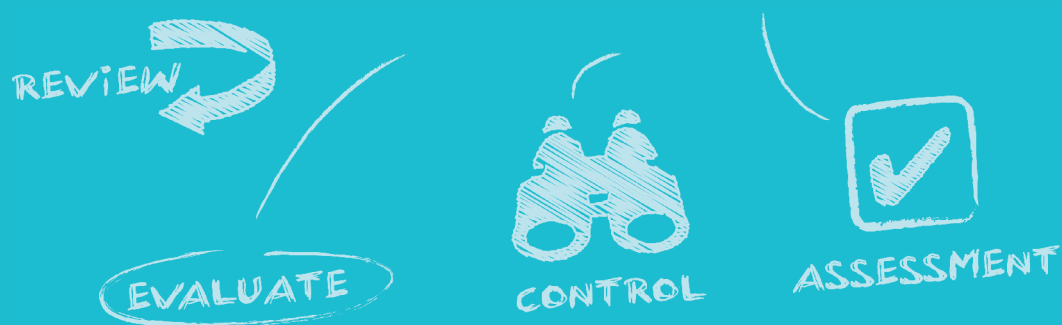




ÉVALUATION NATIONALE DES RISQUES DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DE FINANCEMENT DU TERRORISME

Luxembourg, 15 septembre 2020



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Justice

1.	Résumé.....	4
1.1.	Approche et méthodologie	4
1.2.	Évaluation des risques inhérents - menaces et vulnérabilités.....	6
1.3.	Facteurs atténuants	12
1.4.	Perspectives d'avenir	15
2.	Introduction.....	17
2.1.	But et objectif de l'élaboration de l'ENR.....	17
2.2.	Le paysage démographique, économique, juridique et politique du Luxembourg.....	18
2.2.1.	L'économie et la démographie du Luxembourg	19
2.2.2.	Le système politique et juridique du Luxembourg	22
3.	Méthodologie	24
3.1.	Approche et processus généraux.....	25
3.1.1.	Approche en deux étapes de l'analyse du risque inhérent et résiduel	27
3.1.2.	Granularité et portée de l'ENR.....	29
3.1.3.	Approche par tableau de bord.....	30
3.1.4.	Données utilisées	31
3.2.	Méthodologie pour le risque inhérent	32
3.2.1.	Méthodologie d'évaluation des menaces.....	32
3.2.2.	Méthodologie pour l'évaluation des vulnérabilités	35
3.3.	Méthodologie pour les facteurs d'atténuation et le risque résiduel.....	37
3.3.1.	Méthodologie pour l'impact des circonstances atténuantes	37
3.3.2.	Méthodologie pour les risques résiduels.....	41
3.4.	Stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme	43
4.	Crise du COVID-19 : Impact sur les menaces, les vulnérabilités et les facteurs d'atténuation.....	44
4.1.	Menaces en matière de BC/FT.....	44
4.2.	Vulnérabilités en matière de BC/FT	46
4.3.	Facteurs atténuants	47
5.	Risque inhérent - Évaluation des menaces.....	48
5.1.	Résumé.....	48
5.2.	Blanchiment de capitaux.....	50
5.2.1.	Exposition externe : blanchiment de capitaux provenant d'infractions étrangères	51
5.2.2.	Exposition interne : blanchiment de capitaux provenant d'infractions nationales.....	63
5.3.	Terrorisme et financement du terrorisme.....	82
5.3.1.	Menaces de terrorisme.....	82
5.3.2.	Menaces de financement du terrorisme	85

