

RESUME DE L'ÉVALUATION NATIONALE DES RISQUES DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DE FINANCEMENT DU TERRORISME 2020

Le blanchiment de capitaux (BC) et le financement du terrorisme (FT) sont des menaces à la sécurité mondiale ainsi qu'à l'intégrité des systèmes financiers. L'ONUDC, le FMI et la Banque mondiale estiment que les produits du crime blanchis représentent 2 à 5 %¹ du PIB mondial et soutiennent plusieurs activités criminelles. Il est estimé que moins de 1 % des produits blanchis dans le monde sont saisis^{2,3}. En Europe, il est estimé que seulement environ 2,2 % des produits blanchis sont provisoirement saisis ou gelés, et qu'environ 1,1 % sont finalement confisqués⁴.

Le Luxembourg s'est depuis longtemps engagé à lutter contre les activités de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et à veiller à ce que les risques qui pèsent sur le Luxembourg et ceux qui en émanent soient atténués. À cette fin, le Luxembourg s'est engagé à mieux comprendre ses menaces et vulnérabilités spécifiques en procédant à une évaluation des risques au niveau national ("ENR") en 2018, face à l'augmentation et à l'évolution des risques de BC et de FT et conformément aux recommandations du GAFI. Ce rapport constitue la dernière mise à jour de l'ENR. Il comprend les dernières informations sur les menaces, les vulnérabilités et les facteurs d'atténuation des risques de BC/FT auxquels le Luxembourg est confronté depuis 2018. Le Luxembourg utilise cette évaluation des risques pour faire progresser son approche de la surveillance fondée sur les risques.

Conformément à **une approche fondée sur les risques, une attention particulière est accordée aux risques découlant du rôle du Luxembourg en tant que centre financier international.** Ce rôle est particulièrement important dans le cas du Luxembourg, étant donné que le secteur financier est le plus grand secteur économique du pays (avec environ 50 900 employés⁵ et représentant 23 % du PIB⁶), avec de nombreuses institutions étrangères, des actifs détenus par des non-résidents, et un centre de premier plan pour une variété d'entreprises internationales de services financiers dans la zone euro.

1.1. Approche et méthodologie

L'ENR 2020 a été dirigée par le secrétariat exécutif du Comité national de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme (CNP), avec la contribution d'un large éventail de parties prenantes nationales. L'exercice a été mené au cours du premier semestre 2020⁷ et a permis de dresser un tableau de la situation du Luxembourg à la fin de l'année 2019, en utilisant une approche structurée et fondée sur des données, basée sur des orientations internationales (par exemple, les orientations du GAFI, les

¹ Voir par exemple : ONUDC, *Rapport d'estimation des flux illicites résultant du trafic de drogue et d'autres crimes transnationaux organisés*, 2011

² ONUDC, *Rapport estimant les flux illicites résultant du trafic de drogue et d'autres crimes transnationaux organisés*, 2011

³ L'ONUDC estime que sur les 2 200 milliards de dollars de produits de la criminalité en 2009, environ 1 600 milliards de dollars ont été blanchis

⁴ Voir, par exemple, Europol, *Le crime paie-t-il encore? - Le recouvrement des avoirs criminels dans l'UE*, 2016

⁵ STATEC, *Emploi salarié intérieur par branche d'activité - données désaisonnalisées 1995 – 2019 (4^e trimestre 2019)* ([link](#))

⁶ STATEC, *Valeur ajoutée brute aux prix de base par branche (NaceR2) (prix courants) (en millions EUR) 1995 – 2019* ([link](#))

⁷ Le cadre LBC/FT du Luxembourg est considéré à la fin de l'année 2019, et à ce titre toutes les données, la législation, les procédures etc. relatives à la LBC/FT sont évaluées à la fin de l'année 2019. Néanmoins, certains points de données non spécifiques à la LBC/FT du premier semestre 2020 sont inclus dans ce rapport, ainsi que certaines références à des projets de lois et de règlements en cours au premier semestre 2020, puisque ces informations étaient disponibles au moment de la finalisation de l'ENR

directives de l'UE sur la lutte contre le blanchiment d'argent (LBC), les orientations de l'ESA et les pratiques des pairs, et en tenant compte des spécificités du Luxembourg si nécessaire.

Tout au long de l'exercice, les contributions ont été rassemblées grâce à une combinaison de recherches, de collectes de données et de discussions avec les parties prenantes concernées pour obtenir l'avis d'experts. La recherche et la collecte de données ont été menées à partir de sources de données publiques/privées, tant au niveau international que national. Différentes parties prenantes ont été engagées, consultées et activement impliquées, selon les besoins, afin de fournir des informations permettant d'arriver à une compréhension appropriée des risques, notamment :

- Ministères
 - Ministère de la Justice
 - Ministère des Finances
 - Ministère des Affaires étrangères et européennes
- Autorités de contrôle
 - Commission de surveillance du secteur financier (CSSF)
 - Commissariat aux assurances (CAA)
 - Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (AED)
- Organismes d'autorégulation (OAR)
 - Ordre des experts-comptables (OEC)
 - Institut des réviseurs d'entreprises (IRE)
 - Chambre des notaires (CdN)
 - Ordre des avocats de Luxembourg (OAL)
 - Ordre des avocats de Diekirch (OAD)
 - Chambre des huissiers (CdH)
- Autorités d'enquête
 - Cabinets d'instruction de Luxembourg et de Diekirch
 - Service de police judiciaire (SPJ)
- Autorités de poursuite
 - Parquet général
 - Parquets près les tribunaux d'arrondissement de Luxembourg et de Diekirch
- CRF
 - Cellule de renseignement financier
- Douanes
 - Administration des douanes et accises (ADA)

Les réunions du CNP tenues tout au long de cette période ont permis de revoir et d'affiner les résultats de l'exercice. On estime que l'ENR a bénéficié des contributions de plus de 15 administrations différentes, de plus de 50 contributeurs spécifiques, de plus de 100 discussions bilatérales et de milliers de données et d'exemples de pratiques de pairs ; le rapport présenté ici reflète l'effort conjoint de toutes les parties concernées.

