. S'agissant de la Recommandation 21, le dispositif est similaire à celui décrit dans la section 3. Les circulaires de la CRF mentionnent les pays non-coopératifs listés par la GAFI parmi les indicateurs des opérations suspectes, il en va de même s'agissant des réviseurs d'entreprises.

4.2.2 *Recommandations et commentaires*

1025. Les commentaires et recommandations faits sous les Recommandations 13, 14, 15 et 21 sont également valables pour les entreprises et professions non-financières désignées. De plus, l'efficacité du dispositif de déclaration des opérations n'est pas établie eu égard au très faible nombre de DOS effectuées notamment par les notaires, les avocats, les agents immobiliers et les marchands de biens de grande valeur. S'agissant de la Recommandation 14, il est positif que les circulaires à destination des professionnels non-financiers n'élargissent pas indûment le champ des cas d'exonération à l'interdiction de divulgation, en revanche, leur contenu est insuffisant en ce qui concerne la mise en place d'un système de contrôles efficace.

4.2.3 *Conformité avec le Recommandation 16*

	Notation	Résumé des raisons (propres à la section 4.2) justifiant la notation globale de la conformité
R.16	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'est pas certain que les sociétés de titrisation, exclues en tant que telles du champ de la LCB/FT, y soient assujetties lorsqu'elles exercent des activités de services aux sociétés et aux fiduciaires. • Les défaillances identifiées sous les Recommandations 13, 14, 15 et 21 dans la section 3 sont également valables pour les entreprises et professions non-financières désignées. • Absence de mise en œuvre effective compte tenu du très faible nombre de déclarations.

4.3 *Règlementation, surveillance et suivi (R.24-25)*

4.3.1 *Description et analyse*

1026. L'ensemble des entreprises et professions non-financières désignées par le GAFI est soumis au dispositif luxembourgeois de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Celui-ci souffre des mêmes défaillances que celles identifiées dans la section 3 à l'égard des institutions financières.

Surveillance des casinos

1027. L'exploitation des jeux de hasard au Luxembourg est interdite par la loi du 20 avril 1997 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives. Cependant, l'article 5 de cette loi dispose que par dérogation, il pourra être accordé aux casinos et établissements similaires, installés dans l'intérêt du tourisme, l'autorisation d'ouvrir au public des locaux spéciaux, distincts et séparés, où seront pratiqués certains jeux de hasard. En application des dispositions de l'article 7, l'autorisation personnelle en vue d'ouvrir un casino est accordée par décision du conseil de Gouvernement. Les employés des casinos, à quel titre que ce soit, doivent également être agréés par le ministère de la justice. L'autorisation d'ouvrir un casino et l'agrément nécessaire pour y travailler ne peut être accordé en application des dispositions de l'article 11 de loi sur les casinos aux personnes condamnées au Luxembourg ou à l'étranger, comme auteur ou complice, « à une peine criminelle ; à une peine d'emprisonnement correctionnel du chef d'un fait qualifié de crime par la loi ; à une peine d'emprisonnement d'un mois au moins pour l'une des infractions suivantes [...] infractions à la loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie... ». L'article 14 punit d'une peine de prison de huit jours à six mois et/ou d'une amende de 251 EUR à 25 000 EUR l'exploitation sans autorisation de jeux de hasard.

1028. L'article 11 de la loi liste notamment le blanchiment de capitaux de la LSTUP, mais ni l'infraction telle qu'incriminée par le Code pénal, ni celle de financement du terrorisme ne sont visées. De plus, cette disposition vise les personnes requérant l'autorisation d'ouvrir un casino et l'article 8 vise toutes les personnes requérant l'agrément pour y être employées. Cependant, aucune disposition n'indique les vérifications éventuelles qui seraient effectuées concernant les bénéficiaires effectifs de la société requérante. Dès lors, le système en place ne vise pas les bénéficiaires effectifs et n'empêche pas les criminels et leurs complices d'y acquérir une participation significative ou de contrôle.

1029. En application des dispositions de l'article 2 de la LCB/FT, les casinos sont soumis aux obligations du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. La CRF a émis une circulaire à l'intention du casino quant à ses obligations découlant de la LCB/FT. Le contrôle et la surveillance des casinos appartiennent au ministère de la Justice (section « police des jeux ») en vertu de l'article 13 de la loi sur les casinos. À cet effet, « les renseignements et documents qu'ils [les agents de la police des jeux] jugent nécessaires pour l'exercice de leurs fonctions devront leur être communiqués sur simple demande ». Les autorités luxembourgeoises ont indiqué que chaque mois, 4 agents de la « police des jeux » effectuent des visites (non annoncées) sur place pendant plusieurs journées en vue de contrôler le respect de leurs obligations légales, parmi lesquelles figurent la LCB/FT, sans autre précision sur la nature et les résultats des contrôles, ni statistiques.

1030. La sanction encourue par les personnels des casinos qui violeraient volontairement leurs obligations en matière de LCB/FT est la sanction pénale de l'article 9 de la LCB/FT, à savoir une amende de 1 250 à 125 000 EUR.

Surveillance des autres entreprises et professions non-financières

1031. Outre l'article 2 de la LCB/FT, l'article 9-2 de la loi modifiée du 28 juin 1984 portant organisation de la profession de réviseur d'entreprises (ci-après LREV), l'article 7 de la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable (ci-après LECOMP), l'article 12-2 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat (ci-après LNOT) et l'article 35-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat (ci-après LAV) reprennent les obligations professionnelles résultant de la LCB/FT : « *Les réviseurs d'entreprises/experts-comptables/notaires/avocats sont soumis aux obligations professionnelles suivantes telles que définies par la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme:*

- *les obligations de vigilance à l'égard de la clientèle conformément aux articles 3, 3-1, 3-2 et 3-3 de cette loi,*
- *les obligations d'organisation interne adéquate conformément à l'article 4 de cette loi et*
- *les obligations de coopération avec les autorités conformément à l'article 5 de cette loi. »*

1032. La représentation de ces professions ainsi que le respect de la déontologie sont garantis par l'Institut des réviseurs d'entreprises, par l'ordre des experts-comptables, par la Chambre des Notaires et par l'ordre des avocats. En matière de blanchiment et de financement du terrorisme, leur mission respective résulte de l'article 11 de la LREV, de l'article 11 de la LECOMP, de l'article 71 de la LNOT et de l'article 17 de la LAV qui disposent que l'Institut, l'ordre des experts-comptables, la chambre des notaires et l'ordre des avocats « *veille[nt] au respect par [leurs membres] de leurs obligations découlant de la législation en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme* ».

1033. La loi ne spécifie pas en quoi consiste la mission de « veiller au respect » des obligations professionnelles en matière de LCB/FT. Il revient donc aux organes ainsi chargés de définir eux-mêmes leurs régimes de contrôles de conformité sans pourtant jouir d'une base légale explicite qui sanctionnerait leurs actions. Cependant, dans une circulaire de l'ordre des avocats de Luxembourg, uniquement, (voir les développements ci-dessous), le Bâtonnier informait, le 23 mars 2009, que le Conseil de l'Ordre procéderait à des vérifications du respect par les avocats de leurs obligations en matière de LCB/FT. Les autres autorités d'autorégulation ont indiqué lors de la visite sur place que les régimes de contrôle du respect des obligations de LCB/FT étaient encore en voie de développement. La chambre des notaires a pris des mesures de sensibilisation, telles que les contributions des experts aux réunions et l'envoi des circulaires de LCB/FT des autres autorités (sans pourtant y ajouter des informations spécifiques aux notaires), et a annoncé par voie de circulaire, un contrôle par un réviseur d'entreprise payé par la Chambre de tous les notaires afin d'établir le respect des règles de LCB/FT. Les autorités luxembourgeoises ont confirmé que des contrôles seraient réalisés par la chambre des notaires une fois que la méthodologie de contrôle sera finalisée, ce qui devrait intervenir fin 2009. L'ordre des experts-comptables a annoncé qu'il aurait recours à son régime préexistant de contrôles confraternels, dans campagnes de contrôle auraient été mises en œuvre auprès d'environ 150 experts-comptables. L'institut des réviseurs d'entreprises annonçait vouloir se baser sur son régime de contrôle confraternel jusqu'en automne 2009, période à laquelle la CSSF devrait devenir l'autorité chargé du contrôle des réviseurs d'entreprises.

1034. Selon les dispositions des articles 28 des lois LREV et LECOMP, de l'article 88 de la LNOT et de l'article 26 de la LAV, le président de l'Institut / du conseil de l'ordre / de la chambre et le bâtonnier « *instruisent les affaires dont ils sont saisis soit par le procureur d'État [, soit par le procureur général d'État pour les avocats uniquement] soit sur plainte ou dont il se saisit d'office. Ils les défèrent à leur conseil de discipline respectif, s'ils estiment qu'il y a infraction à la discipline* ».

1035. Chaque conseil de discipline exerce son pouvoir disciplinaire sur les membres de profession en cas notamment de violation des prescriptions légales et réglementaires concernant l'exercice de la profession (article 26 des lois LREV et LECOMP, article 86 de la LNOT). Les sanctions sont pour les réviseurs d'entreprises (article 27 des LREV) l'avertissement ; la réprimande ; l'amende de 1 250 EUR à 12 500 EUR ; la privation du droit de vote dans l'assemblée générale avec interdiction de faire partie du conseil de l'Institut des réviseurs d'entreprises pendant six ans au maximum ; la suspension pour une durée n'excédant pas cinq ans et l'interdiction définitive d'exercer la profession. Pour les experts-comptables, en les sanctions de l'article 27 de la LECOMP sont similaires, seul le montant de l'amende est différent : de 126 EUR à 2 500 EUR. Pour les notaires, les sanctions sont (article 87 de la LNOT) l'avertissement ; la réprimande ; la privation de voix délibérative dans l'assemblée générale avec interdiction de faire partie de la Chambre des Notaires pendant six ans au maximum ; l'amende de 500 EUR à 20 000 EUR ; la suspension de l'exercice de la profession pour un terme qui ne peut être inférieur à quinze jours ni excéder un an et la destitution. Enfin, les avocats peuvent se voir infliger les sanctions suivantes : l'avertissement ; la réprimande ; l'amende inférieure à 500 EUR ; ou l'amende de 500 EUR à 20 000 EUR ; la suspension de l'exercice de la profession pour un terme qui ne peut excéder cinq ans et l'interdiction à vie de l'exercice de la profession.

1036. Outre ces sanctions, tous encourent la sanction pénale de l'article 9 de la LCB/FT, lorsque l'infraction est commise intentionnellement (amende de 1 250 à 125 000 EUR).

1037. Aucune autorité ou organisation d'autorégulation n'est chargée de suivre et d'assurer le respect par les agents immobiliers, les négociants en pierres et métaux précieux et les prestataires de services aux sociétés et fiducies autres que ceux étant assujettis à la LCB/FT à un autre titre (voir l'introduction à la présente section) de leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Seule la CRF a élaboré des circulaires à l'intention des agents immobiliers et des négociants en pierres et métaux précieux.

1038. Les autorités du Luxembourg n'ont fourni à l'équipe d'évaluation aucun chiffre quant au nombre de contrôles réalisés en matière de LCB/FT (à l'exception des experts-comptables), quant à leurs résultats et quant au nombre et à la nature des éventuelles sanctions prononcées.

Recommandation 25

1039. La CRF a émis le 12 novembre 2008 une circulaire relative à l'article 5 de la loi LCB/FT sur les obligations de coopération avec les autorités. Elle est applicable à l'ensemble des professionnels assujettis aux dispositions de cette loi, notamment aux institutions financières. Il est donc renvoyé à l'analyse faite ci-dessus (Recommandation 25, section 3).

1040. Comme cela a été décrit ci-dessus, la CRF a émis une série de circulaires à l'intention des casinos en date du 22 décembre 2005, des agents immobiliers en date du 15 février 2006, des notaires en date du 10 mars 2006 et des marchands de biens de grande valeur en date du 13 mars 2006. Aucune de ces circulaires n'a été mise à jour suite à l'entrée en vigueur de la loi LCB/FT modifiée. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué que celles de la CRF à l'attention du casino et des marchands de biens de grande valeur seraient révisées fin 2009 – début 2010.

1041. En ce qui concerne les agents immobiliers et marchands de biens de grande valeur, ces circulaires de la CRF sont utiles puisqu'aucun organe ne représente ces professions. Elles sont diffusées par voie de presse, en annexe au rapport annuel de la CRF et via les chambres professionnelles. Cette diffusion est large, toutefois, il ne peut être garanti que tous les professionnels concernés en aient connaissance. De plus, elles n'ont pas de caractère contraignant comme les évaluateurs en ont eu confirmation par la CRF et elles devraient être actualisées et de prendre plus en considération la spécificité de chacune de ces activités,

notamment dans les « exemples de faits suspects » qui sont identiques dans les circulaires de 2006. Comme les autres circulaires, elles devraient mettre l'accent sur la mise en œuvre efficace des obligations et non seulement les rappeler.

1042. La circulaire destinée au casino n'a pas fait l'objet d'une actualisation depuis décembre 2005 et n'indique pas en pratique comment mettre en œuvre les obligations de la loi. Il est également regrettable, alors même qu'il est relevé que le casino peut être amené à effectuer des DOS hors des heures de bureau et les week-ends que la procédure d'urgence de déclaration n'indique pas le numéro de téléphone du magistrat de la CRF de garde.

1043. La CRF a élaboré une circulaire datée du 13 mars 2006 à l'intention des notaires, qui souffre des mêmes défauts que les autres circulaires de la CRF. Parallèlement, la Chambre des notaires transmet « pour information » aux notaires du Luxembourg les différentes circulaires de la CSSF. Ainsi le 9 janvier 2009, elle a transmis pour information la circulaire de la CSSF 08/387. Cependant, sans prévention particulière de la part de la Chambre de notaires, la simple circulation de la circulaire de la CSSF pourrait être préjudiciable puisque les notaires n'ont pas les mêmes obligations que les institutions financières et exercent des activités dont la spécificité n'est par définition pas prise en compte par la circulaire de la CSSF. Les autorités luxembourgeoises justifient cette pratique par la volonté de donner aux membres de cette profession une vision globale du dispositif.

1044. Aucune circulaire n'est mise à disposition des experts-comptables. L'Ordre a mis à disposition de ses membres des recommandations et guides en matière de LBC/FT portant, notamment sur la vigilance, mais ces documents élaborés il y a plusieurs années, n'ont pas fait l'objet d'une mise à jour. Les autorités luxembourgeoises ont annoncé que l'Ordre a créé une « commission lutte contre le blanchiment » en charge de la revue de la réglementation professionnelle applicable aux experts-comptables.

1045. En ce qui concerne les avocats de l'Ordre de Luxembourg, le Bâtonnier de l'ordre a adressé le 23 mars 2009 un courrier intitulé « *Circulaire no 7 – 2008/2009* » par laquelle il informe les membres du Barreau que la LCB/FT a modifié la LAV et que le Conseil de l'Ordre est chargé de veiller au respect par les avocats de leurs obligations en matière de LBC/FT. Il annonce également que des recommandations seront diffusées « *dans les plus proches délais* »⁴⁴ et que le Conseil « *a décidé de procéder à des contrôles ponctuels* ». Au moment de la rédaction du rapport, aucune recommandation n'a été portée à la connaissance de l'équipe d'évaluation. La base légale des contrôles du Conseil n'est pas claire. Aucune ligne directrice n'a été prise à l'intention des avocats du Barreau de Diekirch, mais les autorités du Luxembourg ont assuré que les circulaires, bien qu'é émises par le Bâtonnier de l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg sont également destinées à ceux du barreau de Diekirch.

1046. L'Institut des réviseurs d'entreprises a adopté le 20 juin 2006 une recommandation relative aux « *obligation légales et professionnelles du réviseur d'entreprises en relation avec la prévention du blanchiment et du financement du terrorisme* ». Cette recommandation n'a pas été mise à jour depuis l'adoption de la LCB/FT modifiée. Toutefois, elle est plus orientée vers la mise en œuvre pratique des obligations des réviseurs d'entreprises que les autres circulaires, notamment celles de la CRF.

4.3.2 *Recommandations et commentaires*

1047. Toutes les entreprises et professions non-financières désignées sont assujetties aux obligations du dispositif luxembourgeois de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. La surveillance du respect de ces obligations n'est pas assurée pour les agents immobiliers, les marchands de

⁴⁴ Une circulaire no 8 – 2008/2009 aurait été émise à cet effet le 24 avril 2009. Elle n'a cependant pas été communiquée à l'équipe d'évaluation.

biens de grande valeur et les prestataires de services aux sociétés et fiduciaires qui ne sont pas surveillés au titre d'une autre activité. Les autres professions visées bénéficient du support d'une organisation représentative dotées de pouvoirs disciplinaires, mais la loi se limite à leur attribuer un pouvoir de veiller au respect, par leurs membres, des obligations en matière de LBC/FT. La loi ne spécifie pas l'existence, ou la nature, d'éventuels contrôles en matière de LBC/FT. Dans ces conditions, l'équipe d'évaluation s'interroge sur le pouvoir de contrôle des organisations professionnelles et la base légale des contrôles confraternels du respect des obligations de LBC/FT menés par l'ordre des experts-comptables ainsi que des contrôles à venir annoncés. D'ailleurs, s'agissant des experts-comptables, à l'exception du nombre de contrôle, aucune précision n'a été apportée, notamment quant à leurs résultats et aux éventuelles sanctions prononcées.

1048. Quand bien même la base légale du pouvoir de contrôle des organisations professionnelles en matière de BC/FT serait incontestablement établie, les autorités du Luxembourg n'ayant fourni aucune statistique, ni aucun cas de sanction pour violation de leurs obligations en matière de LBC/FT par une entreprise ou un professionnel non-financier, l'efficacité du système ne peut être établie.

1049. Les circulaires, sans valeur contraignante, émises par les différentes autorités ne sont pas à jour des dernières modifications de la LCB/FT introduites en juillet 2008 et se limitent souvent à rappeler les obligations légales sans indiquer comment les mettre en œuvre efficacement, ni considérer les risques spécifiques de chacune des professions.

1050. Il est recommandé au Luxembourg de :

- de désigner des autorités compétentes pour surveiller le respect par les agents immobiliers, les marchands de biens de grande valeur et les prestataires de services aux sociétés et fiduciaires de leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de doter des pouvoirs nécessaires toutes les autorités compétentes, afin qu'elles soient effectivement en mesure de contrôler et le cas échéant, sanctionner les manquements aux obligations de la LCB/FT ;
- actualiser les circulaires existantes et adopter, lorsqu'il n'y a pas, des circulaires assistant les entreprises et professions non-financières à mettre en œuvre efficacement leurs obligations résultant de la LCB/FT.
- clarifier la base légale des contrôles, par les autorités de surveillance des EPNFDs du respect du dispositif de LBC/FT

4.3.3 Conformité avec les Recommandations 24 & 25 (critère 25.1, entreprises et professions non-financières désignées)

	Notation	Résumé des raisons (propres à la section 4.3) justifiant la notation globale de la conformité
R.24	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'est pas certain que les sociétés de titrisation, exclues en tant que telles du champ de la LCB/FT, y soient assujetties lorsqu'elles exercent des activités de services aux sociétés et aux fiduciaires. • Absence d'autorité de surveillance pour les agents immobiliers, les marchands de biens de grande valeur et les prestataires de services aux sociétés et fiduciaires autres que ceux assujettis au titre d'une autre activité. • Sérieux doutes quant au pouvoir de contrôle et absence de sanction des manquements des réviseurs d'entreprises, avocats, notaires et experts comptables à leurs obligations

	Notation	Résumé des raisons (propres à la section 4.3) justifiant la notation globale de la conformité
		<p>LBC/FT.</p> <ul style="list-style-type: none"> En l'absence de sanctions et d'éléments sur les conclusions des contrôles réalisés, l'efficacité n'est pas établie.
R.25	PC	<ul style="list-style-type: none"> Aucune profession ne dispose de lignes directrices actualisées des dernières modifications de la LBC/FT. Les lignes directrices existantes ne sont pas contraignantes, rappellent simplement les obligations sans indication quant à leur application et sans considération des risques spécifiques auxquels les entreprises et professions non-financières font face.

4.4 *Autres entreprises et professions non-financières*

Techniques modernes et sûres de gestion de fonds (R.20)

4.4.1 *Description et analyse*

1051. L'article 2 de la loi du 17 juillet 2008 assujetti outre les institutions financières et les entreprises et professions non-financières désignées, les personnes physiques ou morales négociant des biens lorsqu'ils effectuent des opérations en espèces d'un montant égal ou supérieur à 15 000 EUR (cela va au-delà des seuls négociants en pierres et métaux précieux visées ci-dessus) et les personnes exerçant l'activité de conseil fiscal/économique. C'était déjà le cas sous l'empire de la version précédente de la LCB/FT datant du 12 novembre 2004. L'ensemble des dispositions de la LBC/FT leur est applicable selon les modalités décrites section 3 et ci-dessus. Les autorités luxembourgeoises ont toutefois indiqué, mais sans apporter d'élément à l'appui de leur affirmation, avoir mené une réflexion quant à la possible introduction dans le champ de la LCB/FT de deux professions.

1052. Les autorités gouvernementales compétentes ont indiqué, sans produire d'éléments étayant cette affirmation, effectuer régulièrement un examen des données qui leur sont fournies en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Cette appréciation semble viser notamment à identifier les professions qui sont susceptibles de présenter des risques au regard du blanchiment et du financement du terrorisme, en vue de les inclure le moment venu dans le champ d'application de la LCB/FT. Aucun des représentants des secteurs privés et publics rencontrés lors de la visite sur place avait connaissance de l'existence d'un tel examen.

1053. Outre la transposition de la directive européenne sur la monnaie électronique, le Luxembourg n'a pas pris de mesures pour encourager le développement de techniques modernes moins vulnérables au blanchiment de capitaux. Toutefois, les autorités ont affirmé, sans présenter d'éléments probants à l'appui de ces affirmations, connaître un accroissement important du recours aux moyens de paiement électroniques. Une diminution constante est à signaler concernant le recours aux espèces en général, en faveur des cartes de crédit (toutes équipées d'un chip et avec PIN) et des cartes de débit, ainsi que des transferts de fonds par virements électroniques. De plus, le Luxembourg faisant partie de la zone euro, il utilise des billets de valeur élevée – 500 EUR. Le rapport annuel de la Banque centrale du Luxembourg pour 2008 fait d'ailleurs le constat que « *au Luxembourg et dans la zone euro, tout comme en 2007, l'année 2008 a été caractérisée par une demande soutenue en billets de dénominations élevées.* »

4.4.2 *Recommandations et commentaires*

1054. Des entreprises et professions non-financières autres que celles désignées par le GAFI sont assujetties aux obligations de la LCB/FT. Cependant, il n'est pas établi que le Luxembourg a mené depuis l'adoption de la LCB/FT en 2004 des réflexions en vue d'assujettir au dispositif de LCB/FT d'autres entreprises et professions non-financières, ni qu'il encourage le développement de techniques modernes et sûres de gestion de fonds moins vulnérables au blanchiment de capitaux.

4.4.3 *Conformité avec la Recommandation 20*

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.20	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'est pas établi que Luxembourg a mené depuis 2004, date de l'entrée en vigueur de la LCB/FT, une réflexion en vue de l'éventuel assujettissement d'autres entreprises et professions non-financières au dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. • Il n'est pas établi non plus que le Luxembourg encourage le développement de techniques modernes et sûres de gestion de fonds moins vulnérables au risque de blanchiment de capitaux.

5. PERSONNES MORALES, CONSTRUCTIONS JURIDIQUES ET ORGANISMES À BUT NON-LUCRATIF

5.1 *Personnes morales – Accès aux informations sur le bénéficiaire effectif et contrôle de ces informations (R.33)*

5.1.1 *Description et analyse*

1055. Les sociétés commerciales, les groupements d'intérêt économique, les succursales au Luxembourg de sociétés de droit étranger, les sociétés civiles, les associations d'épargne pension, les associations agricoles, les établissements publics de l'État et des communes et les autres personnes morales dont l'immatriculation est prévue par la loi doivent être immatriculées au registre de commerce et des sociétés. L'article 1^{er} de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés (ci-après LRCS) prévoit également l'inscription des associations sans but lucratif et les fondations, ces deux catégories de personnes morales seront examinées dans les recommandations suivantes.

1056. L'immatriculation est faite par simple déclaration. L'immatriculation indique pour les sociétés, commerciales ou civiles, outre les informations sur la société elle-même, les nom, prénoms, date et lieu de naissance des associés et personnes physiques et personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour la société ou, s'il s'agit de personnes morales, leur dénomination ou raison sociale, leur forme juridique, leur adresse privée ou professionnelle et numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés (articles 6 et 10 de la LRCS). Les groupements d'intérêt économique, outre ses informations propres, l'immatriculation doit indiquer les nom, prénoms, date et lieu de naissance, adresse privée ou professionnelle ou, s'il s'agit de personnes morales, la raison ou la dénomination sociale, la forme juridique, l'objet social et le numéro d'immatriculation au RCS (article 7 de la LRCS). Les succursales de sociétés commerciales, de groupements d'intérêt économique ou de groupements européens d'intérêt économique doivent mentionner en vue de leur immatriculation, la raison ou dénomination sociale de la société, du groupement d'intérêt économique ou du groupement européen d'intérêt économique, ainsi que son numéro d'immatriculation (article 8 de la LRCS). Il en va de même des succursales de sociétés de droit étranger (article 9 de la LRCS). L'article 21(5) punie d'une amende de 251 à 5 000 EUR quiconque omet de requérir les immatriculations et inscriptions requises par les articles 3 à 11, 13 et 20.

1057. Toute modification des éléments déclarés lors de l'immatriculation doivent également être portées au registre de commerce et des sociétés (article 1^{er} alinéa 2). La loi ne prescrit toutefois pas de délai dans lesquels les changements doivent être notifiés, ni de sanction du non-respect de cette obligation. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué, sans précisé les références de ces obligations dans la LRCS, que le délai de communication des éléments modifiés est le même que celui imparti pour la communication initiale et que les sanctions en cas de non-communication dans les délais sont également identiques. Le registre de commerce et des sociétés est public, il fonctionne sous l'autorité du ministre de la Justice. La gestion est assurée par le groupement regroupant l'État, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers.

