

Commission spéciale « Caritas »

Procès-verbal de la réunion du 4 décembre 2024

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 20 novembre 2024
2. Échange de vues avec des représentants du Parquet général, du Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg et de la Cellule de renseignement financier
3. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Barbara Agostino, M. Marc Baum, Mme Djuna Bernard, Mme Taina Bofferding, M. Mars Di Bartolomeo, M. Franz Fayot, M. Dan Hardy (remplaçant M. Tom Weidig), Mme Carole Hartmann, Mme Françoise Kemp (remplaçant M. Marc Spautz), Mme Mandy Minella, Mme Nathalie Morgenthaler, M. Gérard Schockmel, M. Charles Weiler, Mme Stéphanie Weydert

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Martine Solovieff, Procureur général d'État

M. Georges Oswald, Procureur d'État de l'arrondissement de Luxembourg
M. Jean-François Boulot, Mme Dominique Peters, Procureurs d'État adjoints

M. Max Braun, Directeur de la Cellule de renseignement financier (CRF)
M. Bob Erpelding, Magistrat à la CRF

Mme Stéphanie Schintgen, du groupe parlementaire LSAP

M. Dan Schmit, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Spautz, M. Tom Weidig

*

Présidence : Mme Stéphanie Weydert, Présidente de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 20 novembre 2024

Le projet de procès-verbal sous rubrique est adopté à l'unanimité.

2. **Échange de vues avec des représentants du Parquet général, du Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg et de la Cellule de renseignement financier**

La présidente de la Commission spéciale, Mme Stéphanie Weydert (CSV), explique que cette réunion a été convoquée pour que la Commission spéciale puisse obtenir de la part des autorités judiciaires des informations complémentaires sur le cadre légal applicable en matière de fraude et de blanchiment d'argent, comprendre les défis auxquels sont confrontées les autorités judiciaires dans l'exécution de leurs missions et identifier, le cas échéant, des potentielles voies d'amélioration pour renforcer le cadre légal afin de garantir l'efficacité de la lutte contre la criminalité financière.

❖ **Présentation par les représentants du Parquet général, du Parquet d'arrondissement et de la Cellule de renseignement financier**

Mme le Procureur général d'État remercie les membres de la Commission pour la possibilité de pouvoir présenter les défis auxquels les autorités judiciaires se voient confrontées dans la lutte contre la fraude financière, le blanchiment d'argent et l'escroquerie. L'oratrice espère que cet échange permettra de sensibiliser le législateur aux défis rencontrés par les autorités judiciaires en matière de criminalité financière et d'identifier des solutions à certains de ces problèmes. Une remédiation à certaines difficultés rencontrées semble d'autant plus importante au vu de l'évaluation du GAFI prévue en 2026.

Suite à ces mots introductifs, M. le directeur de la CRF donne des explications sur le phénomène de la fraude au président. Cette présentation aborde le sujet de manière générale, de sorte que ces développements ne permettent pas d'en déduire un quelconque détail sur les faits dans une affaire particulière. En effet, la présentation se focalise sur le déroulement de ce type de fraude et les difficultés rencontrées par les enquêteurs.

Dans ce contexte, il y a lieu de relever que les enquêteurs de la CRF sont responsables pour retracer les flux de fonds que l'auteur d'une fraude a obtenus et, le cas échéant, solliciter leur blocage jusqu'au moment où une saisie, voire une confiscation, peut être exécutée.

En ce qui concerne la fraude au président, celle-ci peut être conceptualisée comme suit :

1. **Demande de verser une somme sur des comptes généralement identifiés par des IBAN européens**

Les tentatives de fraude sont initiées par des personnes qui prétendent être des dirigeants ou créanciers d'une entité. Ils contactent des personnes ayant les pouvoirs nécessaires pour ordonner ou effectuer des paiements afin de les convaincre de verser des fonds sur un compte bancaire.