Conformément aux définitions du GAFI et à la première ENR⁸, l'évaluation comprend d'abord le niveau des risques inhérents de BC/FT au Luxembourg, en tant que facteur de menaces⁹ et de vulnérabilités¹⁰. Les risques inhérents découlent de l'économie luxembourgeoise, de son ouverture et d'autres facteurs structurels, notamment de son rôle de centre financier international. Elle reflète en partie le modèle économique qui a fait du Luxembourg un pays attractif pour les entreprises légitimes. L'ENR évalue ensuite l'efficacité des facteurs d'atténuation en place, afin de déterminer les risques résiduels (c'est-à-dire après prise en compte des facteurs d'atténuation)¹¹. L'étape finale consiste à déterminer les implications stratégiques pour l'amélioration du régime de LBC/FT en place, en établissant un ordre de priorité pour les actions stratégiques et l'allocation des ressources.

1.2. Évaluation des risques inhérents - menaces et vulnérabilités

Les menaces qui pèsent sur le Luxembourg proviennent essentiellement du blanchiment des produits du crime étranger. L'exposition nationale au blanchiment d'argent (c'est-à-dire les produits des infractions primaires perpétrées au Luxembourg pouvant être blanchis) est nettement plus faible. Les menaces de terrorisme et de financement du terrorisme sont jugées globalement modérées.

Le tableau ci-dessous résume l'exposition du Luxembourg aux menaces de BC/FT, au niveau des infractions primaires.

Tableau 1: Évaluation des menaces¹² de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme (au niveau de l'infraction primaire)

| Infraction primaire désignée | Niveau exposition externe | Niveau exposition nationale | Niveau de menace global ¹³ |
|--|---------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|
| Blanchiment d'argent (menace moyenne de blanchiment) | Très élevé | Moyen | Très élevé |
| Fraude et contrefaçon | Très élevé | Elevé | Très élevé |
| Crimes fiscaux | Très élevé | Moyen | Très élevé |
| Corruption et pots-de-vin | Très élevé | Moyen | Très élevé |
| Trafic de drogue | Elevé | Moyen | Elevé |
| Participation à un groupe criminel organisé et racket | Elevé | Moyen | Elevé |
| Exploitation sexuelle, y compris l'exploitation sexuelle des enfants | Elevé | Moyen | Elevé |
| Cybercriminalité | Elevé | Moyen | Elevé |

⁸ Certaines améliorations méthodologiques ont été apportées pour améliorer l'évaluation depuis 2018, comme décrit dans la section du rapport consacrée à la méthodologie

⁹ Une menace est une "personne ou un groupe de personnes, un objet ou une activité susceptible de causer un préjudice, par exemple, à l'État, à la société, à l'économie, etc.", *Guide du GAFI sur l'évaluation des risques nationaux de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme*, février 2013

¹⁰ Les vulnérabilités sont "les éléments qui peuvent être exploités par la menace ou qui peuvent soutenir ou faciliter ses activités", *Guide du GAFI sur l'évaluation des risques nationaux de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme*, février 2013

¹¹ Une classification des niveaux de risques allant de "très faible" à "très élevé" est utilisée, reflétant les pratiques courantes. Ces classements doivent être compris comme une évaluation du risque relatif au Luxembourg. En d'autres termes, un secteur présentant un risque "très élevé" est considéré comme plus susceptible d'être abusé ou détourné à des fins de BC/FT qu'un secteur présentant un risque "moyen", au Luxembourg.

¹² L'évaluation présentée dans ce tableau est basée sur un mélange de recherches et de données disponibles, d'avis d'experts, de réunions bilatérales et d'un atelier de discussion de groupe avec les autorités judiciaires. L'exposition aux infractions principales constituant des menaces a été évaluée de manière générale sur la base d'une série de critères, à savoir la probabilité que l'infraction soit commise, les produits de l'infraction (y compris la taille et la forme des produits, et la complexité/expertise du blanchiment d'argent et la géographie, le cas échéant), et l'impact humain, social et sur la réputation (ce dernier critère ne s'appliquant qu'à l'exposition au niveau national)

¹³ GAFI, Méthodologie d'évaluation des risques de la Banque mondiale, 2017

| Infraction primaire désignée | Niveau exposition externe | Niveau exposition nationale | Niveau de menace global ¹³ |
|--|---------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|
| Contrefaçon et piratage des produits | Elevé | Faible | Elevé |
| Contrebande | Elevé | Faible | Elevé |
| Cambriolage ou vol | Moyen | Elevé | Moyen |
| Traite des êtres humains et trafic de migrants | Moyen | Moyen | Moyen |
| Trafic d'armes illicite | Moyen | Faible | Moyen |
| Délit d'initié et manipulation du marché | Moyen | Faible | Moyen |
| Trafic illicite de marchandises volées et autres | Moyen | Faible | Moyen |
| Extorsion | Faible | Moyen | Faible |
| Crimes environnementaux | Faible | Faible | Faible |
| Meurtre, lésions corporelles graves | Faible | Très faible | Faible |
| Enlèvement, séquestration et prise d'otages | Faible | Très faible | Faible |
| Contrefaçon de monnaie | Faible | Très faible | Faible |
| Piratage | Faible | Très faible | Faible |
| Terrorisme et financement du terrorisme | Moyen | Moyen | Moyen |