1058. L'article 23 de la loi prévoit que : « *l'organisation, la tenue et le contrôle du registre de commerce et des sociétés, la procédure à suivre en matière d'inscription et de réception des actes et extraits d'actes, les modalités et conditions d'accès, l'organisation du Mémorial, Recueil des Sociétés et Associations, la forme et les conditions du dépôt et de la publication au Mémorial ainsi que les frais administratifs à payer, font l'objet d'un règlement grand-ducal* ». Le règlement grand-ducal (ci-après RGD) modifié du 23 janvier 2003 portant exécution de la loi du 19 décembre 2002 a d'ailleurs été modifié récemment en avril 2009.

1059. L'article 20 du RGD modifié du 23 janvier 2003 organise la consultation des dossiers gérés par le registre de commerce et des sociétés. Celle-ci peut être électronique et gratuite, via le site internet du registre, ou elle peut se faire sur place, à condition qu'un dossier papier soit conservé. Les autorités administratives et l'autorité judiciaire, elles disposent d'un accès gratuit à l'ensemble des informations figurant au registre de commerce et des sociétés. De plus, l'ensemble des actes et documents déposés auprès du registre de commerce et des sociétés est disponible sur le portail juridique du Grand-duché, Légilux (Mémorial C).

1060. Il apparaît que les informations communiquées aux fins de l'immatriculation permettent d'identifier les bénéficiaires effectifs, conformément à la définition du GAFI, que lorsque les actionnaires sont des personnes physiques. Cependant, il n'est pas vérifié que les associés personnes physiques agissent pour leur propre compte. Lorsque les associés sont des personnes morales leurs informations n'indiquent pas qui en sont les bénéficiaires effectifs. De plus, les informations communiquées au registre ne font pas l'objet de vérification préalable à l'immatriculation. Les autorités du Luxembourg ne contestent pas ce fait mais rappellent que le registre de commerce et sociétés vérifie la concordance entre les données figurant dans l'acte de constitution ou dans l'acte modificatif ultérieur et celles reprises sur le formulaire d'immatriculation et annonce une prochaine opération de revalidation des données figurant dans sa base de données conformément aux dispositions de l'article 32 du RGD modifié du 23 janvier 2003. Cependant, l'équipe d'évaluation relève que la vérification de la concordance des données n'a lieu qu'en cas de modification des données figurant au registre et que l'opération annoncée consiste pour les personnes enregistrées à vérifier l'exactitude des données dont dispose le registre. Ces deux mesures ne lui paraissent dans pas constituer un empêchement à l'utilisation frauduleuse des personnes morales par les blanchisseurs de capitaux et financier du terrorisme. Enfin, comme cela est décrit dans la section 4, les activités de domiciliation ne peuvent être exercées au Luxembourg que par des établissements de crédit, les professionnels du secteur financier et du secteur des assurances, des avocats, des réviseurs d'entreprises et des experts-comptables, professions assujetties au dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme institué par la LCB/FT. Elles sont donc soumises aux obligations d'identification et de vérification de l'identité des clients et de conservation des données relatives à la clientèle.

Actions au porteur

1061. Les sociétés anonymes et les sociétés en commandite par actions peuvent émettre des actions au porteur à hauteur de l'intégralité de leur capital (respectivement articles 41 et 106 de la loi sur les sociétés commerciales). Au 31 décembre 2008, le registre de commerce et des sociétés indiquait que parmi les 97 305 personnes morales immatriculées, 51 026 sont des sociétés anonymes et 648 des sociétés en commandite par actions. Parmi les établissements assujettis au contrôle de la CSSF, 98 sont des sociétés anonymes. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué que pour participer à une assemblée générale ou recevoir un dividende, l'actionnaire au porteur doit en pratique donner son identité à la société. Les modalités de cette 'identification', et le cas échéant de la conservation des données d'identification, ne sont pas précisées dans la loi. Cependant, il paraît douteux qu'une société, quelle que soit son activité identifie ses actionnaires conformément aux procédures prescrites par la Recommandation 5.

1062. De plus, il est possible en application des dispositions de l'article 43 de la LSoc, sauf interdiction formelle formulée dans les statuts, de transformer une action nominative en action au porteur. Ceci représente un risque important en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme pour les institutions financières, dont le capital ou une part significative pourrait être transformé en action au porteur.

5.1.2 Recommandations et commentaires

1063. Le système d'immatriculation mis en place par le Luxembourg paraît couvrir de très nombreuses, sinon toutes les personnes morales situées dans le pays. Le registre et le Mémorial, qui reprend les mêmes informations, sont accessibles au public, y compris en ligne, et gratuit. Si les informations contenues dans le registre permettent de connaître les dirigeants des personnes morales, elles ne garantissent pas dans tous les cas d'en connaître les bénéficiaires effectifs. De plus, les informations communiquées aux fins d'immatriculation ne font pas l'objet de vérifications. Enfin, les personnes morales doivent signaler toute modification de l'un des éléments communiqués aux fins de l'immatriculation, ce qui n'est pas non plus contrôlé.

1064. Les sociétés anonymes et en commandite par actions peuvent émettre des actions au porteur, sans toutefois que le Luxembourg ait mis en place un système visant à en empêcher l'utilisation illicite.

1065. Il est recommandé au Luxembourg de :

- effectuer des contrôles sur les informations fournies en vue de l'immatriculation des personnes morales et de vérifier que les informations sont à jour ; exiger des pièces permettant de connaître le bénéficiaire effectif des personnes morales ;
- mettre en œuvre des mesures appropriées afin d'assurer la transparence de l'actionariat des sociétés anonymes et en commandite par actions ayant émis des actions au porteur.

5.1.3 Conformité avec la Recommandation 33

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.33	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Le registre de commerce et des sociétés ne permet pas dans tous les cas de connaître le bénéficiaire effectif des personnes morales. • Absence de mesures garantissant que les informations contenues au registre sont exactes et à jour. • Aucune mesure appropriée ne permet d'assurer la transparence de l'actionariat des sociétés anonymes et en commandite par action ayant émis des actions au porteur.

5.2 Constructions juridiques – Accès aux informations sur le bénéficiaire effectif et contrôle de ces informations (R.34)

5.2.1 Description et analyse

1066. La loi du 27 juillet 2003 porte approbation de la Convention de La Haye du 1^{er} juillet 1985 relative aux trusts et à leur reconnaissance et règlemente la fiducie.

1067. La fiducie est définie à l'article 5 comme le « *contrat par lequel une personne, le fiduciaire, convient avec une autre personne, le fiduciaire, que celui-ci, sous les obligations déterminées par les parties, devient propriétaire de biens formant un patrimoine fiduciaire* ». En application des dispositions de l'article 4, le fiduciaire doit être un établissement de crédit, une entreprise d'investissement, une société d'investissement à capital variable ou fixe, une société de titrisation, une société de gestion de fonds commun de placement ou de fonds de titrisation, un fonds de pension, une entreprise d'assurance ou de réassurance ou un organisme national ou international à caractère public opérant dans le secteur financier. L'article 1^{er} (8) de la LCB/FT dispose que sont prestataires de services aux sociétés et aux fiducies, toutes

les personnes physiques ou morales qui, notamment occupent la fonction de fiduciaire dans un contrat de fiducie ou une construction juridique similaire. L'ensemble des fiduciaires doivent donc appliquer les dispositions de la LCB/FT, y compris en matière d'identification et de vérification de l'identité du client et du bénéficiaire effectif et de conservation des données, à l'exception des sociétés de titrisation qui sont explicitement exclues du champ d'application de la LCB/FT. Néanmoins, le guide de l'ABBL en cours de mise à jour au moment de la visite sur place, mentionne que le professionnel doit s'efforcer d'obtenir la liste des apporteurs de fonds et des bénéficiaires effectifs au moyen de la *letter of wishes* dont l'ABBL signale qu'elle n'est généralement pas communiquée, ce qui signifie concrètement que les professionnels ne sont pas en mesure de vérifier l'identité du bénéficiaire effectif. Ceci d'autant que l'ABBL signale qu'il arrive souvent que l'ouverture du compte soit faite au nom d'une structure juridique, généralement une personne morale située dans un pays dit « *offshore* ». Dans ce cas, l'ABBL rappelle la pratique consistant à demander confirmation de l'existence et des modalités du trust par une personne indépendante du trustee, par exemple un avocat inscrit au Barreau de la juridiction concernée, qui pourra également confirmer l'identité du *settlor*, du *trustee* et des bénéficiaires effectifs.

1068. Il n'est pas établi que les fiduciaires assujettis à raison de leur activité principale au dispositif de la LCB/FT sont contrôlés au titre de leurs activités de prestataire de services aux sociétés et aux fiducies. Dès lors, les qualités des informations qu'ils recueillent aux fins de leurs obligations d'identification et de vérification de l'identité ne sauraient être garanties comme étant adéquates, exactes et à jour. Par ailleurs, les personnes exerçant les activités de prestataires de services aux sociétés et aux fiducies qui sont assujetties à la LCB/FT qu'en raison de ces activités, ne font l'objet d'aucun contrôle. En ce qui concerne l'accès à ces informations, il est ouvert aux autorités de poursuite dans le cadre d'une enquête pénale. La CRF ne peut obtenir que des informations en application des dispositions de l'article 5(1)b) et il n'est pas certain que les autorités de surveillance, CSSF et CAA, exercent un contrôle sur les activités de prestataires de services aux sociétés et aux fiducies des institutions financières autrement assujetties à leur contrôle.

5.2.2 *Recommandations et commentaires*

1069. L'identification et la vérification de l'identité du bénéficiaire effectif n'est pas réalisée conformément aux dispositions de la LCB/FT et les fiduciaires qui sont des sociétés de titrisation, sont expressément exclues du champ d'application de la loi LCB/FT. S'agissant des fiduciaires assujettis au dispositif de la LCB/FT à un autre titre que celui de leurs activités de prestataires de services aux sociétés et fiducies, il ne semble pas que ces activités spécifiques soient contrôlées. Les prestataires de services qui ne sont pas assujettis au dispositif à un autre titre ne font l'objet d'aucun contrôle. Il en ressort que rien ne garantit que les informations sur le bénéficiaire effectif sont exactes, adéquates et à jour.

1070. L'accès à ces informations est possible dans le cadre d'une enquête pénale. La CRF peut demander des informations uniquement. Les autorités de surveillance ont accès aux informations dans le cadre de leurs contrôles des professions assujetties aux obligations LCB/FT, mais il n'est pas établi qu'elles en réalisent sur cette activité.

1071. Il est recommandé au Luxembourg de :

- améliorer l'identification des trusts, fiducies et de leur bénéficiaire effectif assujettis et d'étendre les contrôles AML/CFT aux activités de prestataires de services aux sociétés et fiducies pour les professionnels assujettis à un autre titre à la LCB/FT ;
- permettre aux autorités compétentes d'obtenir en temps opportun des informations adéquates, exactes et à jour sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des structures juridiques.

5.2.3 Conformité avec la Recommandation 34

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.34	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Pour les prestataires de services aux sociétés et aux fiducies assujettis à la LCB/FT également à un autre titre, il n'est pas établi que leurs activités de prestataires de services aux sociétés et aux fiducies soient contrôlées. • Les prestataires de services aux sociétés et aux fiducies assujettis à la LCB/FT à ce seul titre ne feraient pas l'objet de contrôles. • Accès aux informations limité aux cas où des poursuites pénales sont en cours. • Absence d'efficacité compte tenu notamment du fait que l'identification des fiducies et de leur bénéficiaire effectif est aléatoire.

5.3 Organismes à but non-lucratif (RS.VIII)

5.3.1 Description et analyse

1072. Il existe au Luxembourg deux types d'organismes à but non-lucratif : les associations sans but lucratif et les fondations. Elles sont règlementées par la loi du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif (ci-après LAsblF). Un projet de loi de révision a été préparé et déposé à la Chambre des députés le 10 juin 2009, il n'a donc pas été adopté dans le délai de deux mois après la visite sur place. Il en ressort toutefois, et notamment des commentaires des nouveaux articles proposés que le Luxembourg a entrepris un examen minutieux et complet de la réglementation applicable aux associations et fondations sans but lucratif et entend la mettre en conformité avec la Recommandation spéciale VIII.

Associations sans but lucratif

1073. Les associations sans but lucratif sont définies comme ne réalisant pas d'opérations industrielles et commerciales ou ne cherchant pas à procurer un gain matériel à ses membres. Les associations jouissent de la personnalité morale à compter de la publication de leurs statuts au Mémorial. Elles sont également immatriculées au Registre de commerce et des sociétés, auprès duquel sont déposés les statuts. Ceux-ci doivent mentionner, en application des dispositions de l'article 2 de loi AsblF, notamment la dénomination et l'objet de l'association et les nom, prénoms, profession et adresse des associés, qui doivent être au moins trois. Toute modification doit être notifiée et publiée au registre dans un délai d'un mois à compter de leur intervention (article 9). Dans le mois suivant la publication des statuts, en application de l'article 10, « *une liste indiquant, par ordre alphabétique, les noms, prénoms, demeures et nationalités des membres de l'association doit être déposée auprès du Registre de commerce et des sociétés* ». Elle est mise à jour et publiée annuellement.

1074. L'article 26-2 de la loi distingue une autre catégorie d'association sans but lucratif, celles qui sont reconnues par arrêté grand-ducal, pris sur avis du Conseil d'État, reconnues d'utilité publique. La loi précise qu'elles poursuivent « *un but d'intérêt général à caractère philanthropique, religieux, scientifique, artistique, pédagogique, social, sportif ou touristique* ».

1075. Les dispositions de l'article 16 de la loi règlementent les libéralités faites au profit des associations. Celles d'un montant supérieur à 30 000 EUR, mêmes fractionnés, doivent recevoir l'autorisation du ministre de la Justice, sauf lorsqu'elle est effectuée par virement bancaire provenant d'un établissement de crédit de l'UE/EEE.

Fondations

1076. L'article 27 de la loi prévoit que toute personne y étant autorisée par arrêté grand-ducal, peut affecter tout ou partie de ses biens à la création d'une fondation disposant de la personnalité civile. L'article poursuit : « *sont seules considérées comme des fondations, les établissements qui, essentiellement à l'aide des revenus des capitaux affectés à leur création ou recueillis depuis et à l'exclusion de la poursuite d'un gain matériel, tendent à la réalisation d'une œuvre d'un caractère philanthropique, social, religieux, scientifique, artistique, pédagogique, sportif ou touristique* ». Outre l'approbation préalable par arrêté grand-ducal, l'acte affectant les biens à la fondation doit être lui-même approuvé par le ministre de la Justice.

1077. Les statuts de la fondation, qui doivent également être approuvés par arrêté grand-ducal, mentionnent entre autres, son objet et les nom, profession, domicile et nationalité de ses administrateurs. Une fois approuvés, les statuts sont publiés au Mémorial dans la partie Recueil des sociétés et associations, avec les références de l'arrêté grand-ducal d'approbation, et la fondation est immatriculée au registre de commerce et des sociétés. Une copie de l'arrêté est nécessaire aux fins de l'immatriculation.

1078. En application des dispositions de l'article 36, les libéralités faites au profit de fondations obéissent aux mêmes règles que celle faites au profit d'associations, décrites ci-dessus. En outre, les administrateurs des fondations sont tenus, en application des dispositions de l'article 34 de la loi AsbIF, de « *communiquer au ministre de la Justice leur compte et leur budget chaque année dans les deux mois de la clôture de l'exercice* ». Ceux-ci sont également publiés au Mémorial dans les mêmes délais.

1079. Outre le contrôle des libéralités d'un montant supérieur à 30 000 EUR, les autorités du Luxembourg n'assistent pas le secteur des associations et fondations afin de le protéger contre une utilisation abusive à des fins terroristes. En effet, aucune mesure de sensibilisation du secteur à cette menace, ni de promotion de la transparence n'ont été adoptées. Les autorités luxembourgeoises ont simplement indiqué avoir un contact régulier, mais informel, avec les responsables des associations et des fondations, dont le contenu et la fréquence ne sont toutefois pas précisés. En matière de transparence, les autorités se reposent sur l'obligation pour les fondations de transmettre leurs comptes au ministre de la Justice.

1080. Le Luxembourg n'a pas mis en place de système de contrôle et de surveillance du secteur satisfaisant, autre que celui effectué sur les libéralités d'un montant supérieur à 30 000 EUR. En effet, aucun contrôle n'est effectué, ni préalablement ni postérieurement, à la publication et à l'immatriculation d'une association. Ensuite, il n'est pas non plus vérifié que l'obligation de notifier tout changement dans les statuts est respectée, ni que la liste des membres de l'association est exacte. Des contrôles préalables sont effectués pour les fondations et tous leurs comptes et budget sont communiqués au ministre de la Justice, sans qu'il soit précisé qu'il effectue un contrôle sur ces données. Enfin, la nature des contrôles effectués préalablement à l'autorisation d'effectuer une libéralité d'un montant supérieur à 30 000 EUR n'est pas indiquée dans un texte contraignant. Les autorités du Luxembourg ont indiqué que dans la pratique le Ministre de la Justice vérifie l'identité des donateurs au moyen des pièces fournies par l'organisme bénéficiaire, et s'agissant des legs, l'ensemble des pièces relatives à la succession. Elles ajoutent que dans tous les cas, le Ministre s'assure du respect des obligations d'immatriculation imposées par la LAsbIF.

1081. Les statuts tant des associations que des fondations indiquent leur objet, les noms, prénoms, profession, adresse et nationalité des associés ou administrateurs. S'agissant des fondations, les statuts ne doivent pas indiquer l'identité du fondateur. Celle-ci apparaîtrait toutefois, selon les autorités luxembourgeoises dans l'acte authentique ou le testament portant création de la fondation et serait vérifiée par le Ministre de la Justice lors de son examen de la demande de création d'une fondation. Ces données

sont disponibles à la fois au Mémorial et au registre de commerce et des sociétés. Leur accès est libre et très aisé. Toutefois, ni les associations, ni les fondations n'ont l'obligation de conserver ces données. En revanche les archives du Mémorial sont disponibles.

1082. L'omission des différentes obligations de publication et formalités relatives aux statuts et aux membres est sanctionnée pour les associations par l'interdiction de se prévaloir de la personnalité juridique à l'égard des tiers et par l'inopposabilité aux tiers de leurs actes préjudiciables (article 26). En ce qui concerne les fondations, le tribunal peut en révoquer les administrateurs ayant fait preuve de négligence ou d'impéritie, qui ne remplissent pas leurs obligations légales ou statutaires ou disposent des biens de la fondation contrairement à leur destination (article 40). La dissolution des associations et fondations est prévue, mais uniquement dans les cas où elles seraient incapables de réaliser leur objet.

1083. Il n'existe aucun mécanisme organisé de coopération, de coordination et d'échange d'informations entre les autorités ou organisations appropriées au niveau national, seuls des contacts informels auraient lieu.

5.3.2 *Recommandations et commentaires*

1084. Le Luxembourg dispose d'un système d'immatriculation accessible à tous des associations et fondations, sans toutefois que l'ensemble des informations soit vérifié, mais n'a pas mis en œuvre la Recommandation spéciale VIII.

1085. Il est recommandé au Luxembourg d'imposer toutes les vérifications nécessaires préalablement à l'immatriculation des associations et des fondations et de mettre en œuvre la Recommandation spéciale VIII : sensibiliser les associations et fondations, étendre la surveillance et le contrôle exercés sur elles, adopter un régime complet de sanctions, mettre en place une coopération et une coordination effectives.

5.3.3 *Conformité avec la Recommandation spéciale VIII*

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
RS.VIII	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de sensibilisation des associations et fondations. • Absence de surveillance et contrôles limités à certaines opérations d'un montant minimum de 30 000 EUR. • Absence d'un régime de sanction complet. • Absence de coopération et de coordination organisées au niveau national.

6. COOPÉRATION NATIONALE ET INTERNATIONALE

6.1 *Coopération nationale et coordination (R.31)*

6.1.1 *Description et analyse*

1086. Le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme réserve une place importante à la CRF, de type judiciaire, ce qui facilite une coopération/coordination optimale entre la CRF, les autorités de poursuites et les autorités policières. En outre, la proximité des différents acteurs présents sur la place luxembourgeoise en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme de même que leur stabilité faciliteraient une coopération/coordination opérationnelle performante et efficace dans ces domaines.

1087. Cependant, il n'existait pas au moment de la visite sur place de mécanismes permettant de coopérer et de coordonner les actions et les politiques de l'ensemble des parties prenantes : autorités gouvernementales, CRF, autorités de poursuites pénales, autorités de surveillance et autres autorités compétentes. La coopération s'opérait de manière informelle par des contacts ponctuels et spontanés des personnes compétentes. Les autorités luxembourgeoises ont également fait part de l'existence de plateformes sectorielles (CSSF et CAA) et d'une plateforme récente et plus large, organisée autour du Ministère de la Justice mais qui ne paraissait pas encore vraiment opérationnelle, organisée et structurée. Cette plateforme a entretemps été élargie sous la co-présidence du Ministère de la Justice et du Ministère des Finances à tous les acteurs concernés par la LBC/FT, il s'agit du Comité de Prévention du Blanchiment et du Financement du Terrorisme, voir *infra*.

1088. Les représentants du Parquet indiquaient par exemple des contacts téléphoniques ou des consultations ponctuelles avec les représentants de la CSSF et du CAA, des organismes d'autorégulation (Institut des réviseurs d'entreprises, Ordre des experts-comptables, Chambre des notaires et Ordre des avocats) et du secteur privé (Association des banques et banquiers, Luxembourg ou Association luxembourgeoise des *compliance officers*) par exemple lors de l'élaboration des circulaires sectorielles sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

1089. Ainsi, en application des dispositions de l'article 15-5 de la LSA et 44-1 alinéa 2 de la LSF, le CAA et la CSSF coopèrent étroitement lorsque c'est nécessaire à l'accomplissement de leurs missions de surveillance prudentielle respectives et s'échangent toutes les informations essentielles ou utiles. De plus, les autorités ont indiqué une coopération entre la CRF et la CSSF concernant les infractions dans l'application de la LCB/FT par les professionnels.

1090. Une ébauche de coordination existe également en matière de circulaires anti-terroristes liées aux listes existant en la matière même si l'analyse du dispositif luxembourgeois en la matière a révélé de nombreuses défaillances.

1091. Le 9 juillet 2009, un comité de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme a été institué par un règlement ministériel. Ce comité est chargé de « *constituer une table ronde multidisciplinaire d'échanges sur les phénomènes du blanchiment et du financement du terrorisme ; contribuer à l'élaboration, à la coordination et à l'évaluation des politiques et stratégies nationales de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme ; assurer une diffusion adéquate des connaissances concernant la prévention du blanchiment et du financement du terrorisme* ». Il réunit l'ensemble des acteurs luxembourgeois impliqués ou intéressés par la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme : le ministre de la Justice et le ministre ayant la Place financière

dans ses attributions; les autorités de surveillance : CSSF et CAA ; la Cellule de renseignement financier ; les autorités de poursuites pénales : le Procureur général d'État et le Procureur d'État auprès du tribunal d'arrondissement de Luxembourg ; la Police et l'Administration des Douanes et Accises ; les associations du secteur privé : Association des banques et banquiers Luxembourg, Association des compagnies d'assurances, Association luxembourgeoise des fonds d'investissement, Association Luxembourgeoise des *compliance officers* ; les organismes d'autorégulation : Ordre des avocats à Luxembourg, Ordre des avocats à Diekirch, Chambre des notaires, Institut des réviseurs d'entreprises, Ordre des experts-comptables ; le Casino ; et la Chambre de commerce et la Chambre des métiers. Cette nouvelle structure peut en outre s'adjoindre des représentants ainsi que des experts d'autres entités publiques ou privées lorsque c'est opportun.

1092. Le comité peut :

« a) rechercher et proposer les mesures appropriées et nécessaires à une lutte efficace contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme suivant une approche globale et multidisciplinaire, tant au niveau national qu'international et aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé;

b) proposer des priorités et des mesures à mettre en œuvre dans le cadre de l'élaboration d'une politique nationale de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme;

c) faire le suivi des données relatives à la répression pénale, disciplinaire ou autre dans le domaine de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme;

d) contribuer à la diffusion d'informations relatives à la lutte contre le financement du terrorisme, notamment en soutenant la publication de documents y relatifs et en organisant, ou en soutenant, l'organisation de formations, séminaires ou autres événements similaires par des entités publiques et privées;

e) faire le suivi des groupes de travail qui traitent, au sein des différentes organisations internationales, du sujet de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

f) étudier l'efficacité des mesures et instruments de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, tout en assurant la coordination entre tous les organes ou organismes impliqués dans la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

g) émettre, sur demande ou de sa propre initiative, des avis et des recommandations sur toute question liée à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. »

1093. Il se réunit en tant que de besoin et au moins deux fois par an. Ce comité ayant été créé après la visite sur place, il est impossible d'en tester l'efficacité.

6.1.2 Recommandations et commentaires

1094. La création du comité de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme constitue un progrès important et devrait permettre à l'ensemble des parties prenantes de coordonner leurs actions de manière efficace. Toutefois, il n'apparaît pas que ce comité puisse permettre d'améliorer la coopération entre les autorités nationales compétentes dans la mesure où cette nouvelle structure se veut avant tout stratégique dans une approche globale de la matière. À ce sujet, l'intégration de la CRF dans le cadre du parquet est de nature à faciliter les échanges entre ces deux services, ce qu'il convient de mentionner en termes de coopération organique de ces autorités y compris les forces de police associées. Cependant, les autorités luxembourgeoises développent peu les autres formes potentielles de coopération susceptibles

d'exister au niveau national. De plus, en raison de sa création récente, l'efficacité du comité ne peut être testée. S'agissant des autres formes de coopération, elles sont essentiellement informelles. Leur efficacité n'a par conséquent pu être évaluée.

6.1.3 Conformité avec les Recommandations 31 et 32 (critère 32.1 uniquement)

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.31	PC	<ul style="list-style-type: none"> L'efficacité du comité de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme, de création récente, n'a pu être testée. Les mécanismes de coopération et de coordination opérationnelle étant essentiellement informels, leur efficacité n'a pu être évaluée.

6.2 Les Conventions et Résolutions spéciales des Nations Unies (R.35 & RS.I)

6.2.1 Description et analyse

1095. La Convention de Vienne a été approuvée par la loi du 17 mars 1992 qui modifie et complète la loi STUP et ratifiée par le Luxembourg le 29 avril 1992. La Convention de Palerme a été approuvée par la loi du 18 décembre 2007 et ratifiée par le Luxembourg en date du 12 mai 2008. La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme a été approuvée par la loi du 12 août 2003 et ratifiée par le Luxembourg le 5 novembre 2003.