6.	Risque inhérent - Vulnérabilités	88
6.1.	Résumé des conclusions	88
6.2.	Évaluation détaillée par secteur	91
6.2.1.	Secteurs supervisés par la CSSF	91
6.2.2.	Secteurs supervisés par le CAA	108
6.2.3.	Professions juridiques, professionnels de la comptabilité, professionnels de l'audit, experts-comptables et conseillers fiscaux	116
6.2.4.	Jeux d'argent	127
6.2.5.	Immobilier	130
6.2.6.	Négociants de biens	131
6.2.7.	Opérateurs de Port franc	132
6.3.	Personnes morales et constructions juridiques	134
6.3.1.	Personnes morales	135
6.3.2.	Constructions juridiques	141
6.4.	Vulnérabilités transversales	143
6.4.1.	Prestataires de services aux sociétés et fiducies (PSSF)	143
6.4.2.	Espèces	156
6.4.3.	Actifs virtuels	159
7.	Facteurs atténuants	162
7.1.	Aperçu des facteurs atténuants	163
7.2.	Incrimination des infractions primaires et du BC/FT	172
8.	Risques émergents, risques et défis évolutifs	179
8.1.	Vulnérabilités émergentes et évolutives	179
8.1.1.	Actifs virtuels (AV) et prestataires de services d'actifs virtuels (PSAV)	179
8.1.2.	Utilisation de nouveaux modes de paiement	180
8.1.3.	<i>Brexit</i> : Entités transférées du Royaume-Uni au Luxembourg	181
8.2.	Menaces émergentes et évolutives	182
8.2.1.	Cybercriminalité	182
8.2.2.	Extorsion en ligne	182
8.3.	Développements concernant les facteurs atténuants	183
9.	Évaluation du risque résiduel	185
10.	Stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme	186
Appendix A.	Méthodologie	188
A.1.	Secteurs et sous-secteurs - évaluation des vulnérabilités	188
A.2.	Méthodologie des menaces	190
A.3.	Méthodologie des vulnérabilités	192
A.4.	Facteurs atténuants et approche du risque résiduel	194

Appendix B.	Liste des schémas et des tableaux.....	196
B.1.	Liste des schémas.....	196
B.2.	Liste des tableaux.....	197
B.3.	Liste des études de cas	199
Appendix C.	Définitions et glossaire	200
C.1.	Glossaire des lois.....	200
C.2.	Glossaire des termes clés et des définitions.....	206

1. RESUME

Le blanchiment de capitaux (BC) et le financement du terrorisme (FT) sont des menaces pour la sécurité mondiale ainsi que pour 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 % est finalement confisqué⁴.

Le Luxembourg s'est depuis longtemps engagé à lutter contre les activités de BC et de FT et à veiller à ce que les risques qui pèsent sur le Luxembourg et ceux qui en émanent soient atténués. À cette fin et face à l'augmentation et à l'évolution des risques de BC et de FT, le Luxembourg s'est engagé, conformément aux recommandations du GAFI, à mieux comprendre ses menaces et vulnérabilités spécifiques en procédant à une évaluation des risques au niveau national (évaluation nationale des risques dite "ENR") en 2018. 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 entend se baser sur 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 de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme (CPBFT), avec la contribution d'un large éventail de parties prenantes nationales. L'élaboration a été menée au cours du premier semestre 2020⁷ et a permis de dresser un état des lieux de la situation du Luxembourg à la fin de l'année 2019, en utilisant une approche structurée, fondée sur des données et basée sur des orientations internationales (p.ex. les lignes directrices du GAFI, les directives de l'Union européenne (UE) sur la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC), les orientations des autorités européennes de surveillance (AES) et les pratiques des pairs, ainsi qu'en tenant compte des spécificités du Luxembourg si nécessaire.

Tout au long de l'élaboration, les contributions ont été rassemblées grâce à une combinaison de recherches, de collectes de données et de discussions avec les parties prenantes concernées pour

¹ Voir par exemple : ONUDC, *Report Estimating Illicit Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*, 2011.

² ONUDC, *Report Estimating Illicit Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*, 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, *Does crime still pay? – Criminal asset recovery in the EU*, 2016.

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

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

⁷ Le dispositif LBC/FT du Luxembourg a été pris en compte à partir de fin 2019 et, à ce titre, toutes les données, la législation, les procédures etc. relatives à la LBC/FT sont évaluées à partir de fin 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.

obtenir les contributions 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 sollicitées, 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 CPBFT tenues tout au long de cette période ont permis de revoir et d'affiner les résultats de l'exercice. Il est estimé 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 présent rapport reflète l'effort conjoint de toutes les parties concernées.