Ces tentatives de fraude se caractérisent par des degrés de sophistication très variables, dont les plus élaborées font preuve d'un degré de recherche très poussé et ont recours à des technologies novatrices. En fonction du degré de sophistication, la fraude peut être difficile à distinguer d'une demande de paiement fondée.

Pour rassurer davantage les victimes, les comptes indiqués ont généralement des numéros IBAN européens. Cependant, l'utilisation d'un numéro de compte européen peut être trompeur puisqu'il peut s'agir d'un numéro IBAN virtuel. De tels numéros peuvent être mis à disposition par des intermédiaires de paiement et le pays vers lequel une somme est versée ne coïncide pas nécessairement avec la nationalité suggérée par le numéro IBAN.

2. Transfert des fonds obtenus par la fraude sur d'autres comptes

Afin de rendre plus difficile le traçage des fonds obtenus par une fraude, ces derniers sont généralement transférés successivement sur différents comptes bancaires. Cette pratique rend également difficile l'identification du bénéficiaire final d'une fraude.

En effet, les différents comptes intermédiaires par lesquels les fonds sont transférés n'appartiennent presque jamais à l'auteur d'une fraude. Il s'agit généralement de comptes détenus par des intermédiaires établissant des réseaux pour soutenir les fraudeurs dans leurs opérations (« *money mules* »), de personnes morales créées pour détenir ces comptes tout en dissimulant le bénéficiaire économique ou encore des personnes tombées victime d'une usurpation d'identité et dont l'identité a été abusée pour ouvrir des comptes.

Le travail des enquêteurs est rendu plus compliqué par deux facteurs additionnels.

Premièrement, la vitesse avec laquelle les transferts sont opérés est en constante augmentation. Ainsi, ces transferts sont actuellement opérés endéans les 24 heures après leur versement sur un compte.

Deuxièmement, il est rare qu'un compte soit alimenté par des fonds provenant d'une seule fraude. En effet, un même compte est souvent utilisé pour plusieurs fraudes commises dans différents pays, rendant plus compliqué l'attribution des fonds se trouvant sur un compte à un moment précis.

3. Blanchiment des fonds obtenus

Une fois arrivés sur le compte final, il est procédé au blanchiment des fonds. Ce blanchiment peut se faire de différentes façons, telles que des retraits en liquide des fonds frauduleusement soustraits pour les dépenser, l'acquisition de biens de valeur ou la conversion en monnaies virtuelles. Ainsi, ces fonds sont injectés dans un circuit licite.

Comme pour les transferts successifs des fonds, les auteurs d'une fraude peuvent également s'appuyer sur l'assistance de personnes offrant des services pour le blanchiment des fonds issus d'une fraude.

Au vu de ce mode opérationnel, les enquêteurs de la CRF se voient confrontés à plusieurs défis dans le cadre de fraudes s'étendant sur différentes juridictions.

Partant, une bonne coopération internationale est indispensable. À ce titre, des échanges sont organisés entre les différentes cellules de renseignement financier à travers le monde, les corps de police et les autorités judiciaires. Souvent, une telle coopération présuppose la conclusion d'un accord de coopération judiciaire et policière.

Il échet de préciser que le blocage effectué sur demande de la CRF ou d'une autorité similaire d'un autre État doit être suivi d'une saisie judiciaire et d'une confiscation. À ce niveau, il y a cependant des défis complémentaires.

Tous ces éléments expliquent pour quelles raisons les enquêtes dans ce domaine sont souvent chronophages.

M. le Procureur d'État adjoint aborde les difficultés rencontrées par le parquet dans les étapes qui suivent le travail de la CRF.

De manière générale, le Grand-Duché dispose d'un cadre légal prévoyant la plupart des moyens nécessaires. En raison de l'importance de la place financière, les autorités luxembourgeoises se sont outillées afin de répondre efficacement aux demandes de saisie et de confiscation de fonds se trouvant sur des comptes luxembourgeois.