1096. Les Conventions sont largement mises en œuvre. Toutefois, tant l'analyse de l'incrimination du blanchiment et du financement du terrorisme que des sanctions pénales qui peuvent être prononcées, ainsi que de la confiscation et les mesures provisoires de gel, blocage et saisie des biens et des mécanismes de coopération internationale ont montré des lacunes plus ou moins importantes desquelles il découle que l'application des Conventions n'est pas conforme. L'efficacité du dispositif luxembourgeois n'est en outre pas convaincante sur tous ces points.

1097. Il convient en particulier de rappeler qu'il subsiste un doute quant au fait que les comportements matériels du blanchiment de capitaux au Luxembourg permettent de couvrir ceux des Conventions concernées ; que les personnes morales ne peuvent être sanctionnées pénalement, sans qu'il y ait un principe fondamental du droit luxembourgeois qui l'interdise et que la politique criminelle luxembourgeoise en matière de blanchiment est telle, qu'en opportunité, cette infraction n'est que très rarement poursuivie au niveau national avec comme conséquence le très faible nombre de condamnations de ce chef. Il est renvoyé pour plus de détails à la partie du rapport relative à l'incrimination du blanchiment de capitaux au Luxembourg.

1098. De même, il doit être rappelé entre autre qu'au Luxembourg, le financement du terrorisme n'est pas incriminé en dehors de la commission d'un acte terroriste ; que tous les comportements visés par la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme ne sont pas incriminés au Luxembourg.

1099. Au niveau des sanctions pénales et outre ce qui a déjà été mis en évidence précédemment concernant l'efficacité du dispositif luxembourgeois de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, il ressort de l'analyse que les biens susceptibles de confiscation ne sont pas suffisamment larges ; que les mesures provisoires de gel, blocage et saisie visant les avoirs à confisquer sont insuffisantes et que les autorités compétentes ne disposent pas des pouvoirs nécessaires de nature à permettre de détecter et retracer l'origine des biens confisqués ou soupçonnés de constituer le produit d'un crime.

1100. Les mécanismes de coopération internationale de type entraide judiciaire et extradition sont mis en œuvre par la loi du 17 mars 1992, modifiée par la loi du 14 juin 2001 pour la Convention de Vienne et par la loi du 18 décembre 2007, laquelle renvoie pour certaines parties à la loi générale du 8 août 2000 pour les dispositions relatives à la coopération internationale de la Convention de Palerme. Les mécanismes de la Convention relatifs à l'extradition ne sont pas mis en œuvre par des dispositions spécifiques, c'est donc la loi générale du 20 juin 2001 sur l'extradition qui régit la matière au Luxembourg en l'absence d'autre instrument, y compris la loi du 17 mars 2004 sur le mandat d'arrêt européen (ci-après MAE). Les dispositions de la Convention sur le financement du terrorisme portant sur les mêmes sujets sont mises en œuvre par les mêmes lois, en l'absence de dispositions spécifiques.

1101. En ce qui concerne les Résolutions des Nations-Unies : le Luxembourg n'a adopté aucune mesure complémentaire aux règlements communautaires. Or tous les fonds et autres biens visés par les résolutions ne sont pas visés par les règlements ; les possibilités de gel en application de la S/RES/1373/2001 sont limitées aux personnes et entités non-communautaires désignées par le règlement 2580/2001. Le Luxembourg ne surveille pas et par conséquent ne sanctionne pas le non-respect des obligations de gel. En matière de confiscation, saisie et gel des autres avoirs terroristes, les mêmes critiques que celles faites plus haut sont applicables. De plus, il est apparu que le règlement 881/2002 a été annulé à l'encontre de plusieurs personnes et entités visées par la liste des Nations Unies bien que ses effets ont toutefois été provisoirement maintenus à leur encontre. Les recours portant sur des questions de principe en lien avec le respect des droits de l'homme, il apparaît que d'autres pourraient également à l'avenir obtenir l'annulation à leur égard du Règlement 881/2002. Enfin, l'équipe d'évaluation doute de l'efficacité du système et du caractère immédiat du gel des fonds et autres biens.

1102. Le Luxembourg a approuvé la Convention du Conseil de l'Europe de 1990 relative au blanchiment de capitaux, la recherche, la saisie et la confiscation des produits du crime par la loi du 14 juin 2001 et l'a ratifiée le 1^{er} janvier 2002. La Convention internationale contre la corruption du 9 décembre 2003 (Merida) a été approuvée et mise en œuvre par la loi du 1^{er} août 2007. Elle a été ratifiée par le Luxembourg le 6 novembre 2007.

6.2.2 *Recommandations et commentaires*

1103. Le Luxembourg devrait totalement mettre en œuvre les conventions de Vienne et de Palerme, la Convention sur le financement du terrorisme, ainsi que les Résolutions spéciales des Nations-Unies.

6.2.3 *Conformité avec la Recommandation 35 et la Recommandation spéciale I*

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.35	PC	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Convention de Vienne</u> : <ul style="list-style-type: none"> - L'infraction de blanchiment ne paraît pas couvrir le cas du déguisement - Les mesures de confiscation et de gel sont limitées aux biens ayant servi ou destinés à commettre une infraction appartenant au condamné ; il en est de même en matière de confiscation par équivalent qui est trop restrictive dans son champ d'application. - Insuffisance des mesures provisoires et des pouvoirs nécessaires à la confiscation, à la saisie et au gel efficaces des biens. • <u>Convention de Palerme</u> : <ul style="list-style-type: none"> - L'infraction de blanchiment ne couvre pas le cas du déguisement - Absence de responsabilité pénale des personnes morales - Les mesures de confiscation et de gel sont limitées aux biens ayant servi ou destinés à commettre une infraction appartenant au condamné ; il en est de même en matière de confiscation par équivalent qui est trop restrictive dans son champ d'application. - Insuffisance des mesures provisoires et des pouvoirs nécessaires à la confiscation, à la saisie et au gel efficaces des biens.

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		<ul style="list-style-type: none"> • <u>Convention sur le financement du terrorisme</u> : <ul style="list-style-type: none"> - Tous les actes de terrorisme visés par la Convention ne sont pas incriminés - L'infraction de financement du terrorisme ne couvre pas le financement d'individus ou de groupes terroristes en dehors de la commission d'un acte terroriste - Insuffisance des mesures provisoires et des pouvoirs nécessaires à la confiscation, à la saisie et au gel efficaces des biens.
RS.I	PC	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Convention sur le financement du terrorisme</u> : <ul style="list-style-type: none"> - Tous les actes de terrorisme visés par la Convention ne sont pas incriminés - L'infraction de financement de terrorisme ne couvre pas le financement d'individus ou de groupes terroristes en dehors de la commission d'un acte terroriste - Absence de responsabilité pénale des personnes morales • <u>Résolutions des Nations-Unies</u> <ul style="list-style-type: none"> - Tous les fonds et autres biens visés par les <u>Résolutions</u> ne sont pas visés par les règlements communautaires - Le gel en application de la S/RES/1373/2001 est limité aux personnes et entités non-communautaires désignées par le règlement 2580/2001. - Le règlement 881/2002 a été annulé en ce qui concerne plusieurs personnes et entités visées par la liste des Nations Unies. Ses effets ont toutefois été temporairement maintenus, mais il apparaît que d'autres pourraient également obtenir l'annulation à leur égard du Règlement. - Absence de procédures nationales afin (i) de compléter le dispositif communautaire et (ii) d'assurer la mise en œuvre efficace du dispositif. - Doutes sur l'efficacité du système et du caractère immédiat du gel des fonds et autres biens.

6.3 *Entraide judiciaire (R.36-38, RS.V)*

6.3.1 *Description et analyse*

Recommandation 36 et Recommandation spéciale V

1104. La loi du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale constitue le droit commun de l'entraide judiciaire en matière pénale, en l'absence de convention internationale ou de traités bilatéraux. Dans tous les cas, l'autorité compétente est le Procureur général d'État.

1105. Le Luxembourg est partie à plusieurs conventions multilatérales :

- la loi du 14 juin 2001 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, faite à Strasbourg, le 8 novembre 1990 et modifiant la loi du 17 mars 1992 portant approbation de la Convention de Vienne ;
- la loi du 18 décembre 2007 portant approbation de la Convention de Palerme. Cette loi met en œuvre les dispositions de la Convention en renvoyant à ses articles. Elle précise cependant que le Procureur général d'État est l'autorité chargée de traiter les demandes d'entraide et que certaines dispositions de la loi du 8 août 2000 s'appliquent, notamment sur les recours ;
- la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 et son Protocole additionnel du 17 mars 1978 ;

- le Traité d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas du 27 juin 1962 (Traité Benelux) ;
- la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985, signée à Schengen le 19 juin 1990 ;

1106. Des traités bilatéraux ont été signés respectivement avec l'Australie (en date du 24 octobre 1988) et avec les États-Unis (en date du 13 mars 1997). Il faut noter que la Convention sur le financement du terrorisme a été approuvée par le Luxembourg par la loi du 12 août 2003, cependant celle-ci n'organise pas l'entraide judiciaire en matière pénale dans le domaine du financement du terrorisme de sorte que c'est la loi générale qui s'applique.

Entraide judiciaire la plus large possible

1107. La Convention européenne d'entraide judiciaire, le Traité du Benelux et la loi du 14 juin 2001 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe de 1990 prévoient une large entraide judiciaire dans leurs dispositions. L'article 5, alinéa 4 de la loi du 14 juin 2001 précise à ce sujet que le juge d'instruction dispose des mêmes pouvoirs que ceux dont il dispose dans le cadre des procédures nationales pour l'exécution des demandes d'entraide judiciaire internationale. Le Traité d'entraide conclu avec les États-Unis est le plus détaillé et liste l'ensemble des actes couverts.

1108. L'article 1^{er} de la loi du 8 août 2000 est applicable aux demandes d'entraide judiciaire en matière pénale « *qui tendent à faire opérer au Luxembourg une perquisition, une saisie ou tout autre acte d'instruction présentant un degré de contrainte analogue* », sans que ceux-ci soient définis. Il convient de se référer au Code d'instruction criminelle pour obtenir la liste des actes relevant de la compétence du juge d'instruction, articles 49 et suivants du Code d'instruction criminelle. Voir également Recommandation 27, *supra*.

1109. Il apparaît donc que, explicitement, par référence à une liste d'actes couverts, ou implicitement par référence aux pouvoirs du juge d'instruction en matière d'actes coercitifs dont le détail est renseigné dans le Code d'instruction criminelle, l'entraide judiciaire en matière pénale proposée par le Luxembourg est large et susceptible de porter sur un éventail conforme de mesures d'assistance. Outre les actes qui relèvent de la compétence du seul juge d'instruction, le parquet est compétent pour poser les actes qui relèvent de la « petite entraide » et qui ne requièrent pas en tant que tels la saisine du juge d'instruction.

1110. L'article 7 de la loi dispose que les demandes d'entraide judiciaire doivent être « *traitées comme affaires urgentes et prioritaires. L'autorité requise informe l'autorité requérante de l'état de la procédure et de tout retard* ». Lors de la visite sur place, les autorités luxembourgeoises ont fait état d'un rôle de garde des magistrats instructeurs pour le suivi et l'exécution des demandes d'entraide. Les autorités du Luxembourg ont expliqué que les actes coercitifs ordonnés par le juge d'instruction sont exécutés par une section spéciale du Service de police judiciaire qui, si besoin est, peut être renforcée par une cellule d'appui et, pour les demandes d'entraide en matière de blanchiment ou de financement du terrorisme, par la section anti-blanchiment du Service de Police Judiciaire.

1111. Par ailleurs, les autorités nationales ont exposé que dans un souci d'efficacité, une réponse positive était réservée aux demandes d'entraide dites « ouvrables », c'est-à-dire formulée de façon générale, afin, dans la mesure du possible, d'assurer un transfert d'informations maximales, y compris portant sur des éléments induits ou découlant des premiers renseignements récoltés, ce qui n'a toutefois pas pu être vérifié en pratique. La situation spécifique de la CRF, partie intégrante du parquet, faciliterait des transferts de données à ce niveau. Des recherches générales ne semblent toutefois pas envisageables, en particulier au niveau bancaire.

1112. L'équipe d'évaluation s'interroge sur la capacité des autorités luxembourgeoises à traiter les demandes d'entraide introduites comme prioritaires en pratique et ce, vu leur nombre important, les délais dans lesquels il est satisfait en moyenne à ces demandes et les procédures de recours pouvant être mises en œuvre sur base des textes légaux. À cet égard, il convient de noter qu'aucune statistique spécifique au blanchiment n'a pu être fournie par le pays afin d'évaluer précisément la situation en la matière. Il y a lieu d'ajouter qu'il résulte du dispositif national qu'en cas de mesure visant une institution financière et le compte d'un client, la banque reçoit une notification de l'exécution de l'acte, à savoir une ordonnance de perquisition, et est tenue d'en informer le client afin de lui permettre de mettre en œuvre les recours légaux. La question ultérieure de la saisie des avoirs en compte se pose dès lors en termes d'efficacité.

1113. Les mesures urgentes de saisie d'avoirs sont exécutées sans délai et sont suivies des mesures moins urgentes de saisie des documents. Dans les affaires de blanchiment et/ou de financement du terrorisme, un gel des avoirs sur instruction de la CRF peut être mis en place pour une durée de trois mois, en attendant l'exécution de la demande d'entraide par le juge d'instruction.

1114. Il y a lieu de préciser que dans la mesure où l'incrimination luxembourgeoise tant du blanchiment de capitaux que du financement du terrorisme présente des lacunes ayant pour effet de ne pas permettre, dans tous les cas, des poursuites conformes aux critères du GAFI, cette situation porte préjudice à la capacité du Luxembourg à fournir une coopération judiciaire internationale adéquate et la plus large possible, la double incrimination étant requise pour satisfaire à une demande d'assistance. Le Luxembourg apprécie dans chaque cas, si une qualification pénale est susceptible d'être retenue en droit luxembourgeois.

1115. Le fait que les mesures provisoires pouvant être mises en œuvre en vue d'une confiscation ultérieure sont relativement limitées a également des effets au niveau du champ d'action du Luxembourg dans le cadre de l'exécution d'une demande d'entraide. Voir également les Recommandations 27 et 28, *supra*.

1116. Enfin, la nécessité de devoir recourir à des mesures coercitives telles que des perquisitions pour l'exécution de demandes d'entraide visant à obtenir des documents bancaires ou à identifier des actifs comme éléments de preuve notamment implique le passage de la « petite entraide » relevant de la compétence du parquet à la saisine d'un juge d'instruction qui implique une procédure plus lourde et de nature à limiter en pratique l'efficacité et la rapidité des mesures d'assistance offertes par les autorités luxembourgeoises. Les autorités du Luxembourg ont indiqué que le délai moyen d'exécution des demandes d'entraide judiciaire est de 6 mois, ce qui paraît relativement long. L'existence de plusieurs recours pouvant être introduits par les parties intéressées, même s'ils sont tous jugés en même temps, et outre le contrôle des autorités nationales, ne permettent pas de considérer que le dispositif est efficace en la matière, en l'absence de données statistiques spécifiques (chiffres absolus). Des statistiques globales en matière d'entraide judiciaire font apparaître qu'un peu plus de 5% des demandes d'entraide font l'objet de recours. Aucune statistique ciblée sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme n'est disponible à cet égard.

Conditions des demandes

1117. Il convient de noter que compte tenu des lacunes mises en évidence dans le cadre de l'incrimination du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et de l'exigence de double incrimination, le Luxembourg se trouve dans l'impossibilité de donner suite sous certains aspects aux demandes d'assistance.

1118. Le Luxembourg apprécie dans chaque cas, sur base d'un exposé sommaire, si une qualification pénale est susceptible d'être retenue en droit luxembourgeois, ce qui suppose de vérifier notamment le

champ de la qualification retenue. Par ailleurs, concernant la saisie d'avoirs au Luxembourg, la jurisprudence nationale de laquelle il résulte qu'un lien précis doit être établi entre l'infraction sous-jacente et les avoirs blanchis n'exclut pas des difficultés de mise en œuvre de l'entraide à ce sujet.

1119. Même si elle est d'application subsidiaire, en l'absence d'un instrument international, il convient de mentionner les dispositions de la loi nationale du 8 août 2000 qui porte sur le dispositif luxembourgeois en la matière. Dans tous les cas, l'entraide judiciaire peut être refusée lorsque l'infraction est considérée au Luxembourg comme une infraction politique ou une infraction connexe à une infraction politique et lorsque l'exécution de la demande est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels du Luxembourg.

1120. En outre, le Luxembourg exige la double incrimination (double punissabilité des faits) comme condition pour accorder l'entraide judiciaire en matière pénale avec un critère de seuil de peine minimum à remplir pour qu'il puisse être réservé une suite favorable aux demandes introduites au niveau national. Ce seuil varie en fonction du cadre légal dans lequel s'inscrit la requête.

1121. Ainsi, la loi sur l'entraide judiciaire en matière pénale prévoit que le fait à l'origine de la demande doit recevoir la qualification de crime ou de délit, punissable d'une peine privative de liberté d'un maximum d'au moins un an en application de la loi du Luxembourg et de l'État requérant et que la personne faisant l'objet de la demande ne doit pas être jugée au Luxembourg pour le même fait. Outre la qualification pénale des faits, le Luxembourg impose que l'action publique ne doit être prescrite dans aucun des deux pays. Enfin la mesure sollicitée doit pouvoir être prise en vertu du droit luxembourgeois par les autorités judiciaires à des fins de recherches ou de poursuites comme s'il s'agissait d'une affaire interne analogue.

1122. La loi sur l'entraide judiciaire en matière pénale dispose également que la demande peut être refusée lorsqu'il est « *prévisible que les moyens à mettre en œuvre ne sont pas aptes à réaliser l'objectif visé à la demande d'entraide ou vont au-delà de ce qui nécessaire pour l'atteindre* ». La loi du 14 juin 2001 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe comporte des cas de refus similaires.

1123. Outre ces exclusions expresses tenant aux qualités de la demande, la loi du 8 août 2000 indique que la requête doit respecter sous peine de refus, des conditions liées notamment à son fondement et au respect des droits de la défense. Enfin, le Luxembourg impose que les demandes qui lui sont adressées soient en français, en allemand ou en anglais.

1124. Le traité d'entraide judiciaire signé avec les États-Unis prévoit que l'entraide est accordée sans égard quant à la question de savoir si les faits constituent une infraction en droit luxembourgeois (sauf lorsqu'un mandat de perquisition et de saisie est nécessaire), y compris de nature fiscale. En ce qui concerne les infractions fiscales, voir également infra. Le Traité exclut expressément les infractions militaires, les infractions dont la peine minimale est inférieure ou égale à un an, les cas dans lesquels les personnes ont été sanctionnées, ou acquittées, dans l'État requis pour les mêmes faits et impose les formes et le contenu des demandes.

Double incrimination – Recommandation 37

1125. Le Luxembourg exige pour les demandes d'entraide impliquant l'exécution de mesures contraignantes, que la condition de double incrimination s'applique en ce sens qu'il faut une double punissabilité des faits, quelle qu'en soit la qualification juridique. Un critère de seuil de peines est prévu à ce niveau et qui diffère en fonction du cadre dans lequel est faite la demande. Les faits doivent être punissables d'une peine maximale privative de liberté d'au moins 6 mois pour les demandes faites dans le cadre de la Convention d'application des Accords de Schengen et du traité Benelux. Elle est portée à un an

pour les demandes faites dans le cadre de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et de la loi sur l'entraide judiciaire en matière pénale (article 5.2).

1126. La double incrimination / punissabilité des faits s'apprécie au moment de la réception de la demande d'entraide et non à la date des faits à la base de cette demande, sans considération des différences techniques qu'il peut y avoir entre la loi luxembourgeoise et celle de l'État requérant. Elle n'est pas requise pour les demandes ne nécessitant pas d'actes coercitifs, dans le cadre des demandes d'entraide judiciaire faites sur la base de la loi du 14 juin 2001 (Conventions du Conseil de l'Europe et de Vienne). Il convient toutefois de mentionner qu'il n'y a pas eu de demandes d'entraide en matière de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ne comportant pas de mesures coercitives. Il faut rappeler à ce sujet que l'obtention de documents bancaires nécessite une ordonnance de perquisition au Luxembourg.

1127. L'exigence de la double incrimination / double punissabilité des faits comme condition pour accorder l'entraide judiciaire constitue un obstacle potentiel pour le Luxembourg dans la mesure où des lacunes ont été mises en évidence dans l'incrimination des infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, et leur mise en œuvre.

Procédures

1128. En application des dispositions de la loi sur l'entraide judiciaire, l'autorité compétente est le Procureur général d'État du Luxembourg. Les demandes d'entraide judiciaire peuvent être adressées immédiatement aux autorités judiciaires ou au ministre de la Justice, qui transmettent la demande au Procureur général d'État dans les meilleurs délais, sans que ceux-ci soient encadrés. En cas d'urgence cependant et lorsque les faits à l'origine de la demande sont graves, les autorités judiciaires peuvent procéder aux instructions nécessaires. La gravité des faits n'est pas définie, mais l'urgence vise en particulier le risque de déperissement de la preuve.

1129. L'article 2(4) prévoit sans toutefois fixer de délai que, après examen, « le procureur général d'État transmet [la demande] aux autorités judiciaires pour exécution s'il estime qu'aucune raison ne s'y oppose ». Plusieurs recours sont possibles à l'encontre des actes pris en exécution d'une demande d'entraide judiciaire:

- Le recours en nullité peut être introduit par la personne visée par la demande et tout tiers justifiant d'un intérêt légitime. Il doit être introduit dans un délai de 10 jours à compter de la notification de l'acte attaqué à la personne auprès de laquelle la mesure ordonnée est exécutée (article 8 de la loi sur l'entraide judiciaire).
- Les tiers détenteurs et autres ayants droit peuvent s'opposer à la transmission des objets ou documents saisis à l'État requérant en déposant une requête en ce sens dans un délai de 10 jours à compter de la notification de l'ordonnance de saisie à la personne auprès de laquelle la mesure est exécutée. La transmission des objets et documents saisis doit dans tous les cas obtenir l'accord de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement ou la saisie a eu lieu (article 9). La chambre du conseil peut ordonner la restitution des objets et documents qui ne se rattachent pas directement aux faits à l'origine de la demande.
- En cas de requête en nullité ou/et de demande de restitution, les parties requérantes et leurs conseils doivent être convoquées au moins huit jours avant l'audience. L'audience contradictoire n'est pas publique. Les décisions de la chambre du conseil sont notifiées aux domiciles élus des parties et ne sont exécutoires qu'à l'expiration du délai d'appel. Le procureur général d'État et le procureur d'État peuvent faire appel, respectivement dans un délai de 10 et 3 jours à compter de la notification. Les requérants ont également un délai de 3 jours pour interjeter appel à compter

de la notification de la décision de la chambre. Les délais d'évocation ne sont pas indiqués, mais l'évocation est obligatoire si l'affaire est en état. L'audience n'est pas publique. La décision de la chambre du conseil de la cour d'appel est immédiatement exécutoire car le pourvoi en cassation n'est pas admis. Par dérogation à la procédure décrite, le président de la chambre du conseil peut sur réquisition du Procureur d'État autoriser la transmission sans délai à l'État requérant lorsqu'il existe des indices graves et concordants que le déroulement de la procédure prévue risque de mettre en danger l'intégrité physique ou psychique d'une personne.

1130. Les demandes d'entraide formulées sur la base de la loi du 14 juin 2001 peuvent faire l'objet des mêmes recours.

1131. Les commissions rogatoires et décisions étrangères dans le cadre des demandes formulées sur la base des autres instruments internationaux (Traité du Benelux, accords de Schengen et loi du 14 juin 2001) sont exécutées comme s'il s'agissait de mesures nationales.

1132. Il est renvoyé à ce qui a déjà été dit précédemment concernant les implications de la notification des actes visés par les demandes d'entraide en vue de permettre aux parties d'introduire les recours dont question ci-dessus. Le moment où interviennent la notification et la portée des recours semble de nature à influencer sur l'efficacité du dispositif luxembourgeois en matière de coopération judiciaire.

Questions fiscales

1133. La loi du 8 août 2000 prévoit également qu'est refusée toute demande d'entraide ayant « *trait à des infractions en matière de taxes et d'impôts, de douanes ou de change, en vertu de la loi luxembourgeoise* », sauf convention internationale contraire. L'utilisation de l'expression « ayant trait » a un champ très large et couvre également les cas visés par le critère 36.4 des recommandations du GAFI en vertu duquel le fait que l'infraction est également considérée comme portant sur des questions fiscales ne doit pas entraîner le refus d'une demande d'assistance. Elle vise des situations où l'infraction, sans être purement fiscale, a des implications ou des aspects fiscaux. Il en ressort que dans le cadre de la loi du 8 août 2000, une demande d'entraide fondée sur une infraction, qui constitue une infraction sous-jacente à celle de blanchiment de capitaux dans les deux pays, peut être refusée au motif que l'infraction, sans être une infraction fiscale, a trait à une infraction fiscale. Ainsi, le Luxembourg peut refuser d'accorder son aide au motif que la demande d'entraide porte sur des questions fiscales. Cette situation doit être relevée même si la loi du 8 août 2000 n'est que d'application subsidiaire en l'absence d'instruments internationaux dérogatoires sur ce point.

1134. Par ailleurs, une réserve a été faite par le Luxembourg au Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire de 1978 dont l'article premier visait à ne pas exercer le droit de refuser l'entraide pour le seul motif que la demande se rapporte à une infraction considérée comme une infraction fiscale. Cette réserve limite le champ du Protocole sur ce point aux infractions fiscales qui constituent une escroquerie en matière d'impôts. Les documents transmis dans ce cadre ne pouvant en outre être utilisés que dans les limites et pour les infractions pour lesquelles l'entraide a été accordée. L'entraide judiciaire est également refusée en vertu de la loi du 14 juin 2001 lorsque les faits à l'origine de la demande constituent une infraction fiscale. Ces éléments semblent indiquer qu'*a contrario*, la portée de la disposition contenue dans la loi du 8 août 2000 est plus large et vise également les questions fiscales accessoires. Ainsi, il ressort d'une décision fournie par les autorités luxembourgeoises qu'en vertu de la Convention européenne d'entraide de 1959, une demande d'entraide portant sur des questions fiscales accessoires a été satisfaite après que le pays se soit engagé à ne pas utiliser les données qui lui seraient transmises dans le cadre de la procédure pour la poursuite d'infractions fiscales et ce, même à titre accessoire. Outre ce qui a été dit, cette décision indique que l'efficacité du dispositif national n'est pas

pleinement assurée par ce biais dès lors qu'en pratique les données échangées ne peuvent être utilisées que de manière limitative.