Conformément aux définitions du GAFI et à l'instar de la première ENR⁸, l'évaluation comprend d'abord le niveau des risques inhérents de BC/FT au Luxembourg, en tant que facteur de menaces⁹

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 « person or group of people, object or activity with the potential to cause harm to, for example, the state, society, the economy, etc. », GAFI, *Guidance on National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment*, février 2013.

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 attrayant 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 la 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 étrangers. L'exposition interne ou « domestique » au BC (c'est-à-dire les produits des infractions primaires perpétrées au Luxembourg susceptibles d'y être blanchis) est nettement plus faible. Les menaces de terrorisme et de FT 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 de capitaux et de financement du terrorisme (au niveau de l'infraction primaire)

Infraction primaire désignée	Niveau d'exposition externe	Niveau d'exposition interne	Niveau de menace global ¹³
Blanchiment de capitaux(menace moyenne de blanchiment)	Très élevé	Moyen	Très élevé
Fraude et faux	Très élevé	Elevé	Très élevé
Infractions fiscales pénales	Très élevé	Moyen	Très élevé
Corruption	Très élevé	Moyen	Très élevé
Trafic de stupéfiants	Elevé	Moyen	Elevé
Participation à un groupe criminel organisé et racket	Elevé	Moyen	Elevé
Exploitation sexuelle, y compris celle des enfants	Elevé	Moyen	Elevé
Cybercriminalité	Elevé	Moyen	Elevé
Contrefaçon et piratage des produits	Elevé	Faible	Elevé
Contrebande	Elevé	Faible	Elevé

¹⁰ Les vulnérabilités sont « those things that can be exploited by the threat or that may support or facilitate its activities », GAFI, *Guidance on National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment*, 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 étant plus susceptible d'être abusé 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, de contributions d'experts, de réunions bilatérales et d'un atelier de discussion de groupe avec les autorités judiciaires. L'exposition aux infractions primaires 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 BC 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, *The World Bank Risk Assessment Methodology*, 2017.

Infraction primaire désignée	Niveau d'exposition externe	Niveau d'exposition interne	Niveau de menace global ¹³
Vol (simple ou qualifié)	Moyen	Elevé	Moyen
Traite des êtres humains et trafic illicite de migrants	Moyen	Moyen	Moyen
Trafic illicite d'armes	Moyen	Faible	Moyen
Délits d'initiés et manipulation du marché	Moyen	Faible	Moyen
Trafic illicite de biens volés et autres biens	Moyen	Faible	Moyen
Extorsion	Faible	Moyen	Faible
Infractions pénales contre l'environnement	Faible	Faible	Faible
Meurtre et blessures corporelles graves	Faible	Très faible	Faible
Enlèvement, séquestration et prise d'otages	Faible	Très faible	Faible
Faux monnayage	Faible	Très faible	Faible
Piraterie	Faible	Très faible	Faible
Terrorisme et financement du terrorisme	Moyen	Moyen	Moyen

Les menaces pesant sur le Luxembourg proviennent essentiellement du blanchiment des produits du crime étrangers (c'est-à-dire les produits d'infractions primaires perpétrées 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 demandes d'entraide judiciaire (DEJ) 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 déclarent avoir reçu au total 1 701 DEJ au cours des trois dernières années (2017-2019), dont 362 sont liées à des faits d'« auto-blanchiment »¹⁴. Les données du ministère public luxembourgeois indiquent que les saisies effectuées à la suite de DEJ 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'UE. La plupart de ces infractions et produits étrangers seraient liés à des infractions relatives à la fraude et aux faux, aux infractions fiscales pénales, à la corruption et au trafic de stupéfiants. En effet, ces quatre infractions représentent plus de 70 % des produits criminels estimés générés au niveau mondial¹⁶, environ 45 % des saisies effectuées à la suite d'une DEJ en 2017-2019¹⁷ et 57 % des DEJ reçues en 2017-2019¹⁸. Ces chiffres sont également conformes à l'évaluation des experts des autorités nationales.