Les menaces du Luxembourg proviennent essentiellement du blanchiment des produits du crime étrangers (c'est-à-dire des produits d'infractions primaires commises en dehors du Luxembourg). L'ampleur, la diversité et l'ouverture des flux financiers transitant par le Luxembourg et gérés dans le pays contribuent à cette exposition. En effet, une part importante des commissions rogatoires internationales (CRI) émanant de pays étrangers, des saisies de biens effectuées au Luxembourg et des déclarations de transactions suspectes adressées à la Cellule de renseignement financier (CRF) du pays, concerne des infractions éventuelles commises à l'étranger. Pour l'ensemble des infractions, les autorités de poursuite pénale déclarent avoir reçu au total 1 701 CRI au cours des trois dernières années (2017-2019), dont 362 sont liées au blanchiment de capitaux¹⁴. Les données du ministère public luxembourgeois indiquent que les saisies effectuées à la suite de CRI pour l'ensemble des infractions au cours des trois dernières années se sont élevées à environ 311,5 millions d'euros, contre environ 92,1 millions d'euros pour les affaires nationales¹⁵. La CRF et les services répressifs luxembourgeois coopèrent fréquemment et de manière continue avec leurs homologues étrangers, en particulier au sein de l'Union européenne. La plupart de ces infractions et produits étrangers proviendraient d'infractions liées à la fraude et aux faux, aux délits fiscaux, à la corruption et au trafic de drogue. En fait, ces quatre crimes représentent plus de 70 % des produits criminels estimés générés au niveau mondial¹⁶, environ 45 % des saisies effectuées à la suite d'une CRI en 2017-2019¹⁷ et 57 % des CRI reçues en 2017-2019¹⁸. Ces chiffres sont également conformes à l'évaluation des experts des autorités du pays.

L'exposition nationale au blanchiment d'argent (c'est-à-dire le produit des infractions primaires perpétrées au Luxembourg susceptible de y être blanchi) est nettement plus faible. Cela s'explique par le

¹⁴ Service statistique du parquet général, données reçues en mars 2020 ; il est estimé que la plupart des DDE sont liées à des activités de BC, mais il y existe également des DDE qui proviennent de tiers ou d'activités autonomes de BC.

¹⁵ Service statistique du parquet général, données reçues en mars 2020

¹⁶ UNODC, *Rapport d'estimation des flux illicites résultant du trafic de drogue et d'autres crimes transnationaux organisés*, 2011 ([lien](#))

¹⁷ Service statistique du parquet général, données reçues en avril 2020

¹⁸ Service statistique du parquet général, données reçues en juillet 2018 ; à noter qu'outre les demandes de DDE reçues par les autorités de poursuite pénale, d'autres autorités luxembourgeoises (par exemple la CRF, le bureau de recouvrement des avoirs, la police) reçoivent également d'autres "demandes étrangères" de coopération et/ou de partage d'informations.

faible taux de criminalité du Luxembourg et la présence limitée de criminalité organisée. *Organised Crime Portfolio*¹⁹ estime que les recettes globales provenant d'un ensemble de marchés illicites (c'est-à-dire le trafic de drogue, la fraude, la contrefaçon, le vol) au Luxembourg s'élèvent à 161 millions d'euros (environ 0,4 % du PIB), ce qui représente près de la moitié de l'estimation pour l'ensemble de l'UE (environ 0,9 % du PIB en moyenne). Néanmoins, la richesse, l'économie et la situation centrale du pays augmentent le niveau de menace pour certains types de criminalité, en particulier : la fraude et la contrefaçon, le trafic de drogue (bien que la criminalité soit principalement de rue) et les vols.

La crise COVID-19 a entraîné des défis mondiaux et des perturbations économiques sans précédent.

Depuis l'apparition du virus en décembre 2019 jusqu'à l'heure où nous écrivons ces lignes (juillet 2020), au moins la moitié de la population mondiale a été touchée par une forme de confinement²⁰. Au Luxembourg, les restrictions ont été mises en œuvre le 12 mars 2020²¹. Comme de nombreuses économies sont confrontées à un ralentissement important, les flux financiers sont susceptibles de diminuer (en effet, le Statec a déclaré qu'il déclassera les perspectives à court terme du pays)²². Cependant, l'expérience des crises passées suggère que dans de nombreux cas, les financements illicites se poursuivront et que de nouvelles techniques et de nouveaux canaux de BC apparaîtront probablement²³. En particulier, la cybercriminalité et les risques associés à la cybersécurité ont augmenté depuis le début de la pandémie et l'imposition de mesures de confinement ont stimulé la demande de communication, d'information et de fournitures par les canaux en ligne. La fraude et les faux ont également été considérées par les organismes nationaux et internationaux comme une menace croissante dans le contexte de la pandémie²⁴. Les principales activités frauduleuses comprennent l'adaptation d'escroqueries existantes par téléphone ou par courrier électronique, la fraude au niveau de la chaîne d'approvisionnement et de logistique, notamment en ce qui concerne les équipements de protection individuelle et d'autres produits de santé, et les escroqueries à l'investissement²⁵. Une évaluation plus détaillée est fournie dans la section COVID-19 de l'ENR.

Les menaces de terrorisme et de financement du terrorisme sont jugées globalement modérées ; elles sont étroitement liées, bien que le financement du terrorisme soit une menace plus probable pour le Luxembourg compte tenu de sa place financière. Malgré l'absence d'événements terroristes dans le passé et de groupes terroristes connus au Luxembourg, compte tenu des récents événements terroristes dans les pays voisins, le Luxembourg a porté son niveau de menace terroriste à 2 (sur une échelle de 4) en 2015, et l'a maintenu à ce niveau depuis²⁶.

Les vulnérabilités proviennent de secteurs qui peuvent être exposés à des abus ou à des détournements à des fins de BC/FT. Le tableau ci-dessous résume les risques inhérents par secteur au Luxembourg (c'est-à-dire avant application de toute mesure d'atténuation).