1135. Il convient toutefois de souligner que lors de la visite sur place les autorités judiciaires ont fait part à l'équipe d'évaluation de leur attitude proactive en matière d'entraide judiciaire portant sur le blanchiment provenant de la fraude fiscale en essayant de donner une réponse positive à ces demandes, en utilisant toutes les possibilités offertes par la loi nationale et en particulier l'incrimination du blanchiment de capitaux liés à la fraude fiscale commis dans le cadre d'une association ou d'une organisation criminelle.

Secret professionnel

1136. Lorsque la demande d'entraide judiciaire en matière pénale nécessite une perquisition ou une saisie, celles-ci étant ordonnées par un juge d'instruction, le secret bancaire qui s'apparente à un véritable secret professionnel ne peut être opposé (articles 65 et 33 du Code d'instruction criminelle). L'existence d'un secret professionnel fort et strictement encadré mérite d'être mentionné dans l'analyse de l'exécution des demandes d'entraide judiciaire en matière pénale dès lors qu'il nécessite la saisine d'un juge d'instruction et la délivrance d'une ordonnance de perquisition pour passer outre la confidentialité et se faire remettre des documents bancaires notamment, mesure majeure en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. Voir également Recommandation 4 pour la description des dispositions relatives au secret bancaire. Il est renvoyé par ailleurs aux procédures de recours et à la notification des actes à poser aux institutions financières visées par les mesures à exécuter afin que celles-ci informent leurs clients des recours qu'ils peuvent mettre en oeuvre, ce qui laisse l'équipe d'évaluateurs perplexe.

Pouvoirs des autorités de poursuite

1137. Les autorités de poursuite et d'instruction disposent pour l'exécution des demandes d'entraide internationale des mêmes pouvoirs que ceux dont elles disposent dans le cadre de procédures nationales. Cela apparaît expressément à l'article 5 alinéa 4 de la loi du 14 juin 2001 pour ce qui est des pouvoirs d'instruction. Voir également Recommandation 28, *supra*.

Conflits de compétence

1138. Le Luxembourg ne dispose pas de mécanismes spécifiques aux demandes d'entraide permettant de déterminer dans l'intérêt de la justice le lieu de saisine le plus approprié pour la poursuite des personnes mises en cause dans les affaires de blanchiment susceptibles de faire l'objet de poursuites dans deux ou plusieurs pays.

1139. Pour déterminer sa propre compétence, le Luxembourg se repose sur les dispositions de l'article 7-2 du Cici selon lequel « *est réputée commise sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg toute infraction dont un acte caractérisant un de ses éléments constitutifs a été accompli au Grand-Duché de Luxembourg* », ceci étant toutefois insuffisant pour répondre aux objectifs du critère.

1140. Les autorités luxembourgeoises ont également informé l'équipe d'évaluation d'une coordination systématique avec les autorités judiciaires des États concernés et d'une pratique récurrente visant à regrouper les poursuites par la dénonciation de procédures vers les autorités judiciaires de l'État qui conduit la procédure pénale relative à l'infraction primaire.

1141. Ces mécanismes de l'entraide judiciaire et de la dénonciation aux fins de poursuites sont complétés par l'existence d'instances de coordination au niveau européen : le réseau judiciaire européen et Eurojust.

Entraide judiciaire en matière de lutte contre le financement du terrorisme

1142. C'est la loi sur l'entraide judiciaire qui s'applique aux demandes portant sur la lutte contre le financement du terrorisme, puisque le Luxembourg n'a pas pris d'autres mesures de mise en œuvre par la loi du 12 août 2003 approuvant la Convention sur le financement du terrorisme. En outre, les défaillances identifiées concernant la Recommandation Spéciale II portant sur l'incrimination du financement du terrorisme limitent les possibilités de fournir l'entraide aux États requérants en raison de l'exigence par le Luxembourg de la double incrimination.

Recommandation 38

1143. La loi du 17 mars 1992 portant approbation de la Convention de Vienne a été modifiée par la loi du 14 juin 2001 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe de 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime. C'est cette loi qui s'applique en la matière.

1144. L'article 6 prévoit, outre les conditions formelles et les causes de refus des demandes, qu'une décision de confiscation prononcée par une juridiction étrangère est exécutée par le Luxembourg dans les conditions suivantes :

- la décision de confiscation étrangère doit être fondée sur un jugement de condamnation ;
- elle doit être définitive et doit demeurer exécutoire selon la loi de l'État requérant ;
- les droits de la défense doivent avoir été respectés ;
- la peine ne doit pas être prescrite ;
- les faits sur lesquels portent la condamnation doivent être constitutifs d'une ou de plusieurs infractions sous-jacentes visées par le code pénal ou la LSTUP ;
- les biens confisqués doivent être de la nature de ceux visés à l'article 32-1 du code pénal ou de l'article 8-2 de la LSTUP.

1145. La loi du 8 août 2000 est par ailleurs applicable aux demandes tendant à faire effectuer au Luxembourg « *une saisie, une perquisition ou tout autre acte d'instruction présentant un degré de contrainte analogue* », lorsqu'elles émanent d'un pays qui n'est pas lié au Luxembourg par une convention internationale. Ces conditions et principales dispositions sont décrites ci-dessus.

1146. En matière d'identification, de gel, de saisie ou de confiscation, les autorités luxembourgeoises ont indiqué que les demandes d'entraide doivent contenir des éléments suffisamment précis que pour permettre l'identification d'un établissement bancaire déterminé concerné par la mesure coercitive requise. Il en résulte que la recherche générale portant sur l'identification d'avoirs au Luxembourg ne semble pas pouvoir être envisagée positivement.

1147. L'article 32-1 du code pénal sur la confiscation spéciale en matière de blanchiment renvoie aux biens de toute nature, corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, ainsi que les actes juridiques ou documents attestant d'un titre ou d'un droit sur un bien, biens formant l'objet ou le produit, direct ou indirect d'une infraction ou constituant un avantage patrimonial quelconque tiré de l'infraction, y compris les revenus de ces biens ; aux biens qui ont servi ou qui ont été destinés à commettre l'infraction, quand la propriété en appartient au condamné; aux biens qui ont été substitués, y compris les revenus des biens

substitués, et aux biens dont la propriété appartient au condamné et dont la valeur monétaire correspond à celle des biens formant l'objet ou le produit direct ou indirect de l'infraction, y compris les revenus des biens substitués. L'article 8-2 de la LSTUP vise les biens dont la propriété appartient au condamné qui auront été acquis au moyen du produit de l'infraction ou dont la valeur monétaire correspond à celle dudit produit et les revenus produits par les biens saisis et confisqués. Les procédures d'exéquatur des décisions étrangères de confiscation sont réglementées par les lois du 17 mars 1992, du 14 juin 2001 et du 1^{er} août 2007 relative à la confiscation.

1148. La Décision 2007/845/JAI du Conseil du 6 décembre 2007 relative à la coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs des États membres en matière de dépistage et d'identification des produits du crime ou des autres biens en rapport avec le crime est également en cours de mise en œuvre au Luxembourg. Le projet de règlement ministériel confirme que le Procureur d'État près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg fait office de bureau de recouvrement des avoirs criminels. Un magistrat sera le représentant du Luxembourg auprès du réseau CARIN, réseau informel des correspondants en matière de recouvrement d'avoirs criminels⁴⁵.

1149. Les représentants des autorités luxembourgeoises ont indiqué sans autre précision que des mécanismes de coordination existent soit en bilatéral, soit en ayant recours au réseau judiciaire européen ou à Eurojust, sur base des dispositions légales susvisées.

1150. La loi du 17 mars 1992 a institué le « *Fonds de Lutte contre le Trafic des Stupéfiants* » qui gère les avoirs confisqués en cette matière. Sa mission consiste à « *favoriser l'élaboration, la coordination et la mise en œuvre de moyens de lutter contre le trafic des stupéfiants, contre la toxicomanie ainsi que contre tous les effets directs et indirects liés à ces pratiques illicites* ». Pour cela, il « *dispose de l'autonomie financière et est alimenté par tous les biens meubles et immeubles, divis et indivis, confisqués en application de l'article 8-2 de la loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie, ainsi que de l'article 5, paragraphe 4, de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne, le 20 décembre 1988. Ces biens confisqués, ainsi que tous les produits de ces biens nés après la confiscation, sont transférés au Fonds qui en devient propriétaire, sans préjudice d'un éventuel partage d'avoirs conformément à l'article 3 (6), dernier alinéa* ». Il n'existe pas d'organisme de gestion des actifs saisis ou confisqués suite à une condamnation pour des infractions autres que celle de la LSTUP.

1151. Le partage des avoirs est prévu à l'article 9 de la loi modifiée du 14 juin 2001 qui dispose que « *le jugement ordonnant l'exécution de la décision de confiscation étrangère entraîne le transfert, à l'État luxembourgeois, de la propriété des biens confisqués, sauf s'il en est convenu autrement avec l'État requérant ou si, dans un cas donné, un arrangement intervient entre le Gouvernement luxembourgeois et le Gouvernement de l'État requérant* ». Une disposition similaire existe dans la loi du 17 mars 1992, ainsi qu'à l'article 668 du Code d'instruction criminelle.

1152. Entre les États membres de l'Union européenne, la Décision cadre 2006/783/JAI du Conseil du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation étrangères, trouve application sans qu'un accord spécifique, au cas par cas, soit nécessaire. En effet, l'article 16 dispose que si le montant recouvré en application de la décision de confiscation est inférieur à 10 000 EUR, ou à l'équivalent de ce montant, le montant revient à l'État d'exécution. Dans les autres cas, 50% du montant recouvré en application de la décision de confiscation sont transférés par l'État d'exécution à l'État d'émission.

⁴⁵ Par décision du 5 octobre 2009, le Ministre de la Justice a désigné le Parquet de Luxembourg pour assurer cette mission.

1153. En dehors des demandes utilisant les canaux des conventions et en matière de financement du terrorisme, les mécanismes d'entraide judiciaire sont ceux prévus par la loi sur l'entraide judiciaire. Celle-ci vise la saisie, la perquisition ou tout autre acte d'instruction présentant un degré de contrainte analogue, sans que ceux-ci soient définis. Il ressort des éléments décrits ci-dessus que le champ des actes susceptibles d'être posés dans ce cadre est large. Pour ce qui est purement du financement du terrorisme, il n'existe pas de mécanismes de coordination, de fonds de gestion des actifs saisis, ni de disposition autorisant le partage des actifs confisqués. Les éléments relatifs à l'incrimination de l'infraction de blanchiment et du financement du terrorisme de même que les lacunes mises en évidence au sujet des mesures provisoires et de la confiscation des avoirs ont un impact sur la capacité du Luxembourg de coopérer adéquatement en la matière.

Entraide judiciaire en matière de blanchiment (2006-2008)

	2006	2007	2008
Nombre de demandes d'entraide reçues par le Luxembourg en matière de LBC	36	40	35
- acceptée	31	26	13
- refusée	1	0	0
- en cours d'exécution	7	14	22
Montants gelés, saisis, confisqués	14 991 268,11 EUR	1 146 821,59 EUR	66 156 580,11 EUR

Entraide judiciaire en matière de financement du terrorisme (2006-2008)

	2006	2007	2008
Nombre de demandes d'entraide reçues par le Luxembourg en matière de FT	2	3	5
- acceptée	2	3	3
- refusée	0	0	0
- en cours d'exécution			2
Montants gelés, saisis, confisqués	0	398 027 EUR	1 604 730 EUR et 9 758 365 francs suisses

1154. Le Luxembourg n'a pas indiqué, que ce soit en matière de LBC ou de FT, le nombre de demandes qu'il a effectuées.

Partage :

Année	Pays	Montant total	Montant de chaque pays
2006	Canada	1 159 752,80 €	579 876,40 €
	États-Unis	11 366 655,66 €	5 683 132,67 €
2007	-	0	0
2008	Allemagne	120 937,06 €	60 468,53 €

6.3.2 Recommandations et commentaires

1155. La loi du 8 août 2000, qui s'applique en l'absence de Conventions et de traités internationaux, couvre explicitement les actes de « *perquisition, de saisie ou tout autre acte d'instruction présentant un degré de contrainte analogue* », sans que ceux soient définis ou listés. Outre le fait que certains instruments internationaux prévoient explicitement une entraide large, basée sur les pouvoirs du juge d'instruction, il ressort des explications fournies que la loi du 8 août 2000 permet au Luxembourg de satisfaire à une demande d'assistance par l'exécution d'une multitude d'actes et de manière conforme aux critères du GAFI. Les procédures sont bien détaillées mais offrent des possibilités non négligeables en

termes de recours susceptibles de retarder déraisonnablement ou d'empêcher l'assistance. Les délais d'exécution sont par ailleurs relativement longs.

1156. Le Luxembourg exclut *sensu stricto* toute coopération dès lors que le fait à l'origine de la demande « *a trait* » ou constitue une infraction fiscale de sorte que l'entraide n'est pas accordée, y compris portant sur des questions fiscales accessoires. De plus, le secret bancaire s'apparente à un véritable secret professionnel qui ne peut être levé qu'à l'intervention d'un juge d'instruction, par le biais d'une ordonnance de perquisition ou de saisie. De même, ce secret impose aux institutions financières d'informer les clients concernés par la mesure de perquisition ou de saisie, ce qui n'est pas négligeable.

1157. Les pouvoirs d'instruction et de poursuites sont les mêmes que ceux à disposition des autorités compétentes dans le cadre d'affaires purement nationales. Concernant le règlement des conflits de compétence, les règles générales déterminant la compétence des tribunaux luxembourgeois sont applicables en la matière. En outre, une coordination serait systématiquement organisée avec le pays requérant et la politique du Luxembourg en matière de LBC/FT consiste à privilégier la dénonciation des faits de blanchiment aux autorités de l'État en charge des poursuites relatives à l'infraction sous-jacente. Par ailleurs, il est fait référence aux instances de coordination au niveau européen.

1158. Le Luxembourg requiert, comme condition à l'entraide judiciaire, la double punissabilité des faits, associée à des seuils de peines minimales. Ces seuils sont de 6 mois ou 1 an, selon l'instrument à la base de la demande. Cette exigence tombe lorsque pour les demandes faites en application de la loi du 14 juin 2001 (Convention de Vienne et du Conseil de l'Europe), à l'égard des demandes n'impliquant pas d'actes coercitifs. Les faits sont examinés sans considération de la qualification juridique retenue par l'État demandeur mais pour autant qu'une qualification puisse être retenue par le Luxembourg.

1159. Pour ce qui est des demandes en matière de financement du terrorisme, c'est la loi générale du 8 août 2000 qui s'applique puisque celle du 12 août 2003 approuvant la Convention sur le financement du terrorisme ne met pas en œuvre les dispositions relatives à la coopération internationale. Les défaillances identifiées dans la loi du 8 août 2000 doivent dès lors également être relevées. Enfin, la condition de double incrimination a un impact sur l'entraide qui peut être accordée puisque le Luxembourg n'a pas mis en œuvre de manière satisfaisante la RS.II.

1160. En ce qui concerne les actifs saisis/confisqués, le fonds de gestion des avoirs est limité au trafic de stupéfiants. Les mécanismes de coordination des initiatives en la matière sont prévus via le réseau judiciaire européen et une décision du Conseil du 6 décembre 2007 est en outre en cours de mise en œuvre à ce niveau. Le partage des biens s'organise sur base des lois du 17 mars 1992, du 14 juin 2001 et de l'article 668 du Cici et entre États membres, sur base de la Décision cadre 2006/783/JAI. En matière de financement du terrorisme, rien de spécifique n'a été prévu de sorte que ce sont les mêmes règles qui s'appliquent pour autant qu'elles soient transposables.

1161. D'une manière générale, les lacunes mises en évidence concernant les Recommandations 1, 2 et 3 ainsi que les Recommandations spéciales I, II et III ont des implications sur la capacité du Luxembourg à coopérer adéquatement.

6.3.3 Conformité avec les Recommandations 36 à 38 et la Recommandation spéciale V

	Notation	Résumé des raisons (propres à la section 6.3) justifiant la notation globale de la conformité
R.36	LC	<ul style="list-style-type: none"> L'exigence de la double incrimination limite les possibilités du Luxembourg d'accorder l'entraide en raison des lacunes identifiées concernant l'infraction de blanchiment et de financement du terrorisme.

	Notation	Résumé des raisons (propres à la section 6.3) justifiant la notation globale de la conformité
		<ul style="list-style-type: none"> Le secret professionnel et les procédures de notification/recours peuvent porter préjudice à l'efficacité de la réponse fournie aux demandes La loi du 8 août 2000 relative à la coopération en matière pénale ne permet pas de coopérer sur des questions fiscales accessoires et d'une manière générale, les données échangées ne peuvent pas être utilisées à des fins fiscales, mêmes accessoires Les délais d'exécution paraissent relativement longs (6 mois)
R.37	C	
R.38	LC	<ul style="list-style-type: none"> Le fonds de gestion des actifs saisis est limité au trafic des stupéfiants L'exigence de double incrimination limite les possibilités du Luxembourg de geler, saisir et confisquer en raison des défaillances identifiées dans les incriminations et la mise en œuvre de la Recommandation 1 et de la Recommandation spéciale II. Il en est de même des défaillances identifiées concernant la R3 et RSIII.
RS.V	PC	<ul style="list-style-type: none"> Les défaillances identifiées sous les Recommandations 36 et 38 sont également applicables dans le cadre de la Recommandation spéciale V. L'exigence de la double incrimination limite les possibilités du Luxembourg d'accorder l'entraide, de geler, saisir et confisquer en raison des lacunes identifiées concernant l'incrimination et la mise en œuvre des Recommandations spéciales II et III. Il n'existe pas de mécanisme de coordination spécifique, ni de fonds ou de procédures de partage des actifs saisis.

6.4 Extradition (R.37, 39, RS.V)

6.4.1 Description et analyse

1162. La loi du 20 juin 2001 sur l'extradition s'applique en l'absence de conventions internationales. Ces conventions sont les suivantes : Conventions établies sur la base de l'article K3 du Traité sur l'Union européenne, relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les membres de l'UE de 1995 et 1996, la Convention européenne sur l'extradition de 1957 et son Protocole additionnel de 1975, ainsi que le Traité bilatéral conclu avec les États-Unis le 1er octobre 1996. La loi du 18 décembre 2007 portant approbation de la Convention de Palerme, la loi du 14 juin 2001 approuvant la Convention du Conseil de l'Europe de 1980 et modifiant la loi du 17 mars 1992 approuvant la Convention de Vienne ainsi que la loi du 12 août 2003 approuvant la Convention sur le financement du terrorisme sont silencieuses sur l'extradition demandée sur la base de ces Conventions.

1163. Outre la loi du 20 juin 2001, la loi du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre les États membres de l'UE régissent l'extradition au Luxembourg.

1164. La loi sur l'extradition pose plusieurs conditions: la première est la réciprocité. En effet, l'article 2 dispose que le ministre de la Justice du Luxembourg peut accorder l'extradition à un État étranger qui en fait la demande à charge de réciprocité. La deuxième est la double incrimination / punissabilité. En effet, la

loi requiert que les faits à l'origine de la demande soient punis au Luxembourg et dans l'État requérant d'une peine de privation de liberté d'un maximum d'au moins un an. Les infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme sont donc susceptibles de donner lieu à une extradition, dans les limites de l'incrimination en droit luxembourgeois des infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. En effet, le Luxembourg apprécie dans chaque cas, si une qualification pénale est susceptible d'être retenue en droit luxembourgeois.

1165. Toutefois, l'extradition n'est pas accordée si la personne condamnée à une peine privative de liberté est recherchée pour exécuter le reste de la peine, lorsque celle-ci est inférieure à six mois. Le Luxembourg exclut du champ des infractions susceptibles de donner lieu à une extradition les infractions militaires, fiscales, politiques, connexes à des infractions politiques ou inspirées par des motifs politiques, étant précisé que l'attentat à la vie d'un chef d'état ou d'un membre de sa famille n'est pas une infraction politique ou une infraction connexe à une infraction politique. L'extradition est également refusée lorsqu'il y a des raisons sérieuses de croire que la demande est présentée afin de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité, d'appartenance à un certain groupe social ou d'opinions politiques et que sa situation risque d'être aggravée pour l'une de ces raisons.

1166. En vertu des dispositions de l'article 7 de la loi sur l'extradition, le Luxembourg n'extrade pas ses ressortissants et peut refuser l'extradition d'une personne qui, sans en avoir la nationalité, réside durablement au Luxembourg et si l'extradition est jugée inopportune en raison de son intégration ou des liens qu'elle y a établis, à condition toutefois qu'il puisse être poursuivi au Luxembourg pour le fait pour lequel l'extradition est demandée. Dans aucune des deux situations, le Luxembourg n'est tenu d'engager des poursuites. L'article 25 prévoit que le ministre de la Justice peut ajourner la remise de la personne afin que celle-ci soit poursuivie par les autorités du Luxembourg ou y subisse sa peine, si une condamnation a été prononcée. En matière de financement du terrorisme, la loi du 12 août 2003 approuvant la Convention sur le financement a modifié le Code d'Instruction criminelle, dont l'article 7-4 prévoit que : « *Toute personne qui se sera rendue coupable à l'étranger d'une des infractions prévues par les articles 135-1 à 135-6 [terrorisme] et 260-1 à 260-4 [actes de torture] du Code pénal, pourra être poursuivie et jugée au Grand-Duché, lorsqu'une demande d'extradition est introduite et que l'intéressé n'est pas extradé* ». Il ne s'agit que d'une possibilité offerte aux autorités luxembourgeoises, non d'une obligation.

1167. L'extradition est enfin refusée lorsqu'une décision passée en force de chose jugée a été rendue sur les mêmes faits que ceux motivant la demande d'extradition au Luxembourg ou dans un État tiers et lorsque l'action publique ou la peine sont prescrites d'après la loi de l'un des deux États ou en cas d'amnistie. L'extradition peut être refusée si les autorités compétentes du Luxembourg ont décidé de ne pas poursuivre, ou de mettre fin aux poursuites, à l'égard de la personne dont l'extradition est demandée et ce, pour les mêmes faits.

1168. Lorsque l'extradition est demandée aux fins d'exécution d'une peine et qu'aucune voie de recours n'est ouverte, le Luxembourg ne l'accorde pas si la personne n'a pu bénéficier des droits de la défense (droit de se défendre soi-même ou avec l'assistance d'un défenseur de son choix – article 6.3 de la CEDH). Si la peine prononcée est la peine capitale, l'extradition n'est accordée qu'à condition que le Luxembourg obtienne des garanties suffisantes qu'elle ne sera pas exécutée ; de même, l'extradition est refusée lorsque la personne punie risque d'être soumise à des actes de tortures ou des traitements cruels, inhumains ou dégradants tels que ceux visés par la Convention des Nations-Unies contre la torture et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; et lorsque la personne est un mineur de moins de seize ans avec une simple possibilité de refus pour les mineurs de plus 16 ans.

1169. Les conditions de forme sont énoncées à l'article 15 de la loi, l'article 16 précise que les demandes doivent être formulées en français ou en allemand ou accompagnées d'une traduction dans l'une de ces langues. Lors de son examen des demandes d'extradition, le ministre de la justice ou l'autorité

compétente saisie peut demander un complément d'informations et fixer un délai pour l'obtention de ces informations.

1170. La personne arrêtée peut consentir à son extradition (dans ce cas une procédure simplifiée est possible – article 23) mais elle dispose également de voies de recours et pour cela, peut se faire assister d'un avocat. Dans les cinq jours de son arrestation, il peut former un recours en mainlevée. La personne arrêtée est convoquée à l'audience au moins 24 heures à l'avance. Il est statué d'urgence et au plus tard dans les 10 jours à compter de l'audience. La décision de la chambre du conseil de la cour d'appel n'est pas susceptible de pourvoi en cassation.

1171. En cas d'urgence, l'État requérant peut demander à titre provisoire l'arrestation de la personne recherchée. L'arrestation provisoire prend fin si dans un délai de 18 jours, le Luxembourg n'a pas été saisi d'une demande d'extradition en bonne et due forme ; l'arrestation provisoire ne peut excéder 45 jours.

1172. Dans tous les cas, l'extradition est accordée après avis conforme et motivé de la chambre du conseil de la cour d'appel. L'audience est en principe publique, la personne arrêtée y est convoquée au moins 48 heures à l'avance. L'extradition n'est accordée, selon des règles de spécificité, qu'à condition que la personne arrêtée ne sera ni poursuivie, ni jugée, ni détenue en vue de l'exécution d'une peine pour un fait quelconque antérieur à sa remise autre que celui ayant motivé l'extradition. L'article 22 détaille ensuite les conditions dans lesquelles la ré-extradition est possible.

1173. Le Traité d'extradition et d'entraide entre les États du Benelux prévoit globalement un dispositif similaire. Le seuil de la peine applicable à l'infraction à l'origine de la demande d'extradition est abaissé à 6 mois et le Traité impose de plus que dans le cas où une peine a été prononcée, celle-ci soit d'au moins 3 mois. Les situations suivantes sont envisagées : l'extradition peut être refusée lorsque tout ou partie de l'infraction est commise sur le territoire d'un État et lorsque l'État requis a entrepris des poursuites des mêmes faits ; elle doit être accordée lorsque l'infraction est commise hors du territoire de l'État et qu'il n'est pas compétent pour poursuivre l'infraction.

1174. Dans le cadre du mandat d'arrêt européen, loi du 17 mars 2004, le seuil des peines dans l'État d'émission, ou État requérant, est de douze mois. Lorsqu'une condamnation est intervenue, la peine doit être d'au moins 4 mois. L'article 3.3 de la loi prévoit que pour les demandes faites au Luxembourg, la double incrimination n'est pas requise pour une série d'infractions, y compris le terrorisme et le blanchiment de capitaux et plusieurs infractions sous-jacentes à l'infraction de blanchiment, à condition qu'elles soient punies d'une peine d'emprisonnement d'au moins trois ans dans l'État requérant.