L'exposition interne au BC (c'est-à-dire les produits des infractions primaires perpétrées au Luxembourg susceptible d'y être blanchis) est nettement plus faible. Cela s'explique par le faible taux de criminalité au Luxembourg et la présence limitée de criminalité organisée. *Organised Crime*

¹⁴ Service statistique du Parquet général, données reçues en mars 2020 ; il est estimé que la plupart des DEJ liés au BC sont liées à des activités dites d'« auto-blanchiment », mais il y existe également des DEJ concernant le blanchiment par un tiers ou encore d'infraction autonome.

¹⁵ Service statistique du Parquet général, données reçues en mars 2020.

¹⁶ ONUDC, *Report Estimating Illicit Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*, 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 DEJ reçues par les autorités de poursuite, 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.

*Portfolio*¹⁹ estime que les recettes globales provenant d'un ensemble de marchés illicites (c'est-à-dire le trafic de stupéfiants, 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 prospérité, l'économie et la situation centrale du pays augmentent le niveau de menace pour certains types de criminalité. C'est particulièrement vrai pour la fraude et la contrefaçon, le trafic de stupéfiants (bien que la criminalité soit principalement de rue) et les vols (simples ou qualifiés).

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 une baisse importante de la conjoncture, les flux financiers sont susceptibles de diminuer (en effet, le STATEC a déclaré qu'il reverra à la baisse les prévisions 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 d'approvisionnement 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 comprenaient 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 FT sont jugées globalement modérées ; elles sont étroitement liées, bien que le FT 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, au regard 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 sont susceptibles d'être abusés 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, *From Illegal Markets to Legitimate Businesses: The Portfolio of Organized Crime in 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.

²³ EBA, *Statement on actions to mitigate financial crime risks in the COVID-19 pandemic*, 2020 ([lien](#)).

²⁴ Voir par exemple, CRF, *Typologies COVID-19*, 2020 ([lien](#)) ; CSSF, *Circulaire 20/740*, 2020 ([lien](#)) ; EUROPOL, *Pandemic profiteering – How criminals exploit the COVID-19 crisis*, 2020 ([lien](#)) ; et GAFI, *COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing* ([lien](#)).

²⁵ EUROPOL, *COVID-19: Fraud*, 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, *Annonce à la presse du 23/03/2016*, 2016 ([lien](#)).

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	Elevé
	Opérateurs de marché	Faible
	PSF de support et autres PSF spécialisés	Très faible
Secteur non financier	Professions juridiques, experts-comptables, professionnels de l'audit ²⁸ , professionnels de la comptabilité et conseillers fiscaux	Elevé
	Jeux de hasard	Faible
	Agents immobilier	Elevé
	Opérateurs de ports francs	Elevé
	Négociants 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'empilement des produits ou des avantages tirés des infractions primaires. En outre, les criminels qui blanchissent des capitaux 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 une clientèle internationale, la forte concentration de clients fortunés et la complexité de certains produits (p.ex. 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 infractions fiscales pénales, la corruption et, ainsi que 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 (les GFIA, également dénommés « AIFM »), les organismes de placement

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 assujetties qu'en 2020, la CSSF ayant été désignée comme autorité compétente en matière de 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.

collectif (OPC) autogérés ou gérés en interne, les fonds de pension et les véhicules de titrisation réglementés. Les difficultés de détection ne 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 abusés ou détournés pour différents types de pratiques frauduleuses, y compris par exemple les pyramides de Ponzi, les escroqueries 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 taille importante et de sa fragmentation. En 2019, il comptait environ 36³² sociétés dans le champ d'application de la LBC/FT, dont cinq ont un détenteur 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'UE³⁴.