¹⁹ *Organised Crime Portfolio, des marchés illégaux aux entreprises légitimes : Le portefeuille de la criminalité organisée en Europe*, 2015 ([lien](#))

²⁰ Voir, par exemple, Euronews ([lien](#)), Business Insider ([lien](#))

²¹ Voir [gouvernement.lu](#) pour plus de détails ([lien](#))

²² STATEC, *La menace du coronavirus devient réalité*, 2020 ([lien](#))

²³ EBA, *Déclaration sur les actions visant à atténuer les risques de criminalité financière dans le cadre de la pandémie COVID-19*, 2020 ([lien](#))

²⁴ Voir, par exemple, CRF, *Typologies COVID-19*, 2020 ([lien](#)) ; CSSF, *Circulaire 20/740*, 2020 ([lien](#)) ; EUROPOL, *Profiter de la pandémie - Comment les criminels exploitent la crise COVID-19*, 2020 ([lien](#)) ; et GAFI, *COVID-19 - Blanchiment d'argent et financement du terrorisme* ([lien](#))

²⁵ EUROPOL, *COVID-19 : Fraude*, 2020 ([lien](#))

²⁶ Le niveau de la menace terroriste a été relevé après les attentats de Paris en novembre 2015, et maintenu à ce niveau après les attentats de Bruxelles en mars 2016, selon une communication du ministère d'État. Le niveau 2 (menace moyenne) définit une menace terroriste réelle mais abstraite; elle consiste à accroître la vigilance face à une menace imprécise et à mettre en œuvre des mesures de vigilance, de prévention et de protection d'intensité variable et temporaire. Voir Ministère d'Etat Luxembourg, *Annonce à la presse du 23/03/2016*, 2016

Tableau 2: Évaluation des risques inhérents (au niveau sectoriel)

| Catégorie | Secteur ²⁷ | Niveau de risque inhérent |
|---|---|---------------------------|
| Secteur financier | Banques | Elevé |
| | Secteur de l'investissement | Elevé |
| | Assurances | Moyen |
| | Services de transfert de fonds ou de valeurs | Elevé |
| | PSF spécialisés (PSSF) | Elevé |
| | Opérateurs de marché | Faible |
| | PSF de support et autres PSF spécialisés | Très faible |
| Secteur non financier | Professions juridiques, professionnels de l'audit ²⁸ , experts-comptables, comptables et conseillers fiscaux | Elevé |
| | Jeux de hasard | Faible |
| | Agents immobilier | Elevé |
| | Opérateurs de ports francs | Elevé |
| | Marchands de biens | Moyen |
| Personnes morales et constructions juridiques | | Elevé |

Le secteur bancaire est naturellement vulnérable aux risques de BC/FT en raison de divers facteurs tels qu'une clientèle diversifiée, une vitesse des transactions élevée et un volume important de flux financiers. Le secteur bancaire, qui compte 128 banques de 27 pays différents²⁹, représente 20 % de la contribution au PIB³⁰ (823 milliards d'euros³¹ d'actifs et environ 5 millions de comptes ouverts dans des banques luxembourgeoises), ce qui, compte tenu de la compréhension générale des pratiques de BC dans le monde, pourrait faciliter la dissimulation et l'empilage des produits ou des avantages des infractions primaires. En outre, les criminels qui blanchissent de l'argent ou financent le terrorisme pourraient tenter d'intégrer les fonds blanchis dans l'économie formelle en utilisant le système financier. Au Luxembourg, la **banque privée** est particulièrement exposée aux risques de BC, les principaux facteurs de risque étant l'exposition importante à la clientèle internationale, la forte concentration de clients fortunés et la complexité de certains produits (par exemple, les activités de structuration du patrimoine). L'évaluation sectorielle des risques de 2019 sur la banque privée a identifié trois infractions primaires particulièrement pertinentes pour ce sous-secteur au Luxembourg : les délits fiscaux, la corruption et les pots-de-vin, et la fraude.

Le secteur de l'investissement au Luxembourg est vaste et diversifié, avec une variété d'entités telles que les gestionnaires de fortune et d'actifs, les courtiers, les négociants de marché, les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), les sociétés de gestion, les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (AIFM), les organismes de placement collectif (OPC) autogérés ou gérés en interne, les fonds de pension et les véhicules de titrisation réglementés. Les difficultés de détection ne

²⁷ Au moment de la rédaction de l'ENR (juillet 2020), le ministère de la Justice est en train de mener une évaluation des risques verticaux sur les prestataires de services d'actifs virtuels (PSAV). Ces entités ne sont devenues des entités surveillées qu'en 2020, la CSSF ayant été désignée comme autorité compétente pour leur surveillance LBC/FT, et elles ne sont donc pas incluses dans le tableau

²⁸ L'expression "professionnels de l'audit" désigne indifféremment les réviseurs d'entreprises, les réviseurs d'entreprises agréés, les cabinets de révision et les cabinets de révision agréés

²⁹ Banque Centrale du Luxembourg, *Statistiques : Etablissements de crédit ; "tableau 11.01" et "tableau 11.05" à partir de février 2020* ([lien](#))

³⁰ STATEC

³¹ *Données de la CSSF, 2019*

doivent pas être sous-estimées, compte tenu de la forte fragmentation du marché en termes de nombre de prestataires et d'un volume élevé d'investisseurs particuliers et institutionnels. Les **fonds d'investissements** sont particulièrement susceptibles d'être utilisés de manière abusive ou détournée pour différents types de pratiques frauduleuses, y compris par exemple les pyramides de Ponzi, les escroqueries, arnaques ou la vente sous pression et l'utilisation de sociétés fictives.

Au sein du secteur de l'assurance, considéré comme modérément vulnérable au Luxembourg, le sous-secteur de l'assurance-vie apparaît comme davantage vulnérable en raison de sa grande taille et de sa fragmentation. En 2019, il compte environ 36³² sociétés dans le champ d'application de la LBC/FT, dont cinq ont un propriétaire luxembourgeois. Environ la moitié des revenus sont générés par cinq entités, et la part est restée stable au cours des dix dernières années³³, ce qui suggère que le marché reste structurellement fragmenté. En outre, le secteur de l'assurance-vie est orienté vers les résidents étrangers, ce qui expose le Luxembourg à des activités internationales potentielles de BC/FT et à des clients à haut risque. Les autres facteurs de risque de BC/FT de l'assurance-vie sont les produits offerts, le volume élevé des transactions et l'utilisation de canaux de distribution intermédiaires.