Pour les infractions primaires trouvant leur origine au Luxembourg et où le blanchiment est ensuite effectuée dans un pays tiers, les autorités luxembourgeoises se voient cependant limitées par plusieurs facteurs. En effet, même si l'article 32 du Code pénal¹ ainsi que les articles 194-1 à 194-7 du Code de procédure pénale² prévoient la saisie, confiscation et restitution de fonds obtenus de manière frauduleuse, ceci peut s'avérer difficile en pratique.

Ceci est notamment le cas lorsque des saisies ou confiscations sont à effectuer sur des comptes sur lesquels se trouvent des fonds provenant de plusieurs pays et que plusieurs autorités étrangères font valoir une saisie ou une confiscation.

Par ailleurs, une confiscation requiert l'incrimination d'une ou plusieurs personnes en vertu des dispositions légales en vigueur. Cependant, comme les auteurs de fraudes la commettent généralement sous une fausse identité, il est souvent impossible d'identifier la personne qui commet une telle infraction.

Afin de pouvoir *a minima* récupérer les fonds, il serait dès lors envisageable d'étudier des moyens pour confisquer des biens sans nécessairement devoir tenir une personne pénalement responsable d'une infraction. Une telle confiscation *in rem* permettrait de récupérer une partie des fonds soustraits par une fraude.

Mme le Procureur général d'État conclut que les principaux défis se situent à deux moments précis de la procédure et fournit des pistes de réflexion pour chacun de ces volets.

Au niveau de l'instruction, le traçage des fonds obtenus par le biais d'une fraude s'avère plus difficile dans les pays tiers de l'Union européenne comme la coopération judiciaire peut s'avérer plus délicate. Pour cette raison, certains États disposent de magistrats de liaison qu'ils détachent dans d'autres pays pour faciliter la coopération avec ces juridictions. D'un point de vue luxembourgeois, le détachement de magistrats de liaison européens pourrait faciliter le travail des enquêteurs luxembourgeois.

Au niveau de l'inculpation, la difficulté primaire réside dans le fait de pouvoir inculper un individu d'un pays tiers, faute de pouvoir l'identifier ou de le faire extradier. Ceci rend également quasi impossible la restitution des fonds. L'oratrice estime qu'il serait indiqué d'adapter les procédures afin de s'assurer de pouvoir récupérer une partie des fonds, préoccupation primaire des victimes d'une fraude.

❖ Échange de vues

Au cours de l'échange de vues qui suit ces interventions, les membres de la Commission spéciale abordent plusieurs sujets dont il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

Enquête dans le cadre de l'affaire Caritas

M. Franz Fayot (LSAP) fait état de son incompréhension concernant le fait qu'une fraude d'une telle ampleur est restée inaperçue au sein de la fondation Caritas sur une durée prolongée.

¹ https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/code/penal/20240308#art_32

² https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/code/procedure_penale/20230822#art_194_1

Par ailleurs, il s'interroge si ces circonstances permettent de déduire une implication d'une personne à l'intérieur de Caritas ou d'un réseau de criminalité organisée.

Au vu du secret de l'instruction, M. le Procureur d'État de l'arrondissement de Luxembourg ne saurait s'exprimer sur les détails relatifs à l'affaire Caritas. Par conséquent, l'intervenant se limite à quelques observations d'ordre général sur les fraudes au président.

Comme déjà exposé dans la présentation de M. le directeur de la CRF, les auteurs de telles fraudes investissent beaucoup de ressources pour préparer leurs arnaques, y inclus l'utilisation de nouvelles technologies. Ceci peut rendre impossible la distinction entre une demande de paiement fondée et une tentative d'arnaque.

Cependant, il y a lieu de s'interroger sur la diligence de certains professionnels, tels que les banques, qui sont soumis à une obligation légale de vigilance constante.

À une question afférente de M. Mars Di Bartolomeo (LSAP), Mme le Procureur général d'État explique que les autorités judiciaires ne sont pas compétentes pour se prononcer sur la situation actuelle de Caritas.