Les professions juridiques, les experts-comptables, les professionnels de la comptabilité 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 tailles importantes 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 empilement 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 effectif). Au Luxembourg, le secteur des activités immobilières contribue à hauteur de 8,1 % à la valeur

³² Données du CAA, 2020.

³³ CAA, *Rapport annuel*, 2018.

³⁴ Données de la CSSF 2019.

ajoutée brute du pays en 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, *"Almost every economic crime involves the misuse of corporate entities"*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 et rendre le lien avec la criminalité plus difficile à établir en utilisant des superpositions 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 abusés pour dissimuler la propriété effective des fonds et pour légitimer l'empilement ou l'intégration des produits du crime dans le système financier, ceci 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 que pour le Luxembourg, il existe trois infractions primaires particulièrement pertinentes pour le sous-secteur : la fraude et les faux, les infractions fiscales pénales, et la corruption.

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 prestataires ne sont devenus des entités assujetties 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

³⁵ STATEC, E2103, section 7, code L.

³⁶ STATEC, dernières données disponibles pour 2017.

³⁷ Voir par exemple, OCDE, *Behind the corporate veil: using corporate entities for illicit purposes*, 2001.

des services de 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 négociants de biens, les opérateurs de marché, les PSF de support et les autres PSF spécialisés ainsi que 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 grâce à 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'organismes à but non lucratif. Une évaluation plus détaillée de l'impact de la COVID-19 sur les vulnérabilités est fournie dans la section sur les 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 des risques est nécessaire. Cette partie de l'élaboration implique une compréhension du cadre juridique actuel, de la mise en place et des pratiques des principales autorités de contrôle LBC/FT, ainsi que des activités de détection (collecte de renseignements), d'enquête et de poursuite 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 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 CPBFT 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'élaboration de l'ENR et la stratégie nationale.

Le secteur privé et les autorités de contrôle 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 contrôle diffèrent sensiblement, reflétant les spécificités de chaque domaine d'activité 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, ainsi que 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 contrôles (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 LBC/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 un interlocuteur clé dans les efforts de coordination nationale, avec des liens importants avec ses homologues internationaux. Elle joue un rôle pédagogique important auprès des autres autorités nationales et des OAR (p.ex. le CdN, l'OAL et l'OAD), ainsi qu'auprès des entités du secteur privé, en échangeant des informations suite aux déclarations d'opération suspecte (STR) et en apportant son soutien lors des sessions de sensibilisation et de formation. La structure de la 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 STR et/ou l'enregistrement dans goAML étaient peu nombreux, comme les notaires et les agents immobiliers ; le nombre de STR 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 STR reçues. Depuis la dernière ENR, elle a également publié un certain nombre d'analyses stratégiques, de typologies et de lignes directrices sur son site *web* afin de sensibiliser les secteurs public et privé. 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 FT et la fraude au président³⁹. En 2019, la CRF a publié une analyse des typologies en termes de transferts frauduleux (p.ex. 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

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 notaires, les experts-comptables et les professionnels de l'audit. 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.

la criminalité. Le BC/FT constituent des infractions pénales en droit luxembourgeois 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 l'infraction sous-jacente est également poursuivi pour BC) s'élevait à 361, dont 217 ont été condamnées à des peines privatives de liberté. La plupart des condamnations concernent des infractions relatives au trafic de stupéfiants, au vol (simple ou qualifié), 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 recouvrés par l'appareil 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, le montant des saisies liées au BC/FT s'est élevé 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 DEJ reçues); la plupart de ces saisies concernent la fraude et les faux, la corruption, le trafic de biens illicites, la participation à la criminalité organisée et le vol (simple ou qualifié).

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 DEJ ont été reçues par le Luxembourg, dont quelque 150 étaient liées au BC.

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	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, professionnels de la comptabilités et conseillers fiscaux	Elevé	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 assujetties 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
	Jeux de hasard	Faible	Faible
	Agents immobiliers	Elevé	Elevé
	Négociants de biens	Moyen	Moyen
	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 assujetties 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 aux contrôles LBC/FT et d'en assurer le respect et l'efficacité 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 CPBFT a donc élaboré une stratégie nationale de LBC/FT en se basant sur les conclusions de l'ENR. 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 CPBFT a identifié quatre domaines d'importance stratégique particulière sur lesquels il convient de se concentrer ; il s'agit des domaines que le CPBFT 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.

