



**Commission de la Justice**  
**Commission des Finances et du Budget**  
**Procès-verbal de la réunion du 27 septembre 2023**

Ordre du jour :

- 1. Présentation du rapport d'évaluation mutuelle sur le Luxembourg par le Groupe d'action financière (GAFI)**
- 2. Divers**

\*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas remplaçant M. Pim Knaff, M. Charles Margue, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, membres de la Commission de la Justice

M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Frank Colabianchi remplaçant M. Gilles Baum, M. Yves Cruchten, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, Mme Elisabeth Margue remplaçant Mme Martine Hansen, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch remplaçant M. Dan Kersch, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Finances et du Budget

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice  
Mme Yuriko Backes, Ministre des Finances

Mme Catherine Dion, M. Gil Goebbels, Mme Christine Goy, M. Michel Turk, du Ministère de la Justice

M. Georges Oswald, Procureur d'Etat au Parquet de Luxembourg  
M. Jean-François Boulot, Premier substitut du Procureur d'Etat  
M. Marc Schiltz, Avocat général au Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg

M. Carlo Fassbinder, M. Romain Felten, M. Arsène Jacoby, M. Polyxeni Kotoula, M. Vincent Thurmes, M. Carlo Zwank, du Ministère des Finances

M. Max Braun, Directeur de la Cellule de renseignement financier (CRF)

M. Jean-François Hein, de la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF)

Mme Monique Adams, de l'Administration des contributions directes (ACD)

M. Romain Heinen, Directeur de l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA (AED)

M. Claude Marx, Directeur général de la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF)

M. Patrick Conrardy, M. Thierry Flamand, du Commissariat aux assurances (CAA)

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding, membres de la Commission de la Justice

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

M. Gilles Baum, Mme Martine Hansen, M. Dan Kersch, M. Roy Reding, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

\*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission de la Justice

\*

## **1. Présentation du rapport d'évaluation mutuelle sur le Luxembourg par le Groupe d'action financière (GAFI)**

En guise d'introduction, M. Charles Margue (Président de la Commission de la Justice, déi gréng) tient à saluer les représentants des différentes institutions étatiques ayant contribué à l'évaluation du 4<sup>e</sup> cycle d'évaluations mutuelles du GAFI et leur remercie pour leur travail précieux en la matière.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) annonce que le Luxembourg a obtenu une bonne note dans le cadre de cette évaluation mutuelle et retrace les réformes successives (dont la mise en place d'un registre des bénéficiaires effectifs, la transposition des directives européennes applicables par le législateur luxembourgeois, le recrutement des référendaires de justice, un renforcement des magistrats spécialisés dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme) qui ont été adoptées depuis l'année 2010. A rappeler qu'en 2010, le Luxembourg a été placé sur une liste grise, alors que le pays avait échoué dans son évaluation. Ce résultat a eu pour conséquence que le pays a été placé sous le régime d'un suivi renforcé. Des efforts importants ont été réalisés pour doter les acteurs du secteur financier et les autorités publiques de moyens additionnels pour mettre en œuvre le cadre légal applicable à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

L'oratrice signale également que la présentation des résultats de l'évaluation mutuelle effectuée ne marque aucunement la fin de ces évaluations à effectuer portant sur la conformité

de l'ordonnancement juridique national au regard des exigences et standards fixés par le GAFI et l'application *in concreto* de ces mesures au quotidien. Ainsi, des préparatifs en vue du prochain cycle d'évaluations mutuelles du GAFI débuteront prochainement et incomberont au prochain Gouvernement. L'oratrice est d'avis que l'adaptation en continu du cadre légal constitue un élément clé pour les prochaines évaluations.

De plus, l'oratrice tient à rappeler l'importance de cette évaluation pour la place financière luxembourgeoise. Elle rappelle qu'un résultat décevant lors de cette évaluation mutuelle aurait eu des conséquences néfastes pour le secteur financier et l'image du pays.

L'oratrice se réjouit du fait que dans son communiqué de presse, le GAFI salue la conformité technique du cadre légal mis en place et l'application stricte de ces mesures par les autorités nationales et les professionnels du secteur financier. Le rapport du GAFI reflète clairement la volonté politique du Gouvernement de renforcer l'expertise du Luxembourg en la matière.