À l'échelle mondiale, les **entreprises de services monétaires** (y compris les établissements de monnaie électronique et de paiement) sont couramment utilisées par les criminels qui se livrent à des activités de BC/FT, compte tenu des paiements internationaux, de la rapidité et du volume des transactions et de la portée géographique. Le Luxembourg dispose d'institutions importantes dans ce secteur (bien que concentré, avec seulement 20 entités), traitant 1,15 milliard de transactions de sortie d'une valeur de 83 milliards d'euros ; il s'agit toutefois principalement de transactions transfrontalières au sein de l'Union européenne³⁴.

Les **professions juridiques, les experts-comptables, les professionnels de l'audit, les comptables et les conseillers fiscaux sont exposés à des risques importants de BC/FT, tant au niveau mondial qu'au Luxembourg, compte tenu des activités de prestataire de services aux sociétés et fiducies (PSSF) qu'ils peuvent exercer en marge de leurs activités principales (à l'exception des notaires et des huissiers de justice).** Prises ensemble, ces professions sont de taille importante et fragmentées. Elles servent un large éventail de clients et d'entreprises internationales, opérant dans un centre financier international, avec une économie ouverte et une population résidente et active diversifiée. La combinaison de divers facteurs tels que le pouvoir qui leur est conféré en raison de leur statut juridique, l'activité essentielle d'accès aux services financiers (pour un sous-ensemble de professionnels) et un rôle clé en tant qu'intermédiaires sont à l'origine des niveaux de risque importants. Leur capacité (à l'exception des huissiers de justice) à exercer diverses activités considérées comme particulièrement à haut risque de BC/FT par le GAFI, par exemple les activités de PSSF et les transactions immobilières, rend ces professionnels très vulnérables au BC/FT.

Les secteurs de l'immobilier et de la construction sont généralement considérés comme des secteurs à haut risque au niveau mondial, ce qui correspond à la notation du risque au Luxembourg. Ils impliquent souvent des transactions monétaires importantes et offrent la possibilité de dissimuler la véritable source des fonds, soit directement par l'intermédiaire de personnes physiques, soit par empilage de la transaction impliquant plusieurs entités juridiques. Le grand nombre de clients (dont beaucoup ont des activités légitimes) pourrait offrir un certain niveau d'anonymat aux criminels (qui pourraient par exemple utiliser des personnes physiques comme tiers pour masquer le bénéficiaire final). Au Luxembourg, le secteur des activités immobilières contribue à hauteur de 8,1 % à la valeur ajoutée brute du pays en 2019,

³² Données CAA, 2020

³³ CAA, *Rapport annuel*, 2018

³⁴ Données CSSF 2019

avec environ 4,1 milliards d'euros³⁵. En outre, le secteur de l'immobilier et de la construction est très fragmenté, avec plus de 6 500 entreprises exerçant des activités liées à l'immobilier et à la construction³⁶ et plus de 50 000 employés. La valeur de la production combinée a dépassé 14 milliards d'euros en 2019.

Les personnes morales et les constructions juridiques (y compris celles à but non lucratif) sont également considérées comme très vulnérables au BC/FT. Comme l'observe l'OCDE, *"la plupart des crimes économiques impliquent l'utilisation abusive de sociétés"*³⁷ car elles peuvent contribuer à dissimuler l'origine des fonds et/ou permettre le transfert de fonds à l'étranger. Cela s'explique par le fait que les mouvements d'importants montants de produits entre des personnes morales ou constructions juridiques peuvent attirer moins l'attention et la suspicion que les mouvements entre individus. En outre, les personnes morales et les constructions juridiques peuvent contribuer à dissimuler l'identité des bénéficiaires effectifs ultimes et rendre le lien avec la criminalité plus difficile à établir en utilisant des couches d'entités dans plusieurs juridictions. Au Luxembourg, le registre du commerce et des sociétés comptait 137 444 personnes morales en juin 2020.

Les prestataires de services aux sociétés et fiducies (PSSF) constituent une vulnérabilité transversale à haut risque inhérent. Plusieurs organisations internationales et nationales ont souligné l'exposition des PSSF au risque de BC/FT, en particulier lorsqu'ils sont utilisés de manière abusive ou détournée pour dissimuler la propriété effective des fonds et pour légitimer l'empilage ou l'intégration des produits du crime dans le système financier, par le biais de diverses formes d'investissement et structures juridiques. Les PSSF luxembourgeois sont particulièrement exposés au risque de BC/FT, en raison de quatre facteurs principaux. Premièrement, le paysage fragmenté des types de professionnels agissant en tant que PSSF, qui sont tous considérés comme à haut risque compte tenu de la structure, de la taille et de la propriété de ces professions (y compris 14 types d'entités, des banques aux avocats, réglementées par 8 superviseurs différents). Deuxièmement, l'exposition du centre financier international luxembourgeois à des activités provenant de multiples juridictions, ce qui contribue à une grande diversité des flux financiers et des clients (y compris une part importante des transactions de banque privée et de fonds) et rend plus complexe l'identification du bénéficiaire effectif des fonds détenus par les clients des PSSF, de l'origine des fonds et la compréhension des activités qu'ils mènent. Troisièmement, la présence de nombreuses personnes morales ou constructions juridiques contribuant à la nature intrinsèquement risquée des activités des PSSF. Enfin, le recours à des intermédiaires/tiers par des professionnels exerçant des activités de PSSF au Luxembourg, et les relations d'affaires à distance, contribuent à la vulnérabilité inhérente. L'évaluation sectorielle des risques de 2020 sur les PSF spécialisés fournissant des services aux entreprises (activités de PSSF) a identifié qu'il existe pour le Luxembourg, trois infractions primaires particulièrement pertinentes pour le sous-secteur : la fraude et les faux, les délits fiscaux, et la corruption et les pots-de-vin.

A partir de juillet 2020, le ministère de la Justice procède à une évaluation sectorielle des risques des **prestataires de services d'actifs virtuels (PSAV)** en étroite collaboration avec la CSSF, la CRF et différentes entités du secteur privé luxembourgeois. Ces entités ne sont devenues des entités surveillées qu'en 2020 et la CSSF a été désignée comme autorité compétente pour leur surveillance en matière de LBC/FT.