⁴³ GAFI, *COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing* ([lien](#)).

⁴⁴ Au moment de la rédaction du présent document (juillet 2020), des lignes directrices 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](#).

Améliorer encore les poursuites en matière de BC/FT : le CPBFT 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 le BC/FT. Plus précisément, le Luxembourg redéfinira la manière dont les conclusions de l'ENR devraient alimenter la politique de 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.

2. INTRODUCTION

2.1. But et objectif de l'élaboration de l'ENR

Le blanchiment de capitaux (BC) et le financement du terrorisme (FT) sont des menaces pour la sécurité mondiale ainsi que pour l'intégrité des systèmes financiers. L'ONUDC, le FMI et la Banque mondiale estiment que les produits du crime blanchis représentent 2 à 5 %⁴⁵ du PIB mondial et soutient plusieurs activités criminelles. L'ONUDC estime que moins de 1% des produits blanchis dans le monde sont saisis⁴⁶. En Europe, il est estimé qu'environ 2,2 % des produits blanchis sont provisoirement saisis ou gelés, et qu'environ 1,1 % est finalement confisqué⁴⁷. Le FT - qui implique la collecte et le traitement d'actifs pour fournir aux terroristes les ressources nécessaires à la poursuite de leurs activités - constitue une autre menace dans de nombreux pays du monde.

Le Luxembourg s'est engagé depuis longtemps à lutter contre les faits de BC et de FT et à veiller à ce que les menaces découlant de sa juridiction et au sein de celle-ci soient atténuées. À cette fin, le pays s'est engagé à développer une compréhension plus approfondie de ses menaces et vulnérabilités spécifiques par la réalisation d'une évaluation des risques au niveau national en 2018.

Conformément à la recommandation 1 du GAFI, les pays devraient identifier, évaluer et comprendre les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC/FT) par le biais d'une évaluation nationale des risques (ENR)⁴⁸. L'élaboration d'une évaluation nationale des risques est « *an essential part of the implementation and development of a national AML/CFT regime, which includes laws, regulation, enforcement and other measures to mitigate ML/TF risks* »⁴⁹. Il vise à évaluer les risques inhérents au BC/FT dans un pays et l'efficacité du régime de surveillance visant à réduire ces risques.

Ce rapport englobe la dernière compréhension des menaces, des vulnérabilités et des facteurs d'atténuation que le Luxembourg a implémenté, y compris ceux développés depuis 2018, pour réduire ses risques de BC/FT. Le Luxembourg entend se baser sur cette évaluation des risques pour faire progresser son approche de la surveillance fondée sur les risques, et réduire la criminalité dans l'ensemble de l'économie. L'évaluation devrait fournir des orientations adéquates aux institutions du secteur public et aux entités du secteur privé, permettre la hiérarchisation et l'affectation des ressources en fonction des risques identifiés et mieux équiper le Luxembourg pour qu'il s'engage auprès des institutions internationales dans la lutte contre les activités de BC/FT. En outre, l'objectif de cette évaluation est également d'utiliser les résultats pour étayer la stratégie nationale d'atténuation des risques de BC/FT, en remédiant à toute déficience de manière appropriée et en temps utile.

La structure de ce rapport suit de près le processus entrepris pour mener l'ENR en 2018. La section d'introduction est complétée par un aperçu du Luxembourg et des parties prenantes participant à l'élaboration. La section 3 décrit la méthodologie appliquée à l'élaboration, les sections 4 et 5 présentent les résultats de l'évaluation du risque inhérent à travers les menaces et les vulnérabilités (secteurs et sous-secteurs) respectivement. La section 6 détaille les résultats de l'examen des facteurs

⁴⁵ ONUDC, *Report Estimating Illicit Flows Resulting From Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*, 2011 ([lien](#)).