Ce rapport démontre également le fait que le Luxembourg dispose d'une connaissance approfondie sur les risques existants en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme et possède une grande expertise en matière de *compliance*. La coopération nationale entre les différentes autorités nationales chargées de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ainsi que la coopération internationale avec des autorités étrangères sont saluées par le GAFI dans son rapport.

Mme Yuriko Backes (Ministre des Finances, DP) tient à remercier les nombreux acteurs publics et privés qui garantissent la conformité du dispositif luxembourgeois au quotidien. L'oratrice rappelle que les pays disposant d'une place financière importante ont également une responsabilité particulière à veiller que les flux d'actifs y transitant ne sont pas utilisés à des fins illicites.

L'oratrice retrace les travaux menés en amont de ladite évaluation mutuelle, ayant notamment comporté deux analyses de risque menées en 2018 et 2020.

L'oratrice rappelle l'importance de cette évaluation pour la place financière nationale et explique que cette évaluation constitue un exercice de longue haleine comportant plusieurs étapes clés, préalablement que le rapport final soit adopté. Parmi les points cruciaux issus de cette évaluation, il convient de relever que le GAFI salue la coopération étroite entre les autorités nationales et internationales chargées de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

L'oratrice signale que les efforts déployés par les acteurs concernés ont porté leurs fruits. Dorénavant, le Luxembourg fait partie de la catégorie du « *regular follow-up* », ce qui constitue la meilleure catégorie dans le classement. A noter que cette évaluation a eu comme particularité que le cadre légal n'est pas seulement en place, mais que la mise en œuvre concrète de ces mesures est également appliquée par les acteurs concernés et ceci fait l'objet d'un examen lors de cette évaluation du GAFI.

Tel qu'évoqué par Mme la Ministre de la Justice, le résultat obtenu implique que le Luxembourg continue à adapter sa législation en continu pour faire face aux risques nouveaux qui peuvent surgir dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Aux yeux de l'oratrice, il y a trois points additionnels à relever qui font intégralement partie de la politique luxembourgeoise en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme:

- la prévention,
- la supervision, et
- la répression.

En matière de prévention, le GAFI souligne la bonne compréhension des risques existants en matière de blanchiment d'argent. Cela signifie que les acteurs concernés ont des moyens efficaces pour prévenir des risques éventuels. Il convient de souligner que la panoplie des mesures en place par les autorités publiques au fil des dernières années apporte des résultats concrets, tel que le démontre l'évaluation effectuée par le GAFI.

A noter que les standards du GAFI sont en évolution et prennent en compte les standards d'autres organisations internationales. Si cette évolution ne s'effectue pas en vase clos, il convient cependant de veiller à ce que l'ordonnancement juridique luxembourgeois s'adapte aux standards internationaux.

L'oratrice précise que la volonté du Gouvernement consiste à appliquer les standards les plus élevés.

Quant au volet de la supervision, il y a lieu de relever que la supervision de la place financière par les autorités nationales joue un rôle clé dans la lutte contre le blanchiment d'argent. Ainsi, la lutte contre le blanchiment d'argent par le secteur financier va de pair avec une supervision de certaines activités financières, effectuée par les autorités publiques.

A noter que le dispositif de supervision luxembourgeois mis en place, notamment par les régulateurs nationaux, est jugé efficace par le GAFI qui estime que les régulateurs ont des moyens suffisants pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Les contrôles effectués par les organismes régulateurs sont d'une importance cruciale aux yeux du GAFI, qui préconise d'aller plus loin dans la publication des informations portant sur des entités sanctionnées par le régulateur.

Quant à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, sa méthodologie a été examinée positivement par le GAFI. Cette institution publique a vu ses effectifs augmentés de manière considérable pour garantir une lutte efficace contre le blanchiment des capitaux. Un avant-projet de loi a, par ailleurs, été élaboré par le Gouvernement pour renforcer les compétences du département spécialisé dans la lutte contre le blanchiment d'argent.