1175. Les demandes d'extradition sont refusées : si les faits sont amnistiés au Luxembourg ; s'ils ont été définitivement jugés au Luxembourg ou dans un autre membre de l'UE et si la personne recherchée est un mineur de moins de 16 ans.

1176. L'extradition peut être refusée si la personne recherchée fait l'objet de poursuites au Luxembourg pour le même fait ; les autorités luxembourgeoises ont décidé de ne pas poursuivre ou de mettre fin aux poursuites de ce même fait ; en cas de prescription de l'action publique ou de la peine ; si les faits ont été définitivement jugés dans un État tiers à l'UE, à condition que la peine ait été subie ou soit en cours d'exécution ; si l'infraction a été commise en tout ou en partie sur le territoire national du Luxembourg ou hors du territoire de l'État d'émission et que le droit luxembourgeois n'autorise pas la poursuite des mêmes infractions commises hors du territoire ; si la personne recherchée est un mineur de plus de 16 ans.

1177. Le Luxembourg, même dans le cadre communautaire, peut ne pas extradier ses nationaux lorsque la demande vise l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté, mais s'engage à ce que ses autorités compétentes exécutent la peine. Il peut aussi refuser d'extradier des résidents dont le séjour au Luxembourg

peut paraître opportun en raison de leur intégration ou des liens qu'ils ont établis au Luxembourg. Dans cette situation également, il s'engage à ce que la peine soit exécutée.

1178. Des dispositions globalement analogues à celles prévues par la loi sur l'extradition organisent les procédures d'exécution, les voies de recours, l'application de la règle de spécialité, la ré-extradition, les demandes multiples et procédures simplifiées.

Double incrimination – Recommandation 37

1179. Comme cela apparaît dans la description des lois applicables au Luxembourg en matière d'extradition, la double incrimination / double punissabilité est requise dans certains cas. Ainsi la loi du 20 juin 2001 requiert que les faits à l'origine de la demande soient punis au Luxembourg et dans l'État requérant d'une peine de privation de liberté d'au moins un an. Le Traité d'extradition et d'entraide entre les États du Benelux abaisse ce seuil à 6 mois. En revanche, la loi du 17 mars 2004 sur le mandat d'arrêt européen n'impose pas la double incrimination pour une série d'infractions, y compris le terrorisme, le blanchiment et plusieurs infractions sous-jacentes, à condition que ces infractions soient punies d'une peine d'emprisonnement d'au moins trois ans dans l'État requérant.

1180. Depuis 2006, le Luxembourg s'est vu adressé une demande d'extradition pour des faits de blanchiment de capitaux, qu'il a accordée. Il n'a jamais reçu de demandes portant sur des faits de financement du terrorisme et n'a jamais adressé aucune demande d'extradition en matière de LBC/FT à un État étranger.

6.4.2 Recommandations et commentaires

1181. La loi du 20 juin 2001 sur l'extradition est la loi applicable à toutes les demandes d'extradition, sauf celles faites entre États de l'Union européenne sur le fondement de la loi du 17 mars 2004 et avec les États-Unis sur la base d'un accord bilatéral. Le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont des infractions pouvant donner lieu à extradition.

1182. Le Luxembourg requiert, comme condition à l'extradition, la double punissabilité des faits. Les seuils des peines sont de 6 mois ou 1 an, selon l'instrument à la base de la demande. Cette exigence tombe lorsque les demandes sont faites en application de la loi du 17 mars 2004 en matière de blanchiment et de financement du terrorisme, à condition que ces infractions soient passibles de peines d'emprisonnement d'au moins 3 ans dans l'État requérant.

1183. Toutefois, eu égard à la condition de double punissabilité des faits prévue par le Luxembourg, les défaillances mises en évidence concernant les incriminations de blanchiment et de financement du terrorisme sont susceptibles d'entraver les suites données par le Luxembourg en matière d'extradition.

1184. En application de la loi du 20 juin 2001, les ressortissants luxembourgeois ne sont pas extradés, sans que le Luxembourg ne soit obligé de poursuivre le fait à l'origine de la demande d'extradition. L'article 7-4 du Cidr prévoit la compétence des tribunaux luxembourgeois pour poursuivre et juger les personnes non extradées en cas de terrorisme et d'actes de tortures, sans toutefois qu'ils n'y soient obligés. Le Luxembourg n'impose dès lors pas dans le cas de la non extradition d'un ressortissant luxembourgeois que l'affaire soit soumise à ses autorités nationales, y compris sur demande du pays requérant l'extradition. Dans le cadre de la loi sur le MAE, la nationalité n'est pas une cause de refus de la remise de la personne à l'autorité requérante. Toutefois, cette remise peut être subordonnée à la condition que la personne soit renvoyée au Luxembourg pour y subir la peine prononcée au terme des poursuites entamée par le pays d'émission. Par conséquent, le Luxembourg ne « coopère » pas avec les autorités du pays requérant l'extradition afin d'assurer l'efficacité des poursuites.

1185. Il n'est pas possible à l'équipe d'évaluation de se prononcer sur l'efficacité du dispositif luxembourgeois d'extradition dans la mesure où il n'a jamais requis l'extradition en matière de LBC/FT et n'a été requis qu'une seule fois.

6.4.3 Conformité avec les Recommandations 37 & 39, et la Recommandation spéciale V

	Notation	Résumé des raisons (propres à la section 6.4) justifiant la notation globale de la conformité
R.39	LC	<ul style="list-style-type: none"> Loi du 20 juin 2001 : le Luxembourg refuse l'extradition de ses nationaux, sans s'engager à poursuivre le fait à l'origine de la demande. Loi du 17 mars 2004 : le Luxembourg peut refuser l'extradition de ses nationaux, sans s'engager à poursuivre le fait à l'origine de la demande. L'exigence de double incrimination de la loi du 20 juin 2001 limite les possibilités du Luxembourg d'accorder l'extradition en raison des défaillances identifiées dans l'incrimination et la mise en œuvre de l'infraction de blanchiment.
R.37	C	<ul style="list-style-type: none">
RS.V	PC	<ul style="list-style-type: none"> Les défaillances identifiées sous la Recommandation 39 sont également applicables dans le cadre de la Recommandation spéciale V. L'exigence de double incrimination de la loi du 20 juin 2001 limite les possibilités du Luxembourg d'accorder l'extradition en raison des défaillances identifiées dans la mise en œuvre de la Recommandation spéciale II.

6.5 Autres formes de coopération internationale (R.40 & RS.V)

6.5.1 Description et analyse

1186. Le Luxembourg participe aux réseaux Interpol, Eurojust et Schengen qui ont des compétences en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Mis à part la coopération décrite en détails ci-dessous, les autres formes de coopération internationale ne sont pas organisées mais informelles, ce que par hypothèse, l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de vérifier.

Cellule de renseignements financiers

1187. L'article 26-2 du Code d'instruction criminelle constitue la base juridique nationale qui permet la coopération de la CRF avec ses homologues étrangers en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Il dispose que :

« Dans le cadre de la coopération internationale pour la lutte contre le blanchiment ou le financement du terrorisme instituée par des traités internationaux auxquels le Grand-Duché est partie ou moyennant réciprocité, le procureur d'État peut communiquer aux autorités d'un autre État responsables de la lutte contre le blanchiment ou le financement du terrorisme, des informations sur des actes de blanchiment ou de financement du terrorisme tels que définis aux articles 506-1 et 135-5 du Code pénal ainsi qu'à l'article 8-1 de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie. Cette communication ne peut se faire que sous la réserve que les autorités réceptrices n'utilisent les informations transmises qu'aux seules fins de lutte

contre le blanchiment ou le financement du terrorisme et aux conditions que ces informations tombent sous le secret incombant à l'autorité qui les reçoit et que celle-ci ne les communique à de tierces personnes ou à une autre autorité qu'après avoir recueilli l'accord exprès du procureur d'État de Luxembourg. »

1188. L'échange d'informations est donc conditionné par la réciprocité et en tenant compte du fait que l'usage des informations échangées à des fins judiciaires est soumis à l'autorisation de la CRF. À cette disposition du Code d'instruction criminelle, s'ajoutent la Décision 2000/642/JAI du Conseil du 17 octobre 2000 qui pose les règles de la coopération entre CRF au niveau européen, ainsi que les principes d'échanges d'informations développés par le Groupe Egmont auquel la CRF a adhéré dès sa création. La coopération est également encadrée par les accords de coopération conclus par la CRF.

1189. La coopération de la CRF avec ses homologues étrangers porte sur les déclarations de soupçons en matière de blanchiment et/ou de financement du terrorisme, mais n'est pas limitée aux infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. La CRF précise que c'est sur demande motivée de ses homologues étrangers que les prérogatives légales de la CRF sont mises en œuvre, notamment la demande d'informations aux professionnels (article 5(1) b) LBC/FT) et le blocage des fonds (article 5(3) LBC/FT). L'équipe d'évaluation doute des possibilités de blocage, qui est conditionnée par la réception d'une DOS. De plus, la CRF luxembourgeoise vérifie que les faits puissent constituer des indices de blanchiment au sens de la loi luxembourgeoise et ce n'est donc que dans l'affirmative que la CRF pourra adopter une attitude proactive afin de répondre à la demande d'informations qui lui a été adressée. Formulée de la sorte, cette condition est de nature à restreindre les échanges de renseignements. Il y a lieu de se référer à ce sujet aux lacunes mises en évidence au sujet de l'incrimination du blanchiment et du financement du terrorisme. Le sort des questions fiscales accessoires n'est par ailleurs pas clair dans ce cadre. Les autorités ont malgré tout fait part de leur volonté de satisfaire à un maximum de demandes en utilisant le champ devenu très large (loi du 17 juillet 2008) des infractions sous-jacentes du blanchiment de capitaux et notamment l'association de malfaiteurs et l'organisation criminelle, cette dernière qualification étant malgré tout fort spécifique et soumise à des conditions très strictes.

1190. Le Luxembourg apprécie dans chaque cas, si une qualification pénale est susceptible d'être retenue en droit luxembourgeois. La CRF a toutefois indiqué coopérer largement avec ses homologues étrangers, dans la mesure où en pratique une simple présomption d'une infraction est nécessaire.

1191. L'information échangée est celle qui est à la disposition de la CRF (toutes les bases de données accessibles directement au procureur d'État y compris celle de la CRF et celles de la police, registre de commerce et des sociétés, etc.) et le cas échéant celle obtenue des professionnels concernés sous réserve des conditions évoquées ci-dessus. Ainsi, l'échange proactif d'informations peut avoir lieu sans demande d'entraide judiciaire internationale en matière pénale (qui présuppose que l'autorité de recherche et de poursuites des infractions soit saisie dans l'État requérant et demande des informations dans le cadre d'une demande d'entraide judiciaire).

1192. Par ailleurs, les autorités luxembourgeoises ont indiqué dans le même cadre et sur base de l'interconnexion de la CRF et du parquet luxembourgeois qu'en cas d'absence de CRF dans l'État étranger concerné, la CRF décide en général pour les cas où le soupçon paraît particulièrement motivé, de traiter le dossier au niveau de l'enquête préliminaire (c'est-à-dire de passer au stade judiciaire d'autorité de recherche et de poursuite des infractions) et instruit le Service de Police Judiciaire de transmettre la demande d'informations par le biais de la coopération policière (Interpol), ou alors contacte directement l'autorité de poursuite étrangère adéquate.

1193. Dans le cadre de l'Union Européenne, la Décision 2000/642/JAI du Conseil constitue la base sur laquelle l'échange d'information a lieu avec la CRF étrangère pour le cas où il y a soupçon de blanchiment au sens de la loi du seul État requérant. Elle prévoit que les CRF coopèrent conformément à leurs

compétences nationales afin de réunir, d'analyser les informations pertinentes sur tout fait qui pourrait être l'indice d'un blanchiment de capitaux et d'enquêter au sein des CRF à ce sujet. Ces échanges sont spontanés ou sur demande, et portent sur toute information pouvant être utile pour procéder au traitement ou à l'analyse d'informations ou à des enquêtes relatives à des transactions financières liées au blanchiment de capitaux et aux personnes physiques ou morales impliquées. Le statut interne de la CRF, qu'il s'agisse d'autorités administratives, répressives ou judiciaires, ne doit pas affecter l'exécution des tâches qui leur incombent en matière d'échange d'informations.

1194. Chaque demande doit être accompagnée d'un bref exposé des faits pertinents connus de la CRF requérante. La CRF requérante doit préciser dans la demande la manière dont les informations seront utilisées. Lorsqu'une demande est présentée, la CRF requise fournit toutes les informations pertinentes, y compris les informations financières disponibles et les données des services répressifs demandées.

1195. Une CRF peut refuser de divulguer des informations qui pourraient entraver une enquête judiciaire menée dans l'État membre requis ou, dans des circonstances exceptionnelles, lorsque la divulgation des informations entraînerait des effets clairement disproportionnés au regard des intérêts légitimes d'une personne physique ou morale ou de l'État membre concerné ou lorsqu'elle ne respecterait pas les principes fondamentaux du droit national. Tout refus d'une telle divulgation est dûment expliqué à la CRF demandant les informations.

1196. Enfin, les CRF doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir qu'aucune autre autorité, organisme ou service n'ait accès aux informations transmises.

1197. Les représentants de la CRF luxembourgeoise ont indiqué à l'équipe d'évaluation faire un usage intensif de l'échange spontané d'informations puisque chaque déclaration de soupçon contenant un élément d'extranéité (auteur suspect, lieu suspecté de l'infraction primaire, lieu des flux financiers) fait, dans le cadre de son analyse, l'objet d'une demande de renseignements aux CRF étrangères concernées.

1198. En pratique, d'après les autorités du Luxembourg, la coopération entre CRF est pratiquée de manière large et il suffit que le bref exposé des faits soit également de nature à pouvoir générer un soupçon de blanchiment ou de financement du terrorisme au sens de la loi luxembourgeoise. Dans l'affirmative et pour le cas où la CRF ne dispose pas de l'information demandée, elle fait usage de son pouvoir visé à l'article 5(1) b) de la loi LCB/FT pour obtenir le renseignement puis le communiquer à la CRF requérante. La CRF pratique également l'échange d'informations spontané pratiquement dans chaque dossier de déclaration, vu qu'ils comportent des éléments d'extranéité (résidence/nationalité du suspect, origine physique ou économique des avoirs).

1199. L'échange d'informations se fait pour les CRF connectées au FIU.NET prioritairement par ce moyen et pour les autres CRF par l'Egmont Secure Web, sinon par courrier, par télécopie ou par courriel. Dans les cas des pays n'ayant pas de CRF, la CRF du Luxembourg a expliqué ouvrir une enquête préliminaire lorsqu'elle dispose de suffisamment d'informations à l'appui, la CRF est alors dans son rôle de procureur. Les informations, relevant non plus des services de renseignements mais des autorités judiciaires, sont échangées par la police judiciaire via Interpol ou par le biais d'une commission rogatoire.

1200. En ce qui concerne le FIU.NET, le volume de la coopération est le suivant (seules les requêtes initiales sont comptabilisées et non l'échange d'informations subséquent). L'équipe d'évaluation a été informée que FIU.NET est le seul outil fournissant des statistiques non manuellement compilées à la disposition de la CRF pour échanger des informations avec d'autres CRF :

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Demandes faites au Luxembourg	7	61	179	190	120	162	213
Demandes faites par le Luxembourg	77	229	185	173	577	496	453

1201. En 2008, la CRF a envoyé 453 demandes de renseignement via FIU.NET, ce qui constitue une légère baisse par rapport à 2006 et 2007, ce qui explique selon les autorités du Luxembourg notamment par l'interruption de la connexion pendant le changement de locaux de la CRF. Le nombre de demandes reçues en 2008 s'établit à 213 unités, ce qui confirme la hausse de 2006 et 2007. En matière de financement du terrorisme, la CRF a requis des informations de la part de ses homologues à 15 occasions et a été trois fois requise par des CRF étrangères.

Informations échangées via FIU.net en 2008:

	France	Belgique	Pays-Bas	Allemagne
Demandes reçues	37	153	2	0
Demandes faites par le Luxembourg	128	83	74	39

Note : La CRF de l'Allemagne n'utilise pas FIU.net pour ses demandes.

1202. Outre les demandes faites via FIU.net, il n'existe pas de statistiques sur les demandes d'informations émises par la CRF du Luxembourg. En revanche, la CRF du Luxembourg comptabilise les demandes d'informations reçues des CRF étrangères. En 2008, 238 dossiers de demandes d'informations de la part de CRF étrangères ont été ouverts au sein de la CRF. Un dossier peut contenir plusieurs demandes émanant d'une même CRF liées entre elles car concernant une même affaire.

Statistiques globales:

Déclarants	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Information demandées au Luxembourg	20	45	83	168	188	218	180	225	238
Informations échangées spontanément par le Luxembourg	Non renseigné								
Informations reçues par le Luxembourg	Non renseigné								
- à sa demande	Non renseigné							735	668
- spontanément	Non renseigné								

Demandes d'information émises ou traitées par la CRF du Luxembourg concernant leurs partenaires principaux :

	Allemagne	Belgique	France	Pays-Bas	Italie
Émises par le Luxembourg 2007	92	125	168	63	
Émises par le Luxembourg 2008	82	99	154	87	
Reçues par le Luxembourg 2007	14	58	43		10
Reçues par le Luxembourg 2008	11	101	28		4

Note : les statistiques globales communiquées par le Luxembourg sont élaborées à partir des données de FIU.NET et d'estimations. Il n'existe pas de statistiques plus fiables.

1203. Pour les demandes FIU.NET le délai de réponse est de 24 heures à 48 heures (ouvrables), et pour les demandes via le Egmont Secure Website et autres moyens de communication le délai de réponse est en moyenne de 2 à 4 jours. Les délais ci-dessus s'entendent si les renseignements demandés sont disponibles au sein de la CRF ou des autorités judiciaires/policières du Luxembourg, et si les informations doivent être

demandées à un / plusieurs professionnels en application de l'article 5 (1) b de la loi LBC/FT, alors les délais ci-dessus peuvent s'étendre à 7 jours en moyenne.

1204. Des accords de coopération suivant le modèle développé par le Groupe Egmont ont été conclus avec les CRF des pays avec lesquels les échanges opérationnels sont les plus fréquents. Ainsi en 2009, sont en place des accords de coopération (MOU) avec la CTIF-CFI (Belgique), TRACFIN (France), SICCFIN (Monaco), Money Laundering Clearing House (Finlande), la Unitat de Prevenció del Blanqueig de la Principauté d'Andorre, le Service Fédéral de Surveillance Financière de la Fédération de Russie, avec l'Israël Money Laundering Prohibition Authority (Israël), le Directorat pour la Prévention du Blanchiment d'Argent (République de Macédoine), l'Office National pour la Prévention et le Contrôle du Blanchiment d'Argent (Roumanie), le Centre d'Analyse des Opérations et Déclarations Financières du Canada (CANAFE) et l'Unidad de Analisis Financiero (UAF) de la République du Chili.

1205. Il est à noter qu'aucune démarche active en vue de la conclusion d'un MOU n'est entreprise avec les pays pour lesquels la réciprocité est une base satisfaisante respectivement les pays membres de l'Union Européenne soumis à la Décision du Conseil 2000/642/JAI du 17 octobre 2000.

1206. Le secret professionnel des institutions financières est levé lorsque les informations sont demandées par la CRF en application de l'article 5(1)b de la LBC/FT. Voir toutefois pour une analyse complète la Recommandation 4, *supra*.

1207. Les informations reçues par la CRF de la part des professionnels peuvent être utilisées à des fins de poursuites pénales pour d'autres infractions que le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme (pas de principe de spécialité opposable au procureur d'État). Cette spécificité s'explique par la nature judiciaire de la CRF luxembourgeoise qui la place dans la même situation que l'autorité judiciaire qui reçoit les informations de la part d'une CRF administrative (cf. l'autorité judiciaire n'est pas non plus soumise au principe de l'*ultra vires*).

CSSF

1208. Les articles 44-1 à 44-3 de la LSF organisent la coopération avec les autorités compétentes des États membres et l'échange d'information au sein et hors de l'Union européenne. L'article 44-1 vise la coopération avec les homologues de la CSSF en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, celle-ci est effectuée principalement en échangeant des informations et en coopérant aux activités de surveillance :

- elle en informe son homologue lorsqu'elle soupçonne que des actes, qui, s'ils avaient été commis au Luxembourg, auraient été de nature à enfreindre les dispositions de la LSF, laquelle mentionne les obligations en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, sont ou ont été commis dans un autre État membre par des entités qui ne sont pas soumises à sa surveillance ;
- lorsqu'elle reçoit une telle information d'une autorité d'un autre État membre, elle prend les mesures appropriées et en communique à l'autorité qui l'a informée ;
- elle coopère avec les autorités compétentes des autres États membres dans le cadre de la surveillance, aux de vérifications sur place ou d'une enquête.

1209. La CSSF peut refuser de coopérer à une enquête, une vérification sur place ou une activité de surveillance, si cette enquête, vérification ou surveillance est susceptible de porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité ou à l'ordre public luxembourgeois ; lorsqu'une procédure judiciaire est déjà

engagée pour les mêmes faits et lorsque les personnes visées ont été définitivement jugées pour ces mêmes faits.

1210. La LSF distingue entre l'échange d'informations avec ses homologues dans l'Union européenne et dans des États tiers. L'article 44-2 de la LSF prévoit que la CSSF échange sans délai avec ses homologues dans les autres États membres toute information nécessaire à la surveillance du secteur financier et des marchés d'instruments financiers. Elle peut indiquer que les informations qu'elle transmet ne peuvent être divulguées qu'avec son autorisation expresse. En contrepartie, la CSSF ne peut divulguer les informations reçues de ses homologues ou les utiliser à des fins autres que celles pour lesquelles ces autorités ont marqué leur accord. La CSSF peut refuser d'échanger des informations dans les mêmes cas que ceux décrits en matière de coopération.

1211. Avec ses homologues des pays tiers, la CSSF peut échanger des informations dans le cadre de sa mission de surveillance des établissements de crédit et des entreprises d'investissement. Elle peut requérir leur coopération aux fins de vérification sur place ou dans le cadre d'une enquête et peut autoriser ses homologues à participer à l'enquête ou à la vérification.

1212. La CSSF a signé un MoU avec trente-cinq homologues étrangers⁴⁶ afin d'organiser la collaboration entre autorités de surveillance en matière de surveillance prudentielle et d'échange d'informations relevant des compétences de la CSSF. Les autorités luxembourgeoises n'ont pas communiqué de statistiques quant aux échanges d'informations entre la CSSF et ses homologues en matière de LBC/FT. Outre les MoUs, la CSSF tient également des réunions avec les autorités de contrôle étrangères et participe aux réunions du Comité européen des superviseurs bancaires (CEBS), du 3L3, réunion du CEBS et des 2 autres comités de superviseurs, et du Comité de prévention du Blanchiment de capitaux et du Financement du terrorisme de l'Union européenne.

CAA

1213. L'article 15-4 organise l'échange d'informations entre le CAA et ses homologues étrangers, les banques centrales étrangères, les organes impliqués dans la liquidation et la faillite des entreprises d'assurance et de réassurance et des intermédiaires, les personnes en charge du contrôle des comptes de ces entreprises et les actuaires indépendants. L'échange d'information doit avoir lieu dans l'accomplissement des missions de surveillance du CAA et est soumis à la double condition de la réciprocité et que les soient protégées par un secret professionnel équivalent à celui dont elles bénéficient au sein du CAA.

1214. Le CAA a signé, à l'instar de l'ensemble des autorités de supervision européenne, le MMoU européen sur la stabilité financière. Outre cet accord, le CAA a conclu 3 MOUs avec des homologues étrangers (le Nebraska, les Bermudes et Gibraltar). Ces trois accords permettraient l'échange d'informations en matière de LBC/FT, mais ayant tous été signé au cours de l'année 2009, le cas ne s'est pas encore présenté. Le CAA est membre du CEIOPS, Comité européen des superviseurs des assurances et pension professionnelles.

⁴⁶ Les 35 pays sont: l'Afrique du sud, l'Allemagne, Bahreïn, la Belgique, les Bermudes, le Brésil, le Chili, la Chine, Dubaï, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, Hong-Kong, la Hongrie, l'Inde, l'Irlande, Israël, l'Italie, la Lettonie, Monaco, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, Singapour, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède, la Suisse, la Turquie et l'Ukraine.

Entreprises et professions non financières désignées

1215. L'IRE est membre de l'International Federation of Accountants, dont il n'est pas établi qu'elle soit active en matière de LBC/FT, et de la Fédération des Experts Comptables Européens (ci-après FEE). L'Ordre des Experts Comptables est également membre de la FEE. La FEE a récemment publié en septembre 2009 une enquête sur les législations nationales et européennes applicables aux experts comptables en matière de LBC/FT. Ce serait sa seule initiative récente en la matière.

1216. La Chambre des Notaires du Luxembourg est membre du Conseil des Notariats de l'Union européenne. Le Barreau du Luxembourg est membre du Conseil consultatif des barreaux européens, dont une *task force* suit spécialement les travaux internationaux en matière de LBC/FT, et de l'International Bar Association.

6.5.2 *Recommandations et commentaires*

1217. Les autorités de surveillance luxembourgeoises n'ont pas transmis de données, à l'exception du nombre de réunions internationales tenues par le CSSF, relatives à l'échange d'informations en matière LBC/FT avec les autorités étrangères. Le CAA n'a signé que très récemment des accords d'échanges, de sorte qu'ils n'ont été mis en œuvre afin d'échanger de telles informations. S'agissant des EPNFD, quelques éléments ont été communiqués. Cependant, il ne ressort pas de la seule participation à des enceintes internationales professionnelles, dont certaines paraissent peu travailler sur le BC/FT, que les professionnels échangent des informations en matière de LBC/FT. Aucune statistique n'a été communiquée s'agissant des entreprises et professions non financières. Il est donc impossible de se prononcer sur l'efficacité du système. S'agissant de la CRF, il a été relevé sous la Recommandation 26 que sa compétence n'est pas limitée aux seules infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, qui font d'ailleurs l'objet de peu de « transmission » au parquet. Dès lors, il est douteux qu'elle soit en mesure d'échanger des informations concentrées sur la LBC/FT.