⁴⁶ ONUDC, *Report Estimating Illicit Flows Resulting From Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes* 2011 ([lien](#)) ; Sur les 2,2 milliards de dollars de produits criminels en 2009, environ 1,6 milliards de dollars ont été blanchis.

⁴⁷ EUROPOL, *Does crime still pay? – Criminal asset recovery in the EU*, 2016 ([lien](#)).

⁴⁸ GAFI, *Guidance on National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment*, février 2013 ([lien](#)).

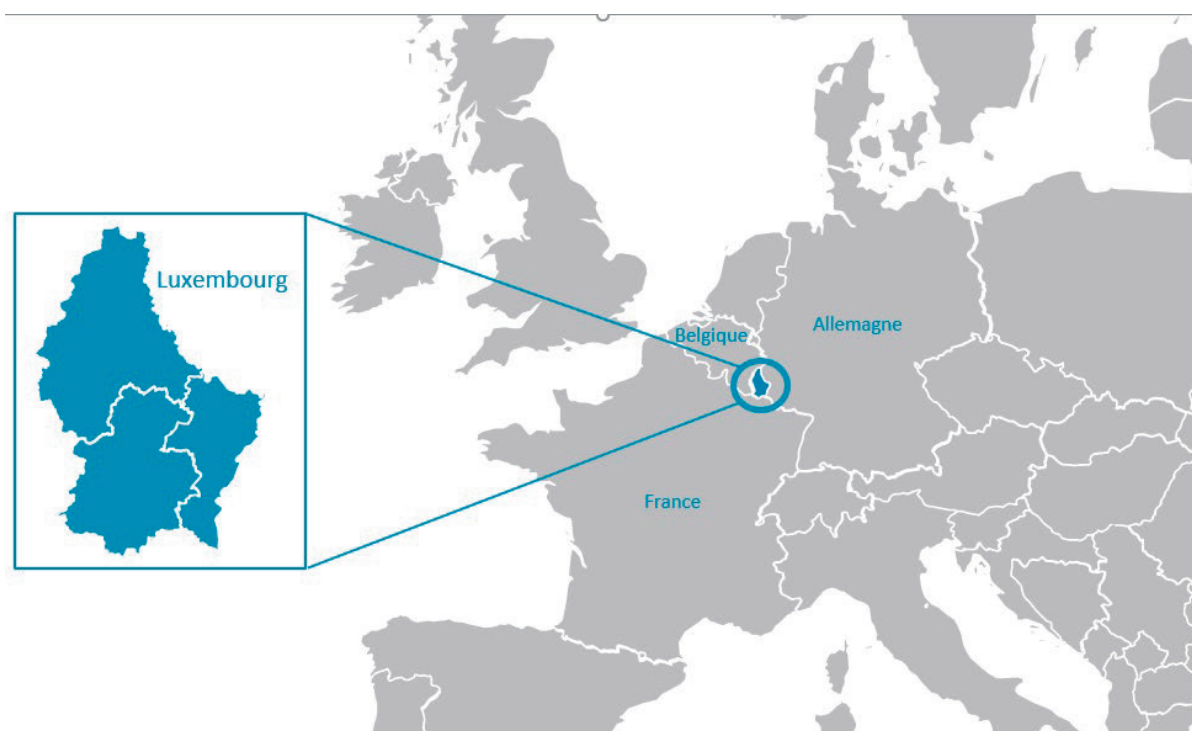
⁴⁹ GAFI, *Guidance on National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment*, février 2013 ([lien](#)).

d'atténuation et son impact sur les risques résiduels actuels, la section 7 résume l'évaluation des risques résiduels, et la section 8 décrit les risques émergents et en évolution pour le Luxembourg. Un bref aperçu de l'évaluation supranationale des risques (ESNR) de l'UE par rapport à l'ENR du Luxembourg dans la section 9, et une série d'annexes à la fin du rapport, documentent les éléments supplémentaires qui ont soutenu l'élaboration.