Quant au volet de la répression et de la saisie d'avoir, l'oratrice rappelle que depuis l'année 2020, les mesures de sanction internationales adoptées par les Nations-Unies sont directement transposées en droit luxembourgeois. Cet aspect est jugé positif par le GAFI, qui conclut que les professionnels du secteur financier ont une bonne connaissance de la législation applicable et des mesures y découlant.

A titre d'exemple, il est précisé que des avoirs à valeur de 8 milliards d'euros ont fait l'objet d'une mesure de saisie ou de gel. Ce montant a augmenté considérablement suite à l'agression russe en Ukraine.

### **Présentation des grandes lignes du rapport d'évaluation mutuelle du GAFI**

Les grandes lignes de ce rapport sont présentées aux Députés. Le lecteur est renvoyé à la présentation figurant en annexe du procès-verbal de la réunion de ce jour.

### **Echange de vues**

M. Laurent Mosar (CSV) salue les résultats positifs obtenus par le Luxembourg et signale que les efforts en la matière ont commencé durant l'année 2010, c'est-à-dire sous l'influence du Gouvernement de l'époque.

L'orateur souhaite avoir des informations additionnelles sur les résultats obtenus par d'autres Etats membres. Cela constitue un point intéressant, alors que d'autres Etats européens ayant obtenu des résultats moins favorables critiquent régulièrement la place financière luxembourgeoise.

Quant au secteur non-financier, ledit rapport invite les autorités luxembourgeoises à renforcer sa surveillance de ce secteur de l'économie et garantir une meilleure *compliance* dans ces domaines économiques.

Quant aux condamnations pénales en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, force est de constater que le nombre de condamnation est peu élevé au Luxembourg. L'orateur estime que les moyens humains et ressources mis à disposition du pouvoir judiciaire sont insuffisants. L'orateur signale que dans des affaires internationales ayant trait à la criminalité économique, des procès à l'étranger ont déjà donné lieu à des jugements coulés en force de chose jugée alors qu'au Luxembourg, les enquêtes sont toujours en cours sans qu'une inculpation n'ait eu lieu.

Par ailleurs, les fonds non-régulés constituent un élément qui nécessite l'attention des autorités publiques. L'orateur esquisse l'idée de soumettre ces fonds sous le contrôle de la CSSF.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) marque son désaccord avec la vue présentée par M. Mosar. L'oratrice explique que les ressources humaines de la Cellule de renseignement financier ont été augmentées significativement. De plus, le recrutement des référendaires de justice vise à renforcer l'effectif des autorités judiciaires et épauler par leur expertise les magistrats dans leur travail quotidien. Un plan de recrutement pluriannuel des magistrats a été déposé à la Chambre des Députés. Ainsi, il y a une volonté claire du Gouvernement de renforcer les moyens accordés à la Justice.

Quant au secteur non-financier, l'oratrice signale que dans le domaine des professions réglementées, le rôle exemplaire du Conseil de l'ordre des avocats du barreau de Luxembourg est à soulever. Les mesures mises en place par les professionnels du droit servent déjà de modèle pour des barreaux étrangers.

Quant aux affaires médiatisées ayant trait à la criminalité financière, il convient de relever que ces dossiers présentent souvent des éléments d'extranéité, nécessitant une coopération étroite avec des autorités étrangères. Or, il est clair qu'aussi longtemps que des pièces et éléments nécessaires pour mener une enquête n'ont pas été transmis aux autorités luxembourgeoises, une continuation de l'instruction est difficilement réalisable.

Mme Yuriko Backes (Ministre des Finances, DP) signale que les pays limitrophes sont soumis au régime du « suivi renforcé ». Quant au secteur non-financier, dont notamment dans le secteur immobilier, il y a lieu de signaler que l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA a fait parvenir un questionnaire aux acteurs actifs dans ce domaine, afin d'examiner leur connaissance des risques existantes en matière de blanchiment des capitaux.

M. André Bauler (Président de la Commission des Finances et du Budget, DP) souligne l'importance de la formation continue des professionnels du secteur financier en matière de *compliance*. L'orateur rappelle que la crédibilité de la place financière joue un rôle central pour le pays.

\*

## 2. Divers

Aucun point divers n'est soulevé.