En ce qui concerne la communication des autorités judiciaires sur l'enquête dans l'affaire Caritas, M. Marc Baum (déi Lénk) souhaite connaître les principes selon lesquels cette communication est organisée et si des informations complémentaires ont été communiquées au Gouvernement.

Mme le Procureur d'État adjoint informe les membres de la Commission que la communication sur une enquête est toujours faite après concertation entre le parquet et le juge d'instruction en charge du dossier. Il est veillé à ce que la communication n'ait pas de conséquences négatives sur l'instruction préparatoire.

M. le Procureur d'État de l'arrondissement de Luxembourg ajoute que les autorités judiciaires ne communiquent que s'il existe un élément nouveau à communiquer. Ainsi, en l'absence de développements et éléments nouveaux, les autorités judiciaires s'abstiennent de faire de nouvelles communications. Face à l'impression que la communication des autorités judiciaires serait très limitée, il y a lieu de tenir compte de l'évolution historique de la communication des autorités judiciaires. Pour ce qui est de l'affaire Caritas, il a été décidé de communiquer relativement tôt sur les premiers éléments de l'enquête afin d'éviter la circulation de rumeurs infondées.

Enfin, l'orateur affirme qu'aucune information complémentaire relative à l'enquête n'a été partagée avec le Gouvernement.

Phénomène de la fraude au président

À la question de Mme Taina Bofferding (LSAP) sur le nombre de fraudes au président notifiées annuellement au parquet, M. le Procureur d'État adjoint renvoie à la réponse à la question parlementaire n° 1405³.

En ce qui concerne le recensement de ces infractions, il y a lieu de relever qu'il s'agit d'une estimation, étant donné que le Code pénal ne prévoit pas une infraction dénommée « fraude au président ». Une telle fraude regroupe habituellement plusieurs infractions commises dans le cadre d'une fraude.

³ [Question Parlementaire | Chambre des députés du grand-duché de Luxembourg](#)

En ce qui concerne la question de Mme Djuna Bernard (déli gréng) dans quelle mesure la victime d'une fraude peut également en être pénalement responsable, par exemple en raison d'un comportement négligeant, M. le Procureur d'État de l'arrondissement de Luxembourg ne saurait fournir une appréciation générale à ce sujet, étant donné que cette responsabilité s'évalue au cas par cas en fonction des faits concrets de l'affaire.

À une question afférente de Mme Barbara Agostino (DP), M. le directeur de la CRF est d'avis que le phénomène de la fraude au président ne saurait être complètement éradiqué. Des fraudes ont existé tout au long de l'histoire de l'humanité et le *modus operandi* des fraudeurs est en évolution constante. Ainsi, le recours à l'intelligence artificielle a pu être observé dans le contexte de fraudes récentes.

Technologies empruntées dans le cadre de fraudes

Interpellé par la problématique des IBAN virtuels, M. Sven Clement (Piraten) renvoie au cadre légal et réglementaire applicable dans ce domaine. Par ailleurs, l'orateur estime qu'une plus grande sensibilisation à ce sujet pourrait s'avérer nécessaire, étant donné qu'il s'agit d'un sujet largement ignoré par le grand public.

M. le directeur de la CRF souligne tout d'abord que le recours à des numéros IBAN virtuels peut avoir des raisons tout à fait légitimes. Ainsi, des entreprises peuvent y recourir pour faciliter le traçage des paiements de la part de leurs clients en attribuant, à titre d'exemple, un numéro à chaque client.

Cependant, ce moyen peut également se prêter à des fins illicites comme le transfert de fonds à l'extérieur de l'Union européenne sans que la personne victime d'une fraude et effectuant ce virement s'en rende compte. Afin de réduire le risque de tels abus, des échanges pour réglementer davantage ces numéros IBAN virtuels sont en cours.

Par ailleurs, la CRF est en contact avec les acteurs luxembourgeois offrant des services d'IBAN virtuels pour effectuer un travail de sensibilisation.