6.5.3 *Conformité avec la Recommandation 40 et la Recommandation spéciale V*

	Notation	Résumé des raisons (propres à la section 6.5) justifiant la notation globale de la conformité
R.40	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Eu égard aux critiques faites s'agissant de l'orientation LBC/FT de l'analyse faite par la CRF, il apparaît par conséquent également douteux que les informations échangées par la CRF se concentrent sur le BC/FT. • L'efficacité du système d'échange d'informations n'est pas établie pour la CSSF, le CAA et les organisations d'autorégulation.
RS.V	PC	À l'exception de la CRF, il n'est pas établi que des informations soient échangées par le Luxembourg en matière de financement du terrorisme.

7. AUTRES SUJETS

7.1 *Ressources et statistiques*

1218. Les évaluateurs devraient utiliser cette section comme suit : conformément aux Recommandations 30 et 32, les évaluateurs effectuent une description, analyse et rédigent des recommandations visant à améliorer le système. Ces descriptions, analyses et recommandations interviennent dans toutes les sections pertinentes du rapport (par exemple : dans toute la section 2, dans certaines parties des sections 3 et 4 et dans la section 6). Il n'y a qu'une seule notation pour chacune de ces Recommandations, même si elles sont traitées dans plusieurs sections du rapport. La Section 7.1 du rapport comprendra uniquement le tableau de notation et des justifications des notations ; ces justifications devront clairement faire état de la nature des manquements constatés et devront renvoyer aux sections et paragraphes pertinents du rapport.

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de la conformité des Recommandations 30 et 32
R.30	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Manque d'effectifs de la CRF et des autorités de contrôle (affectés à la LBC/FT – contrôle sur place) • La CSSF n'a pas adopté de procédure afin de maîtriser les éventuels problèmes d'indépendance et d'objectivité de ses agents • À l'exception des douanes et la CSSF, la formation en matière de LBC/FT est insuffisante et inorganisée.
R.32	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les statistiques disponibles en matière de DOS tirées des rapports annuels successifs de la CRF prêtent à confusion et sont difficiles à comprendre et à interpréter • S'agissant des poursuites, ce n'est que depuis 2008 que le Luxembourg tient des statistiques sur les infractions sous-jacentes • En matière d'entraide judiciaire et autre demandes internationales de coopération, les statistiques initialement communiquées par le Luxembourg n'étaient pas compréhensibles, elles ont dû être reformulées. Les délais de réponse de ces demandes ne sont pas comptés. Il en va de même pour les informations échangées obtenues ou reçues spontanément par la CRF. • Aucune statistique sur les échanges d'informations entre les autorités de surveillance n'a été présentée. Le CAA n'a pas communiqué de données détaillées sur les inspections qu'il mène. • Absence de données sur les confiscations et sur les avoirs terroristes gelés.

7.2 *Autres mesures ou questions pertinentes dans la lutte LBC/FT*

1219. Il n'y a pas d'éléments complémentaires à discuter dans cette section.

7.3 *Structure générale du système de LBC/FT (voir aussi la section 1.1)*

1220. Il n'y a pas d'éléments complémentaires à discuter dans cette section.

TABLEAUX

Tableau 1: Notation de la conformité avec les Recommandations du GAFI**Tableau 2: Plan d'action recommandé pour améliorer le système de LBC/FT****Tableau 3: Réponse des autorités à l'évaluation (si nécessaire)****Tableau 1: Notation de la conformité avec les Recommandations du GAFI**

1221. La notation de la conformité avec les Recommandations du GAFI doit se faire sur la base des quatre niveaux de conformité établis dans la Méthodologie de 2004 (Conforme (C), en Grande partie conforme (LC), Partiellement conforme (PC), Non-conforme (NC)), ou, dans des cas exceptionnels, être marquée Non-applicable (na).

Quarante Recommandations	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
Système juridique		
1. L'infraction de blanchiment de capitaux	PC	<ul style="list-style-type: none"> Les infractions de terrorisme et de financement du terrorisme, infractions sous-jacentes à celle de blanchiment de capitaux, ne sont pas incriminées de manière satisfaisante. Doutes quant à l'application des comportements matériels du blanchiment visés dans la législation nationale au déguisement. <p>Efficacité :</p> <ul style="list-style-type: none"> La mise en œuvre de l'incrimination du blanchiment n'est pas satisfaisante en raison du faible nombre de condamnations pour blanchiment (8 condamnations entre 2003 et 2009) par rapport à l'importance du secteur financier du Luxembourg et aux risques de blanchiment, liés aux activités de banque privée et à la clientèle non-résidente. Dans la pratique, le blanchiment n'est pas une infraction autonome et requiert effectivement la preuve préalable des éléments de l'infraction sous-jacente. En outre, la préférence est donnée au niveau national à la poursuite de l'infraction sous-jacente par rapport à l'infraction de blanchiment. Enfin, lorsque l'infraction sous-jacente a été commise à l'étranger, les autorités luxembourgeoises privilégient la dénonciation du blanchiment aux autorités du pays où l'infraction primaire a eu lieu. À cet égard, il n'est pas établi que le Luxembourg engage des poursuites lorsque l'État étranger auquel il a dénoncé les faits ne le fait pas.

Quarante Recommandations	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
2. L'infraction de blanchiment de capitaux –élément intentionnel et responsabilité des personnes morales	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de responsabilité pénale de personnes morales, sans qu'aucun principe fondamental du droit interne ne l'empêche. • Sérieux doutes quant à l'efficacité du régime de sanctions mis en place en raison des pratiques décrites sous la R.1, de la situation spécifique du pays et des risques de blanchiment, ainsi que du faible nombre et du faible niveau des sanctions (peines de prison et amendes) appliquées.
3. Confiscation et mesures provisoires	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Parmi les biens ayant servi ou destinés à commettre une infraction, seuls ceux appartenant au condamné peuvent être confisqués. • Il en est de même en matière de confiscation par équivalent qui est d'une manière générale trop restrictive dans son champ d'application. • Les mesures provisoires de blocage/gel pouvant être mises en œuvre ne sont pas assez larges et efficaces. • Le traçage des biens est soumis à une procédure lourde liée au secret professionnel. • L'efficacité du système n'a pu être testée en l'absence de statistiques (sauf CRF). • En matière de blanchiment, et tenant compte des risques de blanchiment au Luxembourg, la confiscation n'est pas mise en œuvre. Les liens matériels à établir entre les avoirs et une infraction spécifique sont problématiques.
Mesures préventives		
4. Lois sur le secret conformes avec Recommandations	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Il existe un secret professionnel contraignant à l'encontre de la CRF. • Les représentants du secteur privé ont indiqué craindre de se voir poursuivis pour violation du secret professionnel lors de l'application de leurs obligations de déclaration et d'information, raison pour laquelle ils examinent avec soin si l'opération constitue une infraction sous-jacente avant de déclarer. • Les sanctions encourues en cas de violation de ces obligations de coopération sont moins sévères (amendes) que celles encourues en cas de violation du secret bancaire. Dès lors, il apparaît que le secret professionnel entrave la mise en œuvre des Recommandations du GAFI. • L'efficacité du système n'est pas établie compte tenu du faible nombre de déclarations de soupçons.
5. Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les entreprises d'assurance, de réassurance et leurs intermédiaires exerçant des activités de crédit et de caution ne sont pas assujetties au dispositif de la LCB/FT. Il en va de même des professionnels du secteur financier suivant : gestionnaires et conseillers

Quarante Recommandations	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		<p>d'OPC et de fonds de pension et les professionnels de droit étranger exerçant au Luxembourg en dehors d'une succursale.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Absence d'interdiction légale ou réglementaire de tenir des comptes sous des noms fictifs. • Absence de régime légal ou réglementaire pour l'administration des comptes et livrets numérotés. • Absence d'obligation légale ou réglementaire de vérifier que toute personne prétendant agir au nom du client personne morale ou construction juridique est autorisée à le faire. • L'obligation de vérification de l'identité du bénéficiaire effectif n'est pas conforme à celle du GAFI. • Absence d'obligation de vérifier si le client agit pour le compte d'une autre personne et de prendre toutes les mesures raisonnables pour obtenir les données d'identification suffisantes permettant de vérifier l'identité de cette autre personne. • Il n'a été réalisé aucune analyse des risques de blanchiment et de financement du terrorisme propres au Luxembourg. Dès lors, outre les mesures de vigilance renforcées prévues par la loi, l'obligation de mettre en œuvre des mesures renforcées de vigilance est limitée aux situations jugées par les institutions financières comme présentant un risque élevé de BC/FT. • Il n'y a pas de mesures simplifiées ou réduites de vigilance mais une exonération de toute vigilance. • L'exonération porte sur l'ensemble des mesures de vigilance : identification et vérification du client, du bénéficiaire effectif, obtention d'information sur l'objet et la nature de la relation d'affaires, vigilance constante. • L'exonération est admise même lorsqu'il existe des doutes concernant la véracité ou la pertinence des données précédemment obtenues aux fins de l'identification d'un client. • Le Luxembourg considère comme équivalents de plein droit aux siens, les établissements de crédit et établissements financiers situés dans les pays de l'UE/EEE et listés par le règlement grand-ducal, ainsi que d'après les circulaires, leurs filiales et succursales quelle que soit leur localisation, et exonère totalement ses institutions financières de toute mesure de vigilance à l'égard de ces entités. • L'exonération de vigilance peut s'appliquer à des non-résidents, sans que les conditions entourant l'exonération de vigilance ne permettent de garantir dans tous les cas que le pays de résidence du client respecte les Recommandations du GAFI et les appliquent effectivement.

Quarante Recommandations	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		<ul style="list-style-type: none"> • L'efficacité du système préventif n'est pas établie : les exonérations de vigilance s'appliquent à une part importante des activités des institutions financières aboutissant à un faible nombre de déclarations de soupçons au regard de la taille du secteur financier.
6. Personnes politiquement exposées	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les institutions financières ne sont pas couvertes. • La définition des PPE n'est pas conforme à celle du GAFI : toutes les fonctions publiques importantes et certains membres directs de la famille ne sont pas couverts, de sorte que la définition de la loi luxembourgeoise est plus restreinte que celle du GAFI. • L'obligation d'appliquer des vigilances renforcées à l'égard des PPE ne vise que les PPE résidant hors du Luxembourg. • Absence d'obligation légale ou réglementaire de disposer de système de gestion des risques permettant de déterminer si le bénéficiaire effectif est une PPE. • Absence d'obligation légale ou réglementaire d'obtenir l'accord de la haute direction avant d'ouvrir un compte. Seul l'accord d'un niveau élevé de la hiérarchie est requis, sans que celui-ci soit précisé par une disposition contraignante. • Il n'y a pas d'obligation d'obtenir l'accord de la haute direction pour poursuivre la relation d'affaire avec un client qui devient une PPE. • L'efficacité du système n'est pas établie compte tenu de l'absence d'obligation de rechercher si une PEE est bénéficiaire effectif et de l'étendue des exonérations de vigilance envers la clientèle.
7. Relations de correspondance bancaire	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les institutions financières ne sont pas couvertes. • La loi ne réglemente les relations de correspondance bancaire qu'à l'égard des institutions financières situées hors de l'UE/EEE. • La circulaire de la CSSF contredit la loi en étendant la dérogation légale aux institutions financières situées dans des pays tiers équivalents. • Les institutions financières ne sont pas tenues de vérifier que l'institution concernée a fait l'objet d'une enquête ou d'une intervention de l'autorité de surveillance ayant trait à la LCB/FT. • Il n'y a pas d'obligation d'obtenir l'accord de la haute direction pour nouer une relation de correspondant bancaire. • La circulaire de la CSSF étant silencieuse quant à la

Quarante Recommandations	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		mise en œuvre de ces obligations, l'efficacité de leur application ne peut être mesurée.
8. Nouvelles technologies & relations d'affaires à distance	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les institutions financières ne sont pas couvertes. • La loi n'impose pas que les institutions financières se dotent de politiques ou prennent des mesures nécessaires pour prévenir une utilisation abusive des technologies nouvelles. • Une des mesures supplémentaires de vigilance qui doivent être mises en œuvre lors de l'entrée en relation à distance ne permet pas de gérer de manière satisfaisante les risques liés à l'absence du client. • Absence de dispositif s'agissant des transactions n'impliquant pas la présence physique du client.
9. Tiers et apporteurs d'affaires	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les institutions financières ne sont pas couvertes (voir introduction de la section 3). • La circulaire de la CSSF et la lettre-circulaire du CAA restreignent les exigences des dispositions législatives s'agissant des conditions d'attribution de la qualité de tiers aux établissements de crédit et établissements financiers de l'UE ou l'EEE, qualifiés de tiers introducteurs de plein droit. • Les institutions financières n'ont pas l'obligation légale ou réglementaire de s'assurer auprès du tiers, lorsqu'il est établi hors du Luxembourg, qu'il fournira immédiatement certains éléments des mesures de vigilance. • Elles n'ont pas non plus l'obligation légale ou réglementaire de s'assurer que le tiers est à même de fournir, sur demande et dans les plus brefs délais, des copies de tous les documents obtenus lors de l'application des mesures de vigilance. • Les copies des éléments que le tiers doit fournir sont limitées à ceux relatifs à l'identification et à la vérification de l'identité du client, à l'exclusion des informations sur l'objet et la nature de la relation d'affaire.
10. Conservation des documents	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les institutions financières ne sont pas couvertes (voir introduction de la section 3). • L'extension du délai de conservation au-delà de 5 ans à la demande d'une autorité compétente n'est pas prévue. • L'obligation de conservation n'indique pas que les documents conservés doivent permettre de reconstituer les transactions. • L'obligation de remettre en temps opportun aux autorités compétentes les pièces et informations n'est prévue que pour les établissements de crédit et les

Quarante Recommandations	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		établissements financiers.
11. Transactions inhabituelles	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les institutions financières ne sont pas couvertes (voir introduction de la section 3). • Absence d'obligation légale ou réglementaire d'examiner les opérations visées par la Recommandation 11. • Absence d'obligation légale ou réglementaire de consigner le résultat de ces examens par écrit. • Absence d'obligation légale ou réglementaire de mettre à disposition le résultat de l'examen des opérations.
12. Entreprises et professions non-financières désignées – R.5, 6, 8-11	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'est pas certain que les sociétés de titrisation, exclues en tant que telles du champ de la LCB/FT, y soient assujetties lorsqu'elles exercent des activités de services aux sociétés et aux fiduciaires. • La définition des activités de prestation de services aux sociétés et aux fiduciaires n'est pas totalement conforme à celle du GAFI. • Les défaillances identifiées sous les Recommandations 5, 6 et 8 à 11 dans la section 3 sont également valables pour les entreprises et professions non-financières désignées. • De plus, les entreprises et professions non-financières désignées n'ont pas l'obligation de mettre à disposition en temps opportun les documents et informations conservées. • Outre les défaillances identifiées précédemment, les casinos n'ont pas l'obligation d'identifier le bénéficiaire effectif et de prendre les mesures raisonnables pour vérifier l'identité du bénéficiaire effectif.
13. Déclaration des opérations suspectes	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les institutions financières ne sont pas couvertes (voir introduction de la section 3). • Les obligations de coopération peuvent être mises en échec par un professionnel défaillant craignant de contribuer à sa propre incrimination. • L'infraction de financement du terrorisme, infraction sous-jacente à celle de blanchiment de capitaux, n'est pas incriminée conformément à la Recommandation spéciale II. • Il reste incertain que les professionnels sont en pratique autorisés à déclarer des opérations qui pourraient porter sur des infractions fiscales qui ne sont pas des infractions sous-jacentes à l'infraction de blanchiment. <p>Efficacité :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le nombre de DOS est très faible, réparti sur un petit

Quarante Recommandations	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		<p>nombre de déclarants et les statistiques révèlent que nombre de DOS sont motivées non pas par un soupçon mais par le fait que le client a fait l'objet d'une enquête voire d'une condamnation.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En matière de financement du terrorisme, l'obligation est en pratique limitée à la déclaration des opérations impliquant des personnes listées. • De plus, il apparaît que les institutions financières vont plus loin que ce qu'elles devraient normalement effectuer dans l'examen des infractions sous-jacentes.
14. Protection & interdiction d'avertir le client	PC	<ul style="list-style-type: none"> • L'interdiction de la divulgation ne couvre que les DOS déjà transmises. • Il existe de nombreuses exceptions à l'interdiction de divulgation qui ne sont pas autorisées par la Recommandation, en cas de commission rogatoire internationale et lorsque le client demande les raisons de la non-exécution d'une opération. • Les violations à l'interdiction de divulgation constatées en 2007 et 2008 n'ont donné lieu à aucune sanction.
15. Contrôle interne, conformité & audit	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les institutions financières ne sont pas couvertes (voir introduction de la section 3) • La conformité n'est pas établie par la loi ou tout autre instrument contraignant, mais par les circulaires des autorités de surveillance. • Les dispositions législatives relatives au contrôle interne ne mentionnent pas la LBC/FT. • Les circulaires, qui n'ont pas valeur contraignantes, sont les seuls textes à faire référence aux procédures adéquates d'embauche des employés, et ne spécifient pas en quoi elles pourront consister.
16. Entreprises et professions non-financières désignées – R.13-15 & 21	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'est pas certain que les sociétés de titrisation, exclues en tant que telles du champ de la LCB/FT, y soient assujetties lorsqu'elles exercent des activités de services aux sociétés et aux fiduciaires. • Les défaillances identifiées sous les Recommandations 13, 14, 15 et 21 dans la section 3 sont également valables pour les entreprises et professions non-financières désignées. • Absence de mise en œuvre effective compte tenu du très faible nombre de déclarations.
17. Sanctions	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les institutions financières ne sont pas couvertes (voir introduction de la section 3) • Les seuils des amendes (pénales et administratives) sont trop bas pour être dissuasifs et proportionnés. • Mis à part le retrait d'agrément, les sanctions et autres

Quarante Recommandations	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		<p>mesures administratives de la CSSF ne sont pas applicables aux personnes morales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'éventail des sanctions à disposition de la CSSF n'est pas suffisant large (amende ou interdiction d'activité). • Doutes sur l'applicabilité des sanctions du CAA à la violation des obligations en matière de LBC/FT. • Le régime des sanctions n'est pas efficace ni dissuasif en l'absence de mise en œuvre.
18. Banques fictives	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Seuls les établissements de crédit, et non l'ensemble des institutions financières du Luxembourg, se voient interdits de nouer ou de maintenir une relation de correspondant bancaire. • Absence d'obligation de s'assurer que leurs clients établissements de crédit ne permettent pas à des banques fictives d'utiliser leurs comptes.
19. Autres formes de déclaration	PC	<ul style="list-style-type: none"> • À l'exception d'une courte note datant vraisemblablement de 2004 et qui ne constitue pas à elle seule une étude, il n'y a aucun élément attestant que le Luxembourg a mené une réflexion quant à la mise en place d'un système de déclaration des opérations en espèces.
20. Autres entreprises et professions non-financières & techniques sûres de gestion des fonds	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'est pas établi que Luxembourg a mené depuis 2004, date de l'entrée en vigueur de la LBC/FT, une réflexion en vue de l'éventuel assujettissement d'autres entreprises et professions non-financières au dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. • Il n'est pas établi non plus que le Luxembourg encourage le développement de techniques modernes et sûres de gestion de fonds moins vulnérables au risque de blanchiment de capitaux.
21. Attention particulière pour les pays représentant un risque supérieur	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les institutions financières ne sont pas couvertes (voir introduction de la section 3). • Absence d'obligation pour les institutions financières de porter une attention particulière à leurs relations d'affaires et à leurs transactions résidant dans des pays qui n'appliquent pas ou qui appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI. • Absence de mesures efficaces pour informer les institutions financières des défaillances des régimes de LBC/FT de certains pays. • Absence d'obligation d'examiner les opérations visées par la Recommandation 21 et de consigner le résultat de ces examens par écrit. • Absence d'obligation légale ou réglementaire de mettre à disposition le résultat de l'examen des

Quarante Recommandations	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		<p>opérations.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les contre-mesures prévues par la loi ne sont pas suffisantes. • Absence d'efficacité du dispositif en l'absence de contre-mesures prononcées.
22. Succursales et filiales à l'étranger	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les institutions financières ne sont pas couvertes (voir introduction de la section 3) • Les pays de l'UE/EEE et les pays listés par le règlement grand-ducal sont considérés comme équivalents, les institutions financières ne sont pas tenues de rechercher si les obligations de ces pays sont conformes à celles du Luxembourg et aux Recommandations du GAFI. • Les mesures de LCB/FT sont limitées aux mesures de vigilance à l'égard du client et à l'obligation de conservation des données et documents. • Il n'est pas fait mention des pays qui n'appliquent pas ou qui appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI.
23. Régulation, surveillance et suivi	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les institutions financières ne sont pas couvertes (voir introduction de la section 3) • Absence d'obligation visant à empêcher les complices des criminels de prendre le contrôle, devenir le bénéficiaire effectif ou à prendre un part significative d'une institution financière. • Absence d'une stratégie de surveillance permettant aux autorités compétentes d'évaluer ou de revoir les procédures adoptées par les institutions financières afin de déterminer le niveau de risques et la façon dont elles gèrent, ainsi que d'examiner les décisions prises par ces institutions. • A l'exception des établissements financiers et des OPC, la CSSF n'a pas adopté de plan de contrôle. • Absence totale de contrôle par la CSSF pour les institutions financières autres que les banques et les OPC. • Insuffisance du nombre et de la qualité des contrôles de LBC/FT par les autorités de contrôle. • Les contrôles de la CSSF ne couvrent pas les procédures et politiques internes mises en place par les établissements en matière de LBC/FT. • L'efficacité des dispositions LBC/FT en matière d'agrément applicables aux établissements financiers et aux entreprises d'assurances n'a pu être testée car elles sont entrées en vigueur très récemment.
24. Entreprises et professions non-financières désignées - Régulation,	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'est pas certain que les sociétés de titrisation,

Quarante Recommandations	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
surveillance et suivi		<p>exclues en tant que telles du champ de la LCB/FT, y soient assujetties lorsqu'elles exercent des activités de services aux sociétés et aux fiducies.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Absence d'autorité de surveillance pour les agents immobiliers, les marchands de biens de grande valeur et les prestataires de services aux sociétés et fiducies autres que ceux assujettis au titre d'une autre activité. • Sérieux doutes quant au pouvoir de contrôle et absence de sanction des manquements des réviseurs d'entreprises, avocats, notaires et experts comptables à leurs obligations LCB/FT. • En l'absence de sanctions et d'éléments sur les conclusions des contrôles réalisés, l'efficacité n'est pas établie.
25. Lignes directrices & retour d'information	PC	<p><u>Institutions financières :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les lignes directrices en matière de déclaration des opérations suspectes développent peu les obligations des professionnels en la matière et ne comportent que des indices généraux en matière de blanchiment de capitaux. • Le retour d'information est limité au rapport annuel de la CRF et à l'accusé de réception des DOS. • Insuffisante qualité des lignes directrices qui ne sont pas adaptées aux différents secteurs d'activités des institutions financières du Luxembourg et ne contiennent pas d'indication des mesures que les institutions financières doivent considérer adopter afin de mettre en œuvre des mesures efficaces de LCB/FT. <p><u>Entreprises et professions non-financières désignées :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aucune profession ne dispose de lignes directrices actualisées des dernières modifications de la LCB/FT. • Les lignes directrices existantes ne sont pas contraignantes, rappellent simplement les obligations sans indication quant à leur application et sans considération des risques spécifiques auxquels les entreprises et professions non-financières font face.
Mesures institutionnelles et autres mesures		
26. La CRF	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Au moment de la visite sur place, toutes les DOS ne faisaient pas l'objet d'une analyse. • La qualité du rapport annuel, notamment des statistiques difficilement lisibles et absence de typologies du blanchiment de capitaux. <p>Efficacité :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'absence de spécialisation de la CRF, le fait qu'elle soit composée presque exclusivement de magistrats du parquet, dont le nombre est d'ailleurs insuffisant, et

Quarante Recommandations	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		<p>son rattachement au Parquet ne lui permet de se concentrer sur les infractions de BC/FT.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Outre leurs fonctions au sein de la CRF, les magistrats qui la composent occupent au sein du parquet d'autres fonctions en matière d'enquêtes et d'exécution des demandes d'entraide internationale dans lesquelles le blanchiment est libellé par l'autorité requérante ou qui sont en lien avec un dossier de la CRF, ce qui nuit à leur fonction première d'analyse des DOS. • Absence d'efficacité du système, soutenue par le faible nombre de dossiers donnant lieu à des enquêtes, poursuites et condamnation en matière de BC/FT.
27. Les autorités de poursuite pénale	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les autorités désignées pour les enquêtes concentrent leurs efforts sur les infractions sous-jacentes et non les infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme • L'efficacité du système n'est pas établie en raison du nombre limité d'enquêtes en matière de blanchiment de capitaux (aucune enquête en matière de financement du terrorisme)
28. Pouvoirs des autorités compétentes	LC	<ul style="list-style-type: none"> • En dehors des cas de flagrance, les pouvoirs du procureur sont très limités et (efficacité) le juge d'instruction n'est que dans de rares cas saisis de dossiers en matière de LBC/FT.
29. Autorités de surveillance	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les pouvoirs de contrôles et de sanction du CAA en matière de LBC/FT ne sont pas explicitement décrits dans la loi et il y a dès lors un risque théorique de contestation de leur légalité. • L'éventail des sanctions à disposition de la CSSF n'est pas suffisant large et les sanctions à l'exception du retrait d'agrément, ne sont pas applicables aux personnes morales. • Le montant des amendes (disciplinaires et pénales) est trop bas pour être dissuasif
30. Ressources, intégrité et formation	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Manque d'effectif de la CRF et des autorités de contrôle (affectés à la LBC/FT – contrôle sur place) • La CSSF n'a pas adopté de procédure afin de maîtriser les éventuels problèmes d'indépendance et d'objectivité de ses agents • À l'exception des douanes et la CSSF, la formation en matière de LBC/FT est insuffisante et inorganisée.
31. Coopération nationale	PC	<ul style="list-style-type: none"> • L'efficacité du comité de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme, de création récente, n'a pu être testée.