\*

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**



# Rapport d'évaluation mutuelle du Luxembourg par le GAFI

27 septembre 2023

# Agenda



1. Introduction
2. Synthèse du rapport
  - A. Conformité technique
  - B. Efficacité
    - I. Points positifs
    - II. Points d'amélioration
3. Prochaines étapes de l'évaluation mutuelle du Luxembourg par le GAFI



# 1. Introduction (1/2)



- Période d'observation du rapport: 1<sup>er</sup> janvier 2017 jusqu'au 30 septembre 2022
- Période de la visite sur place: 2 novembre 2022 jusqu'au 18 novembre 2022
- Évaluateurs: Canada, États Unis, Islande, Grèce, Guernesey

# 1. Introduction (2/2)

- Les évaluations mutuelles du GAFI comprennent deux composantes interdépendantes:
  - La composante « **conformité technique** » vise à évaluer si les lois, règlements et autres mesures requises sont en vigueur, et sont soutenues par un cadre institutionnel de LBC / FT. L'évaluation se fait par Recommandation.
  - La composante « **efficacité** » vise à évaluer si les systèmes de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (LBC / FT) sont opérationnels, et dans quelle mesure le pays a atteint les résultats définis. L'évaluation se fait par Résultat immédiat.

# 2. Synthèse du rapport (1/5)



## A. Conformité technique

<b>R1</b> ASSESSING RISKS AND APPLYING A RISK-BASED APPROACH	<b>R2</b> NATIONAL CO-OPERATION AND CO-ORDINATION	<b>R3</b> MONEY LAUNDERING OFFENCE	<b>R4</b> CONFISCATION AND PROVISIONAL MEASURES	<b>R5</b> TERRORIST FINANCING OFFENCE	<b>R6</b> TFS RELATED TO TERRORISM & TF	<b>R7</b> TFS RELATED TO PROLIFERATION	<b>R8</b> NON-PROFIT ORGANISATIONS (NPOS)	<b>R9</b> FINANCIAL INSTITUTION SECRECY LAWS	<b>R10</b> CUSTOMER DUE DILIGENCE (CDD)
<b>R11</b> RECORD KEEPING	<b>R12</b> POLITICALLY EXPOSED PERSONS (PEPS)	<b>R13</b> CORRESPONDENT BANKING	<b>R14</b> MONEY OR VALUE TRANSFER SERVICES (MVTs)	<b>R15</b> NEW TECHNOLOGIES	<b>R16</b> WIRE TRANSFERS	<b>R17</b> RELIANCE ON THIRD PARTIES	<b>R18</b> INTERNAL CONTROLS & FOREIGN BRANCHES & SUBSIDIARIES	<b>R19</b> HIGHER RISK COUNTRIES	<b>R20</b> REPORTING OF SUSPICIOUS TRANSACTIONS
<b>R21</b> TIPPING-OFF & CONFIDENTIALITY	<b>R22</b> CUSTOMER DUE DILIGENCE (DNFBPs)	<b>R23</b> OTHER MEASURES (DNFBPs)	<b>R24</b> TRANSPARENCY AND BENEFICIAL OWNERSHIP OF LEGAL PERSONS	<b>R25</b> TRANSPARENCY AND BENEFICIAL OWNERSHIP OF LEGAL ARRANGEMENTS	<b>R26</b> REGULATION & SUPERVISION OF FINANCIAL INSTITUTIONS	<b>R27</b> POWERS OF SUPERVISORS	<b>R28</b> REGULATION AND SUPERVISION OF DNFBPs	<b>R29</b> FINANCIAL INTELLIGENCE UNITS (FIU)	<b>R30</b> RESPONSIBILITIES OF LAW ENFORCEMENT AND INVESTIGATIVE AUTHORITIES
<b>R31</b> POWERS OF LAW ENFORCEMENT AND INVESTIGATIVE AUTHORITIES	<b>R32</b> CASH COURIERS	<b>R33</b> STATISTICS	<b>R34</b> GUIDANCE AND FEEDBACK	<b>R35</b> SANCTIONS	<b>R36</b> INTERNATIONAL INSTRUMENTS	<b>R37</b> MUTUAL LEGAL ASSISTANCE (MLA)	<b>R38</b> MLA: FREEZING & CONFISCATION	<b>R39</b> EXTRADITION	<b>R40</b> OTHER FORMS OF INTERNATIONAL CO-OPERATION