Enfin, concernant les moyens de la CRF pour empêcher des abus en la matière, il y a lieu de préciser que la CRF est en mesure de bloquer des numéros IBAN utilisant le préfixe « LU » qui suggèrent qu'il s'agit d'un numéro de compte luxembourgeois.

M. le Procureur d'État de l'arrondissement de Luxembourg ajoute que la pratique de tels identifiants virtuels ne se limite pas aux numéros IBAN. Ainsi, il est possible de se faire attribuer des numéros de téléphone fictifs.

Besoins de ressources humaines des autorités judiciaires

Au vu de la complexité des dossiers à traiter, M. Marc Baum (déli Lénk) aimerait savoir si les autorités judiciaires disposent des ressources humaines nécessaires mener à bien les enquêtes dans le domaine de la criminalité financière.

Selon l'appréciation de M. le Procureur d'État de l'arrondissement de Luxembourg, le parquet nécessite des ressources supplémentaires. Des recrutements afférents, conformément au plan de recrutement pour la magistrature actuellement en vigueur, sont en cours.

Cependant, la recherche de nouveaux collaborateurs peut parfois s'avérer difficile car les profils recherchés sont également fortement recherchés dans d'autres secteurs. Par ailleurs, il est nécessaire de recruter des gens avec des profils différents à ceux habituellement recrutés pour tenir compte de l'évolution technologique et de la complexité technique des dossiers financiers.

Mme le Procureur général d'État souligne que le manque d'effectifs ne se limite pas seulement au parquet. Ainsi, le département « Criminalité économique et financière » de la police judiciaire fait face à un nombre important de dossiers à traiter. Il serait indiqué de doubler les effectifs pour pouvoir évacuer ces dossiers dans des délais raisonnables et raccourcis.

Le manque de candidats appropriés soulève également la question de la revalorisation de certaines carrières.

En ce qui concerne l'effectif dédié à l'instruction de l'affaire Caritas, Mme le Procureur d'État adjoint précise qu'en moyenne, six enquêteurs du parquet travaillent sur ce dossier. Ce nombre varie cependant pour tenir compte des nouveaux développements et besoins concernant d'autres dossiers.

À ce sujet, M. le Procureur d'État de l'arrondissement de Luxembourg explique que le nombre important de dossiers implique de définir des priorités, de sorte que l'affaire Caritas impacte négativement l'enquête sur d'autres affaires, dont certaines risquent potentiellement d'être prescrites avant que l'enquête ne puisse être clôturée.

Interpellée par le potentiel impact des réaffectations d'enquêteurs travaillant sur l'affaire Caritas, Mme Djuna Bernard (déi gréng) souhaite savoir si de telles permutations sont un phénomène récurrent.

M. le Procureur d'État de l'arrondissement de Luxembourg confirme qu'il s'agit d'un phénomène récurrent.

Potentielles adaptations du cadre légal

Au sujet de la confiscation *in rem*, Mme Carole Hartmann (DP) souhaite savoir si des pratiques similaires existent dans des pays ayant un système juridique comparable à celui du Grand-Duché.

M. le Procureur d'État adjoint cite la Suisse comme exemple qui pourrait servir d'inspiration. Par ailleurs, les autorités luxembourgeoises s'impliquent activement dans des groupes de travail internationaux afin de dégager des solutions aux défis posés dans le domaine de la criminalité financière.

Mme Carole Hartmann (DP) souhaite également connaître l'appréciation des autorités judiciaires concernant l'impact de l'augmentation des effectifs de la Commission de Contrôle du secteur financier (CSSF) sur travail de cette dernière ainsi que sur des pistes pour davantage améliorer son travail.

M. le Procureur d'État adjoint estime que la CSSF assure les missions lui confiées de manière diligente. Du point de vue des autorités judiciaires, une adaptation du cadre légal relatif à la coopération avec la CSSF et le Commissariat aux Assurances pourrait être envisagée afin de faciliter cette coopération lorsque la Justice a connaissance de faits pénaux qui s'avèrent également relever de la surveillance prudentielle d'une de ces deux autorités.