La vulnérabilité aux menaces est également élevée dans des secteurs tels que les services de transfert de fonds ou de valeurs, en raison du volume de ce secteur et du nombre important de transactions transfrontalières qu'il implique ; les **PSF spécialisés**, en raison de leur capacité à fournir des services de

³⁵ STATEC, E2103, section 7, code L

³⁶ STATEC, dernières données disponibles pour 2017

³⁷ Voir, par exemple, OCDE, *Derrière le voile corporatif : l'utilisation d'entités corporatives à des fins illicites*, 2001

PSSF ; et les opérateurs de ports francs, en raison de la nature à haut risque de leurs activités et des flux internationaux.

D'autres secteurs, tels que les marchands de biens, les opérateurs de marché, les PSF de support et les autres PSF spécialisés et les opérateurs de jeux de hasard sont considérés comme moins vulnérables, car ils sont soit limités en taille, en portée ou en activité au Luxembourg.

Il existe des vulnérabilités spécifiques qui sont particulièrement pertinentes dans le contexte de la pandémie de la COVID-19. Il s'agit notamment des services financiers en ligne et des actifs virtuels (qui peuvent donner aux criminels davantage de possibilités de dissimuler des fonds illicites dans un volume plus important de paiements légitimes effectués en ligne) ; des entités en difficulté financière (qui à leur tour créent des possibilités d'être exploitées par des criminels cherchant à blanchir des produits illicites); et de la fourniture d'une aide financière gouvernementale ou internationale, notamment par l'intermédiaire d'organisations à but non lucratif. Une évaluation plus détaillée de l'impact de la COVID-19 sur les vulnérabilités est fournie dans la section risques émergents de l'ENR.

1.3. Facteurs atténuants

Ces dernières années, le Luxembourg a renforcé son régime de LBC/FT. La section des facteurs atténuants de l'ENR cherche à identifier l'impact des contrôles LBC/FT, qui servent à atténuer les risques inhérents identifiés pour le Luxembourg. Par la suite, les domaines clés sont identifiés, où une atténuation supplémentaire est nécessaire. Cette partie de l'exercice implique une compréhension du cadre juridique actuel en place, de la mise en place et des pratiques des principales autorités de contrôle LBC/FT, et des activités de détection (collecte de renseignements), de poursuite et de répression dans la pratique. Un cadre complet, comprenant des critères d'évaluation, a été convenu afin de se faire une idée des contrôles LBC/FT actuellement en place, au sein des autorités compétentes, des autorités de poursuite et des services répressifs, et d'assurer la cohérence entre les sujets et les parties prenantes. Les résultats ont été comparés aux orientations en matière de bonnes pratiques et aux pratiques des pairs, afin de permettre d'évaluer dans quelle mesure ils ont contribué à réduire les risques inhérents identifiés ci-dessus et de déterminer les domaines susceptibles d'être améliorés. Malgré les mérites du régime en place, il apparaît que certains secteurs présentent encore un risque résiduel élevé, c'est-à-dire que les facteurs d'atténuation en place ne permettent pas de l'atténuer complètement. C'est en grande partie le cas des secteurs qui sont fréquemment et durablement exposés à des abus ou à une utilisation abusive pour des activités criminelles de BC/FT, et qui nécessitent donc une allocation de ressources, une vigilance et des procédures accrues de la part des autorités, des organismes professionnels et des entreprises. Une fois identifiées, des initiatives spécifiques seront mises en œuvre pour réduire le risque résiduel dans ces secteurs.

Un aperçu du régime LBC/FT actuel du Luxembourg est fourni ci-dessous.

Le CNP joue un rôle central dans la définition de l'orientation stratégique et la coordination de la stratégie nationale de LBC/FT. Il est également chargé de promouvoir la discussion et les réunions de comités interministériels avec les principaux organismes nationaux et de s'engager auprès des organismes internationaux. En son sein, le Secrétariat exécutif, créé en 2019 pour renforcer la stratégie et la coordination de la LBC/FT au niveau national, dirige l'exercice de l'ENR et la stratégie nationale.

Le secteur privé et les autorités de surveillance LBC/FT³⁸ couvrent un ensemble diversifié de secteurs et d'entités soumis à la loi LBC/FT de 2004. Les pouvoirs et les pratiques des autorités de surveillance

³⁸ Comprend la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF), le Commissariat aux Assurances (CAA), l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED) ainsi que les organismes d'autorégulation (OAR) pour certaines professions telles que les avocats, les

diffèrent sensiblement, reflétant les spécificités de chaque secteur et les risques identifiés dans chaque secteur/sous-secteur, conformément à une approche fondée sur les risques. En général, les superviseurs sont chargés de définir la réglementation applicable aux entités (du secteur privé) qu'ils supervisent (conformément aux lois nationales et aux compétences de chaque superviseur), de promouvoir la sensibilisation aux risques de BC/FT et aux obligations LBC/FT, et de veiller au respect de la réglementation (y compris en sanctionnant le non-respect). D'une manière générale, la sensibilisation et la compréhension des questions de LBC/FT et la réalisation de contrôle (sur place ou à distance) ont régulièrement progressé. Depuis la dernière ENR, les superviseurs LBC/FT ont augmenté le niveau de spécialisation au sein des équipes de supervision, augmenté les effectifs des départements LBC/FT (améliorant les niveaux de coordination) et renforcé le niveau d'engagement avec le secteur privé. En 2019, les superviseurs LBC/FT ont effectué au total plus de 250 inspections sur site (en plus des examens sur dossier/inspections hors site), ont détecté environ 300 infractions à la loi et ont mis en œuvre plus de 90 mesures correctives (sous forme de sanctions et autres avertissements).