	Conforme (C)
	Largement conforme (LC)
	Partiellement conforme (PC)
	Non-conforme (NC)
	Non-applicable (NA)

## 2. Synthèse du rapport (2/5)



### B. Efficacité

Résultat immédiat	Niveau d'efficacité
1 – Risque, politiques et coordination	Significatif
2 – Coopération internationale	Significatif
3 – Contrôle	Modéré
4 – Mesures préventives	Modéré
5 – Personnes morales et constructions juridiques	Significatif
6 – Renseignements financiers	Significatif
7 – Enquêtes et poursuites en matière de blanchiment de capitaux (BC)	Modéré
8 – Confiscation	Modéré
9 – Enquêtes et poursuites en matière de financement du terrorisme (FT)	Significatif
10 – Mesures préventives et sanctions financières en matière de FT	Modéré
11 – Sanctions financières en matière de financement de la prolifération	Modéré

## 2. Synthèse du rapport (3/5)



### B. Efficacité

#### I. Points positifs

- La **bonne compréhension des risques** de blanchiment de capitaux (BC) auxquels le Luxembourg est exposé compte tenu de l'importance et du caractère international de son centre financier. Le GAFI reconnaît comme l'un des points forts du dispositif les **bons mécanismes de coordination et de coopération nationale**, tant sur le plan législatif que sur le plan opérationnel.
- Le **rôle clé** joué par la **Cellule de renseignement financier** dans la production et la diffusion d'un vaste nombre de renseignements financiers. Ces rapports sont de haute qualité et largement utilisés par les autorités pour répondre à leurs besoins opérationnels.
- La **proactivité des enquêtes menées en matière de terrorisme et de FT** ainsi que l'**excellente coopération internationale** avec les autorités homologues des pays voisins qui ont permis de mener à bien des enquêtes dans ceux-ci.

## 2. Synthèse du rapport (4/5)



### B. Efficacité

#### I. Points positifs (suite)

- Une **solide compréhension des risques de BC par les institutions financières**, une **bonne connaissance de leurs obligations** et la **mise en œuvre de mesures d'atténuation appropriées**
- Les **efforts réalisés** par le Luxembourg **en matière de transparence des personnes morales et des constructions juridiques**. Les registres de bénéficiaires effectifs et des fiducies et trusts se trouvent au centre de l'**approche multidimensionnelle** adoptée par les autorités. Celle-ci leur permet d'obtenir, en temps utile, des informations exactes et à jour sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales et constructions juridiques.
- La **bonne qualité et le caractère constructif de la coopération internationale**.

## 2. Synthèse du rapport (5/5)



### B. Efficacité

#### II. Points d'amélioration et recommandations

- **Améliorer** le niveau de **compréhension des risques financement du terrorisme (FT)** chez certains acteurs, améliorer la **communication et la sensibilisation** des acteurs publics et privés sur les **risques et menaces en matière de FT** à large échelle, et améliorer la compréhension de la manière dont les personnes morales peuvent être utilisées à des fins de FT.
- Améliorer la **supervision des OBNL et des entreprises et professions non-financières désignées**, veiller à appliquer **une approche fondée sur les risques**, allouer le **niveau approprié de ressources** pour cette supervision (AED et OEC), et appliquer des sanctions proportionnées et dissuasives
- Veiller à ce que les **sanctions et les mesures correctives** en lien avec les **personnes morales et constructions juridiques** soient **proportionnées et dissuasives**.

### 3. Prochaines étapes de l'évaluation mutuelle du Luxembourg



- Après l'adoption du rapport d'évaluation mutuelle, tous les pays évalués entrent dans le **processus de suivi**
  - Le Luxembourg se trouve dans le **suivi régulier** (mécanisme de suivi par défaut pour tous les pays qui ont obtenu un bon score)
- Publication du rapport de suivi 3 ans après l'adoption du rapport d'évaluation mutuelle