Quarante Recommandations	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		<ul style="list-style-type: none"> Les mécanismes de coopération et de coordination opérationnelle étant essentiellement informels, leur efficacité n'a pu être évaluée.
32. Statistiques	PC	<ul style="list-style-type: none"> Les statistiques disponibles en matière de DOS tirées des rapports annuels successifs de la CRF prêtent à confusion et sont difficiles à comprendre et à interpréter S'agissant des poursuites, ce n'est que depuis 2008 que le Luxembourg tient des statistiques sur les infractions sous-jacentes En matière d'entraide judiciaire et autre demandes internationales de coopération, les statistiques initialement communiquées par le Luxembourg n'étaient pas compréhensibles, elles ont dû être reformulées. Les délais de réponse de ces demandes ne sont pas comptés. Il en va de même pour les informations échangées obtenues ou reçues spontanément par la CRF. Aucune statistique sur les échanges d'informations entre les autorités de surveillance n'a été présentée. Le CAA n'a pas communiqué de données détaillées sur les inspections qu'il mène. Absence de données sur les confiscations et sur les avoirs terroristes gelés.
33. Personnes morales – bénéficiaire effectifs	PC	<ul style="list-style-type: none"> Le registre de commerce et des sociétés ne permet pas dans tous les cas de connaître le bénéficiaire effectif des personnes morales. Absence de mesures garantissant que les informations contenues au registre sont exactes et à jour. Aucune mesure appropriée ne permet d'assurer la transparence de l'actionariat des sociétés anonymes et en commandite par action ayant émis des actions au porteur.
34. Constructions juridiques – bénéficiaire effectifs	NC	<ul style="list-style-type: none"> Pour les prestataires de services aux sociétés et aux fiducies assujettis à la LCB/FT également à un autre titre, il n'est pas établi que leurs activités de prestataires de services aux sociétés et aux fiducies soient contrôlées. Les prestataires de services aux sociétés et aux fiducies assujettis à la LCB/FT à ce seul titre ne feraient pas l'objet de contrôles. Accès aux informations limité aux cas où des poursuites pénales sont en cours. Absence d'efficacité compte tenu notamment du fait que l'identification des fiducies et de leur bénéficiaire effectif est aléatoire.
Coopération Internationale		

Quarante Recommandations	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
35. Conventions	PC	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Convention de Vienne</u> : <ul style="list-style-type: none"> - L'infraction de blanchiment ne paraît pas couvrir le cas du déguisement - Les mesures de confiscation et de gel sont limitées aux biens ayant servi ou destinés à commettre une infraction appartenant au condamné ; il en est de même en matière de confiscation par équivalent qui est trop restrictive dans son champ d'application. - Insuffisance des mesures provisoires et des pouvoirs nécessaires à la confiscation, à la saisie et au gel efficaces des biens. • <u>Convention de Palerme</u> : <ul style="list-style-type: none"> - L'infraction de blanchiment ne couvre pas le cas du déguisement - Absence de responsabilité pénale des personnes morales - Les mesures de confiscation et de gel sont limitées aux biens ayant servi ou destinés à commettre une infraction appartenant au condamné ; il en est de même en matière de confiscation par équivalent qui est trop restrictive dans son champ d'application. - Insuffisance des mesures provisoires et des pouvoirs nécessaires à la confiscation, à la saisie et au gel efficaces des biens. • <u>Convention sur le financement du terrorisme</u> : <ul style="list-style-type: none"> - Tous les actes de terrorisme visés par la Convention ne sont pas incriminés - L'infraction de financement du terrorisme ne couvre pas le financement d'individus ou de groupes terroristes en dehors de la commission d'un acte terroriste - Insuffisance des mesures provisoires et des pouvoirs nécessaires à la confiscation, à la saisie et au gel efficaces des biens.
36. Entraide judiciaire	LC	<ul style="list-style-type: none"> • L'exigence de la double incrimination limite les possibilités du Luxembourg d'accorder l'entraide en raison des lacunes identifiées concernant l'infraction de blanchiment et de financement du terrorisme. • Le secret professionnel et les procédures de notification/recours peuvent porter préjudice à l'efficacité de la réponse fournie aux demandes • La loi du 8 août 2000 relative à la coopération en matière pénale ne permet pas de coopérer sur des questions fiscales accessoires et d'une manière générale, les données échangées ne peuvent pas être utilisées à des fins fiscales, mêmes accessoires • Les délais d'exécution paraissent relativement longs (6 mois)
37. Double incrimination	C	
38. Entraide judiciaire en matière de confiscation et de gel	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Le fonds de gestion des actifs saisis est limité au trafic des stupéfiants • L'exigence de la double incrimination limite les

Quarante Recommandations	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		<p>possibilités du Luxembourg de geler, saisir et confisquer en raison des défaillances identifiées dans les incriminations et la mise en œuvre de la Recommandation 1 et de la Recommandation spéciale II.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il en est de même des défaillances identifiées concernant la R3 et RSIII.
39. Extradition	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Loi du 20 juin 2001 : le Luxembourg refuse l'extradition de ses nationaux, sans s'engager à poursuivre le fait à l'origine de la demande. • Loi du 17 mars 2004 : le Luxembourg peut refuser l'extradition de ses nationaux, sans s'engager à poursuivre le fait à l'origine de la demande. • L'exigence de double incrimination de la loi du 20 juin 2001 limite les possibilités du Luxembourg d'accorder l'extradition en raison des défaillances identifiées dans l'incrimination et la mise en œuvre de l'infraction de blanchiment.
40. Autres formes de coopération	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Eu égard aux critiques faites s'agissant de l'orientation LBC/FT de l'analyse faite par la CRF, il apparaît par conséquent également douteux que les informations échangées par la CRF se concentrent sur le BC/FT. • L'efficacité du système d'échange d'informations n'est pas établie pour la CSSF, le CAA et les organisations d'autorégulation.

Neuf Recommandations spéciales	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
SR.I Mise en œuvre des instruments des NU	PC	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Convention sur le financement du terrorisme</u> : <ul style="list-style-type: none"> - Tous les actes de terrorisme visés par la Convention ne sont pas incriminés - L'infraction de financement de terrorisme ne couvre pas le financement d'individus ou des groupes terroristes en dehors de la commission d'un acte terroriste - Absence de responsabilité pénale des personnes morales • <u>Résolutions des Nations-Unies</u> <ul style="list-style-type: none"> - Tous les fonds et autres biens visés par les Résolutions ne sont pas visés par les règlements communautaires - Le gel en application de la S/RES/1373/2001 est limité aux personnes et entités non-communautaires désignées par le règlement 2580/2001. - Le règlement 881/2002 a été annulé en ce qui concerne plusieurs personnes et entités visées par la liste des Nations Unies. Ses effets ont toutefois été temporairement maintenus, mais il apparaît que d'autres pourraient également obtenir l'annulation à leur égard du Règlement. - Absence de procédures nationales afin (i) de compléter le dispositif communautaire et (ii) d'assurer

Neuf Recommandations spéciales	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		la mise en œuvre efficace du dispositif. - Doutes sur l'efficacité du système et du caractère immédiat du gel des fonds et autres biens.
SR.II Incrimination du financement du terrorisme	PC	<ul style="list-style-type: none"> • L'infraction de financement du terrorisme ne couvre pas tous les comportements visés par les conventions internationales et les protocoles visés par la Convention sur le financement du terrorisme. • L'infraction de financement du terrorisme ne couvre pas le financement des organisations terroristes et des individus, en dehors de la commission d'un acte de terrorisme. • La notion de groupe terroriste ne couvre pas l'hypothèse d'un groupe formé de deux personnes, dès lors le financement d'un tel groupe n'est pas incriminé en tant que tel. • En l'absence d'une infraction complète par rapport à la RS.II, le financement du terrorisme constitue une infraction sous-jacente du blanchiment de capitaux incomplète. • Absence de responsabilité pénale de personnes morales, sans qu'aucun principe fondamental du droit interne ne l'empêche. • L'efficacité du système n'a pu être testée en l'absence de poursuites du chef de financement du terrorisme.
SR.III Gel et confiscation des fonds des terroristes	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Il existe une incertitude quant à la nature continue des effets du Règlement 881/2002 eu égard aux annulations prononcées à l'encontre de certaines personnes visées par celui-ci. • Les règlements ne couvrent pas tous les fonds et autres biens visés par les résolutions S/RES/1267/1999 et 1373/2001. • Les possibilités de gel en application de la S/RES/1373/2001 sont limitées aux personnes et entités désignées par le règlement 2580/2001. S'agissant des personnes n'ayant pas de lien avec l'extérieur de l'Union européenne, les mesures sont limitées à une coopération policière et judiciaire renforcée. • Absence de toute procédure relative au retrait et au dégel des fonds et autres biens, au déblocage des fonds et autres biens gelés par inadvertance et à l'accès sous certaines conditions aux fonds et autres biens gelés. • Insuffisance des procédures à destination des institutions financières et autres personnes susceptibles de détenir des avoirs terroristes. • Absence de surveillance de la mise en œuvre des règlements européens, qu'il est impossible de sanctionner.

Neuf Recommandations spéciales	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		<ul style="list-style-type: none"> • Les défaillances identifiées dans la R.3 s'appliquent également au gel, à la saisie et à la confiscation des avoirs terroristes en dehors de l'application des Résolutions 1267 et 1373. • Absence d'efficacité du système et doutes sérieux quant au gel sans délai et continu des fonds et autres biens terroristes.
SR.IV Déclaration des opérations suspectes	NC	<ul style="list-style-type: none"> • L'infraction de financement du terrorisme n'est pas incriminée conformément à la Recommandation spéciale II. • Les obligations de coopération peuvent être mises en échec par un professionnel défaillant craignant de contribuer à sa propre incrimination. • L'efficacité du dispositif n'est pas établie : seules les opérations impliquant des personnes listées sont en pratique déclarées à la CRF et le nombre de DOS en matière de FT est faible.
SR.V Coopération internationale	PC	<p><u>Entraide judiciaire en matière pénale :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les défaillances identifiées sous les Recommandations 36 et 38 sont également applicables dans le cadre de la Recommandation spéciale V. • L'exigence de la double incrimination limite les possibilités du Luxembourg d'accorder l'entraide, de geler, saisir et confisquer en raison des lacunes identifiées concernant l'incrimination et la mise en œuvre des Recommandations spéciales II et III. • Il n'existe pas de mécanisme de coordination spécifique, ni de fonds ou de procédures de partage des actifs saisis. <p><u>Extradition :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les défaillances identifiées sous la Recommandation 39 sont également applicables dans le cadre de la Recommandation spéciale V. • L'exigence de double incrimination de la loi du 20 juin 2001 limite les possibilités du Luxembourg d'accorder l'extradition en raison des défaillances identifiées dans la mise en œuvre de la Recommandation spéciale II. <p><u>Autres formes de coopération :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • À l'exception de la CRF, il n'est pas établi que des informations soient échangées par le Luxembourg en matière de financement du terrorisme
SR.VI Obligations de LBC applicables aux services de transmission de fonds ou de valeurs	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les défaillances identifiées pour les différentes Recommandations et décrites tout au long de la section 3 s'appliquent également aux services de TFV. • Absence de mécanisme de recherche des TFV qui

Neuf Recommandations spéciales	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		exerceraient sans agrément.
SR VII Règles applicables aux virements électroniques	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de disposition prévoyant que dans le cadre d'un virement intra-communautaire les informations complètes sur le donneur d'ordre seront mises à la disposition des autorités compétentes dans un délai de trois jours et immédiatement à l'égard des autorités de poursuite pénale. • Insuffisance de la surveillance. • Sanction du non-respect des obligations du règlement non proportionnelle, peu efficace et non dissuasive.
SR.VIII Organismes à but non-lucratif	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de sensibilisation des associations et fondations. • Absence de surveillance et contrôles limités à certaines opérations d'un montant minimum de 30 000 EUR. • Absence d'un régime de sanction complet. • Absence de coopération et de coordination organisées au niveau national.
SR.IX Déclaration & communication transfrontières	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Système limité aux mouvements avec l'extérieur de l'Union européenne et ne couvrant pas les expéditions par fret ou par courrier, personne morale. • Absence de pouvoir de rétention/blocage des douanes. • Coordination nationale et coopération international insuffisantes • Absence de sanctions dissuasives, efficaces et proportionnées. • Doute sur l'efficacité du système en raison du faible nombre des déclarations effectuées.

Tableau 2: Plan d'action recommandé pour améliorer système de LBC/FT

Système LBC/FT	Actions recommandée (dans l'ordre de priorité)
1. Général	Aucun texte requis
2. Système juridique et mesures institutionnelles connexes	
2.1 Incrimination du blanchiment de capitaux (R.1 & R.2)	<p>Le Luxembourg devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • étendre l'infraction de blanchiment de capitaux aux cas de déguisement ; • instaurer une responsabilité pénale des personnes morales ; • prendre des mesures afin de poursuivre efficacement l'infraction de blanchiment de capitaux, notamment en en faisant une infraction véritablement autonome et en poursuivant l'infraction de BC commise sur son territoire, indépendamment de l'infraction sous-jacente ; • prendre des mesures afin de sanctionner efficacement l'infraction de blanchiment en appliquant des sanctions proportionnées, dissuasives et efficaces.
2.2 Incrimination du financement du terrorisme (RS.II)	<p>Le Luxembourg devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • incriminer, sans autres conditions, le financement des actes visés par les traités annexés à la Convention sur le financement du terrorisme ; • incriminer le financement du terrorisme en dehors de la commission de tout acte de terrorisme ; • étendre la notion de groupe à l'association de deux personnes ; • instaurer une responsabilité pénale des personnes morales.
2.3 Confiscation, gel et saisie des produits du crime (R.3)	<p>Le Luxembourg devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • étendre la confiscation aux biens ayant servi ou destinés à commettre une infraction appartenant à des tiers ; • étendre le champ d'application de la confiscation par équivalent à tous les biens pouvant faire l'objet de cette mesure, y compris ceux appartenant à des tiers et ceux ayant servi ou destinés à commettre une infraction ; • élargir l'éventail des mesures provisoires afin de lui permettre de geler ou saisir tous les biens soumis à la confiscation, y compris par équivalent ; • étendre les pouvoirs des autorités de poursuite pénale, de la CRF et de toute autorité compétente en matière de détection et traçage de l'origine des biens confisqués ou soupçonnés de constituer le produit d'un crime.
2.4 Gel des fonds utilisés pour financer le terrorisme (RS.III)	<p>Le Luxembourg devrait</p> <ul style="list-style-type: none"> • étendre les mesures de gel en application de la S/RES/1373/2001, en particulier mettre en place un système permettant de geler les avoirs terroristes des ressortissants communautaires ; • définir la notion de fonds et autres biens conformément aux Résolutions ; • mettre en place un système permettant d'assurer le gel sans délai et continu des avoirs des terroristes listés par les Nations Unies et repris par le règlement 881/2002 ; • définir au niveau national une procédure claire et efficace permettant la mise en œuvre des Résolutions des Nations-Unies et conformément à la RS III ; • adopter des procédures efficaces visant les demandes de retrait de liste et de dégel des fonds et autres biens, de déblocage des fonds et autres biens lorsqu'ils ont été gelés par inadvertance et d'accès au fonds et autres biens gelés lorsqu'il a été décidé qu'ils devaient servir à couvrir certaines dépenses ; • adopter des procédures efficaces à destination des institutions financières et autres personnes susceptibles de détenir des avoirs terroristes ; • se doter de mesures provisoires adéquates afin de geler les avoirs terroristes conformément aux standards internationaux ; • surveiller la mise en œuvre des Règlements européens et, le cas échéant, sanctionner leur non-respect.

Système LBC/FT	Actions recommandée (dans l'ordre de priorité)
2.5 La Cellule de renseignements financiers et ses fonctions (R.26)	<p>Le Luxembourg devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● accorder plus d'autonomie à la CRF afin de distinguer clairement les fonctions de la CRF, réception, analyse et dissémination des DOS, en vue de détecter les cas de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, de celles du parquet ; ● décharge les effectifs à la CRF des missions autres que celles relevant de la CRF ; ● concentrer l'analyse et la dissémination des DOS sur les infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ; ● poursuivre les améliorations entreprises de la qualité de son rapport annuel, notamment la tenue de statistiques claires et complètes et les typologies du blanchiment de capitaux.
2.6 Autorités chargées des enquêtes, autorités de poursuite pénale et les autres autorités compétentes (R.27 & 28)	<p>Le Luxembourg devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● élargir son approche des enquêtes et poursuites de l'infraction de blanchiment de capitaux ; ● envisager d'élargir les pouvoirs des autorités chargées des enquêtes, limités aux cas de flagrance ;
2.7 Déclaration ou communication transfrontières (RS.IX)	<p>Le Luxembourg devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● étendre son système de détection des mouvements physiques d'espèces et d'instruments négociables au porteur aux pays de l'Union européenne et aux expéditions par fret ou par courrier ; ● doter les douanes du pouvoir de retenir ou bloquer les espèces et autres instruments négociables au porteur ; ● mettre en œuvre des mécanismes efficaces de coordination et de coopération au niveau national et international ; ● imposer des sanctions dissuasives, efficaces et proportionnées.
3. Mesures préventives – Institutions financières	
3.1 Risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme	<p>Le Luxembourg devrait réaliser une analyse des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquels font face ses institutions financières, afin d'adapter au mieux son dispositif préventif.</p>
3.2 Devoir de vigilance relative à la clientèle, y compris les mesures renforcées ou réduites (R.5 à 8)	<p>Le Luxembourg devrait étendre les obligations de la LCB/FT à toutes les institutions financières, conformément à la définition du GAFI.</p> <p><u>Recommandation 5</u> Le Luxembourg devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● expressément interdire la tenue de comptes sous des noms fictifs et réglementer les comptes et livrets numérotés ; ● imposer aux institutions financières une obligation légale ou réglementaire de vérifier que toute personne prétendant agir au nom du client personne morale est autorisée à le faire ; ● imposer aux institutions financières une obligation de vérifier si le client agit pour le compte d'une autre personne et de prendre toutes les mesures raisonnables pour obtenir les données d'identification suffisantes permettant de vérifier l'identité de cette autre personne ; ● supprimer les cas d'exemption totale de vigilance ; ● considérer étendre les cas obligatoires de vigilances renforcées, au regard des résultats d'une analyse des risques ● s'assurer que les pays d'origine des clients des institutions financières auxquels elles peuvent appliquer des vigilances simplifiées respectent et appliquent effectivement les Recommandations du GAFI. <p><u>Recommandation 6</u> Le Luxembourg devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● mettre sa définition des PPE en conformité avec celle du GAFI ; ● élargir cette qualité plus largement aux membres de la famille et à toutes les personnes exerçant d'importantes fonctions publiques ;

Système LBC/FT	Actions recommandée (dans l'ordre de priorité)
	<ul style="list-style-type: none"> • inclure dans le champ des obligations la situation dans laquelle la PPE est le bénéficiaire effectif du client ; • imposer l'accord de la haute direction, y compris pour poursuivre la relation d'affaire avec un client qui devient une PPE. <p><u>Recommandation 7</u> Le Luxembourg devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • élargir le champ des obligations en matière de relation de correspondance bancaire aux institutions financières situées dans l'UE/EEE ; • imposer aux institutions financières de vérifier que l'institution concernée a fait l'objet d'une enquête ou d'une intervention de l'autorité de surveillance ayant trait à la LCB/FT ; • imposer d'obtenir l'accord de la haute direction pour nouer une relation de banque correspondante. <p><u>Recommandation 8</u> Le Luxembourg devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • imposer aux institutions financières qu'elles se dotent de politiques ou prennent des mesures nécessaires pour prévenir une utilisation abusive des technologies nouvelles et de système gestion des risques émanant des transactions n'impliquant pas la présence physique du client ; • revoir les mesures complémentaires applicables aux entrées en relation à distance et s'assurer qu'elles permettent effectivement de gérer de manière satisfaisante les risques.
3.3 Tiers et apporteurs d'affaires (R.9)	<p>Le Luxembourg devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • imposer à ses institutions financières l'obligation légale ou réglementaire de s'assurer que le tiers quelle que soit sa localisation géographique est à même de fournir immédiatement les informations nécessaires concernant les mesures de vigilance, et des copies de ces informations dans les plus brefs délais, lorsqu'elles sont demandées ; • étendre les informations concernant à celles relatives à l'objet et la nature de la relation d'affaires.
3.4 Secret professionnel ou confidentialité des institutions financières (R.4)	<p>Le Luxembourg devrait lever entièrement le secret professionnel à l'égard de la CRF et dans les échanges d'information effectués dans le cadre de la Recommandation 7 et de la Recommandation spéciale VII.</p>
3.5 Conservation des documents et règles applicable aux virements électroniques (R.10 & RS.VII)	<p><u>Recommandation 10</u> Le Luxembourg devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • préciser dans l'obligation de conservation que les documents doivent permettre de reconstituer les transactions ; • clarifier les dispositions garantissant au CAA la mise à disposition les pièces et informations relatives aux clients et à leurs opérations par les entreprises d'assurance. <p><u>Recommandation spéciale VII</u> Le Luxembourg devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revoir le seuil applicable aux virements afin de couvrir les virements de 1 000 EUR ; • imposer aux prestataires de services de paiement qu'ils mettent les informations complètes sur le donneur d'ordre à la disposition des autorités compétentes dans un délai de trois jours et immédiatement à l'égard des autorités de poursuite pénale ; • prendre des mesures afin d'assurer la mise en œuvre des obligations de gel des avoirs terroristes indépendamment des effets des accords de l'article 17 du Règlement ; • surveiller et le cas échéant sanctionner le respect des dispositions relatives aux virements.

Système LBC/FT	Actions recommandée (dans l'ordre de priorité)
3.6 Suivi des transactions et des relations d'affaires (R.11 & 21)	<p><u>Recommandation 11</u> Le Luxembourg devrait étendre l'obligation de porter une attention particulière aux opérations visées par la Rec.11 en imposant aux institutions financières de les examiner, d'en consigner le résultat de ces examens par écrit et de les mettre à disposition des autorités compétentes et des commissaires aux comptes pendant au moins 5 ans.</p> <p><u>Recommandation 21</u> Le Luxembourg devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> - obliger les institutions financières à porter une attention particulière à leurs relations d'affaires et à leurs transactions résidant dans des pays qui n'appliquent pas ou qui appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI ; - adopter des mesures efficaces pour informer les institutions financières des défaillances des régimes de LBC/FT de certains pays ; - obliger les institutions financières à examiner les opérations visées par la Recommandation 21, à consigner le résultat de ces examens par écrit et à les mettre à disposition des autorités compétentes et des commissaires aux comptes ; - élargir les contre-mesures possibles et les mettre en œuvre en temps utiles.
3.7 Déclarations d'opérations suspectes et autres déclarations (R.13-14, 19, 25 & SR.IV)	<p><u>Recommandation 14</u> Le Luxembourg devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • étendre le champ de l'interdiction de la divulgation aux DOS en cours de transmission à la CRF ; • limiter les exceptions à l'interdiction de divulgation et s'assurer le cas échéant que toute divulgation est poursuivie et sanctionnée. <p><u>Recommandation 19</u> Le Luxembourg devrait considérer au regard de la Recommandation 19, la faisabilité et l'utilité de la mise en place d'un système de déclaration des opérations en espèces.</p> <p><u>Recommandation 25</u> Le Luxembourg devrait</p> <ul style="list-style-type: none"> - développer des lignes directrices existantes en matière de déclaration des opérations suspectes, tant en ce qui concerne la mise en œuvre des obligations que s'agissant des indices susceptibles de détecter des opérations douteuses ; - un retour d'information systématique et pédagogique devrait être organisé.
3.8 Contrôles internes, conformité, audit et succursales à l'étranger (R.15 & 22)	<p><u>Recommandation 15</u> Le Luxembourg devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • inscrire les dispositions applicables en matière de contrôle interne dans des instruments juridiques contraignants ; • expressément inclure la LBC/FT dans le contrôle interne et doter les personnes qui en sont responsables de moyens suffisants à l'accomplissement de cette mission ; • compléter le champ sur lequel doivent porter les procédures internes et la formation des employés. <p><u>Recommandation 22</u> Le Luxembourg devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • imposer à toutes les institutions financières une obligation de s'assurer pour toutes les filiales et succursales qu'elles sont soumises à des obligations de LCB/FT complètes et conformes aux Recommandations du GAFI, quel que soit le pays hôte et de porter dans cette obligation une attention particulière aux pays qui n'appliquent ou qui n'appliquent pas suffisamment les Recommandations du GAFI ; • élargir les mesures visées, actuellement limitées aux CDD et aux obligations de conservations des données.

Système LBC/FT	Actions recommandée (dans l'ordre de priorité)
3.9 Banques fictives (R.18)	<p>Le Luxembourg devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • étendre l'interdiction de nouer ou de maintenir une relation de correspondant bancaire à toutes les catégories d'institutions financières et • imposer une recherche active de la part de l'ensemble de toutes les institutions financières afin qu'elles s'assurent que leurs clients ne permettent pas à des sociétés bancaire écran d'utiliser leurs comptes.
3.10 Le système de surveillance et de contrôle – Autorités compétentes et organisations d'autorégulation. Rôle, fonctions, obligations et pouvoirs) (R.23, 29, 17 & 25)	<p><u>Recommandation 17</u> Le Luxembourg devrait revoir l'ensemble du régime des sanctions en matière de LBC/FT, afin de les rendre efficaces, proportionnées et dissuasives et applicables aux personnes morales et dirigeants des institutions financières.</p> <p><u>Recommandation 23</u> Le Luxembourg devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • adopter des mesures visant à empêcher les complices des criminels de prendre le contrôle, devenir le bénéficiaire effectif ou à prendre un part significative d'une institution financière ; • indiquer explicitement dans la LSA, comme c'est le cas pour les autres matières contrôlées et sanctionnées par le CAA, les pouvoirs de contrôle et de sanction en matière de LBC/FT ; • déterminer de manière stratégique la surveillance des institutions financières et ajuster la fréquence des contrôles de LBC/FT sur place en fonction du risque ; • insérer un élément qualitatif dans les contrôles réalisés par le CAA ; • étendre les contrôles à toutes les catégories d'institutions financières ; • accroître significativement le nombre et la qualité des contrôles diligentés par les autorités de contrôle. <p><u>Recommandation 29</u> Les pouvoirs de contrôles et de sanction du CAA en matière de LBC/FT devraient être explicitement décrits dans la loi.</p> <p><u>Recommandation 25</u> Les autorités de contrôle du secteur financiers ont émis en matière de LBC/FT des circulaires : celles-ci devraient être revues et améliorées afin d'adopter effectivement et dans tous les domaines des éléments pertinents en vue de la mise en œuvre de leurs obligations par les institutions financières. Dans certains cas, des contradictions avec la loi ou de possibles contradictions avec la loi ont été relevées, elles devraient être corrigées. La lettre circulaire du CAA devrait mettre l'accent sur la spécificité du secteur des assurances.</p>
3.11 Services de transmission de fonds ou de valeurs (RS.VI)	Le Luxembourg devrait mettre en place des mesures afin de rechercher les TFV qui exerceraient sans agrément.
4. Mesures préventives– Entreprises et professions non financières	
4.1 Devoir de diligence relatif à la clientèle et de conservation des documents (R.12)	<p>Le Luxembourg devrait</p> <ul style="list-style-type: none"> • expressément assujettir au dispositif de la LCB/FT les sociétés de titrisation exerçant des activités de services aux sociétés et aux fiducies. • mettre sa définition des activités de prestation de services aux sociétés et aux fiducies en conformité avec celle du GAFI • outre les recommandations faites au regard des Recommandations 5, 6 et 8 à 11 ci-dessus, les entreprises et professions non-financières devraient être obligées de mettre à disposition en temps opportun des documents et informations conservées et les casinos devraient avoir l'obligation d'identifier le bénéficiaire effectif et de prendre les mesures raisonnables pour vérifier l'identité du bénéficiaire effectif.
4.2 Déclaration d'opérations suspectes (R.16)	Les recommandations faites ci-dessus sur les Recommandations 13, 14, 15 et 21 pour les institutions financières sont également applicables aux entreprises et professions non-financières.