À une question afférente de M. Charles Weiler (CSV), M. le Procureur d'État adjoint confirme que la coopération avec des États membres de l'Union européenne est plus facile qu'avec des pays tiers. Ce problème ne saurait cependant être résolu facilement sur le plan législatif.

Au sujet de la coopération internationale, M. Sven Clement (Piraten) souhaite savoir si l'absence d'accords de coopération s'explique principalement par l'absence de négociations afférentes ou le défaut de ratification d'accords déjà négociés.

M. le Procureur d'État de l'arrondissement de Luxembourg répond que la coopération renforcée ne semble pas constituer une priorité pour certains États.

Mme le Procureur général d'État ajoute que de telles négociations se font au niveau diplomatique, la plupart du temps entre deux États. Une intervention plus fréquente de l'Union européenne pourrait être susceptible de faciliter la conclusion de tels accords.

Prévention

Au sujet de la sensibilisation nécessaire pour renforcer la résilience du secteur caritatif invoquée par M. Franz Fayot (LSAP), M. le Procureur d'État de l'arrondissement de Luxembourg ne saurait se prononcer davantage sur ce sujet, étant donné que ce travail de sensibilisation n'entre pas dans les compétences des autorités judiciaires.

Mme Stéphanie Weydert (CSV) note que cette question peut être abordée de manière plus détaillée au cours des prochaines réunions et faire l'objet d'une des recommandations dans le rapport de la Commission spéciale.

À la question de M. Mars Di Bartolomeo (LSAP) concernant une approche coordonnée pour la sensibilisation sur la fraude, Mme le Procureur général d'État explique que le parquet ne s'est pas activement impliqué dans une telle approche, faute de ressources humaines nécessaires. Une grande partie de ce travail revient à la Police.

M. le Procureur d'État de l'arrondissement de Luxembourg ajoute que la CSSF joue un rôle clé dans la prévention et que la CRF a également des attributions en matière préventive.

Concernant le travail de sensibilisation de la CRF, M. le directeur de la CRF informe les membres de la Commission spéciale sur l'organisation de conférences sur ce sujet.

À la question de Mme Stéphanie Weydert (CSV) concernant les moyens à disposition des entreprises pour se protéger contre les fraudes au président, M. le directeur de la CRF prône la vigilance. Celle-ci est notamment indiquée lorsque des virements sur des comptes inhabituels sont demandés. En cas d'une telle demande, il est, par exemple, possible de demander une confirmation orale.

3. Divers

La prochaine réunion de la Commission spéciale aura lieu le 11 décembre 2024. Des représentants de quatre ministères participeront à un échange de vues sur les différentes conventions conclues entre l'État et Caritas ou *Hëllef um Terrain*.

Un échange de vues avec des représentants de la CSSF est prévu le 8 janvier 2024.

Une invitation à la Fondation Caritas Luxembourg et Caritas « Accueil et Solidarité » sera envoyée prochainement. Sous condition de leur disponibilité, il est prévu d'accueillir les deux entités lors de la réunion du 15 janvier 2024.

Concernant l'entrevue prévue avec la délégation du personnel de Caritas, M. Marc Baum (déli Lénk) note que la situation des membres de cette délégation n'est pas clarifiée et propose dès lors qu'ils pourront se faire accompagner par des représentants du OGBL.

Cette proposition recueille l'assentiment des membres de la Commission spéciale.

Afin de pouvoir clôturer leurs missions dans les délais impartis, les membres de la Commission spéciale décident de demander l'attribution d'une seconde plage horaire fixe à la Conférence des Présidents. Il est proposé de recourir à la plage horaire du lundi de 15:30 à 17:00 heures. Les membres de la Commission spéciale visent à utiliser ce créneau principalement si la plage horaire du mercredi n'est pas disponible.

Procès-verbal approuvé et certifié exact