La CRF est la cellule de renseignement financier du Luxembourg. Elle joue un rôle prépondérant dans le cadre national de la lutte contre le BC/FT en tant que principale administration de renseignement et de détection. La loi de 2018 sur la CRF a séparé les magistrats de la CRF de ceux du parquet, tout en clarifiant l'indépendance de la CRF et en confirmant le pouvoir des magistrats d'initier eux-mêmes une analyse. La CRF est également une contrepartie clé dans les efforts de coordination nationale, avec des liens importants avec les homologues internationaux des CRF étrangères. Elle joue un rôle éducatif important auprès des autres autorités nationales et des OAR (par exemple, le CdN, l'OAL et l'OAD), ainsi qu'auprès des entités du secteur privé, en échangeant des informations en retour sur les déclarations d'opération suspecte (DOS) et en apportant son soutien lors des sessions de sensibilisation et de formation. La structure du CRF n'a cessé d'évoluer au cours des cinq dernières années, avec des effectifs, une spécialisation, une formation, des pouvoirs et des capacités d'analyse accrus. Depuis la dernière ENR, la CRF a identifié les professionnels non enregistrés dans goAML, et a pris attache avec les superviseurs si nécessaire, pour faire passer le nombre d'entités enregistrées de 747 à 1 409 en deux ans. Elle a également sensibilisé les secteurs où les DOS et/ou l'enregistrement dans goAML étaient peu nombreux, comme les notaires et les agents immobiliers ; le nombre de DOS reçues par an a augmenté de plus de 30 % entre 2017 et 2019. La CRF a renforcé sa coopération avec les superviseurs LBC/FT, ce qui a entraîné une augmentation du nombre de DOS reçues. Elle a également publié un certain nombre d'analyses stratégiques, de typologies et de lignes directrices sur son site web afin de sensibiliser le secteur public et privé, depuis la dernière ENR. Le rapport annuel 2018 de la CRF comprenait des analyses sur les infractions fiscales, la corruption et les détournements de fonds, ainsi que sur le secteur des investissements, le financement du terrorisme et la fraude au président³⁹. En 2019, le CRF a publié une analyse des typologies en termes de transferts frauduleux (par exemple, fausses factures, utilisation d'e-mails piratés)⁴⁰ et en 2020 sur les typologies COVID-19⁴¹.

Les autorités de poursuite et les autorités judiciaires ainsi que les organismes chargés de l'application de la loi enquêtent et poursuivent les infractions pénales et récupèrent les biens liés à la criminalité. Le BC/FT sont des infractions pénales au Luxembourg et leurs définitions ont été élargies ces dernières années (y compris les infractions qui constituent des infractions primaires au BC) ; de ce fait, le nombre de poursuites et de condamnations pour BC/FT et les infractions connexes ont également augmenté. En 2019, le nombre de personnes condamnées pour auto-blanchiment (c'est-à-dire les cas où l'auteur de

notaires, les experts-comptables et les commissaires aux comptes. Le cadre de surveillance des jeux de hasard, les contrôles d'argent liquide aux frontières et certaines obligations de dépôt d'informations auprès du registre de commerce et des sociétés (RCS) font également partie du champ d'application

³⁹ Parfois appelé aux États-Unis "business email compromise".

⁴⁰ CRF, *Faux virements - analyse des typologies*, 2019

⁴¹ CRF, *Typologies COVID-19*, 2020

l'infraction sous-jacente est également poursuivi pour blanchiment de capitaux) s'élevait à 361, dont 217 ont été condamnées à des peines de prison. La plupart des condamnations concernent des infractions relatives au trafic de drogue, au vol qualifié ou au vol, ainsi qu'à la fraude et aux faux. Les enquêtes à cet effet sont mandatées par les procureurs d'Etat ou les juges d'instruction (ces derniers pouvant ordonner des mesures coercitives telles que la détention préventive et la saisie) et sont exécutées avec le soutien de la police judiciaire. Toutefois, comme dans d'autres juridictions, les montants recouverts par le système judiciaire, en particulier pour les affaires nationales, restent relativement faibles par rapport aux montants estimés impliqués dans des activités criminelles. Au cours de la période 2017-2019, les saisies liées au BC/FT se sont élevées à environ 105 millions d'euros pour les affaires nationales et à environ 660 millions d'euros pour les affaires internationales (c'est-à-dire à la suite de demandes d'entraide judiciaire reçues); la plupart de ces saisies concernent la fraude et les faux, la corruption et les pots-de-vin, le trafic de marchandises illicites, la participation à la criminalité organisée et le vol.

Enfin, la coopération internationale est au centre de nombreuses activités de LBC/FT du Luxembourg, compte tenu de son économie ouverte et de la diversité de sa population active. Elle est assurée au niveau de chaque autorité de contrôle LBC/FT, de la CRF, du bureau de recouvrement des avoirs, des autorités judiciaires, des autorités de poursuite (par exemple par l'adhésion à des groupes internationaux pertinents ainsi que par des mécanismes de partage d'informations) et de chaque service répressif. En 2019, environ 580 CRI ont été reçues par le Luxembourg, dont quelque 150 étaient liées au blanchiment d'argent.

Les facteurs d'atténuation mis en place au sein des différents secteurs et entre eux (comme indiqué ci-dessus) réduisent le niveau de risque inhérent à un niveau de risque résiduel. D'une manière générale, les facteurs d'atténuation sont les plus importants dans le secteur financier, qui est couvert par le cadre LBC/FT de l'UE depuis 1991 et qui a une bonne connaissance des risques. Le tableau ci-dessous résume les niveaux de risque inhérent et résiduel au Luxembourg dans les différents secteurs.