Système LBC/FT	Actions recommandée (dans l'ordre de priorité)
4.3 Règlementation, surveillance et suivi (R.24-25)	<p>Recommandation 24 Le Luxembourg devrait:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instaurer un régime de surveillance des agents immobiliers, les marchands de biens de grande valeur et les prestataires de services aux sociétés et fiducies qui ne sont pas surveillés au titre d'une autre activité ; • Pour les autres professions (avocat, notaire, réviseur d'entreprises et expert-comptable), les pouvoirs disciplinaires (contrôle et sanction) en matière de LBC/FT devraient être expressément décrits et efficacement mis en œuvre. <p>Recommandation 25 Les lignes directrices établies pour les différentes professions et entreprises visées devraient faire l'objet d'une mise à jour et être améliorées afin d'assister effectivement les entreprises et professions dans la mise en œuvre de leurs obligations et de tenir compte des risques auxquels fait face chaque profession.</p>
4.4 Autres entreprises et professions non-financières (R.20)	Luxembourg devrait encourager le développement de techniques modernes et sûres de gestion de fonds moins vulnérables au risque de blanchiment de capitaux.
5. Personnes morales, constructions juridiques et organismes à but non-lucratif	
5.1 Personnes morales – Accès aux informations sur le bénéficiaire effectif et contrôle de ces informations (R.33)	<p>Le Luxembourg devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • effectuer des contrôles sur les informations fournies en vue de l'immatriculation des personnes morales et de vérifier que les informations sont à jour ; • étendre ces informations à celles permettant de connaître le bénéficiaire effectif des personnes morales ; • mettre en œuvre des mesures appropriées afin d'assurer la transparence de l'actionnariat des sociétés anonymes et commandite par actions ayant émis des actions au porteur.
5.2 Constructions juridiques – Accès aux informations sur le bénéficiaire effectif et contrôle de ces informations (R.34)	<p>Le Luxembourg devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • améliorer l'identification des trusts, fiducies et de leur bénéficiaire effectif assujettir ; • étendre le contrôle AML/CFT aux activités de prestataires de services aux sociétés et fiducies pour les professionnels assujettis à un autre titre à la LCB/FT ; • permettre aux autorités compétentes d'obtenir en temps opportun des informations adéquates, exactes et à jour sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des structures juridiques.
5.3 Organismes à but non-lucratif (RS.VIII)	<p>Le Luxembourg devrait</p> <ul style="list-style-type: none"> • prendre des mesures de sensibilisation des associations et fondations ; • organiser la surveillance du secteur et étendre les contrôles exercés sur les opérations ; • adopter un régime complet de sanctions ; • mettre en place une coopération et une coordination effectives.
6. Coopération nationale et internationale	
6.1 Coopération et coordination nationales (R.31)	Le Luxembourg devrait poursuivre les efforts déjà entrepris afin d'organiser une coopération et une coordination nationale en matière de LBC/FT.
6.2 Les Conventions et Résolutions spéciales des Nations Unies (R.35 & SR.I)	Le Luxembourg devrait prendre des mesures afin de remédier aux lacunes identifiées dans les incriminations de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, y compris établir un régime de responsabilité pénale des personnes morales ; en matière de confiscation, saisie et gel et de coopération internationale.
6.3 Mutual Legal Assistance (R.36-38 & RS.V)	<p>Le Luxembourg devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • revoir les procédures de notification et les recours possibles contre les demandes d'entraide judiciaires ; • permettre la coopération sur les questions fiscales accessoires ; • considérer l'adoption de mesures visant à réduire les délais d'exécution ;

Système LBC/FT	Actions recommandée (dans l'ordre de priorité)
	<ul style="list-style-type: none"> • étendre le fonctionnement du fonds de gestion des actifs saisis, limité au trafic des stupéfiants et organiser le partage des actifs, quelle que soit la loi sur la base de laquelle la demande d'entraide est formulée.
6.4 Extradition (R.39, 37 & RS.V)	Le Luxembourg devrait, lorsque l'extradition est refusée au motif que la personne visée par la mesure est de nationalité luxembourgeoise, soumettre le cas à ses autorités judiciaires.
6.5 Autres formes de coopération (R.40 & RS.V)	Le Luxembourg devrait prendre des mesures afin d'assurer la coopération en matière de LBC et de FT entre la CRF, les autorités de surveillance du secteur financier et les organisations d'autorégulation et leurs homologues étrangers.
Autres sujets	
7.1 Ressources and statistiques (R.30 & 32)	<p><u>Recommandation 30</u> Le Luxembourg devrait CRF :</p> <ul style="list-style-type: none"> • renforcer les effectifs de la CRF ; • limiter les tâches des magistrats de la CRF à celles normalement assumées par un CRF ; • organiser systématiquement leur formation et assurer la mise à jour de leurs connaissances. <p>CSSF et CAA :</p> <ul style="list-style-type: none"> • affecter un plus grand nombre de personnes au contrôle sur place des institutions financières (CSSF et CAA) <p>Formation :</p> <ul style="list-style-type: none"> • organiser la formation en matière de LBC/FT de l'ensemble des autorités compétentes (sauf douanes et CSSF). <p>La CSSF devrait adopter une procédure de gestion des problèmes d'indépendance et d'objectivité de ses agents</p> <p><u>Recommandation 32</u> Le Luxembourg devrait</p> <ul style="list-style-type: none"> • En matière d'entraide judiciaire et autre demandes internationales de coopération, les statistiques initialement communiquées par le Luxembourg n'étaient pas compréhensibles, elles ont dû être reformulées. Les délais de réponse de ces demandes ne sont pas comptés. Il en va de même pour les informations échangées obtenues ou reçues spontanément par la CRF ; • Aucune statistique sur les échanges d'informations entre les autorités de surveillance n'a été présentée. Le CAA n'a pas communiqué de données détaillées sur les inspections qu'il mène ; • Absence de données sur les confiscations et sur les avoirs terroristes gelés ; • La CRF devrait poursuivre ses efforts de clarification et de simplification des statistiques qu'elle tient.
7.2 Autres mesures ou questions pertinentes dans la lutte LBC/FT	NA
7.3 Structure générale du système de LBC/FT	NA

Tableau 3: Réponse des autorités à l'évaluation (si nécessaire)

Sections et paragraphes pertinents	Commentaires du pays
Recommandation 1 – Infraction de blanchiment de capitaux	<p>Le Luxembourg ne partage pas l'appréciation critique formulée dans le rapport concernant la R 1 ainsi que sa mise en œuvre.</p> <p>Le blanchiment est une infraction autonome au Luxembourg, ni la loi ni la jurisprudence n'exigeant une condamnation préalable pour l'infraction sous-jacente. Le niveau de preuve, qui est par ailleurs décrit de manière trop catégorique, n'a pas pour effet d'enlever le caractère autonome à l'infraction de blanchiment.</p> <p>En outre, les autorités luxembourgeoises ne privilégient pas systématiquement la poursuite de l'infraction sous-jacente, mais les poursuites dépendent de la nature des faits.</p> <p>De même, la dénonciation n'est pas systématiquement appliquée, mais est appréciée au cas par cas, après concertation avec les autorités étrangères concernées qui sont déjà saisies de la poursuite de l'infraction sous-jacente. Les autorités luxembourgeoises poursuivent effectivement l'infraction de blanchiment lorsqu'elle n'est pas poursuivie à l'étranger.</p> <p>Concernant le nombre peu élevé d'affaires/de condamnations, le Luxembourg estime que le rapport ne tient pas compte de l'évolution de la situation depuis l'élargissement considérable de la liste des infractions primaires par la loi du 17 juillet 2008, qui a déjà engendré une nette augmentation des affaires en instruction en 2009 (56 en 2009 contre 17 en 2008).</p>
Recommandation 2 - Infraction de blanchiment de capitaux – élément intentionnel et responsabilité des personnes morales	<p>Le Luxembourg a remédié par la loi du 3 mars 2010 sur la responsabilité pénale des personnes morales aux lacunes identifiées concernant la R 2. Cette loi, qui a été adoptée par le Parlement luxembourgeois le 4 février 2010, introduit un régime complet de responsabilité pénale des personnes morales dans le CP et dans le Cidr.</p>
Recommandation 3 – Confiscation et mesures provisoires	<p>Le Luxembourg ne partage pas les reproches formulés dans le rapport concernant la R 3.</p> <p>La confiscation des instruments utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre une infraction n'est pas limitée aux instruments appartenant au condamné. En effet, les instruments constituant la propriété de l'accusé peuvent être confisqués qu'ils soient détenus ou possédés par l'accusé ou par un tiers.</p> <p>En outre, le gel est une mesure large qui peut être appliquée par la CRF, même en l'absence d'une DOS, <u>et</u> par les magistrats du Parquet. La loi LBC/FT ne limite pas le gel aux seuls fonds, mais vise toutes les opérations portant sur des biens de n'importe quelle nature.</p> <p>Le traçage n'est pas soumis à une procédure lourde mais suppose une décision du Procureur d'Etat (flagrant délit/crime) ou une décision du juge d'instruction (appelée « ordonnance ») qui est notifiée et exécutée simultanément. La procédure n'est pas non plus liée au secret professionnel vu que le secret professionnel est d'office levé en cas de perquisition/saisie.</p> <p>Le Luxembourg ne partage pas les critiques formulées concernant la preuve.</p> <p>Le Luxembourg est d'avis que les critères de la méthodologie sont largement remplis concernant la R 3.</p>
Recommandation 4 - Secret professionnel	<p>Le Luxembourg ne partage pas l'appréciation qu'il existerait un secret contraignant à l'égard de la CRF, cette appréciation ne correspondant ni à la réglementation légale ni à la pratique luxembourgeoises. En effet, la CRF a directement accès auprès des professionnels soumis à la LBC/FT à toutes les informations en relation avec la LBC/FT,</p>

Sections et paragraphes pertinents	Commentaires du pays
	<p>et reçoit aussi communication des pièces sur lesquelles ces informations sont fondées, et cela indépendamment de l'existence préalable ou non d'une DOS de la part du professionnel auprès duquel les informations sont demandées.</p> <p>Les réflexions sur les effets de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) sont étrangères à la matière du secret professionnel.</p> <p>L'argumentation tirée d'une mise en balance entre l'obligation de déclaration et l'obligation au secret n'est pas partagée, alors que des dispositions légales lèvent précisément l'obligation au secret et protègent le déclarant de bonne foi.</p> <p>La jurisprudence citée de 1991 n'est pas pertinente car étrangère à la matière pénale, et surtout antérieure à la loi de 1993 sur le secteur financier qui a introduit les premières mesures préventives en matière de blanchiment.</p> <p>Le Luxembourg considère dès lors que la notation PC n'est pas justifiée.</p>
Recommandation 5 (et effet cascade sur R.6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 15, 17, 21, 22 et 23)	<p>Le Luxembourg regrette que l'effet contraignant des circulaires des autorités de surveillance n'ait pas été reconnu par le GAFI, et que dès lors bon nombre des obligations professionnelles ont dû être reconfirmées par le règlement grand-ducal du 1er février 2010, non pris en compte lors de la présente évaluation.</p> <p>En ce qui concerne le champ d'application de la loi modifiée LBC/FT de 2004, le Luxembourg tient à souligner le champ très large de cette législation, et estime qu'il y a lieu de relativiser l'importance du reproche à effet cascade suivant lequel toutes les institutions financières ne seraient pas couvertes. Des mesures pour combler les légers déficits sont déjà prévues.</p> <p>En ce qui concerne plus particulièrement le secteur des assurances, le Luxembourg considère qu'un amalgame est effectué entre des opérations de crédit et de caution d'une part, et des opérations d'assurances crédit et caution d'autre part. L'assurance caution (surety insurance) est une couverture destinée à tout émetteur de garantie pour protéger les engagements qu'il a souscrits. Le souscripteur d'un tel type d'assurance est toujours un garant. L'assurance crédit est une forme très particulière d'assurance qui garantit les banques ou d'autres opérateurs économiques (p.ex. en cas de vente à tempérament) contre les défauts de paiement d'emprunteurs survenus pour des motifs propres au débiteur (p.ex. insolvabilité, chômage,...) ou relevant de contraintes extérieures (p.ex. risque politique dans les contrats à l'exportation comprenant un élément de crédit). Les assurances crédit et caution sont des branches d'assurance non-vie et ne tombent pas sous le point 6 de la définition du GAFI des «institutions financières», à savoir «l'octroi de garantie et souscriptions d'engagements», mais se situent à un autre niveau qui est celui de l'assurance des garanties et des souscriptions d'engagements.</p>
Recommandations 12 et 16 – Entreprises et professions non financières désignées	<p>Le Luxembourg est d'avis que la notation NC n'est pas justifiée.</p> <p>Les professions non financières désignées sont soumises aux mêmes dispositions de la loi LBC/FT que les institutions financières, y compris toutes les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle en matière d'obligations de déclarations d'opérations suspectes et en matière d'organisation interne, ainsi que l'obligation de mise à disposition en temps opportun d'informations/de documents à la CRF.</p>
Recommandation 13 et Recommandation spéciale IV – Déclaration des opérations suspectes	<p>Le Luxembourg ne partage pas les reproches formulés dans le rapport concernant la R 13 et la RS IV, et considère que les notations ne sont pas justifiées.</p> <p>Le reproche relatif à la crainte d'auto incrimination n'est justifié ni en fait, ni en droit. En vertu de l'interprétation jurisprudentielle de l'article 6 de la CEDH, le Parquet ne peut pas utiliser des éléments de la déclaration de soupçon à l'encontre du professionnel soumis à l'obligation de coopération.</p> <p>L'obligation de coopération avec les autorités n'est pas écartée par le fait que les opérations déclarées pourraient également porter sur des infractions fiscales.</p>

Sections et paragraphes pertinents	Commentaires du pays
	<p>Il n'existe aucune disposition luxembourgeoise dont résulterait une limitation de l'obligation de déclarer les soupçons de financement du terrorisme aux seules personnes listées, ce qui est d'ailleurs confirmé par la pratique.</p> <p>En ce qui concerne le nombre de DOS apparemment faible, le Luxembourg tient à relever que ce constat ne tient pas compte du mode spécifique de comptabilisation des DOS (un dossier de DOS incluant en général une multitude de transactions, les déclarations supplémentaires n'étant pas comptabilisées, les réponses aux demandes de renseignements de la CRF effectuées dans le cadre d'un dossier n'étant pas non plus comptabilisées, ...).</p>
Recommandation 14 - Protection & interdiction d'avertir le client	<p>Le Luxembourg ne partage pas les reproches formulés dans le rapport concernant la R 14.</p> <p>Le Luxembourg estime que, hormis l'exception admise par le GAFI concernant une communication des informations entre professionnels dans l'intérêt d'un renforcement de la LBC/FT, il n'existe aucune exception additionnelle à l'interdiction d'avertir le client en matière de DOS.</p> <p>En effet, la matière de l'entraide judiciaire est étrangère au champ d'application de l'interdiction du « <i>tipping off</i> » et des DOS.</p> <p>Il en est de même de la situation où en raison d'un blocage des avoirs de longue durée par la CRF (jusqu'à 3 mois), un client s'aperçoit par lui-même d'une anomalie dans l'exécution de ses transactions et demande des explications au professionnel. Ce dernier peut alors faire état de l'existence d'une décision de blocage. Cette situation est également étrangère au « <i>tipping-off</i> ».</p>
Recommandations 17 et 29 – Sanctions et pouvoirs	<p>Concernant l'éventail des sanctions à la disposition de la CSSF, le Luxembourg est d'avis qu'outre l'amende et l'interdiction, d'autres mesures sont à la disposition de la CSSF (telles que celles citées à l'article 53 LSF, « <i>Pouvoirs de la Commission</i> ») même si celles-ci ne sont pas présentées dans la loi sous l'intitulé « <i>Sanctions</i> ».</p>
Recommandation 20 – Autres entreprises et professions non financières désignées	<p>Le Luxembourg est d'avis que la notation PC n'est pas justifiée, vu qu'il est établi par le champ d'application actuel de la LBC/FT qu'une réflexion a effectivement été menée en vue de l'assujettissement d'autres entreprises et professions non financières au dispositif de lutte contre le BC et le FT.</p> <p>En effet, la loi du 17 juillet 2008 a étendu la catégorie des « <i>marchands de biens de grande valeur</i> » à tous les « <i>marchands de biens</i> » suite à des réflexions menées sur l'extension du champ d'application, de sorte que cette dernière catégorie comprend notamment, mais non pas exclusivement, les marchands de biens de grande valeur.</p> <p>De plus, la LBC/FT de 2004 a également couvert l'activité de conseil fiscal/économique suite à des réflexions qui ont menées quant à leur inclusion.</p>
Recommandation 27 – Autorités de poursuite pénale	<p>Le Luxembourg est d'avis que la notation PC n'est pas justifiée, dans la mesure où les reproches, qui sont formulés de manière trop catégorique, ont exclusivement trait à l'efficacité.</p> <p>Le Luxembourg ne partage pas le reproche que les autorités désignées pour les enquêtes concentrent systématiquement leurs efforts sur les infractions sous-jacentes, alors qu'en réalité, chacune des poursuites est appréciée en fonction des circonstances concrètes du cas d'espèce.</p> <p>Le reproche relatif au nombre peu élevé d'affaires/de condamnations en matière de blanchiment ne tient pas compte de l'évolution de la situation depuis l'élargissement de la liste des infractions primaires par la loi du 17 juillet 2008.</p>
Recommandation 28 – Pouvoirs des autorités	<p>Le Luxembourg ne partage pas les reproches formulés dans le rapport concernant la R 28.</p>

Sections et paragraphes pertinents	Commentaires du pays
compétentes	Les pouvoirs du Procureur d'Etat ne sont pas limités, le Procureur d'Etat disposant au contraire d'un large éventail de pouvoirs en dehors des cas de flagrant délit/crime.
Recommandation 31 – Coopération nationale	Le Luxembourg a mis en place les mécanismes de coordination et de coopération tant opérationnels que « politiques » exigés par la R 31 et la méthodologie. La notation n'est pas justifiée en ce qu'elle est fondée sur le seul constat que leur efficacité n'a pas pu être évaluée.
Recommandation 35 - Conventions	<p>Le Luxembourg ne partage pas les reproches formulés dans le cadre de l'examen des Conventions de Vienne et de Palerme, relativement à l'incrimination de blanchiment et aux mesures de gel, de saisie et de confiscation. Ces reproches ne tiennent pas compte de la législation applicable qui transpose fidèlement les exigences de ces Conventions. Il en est de même de plusieurs des reproches formulés concernant la Convention sur le financement du terrorisme, qui résultent d'une appréciation sévère de la législation applicable.</p> <p>Concernant les mesures provisoires, la loi confère des mesures et pouvoirs complets à la CRF (gel), au Procureur d'Etat (perquisition/saisie en matière de flagrant délit, gel) et au juge d'instruction (perquisition/saisie), qui correspondent aux dispositions des Conventions. Les exigences des Conventions en matière de confiscation sont également remplies par les dispositions légales applicables aux pouvoirs des autorités judiciaires et aux peines de confiscation.</p>
Recommandation 36 – Entraide judiciaire	<p>Le Luxembourg ne partage pas les reproches formulés dans le rapport concernant la R 36.</p> <p>L'exigence de double incrimination ne limite pas les possibilités du Luxembourg d'accorder l'entraide judiciaire en raison des reproches formulés concernant la R 1 et la RS II. L'appréciation des faits est effectuée de manière superficielle par les autorités luxembourgeoises, qui apprécient sur base d'un exposé sommaire des faits si une qualification quelconque est susceptible d'être retenue en droit luxembourgeois, sans analyser le fond de l'affaire.</p> <p>Le secret professionnel n'est pas opposable au juge pénal, qu'il agisse dans le cadre d'une affaire nationale ou internationale, de sorte que le secret professionnel n'a aucun impact sur l'efficacité de la réponse. La procédure de notification n'a pas non plus d'impact sur la réponse fournie. En effet, la notification constitue l'information de la personne que la décision de perquisition/saisie (appelée « ordonnance ») sera exécutée, la décision du juge d'instruction étant notifiée et exécutée simultanément. Il en est de même des voies de recours qui ne préjudicient pas non plus la réponse, étant donné qu'elles doivent être exercées dans un bref délai (10 jours à partir de l'exécution de la demande) et qu'elles sont par ailleurs peu nombreuses en pratique (+/- 6 %).</p> <p>La loi du 8 août 2000 ne permet pas de refuser la coopération concernant les questions fiscales accessoires, les demandes d'entraide avec un volet fiscal accessoire n'étant pas visées par cette loi. De plus, en vertu du principe de la primauté et de l'effet direct des conventions internationales, le Luxembourg est obligé de coopérer concernant ces questions qui sont exigées par les conventions internationales applicables (notamment la Convention de Palerme et la Convention sur le Financement du Terrorisme). La loi du 8 août 2000, qui est d'application subsidiaire, n'est dès lors pas applicable en matière de blanchiment et de financement du terrorisme. En pratique, le Luxembourg n'a d'ailleurs encore jamais refusé une demande d'entraide comportant un volet fiscal accessoire.</p> <p>Le délai d'exécution de 6 mois, qui constitue une indication moyenne, ne paraît pas long aux autorités luxembourgeoises qui exécutent prioritairement et en temps opportun les demandes d'entraide.</p>
Recommandation 38 – Entraide judiciaire en matière de confiscation et de gel	Le Luxembourg ne partage pas les reproches formulés dans le rapport concernant la R 38.

Sections et paragraphes pertinents	Commentaires du pays
	<p>L'exigence de double incrimination ne limite pas les possibilités du Luxembourg de geler, saisir et confisquer en raison des reproches formulés concernant la R 1 et la RS II, les autorités luxembourgeoises se limitant à apprécier sur base d'un exposé sommaire des faits si une qualification quelconque est susceptible d'être retenue en droit luxembourgeois, sans analyser le fond de l'affaire.</p> <p>Concernant le fonds de gestion des actifs saisis, le Luxembourg n'a pas seulement « envisagé » sa mise en place, mais l'a effectivement mis en place.</p>
Recommandation 39 - Extradition	<p>Le Luxembourg ne partage pas les reproches formulés dans le rapport concernant la R 39.</p> <p>L'exigence de double incrimination ne limite pas les possibilités du Luxembourg d'accorder l'extradition en raison des reproches formulés concernant la R 1 et la RS II. L'appréciation des faits est faite de manière superficielle par les autorités luxembourgeoises, qui apprécient sur base d'un exposé sommaire des faits si une qualification quelconque est susceptible d'être retenue en droit luxembourgeois, sans analyser le fond de l'affaire.</p> <p>En vertu du principe de la primauté et de l'effet direct des conventions internationales, le Luxembourg est obligé de poursuivre ses nationaux s'il refuse de les extraditer, cette obligation résultant directement des conventions internationales applicables. La loi du 20 juin 2001, qui est d'application subsidiaire, n'est dès lors pas applicable en matière de blanchiment et de financement du terrorisme.</p> <p>La loi du 17 mars 2004 sur le mandat d'arrêt européen ne permet pas non plus de refuser l'extradition des nationaux. La loi du 17 mars 2004, qui oblige au contraire le Luxembourg à extraditer ses propres nationaux aux fins de poursuites, institue seulement des procédures permettant au Luxembourg d'exiger que son national exécute sur son territoire la peine qui sera prononcée à son encontre dans l'Etat d'émission.</p>
Recommandation 40 – Autres formes de coopération	<p>Le Luxembourg tient à souligner que la CRF accorde aux CRF étrangères la coopération la plus large possible. La CRF, agissant sur base d'une demande d'une CRF étrangère, demande ainsi régulièrement des informations en vertu de l'article 5(1) b) de la LCB/FT. Le pouvoir de gel est aussi régulièrement mis en oeuvre par la CRF agissant sur base d'une demande d'une CRF étrangère, même en l'absence d'une DOS.</p>
Recommandation Spéciale V – Coopération internationale	<p>Le Luxembourg considère qu'il a été sévèrement noté sur la RS V, la notation PC n'étant pas justifiée eu égard aux notations que le Luxembourg a obtenues sur les R 36 (LC), R 37 (C), R 38 (LC), R 39 (LC) et R 40 (LC).</p>
Recommandation Spéciale VII – Règles applicables aux virements électroniques	<p>Le Luxembourg considère que même si le Règlement 1781/2006 prévoit que la fourniture d'informations se fait dans le respect des procédures prévues par le droit national de l'Etat membre dans lequel le prestataire de service de paiement est situé, aucune disposition nationale ne met en cause l'obligation prévue à l'article 14 de ce règlement en vertu de laquelle la fourniture des informations doit se faire « sans délai ».</p>