Tableau 3: Évaluation des risques inhérents et résiduels (au niveau sectoriel)

| Catégorie | Secteur ⁴² | Niveau de risque inhérent | Niveau de risque résiduel |
|-----------------------|--|---------------------------|---------------------------|
| Secteur financier | Banques | Elevé | Moyen |
| | Secteur de l'investissement | Elevé | Moyen |
| | Assurances | Moyen | Faible |
| | Services de transfert de fonds ou de valeurs | Elevé | Moyen |
| | PSF spécialisés (PSSF) | Elevé | Moyen |
| | Opérateurs du marché | Faible | Faible |
| | PSF de support et autres PSF spécialisés | Très faible | Très faible |
| Secteur non financier | Professions juridiques, professionnels de l'audit, experts-comptables, comptables et conseillers fiscaux | Elevé | Moyen |
| | Jeux de hasard | Faible | Faible |
| | Agents immobiliers | Elevé | Elevé |
| | Marchands de biens | Moyen | Moyen |

⁴² Au moment de la rédaction du présent rapport, le ministère de la Justice procède à une évaluation verticale des risques liés aux PSAV. Ces entités ne sont devenues des entités surveillées qu'en 2020, la CSSF ayant été désignée comme autorité compétente pour leur surveillance LBC/FT, et elles ne sont donc pas incluses dans le tableau

| Catégorie | Secteur ⁴² | Niveau de risque inhérent | Niveau de risque résiduel |
|---|----------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | Opérateurs de ports francs | Elevé | Moyen |
| Personnes morales et constructions juridiques | | Elevé | Elevé |

Le GAFI a défini une série de mesures d'atténuation et de réponses en matière de LBC/FT à l'évolution des risques impactés par la COVID-19⁴³. Les plus importantes pour le Luxembourg comprennent (mais ne sont pas limitées à) : coordonner au niveau national et continuer à coopérer au niveau international afin d'évaluer l'impact actuel de la COVID-19 sur les risques de LBC/FT ; renforcer la communication et le suivi du secteur privé en s'engageant dans l'application de leurs mesures de LBC/FT ; et continuer à encourager une approche fondée sur les risques en matière de vigilance à l'égard de la clientèle (CDD) afin de traiter les questions pratiques. En outre, les entités surveillées devraient continuer à renforcer leur compréhension des risques qui se développent en s'engageant directement auprès des autorités et en lisant les publications pertinentes⁴⁴. Il convient de noter qu'à mesure que la pandémie de COVID-19 continue d'évoluer, de nouvelles menaces et vulnérabilités en matière de BC/FT peuvent apparaître - les mesures d'atténuation décrites ci-dessus servent également à préparer le pays à ces risques dynamiques.

1.4. Perspectives d'avenir

Pour l'avenir, le Luxembourg a conçu une stratégie globale de LBC/FT, dans le but d'accroître la sensibilisation, le respect et l'efficacité des contrôles LBC/FT dans tout le pays.

Si le cadre national de LBC/FT du Luxembourg atténue déjà efficacement une partie importante des risques de BC/FT auxquels le pays est exposé, il peut être encore renforcé pour accroître son efficacité. Le CNP a donc élaboré une stratégie nationale de LBC/FT, sur la base des conclusions de l'évaluation nationale des risques. La stratégie nationale de LBC/FT est définie à trois niveaux :

- *Plans d'action au niveau des administrations* : Chaque administration concernée a élaboré son propre plan d'action pour atténuer davantage les risques de BC/FT auxquels son secteur réglementé est exposé ;
- *Plan d'action national* : Regroupement et articulation des différents plans d'action en un plan national global
- *Priorités stratégiques nationales* : Le CNP a identifié quatre domaines d'importance stratégique particulière sur lesquels il convient de se concentrer ; il s'agit des domaines que le CNP a identifiés comme étant susceptibles d'avoir le plus grand impact sur le renforcement de l'efficacité du cadre national de LBC/FT.

Les paragraphes suivants présentent les principales priorités stratégiques, tandis que les sections suivantes détaillent les plans d'action au niveau national et au niveau des administrations.

Améliorer encore les poursuites en matière de BC/FT : le CNP créera un groupe de travail composé du ministère de la Justice, du procureur général d'Etat et des procureurs d'Etat afin d'identifier les possibilités d'améliorer encore l'approche du Luxembourg en matière de poursuites pour BC/FT. Plus précisément, le Luxembourg redéfinira la manière dont les conclusions de l'ENR devraient alimenter la politique de

⁴³ GAFI, *COVID-19 sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme* ([lien](#))

⁴⁴ Au moment de la rédaction du présent document (juillet 2020), des orientations liées à la COVID-19 ont été publiées et/ou distribuées par un certain nombre d'organismes compétents, notamment mais pas exclusivement : GAFI ; EBA ; CRF ; EUROPOL ; INTERPOL ; CSSF ; CAA ; et AED

poursuite en matière de BC/FT, évaluera l'opportunité de créer deux sections de criminalité économique et financière largement autonomes au sein des parquets de Luxembourg et de Diekirch pour traiter ces crimes, et augmentera le niveau de personnel et d'expertise.

Développer davantage les capacités d'enquête sur le BC/FT : Un groupe de travail, composé du ministère de la Justice, du ministère de la Sécurité intérieure, des cabinets d'instruction et de la police judiciaire, proposera une approche visant à accroître encore la spécialisation des juges d'instruction et des officiers de police judiciaire pour les enquêtes sur la criminalité économique et financière. Cela peut impliquer la création d'équipes ou de sections distinctes au sein des cabinets d'instruction et de la police judiciaire qui se consacrent à ces crimes. Le groupe de travail définira également une stratégie de recrutement et de développement de ces équipes afin de trouver et de former des employés possédant les compétences requises pour enquêter sur des affaires complexes de BC/FT.

Harmoniser la surveillance des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) : Un groupe de travail spécialisé composé du ministère de la Justice et du ministère des Finances examinera les options d'harmonisation et/ou de centralisation du modèle de surveillance des EPNFD et proposera un nouveau modèle, en vue d'accroître l'indépendance de la surveillance des EPNFD et d'harmoniser davantage les pratiques de surveillance entre les professions.

Améliorer les contrôles à l'entrée sur le marché des PSSF : Un groupe de travail composé de représentants des ministères de la Justice, des Finances, de l'Economie et des OAR fera une proposition visant à définir un processus d'autorisation harmonisé pour l'ensemble des activités et des secteurs des PSSF, et à examiner les exigences en matière d'honorabilité et de compétence professionnelle.