2.2. Le paysage démographique, économique, juridique et politique du Luxembourg

Le Grand-Duché de Luxembourg (ou « Luxembourg ») est un petit pays enclavé d'Europe occidentale bordé par la Belgique, la France et l'Allemagne. Avec une superficie de 2 586 km², il est l'un des plus petits États souverains d'Europe.

Figure 1: Localisation et géographie du Luxembourg



Avec sa population totale de 613 900 habitants en janvier 2019⁵⁰, le Luxembourg est l'un des pays les moins peuplés d'Europe, mais aussi celui dont le taux de croissance démographique est le plus élevé, avec une moyenne de près de 20 % en 2018⁵¹. Le pays est relativement densément habité avec près de 230 personnes par km². Environ 47,5 % de la population luxembourgeoise est constituée de non-nationaux, principalement originaires du Portugal (95 500), de France (46 900), d'Italie (22 500), de Belgique (20 000) et d'Allemagne (13 000)⁵². En outre, 44 % de la main-d'œuvre luxembourgeoise est constituée de non-résidents vivant en France, en Allemagne ou en Belgique et faisant la navette avec

⁵⁰ STATEC, *Population par sexe et nationalité au 1er janvier (x 1 000) 1981, 1991, 2001 - 2019*.

⁵¹ Eurostat, *Taux bruts de variation de la population, 2016-18*.

⁵² STATEC, *Population par sexe et nationalité au 1er janvier (x 1 000) 1981, 1991, 2001 - 2019*.

le Luxembourg pour travailler (206 000 sur une main-d'œuvre totale de 465 000 en 2019)⁵³. Le taux de chômage est faible, à 5,5 % en janvier 2020⁵⁴. Le français, l'allemand et le luxembourgeois sont les trois langues officielles. L'anglais est utilisé dans certains milieux professionnels, notamment dans le milieu de la banque et de la finance.

Le Luxembourg est un État souverain et indépendant depuis la signature du traité de Londres le 19 avril 1839. Le Luxembourg est un membre fondateur de l'UE, de l'OCDE, des Nations unies, de l'OTAN, de l'UNESCO, de l'Organisation mondiale du commerce et de l'Union Benelux, ce qui reflète son consensus politique en faveur de l'intégration économique, politique et militaire. Le Luxembourg a toujours été attaché au multilatéralisme et à la coopération internationale et se considère comme un défenseur des accords et traités internationaux.

La ville de Luxembourg est l'une des trois « capitales » de l'UE, avec Bruxelles et Strasbourg. La ville de Luxembourg abrite un certain nombre d'institutions européennes, dont plusieurs services de la Commission européenne, la Cour des comptes européenne, la Cour de justice de l'UE, la Banque européenne d'investissement (BEI), le Fonds européen d'investissement (FEI), le Secrétariat du Parlement européen, le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF). Le Parquet européen (EPPO) devrait être opérationnel à la fin de 2020 et aura son bureau central à Luxembourg⁵⁵.

2.2.1. L'économie et la démographie du Luxembourg

L'économie luxembourgeoise est ouverte, dynamique et à croissance rapide, avec un PIB aux prix du marché de 63,5 milliards d'euros, contribuant ainsi à environ 0,39 % du PIB total de l'UE en 2019⁵⁶.

Le Luxembourg a fait partie des économies à la croissance la plus rapide de l'UE, avec un taux de croissance composé de 2,1 % sur la période 2008-2019, contre 1 % pour l'UE⁵⁷. Le taux de croissance annuel depuis 2015 a été largement positif, supérieur au taux de croissance des pays de l'UE ; un taux de croissance négatif n'a été enregistré que pendant trois années depuis 2008, reflétant la période de récession qui a suivi la crise financière, comme dans d'autres pays européens.

Tableau 4: Croissance du PIB réel de l'UE28 et du Luxembourg (variation par rapport à l'année de base), 2008 - 2019

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	08-19
UE28	0.5	-4.3	2.2	1.8	-0.4	0.3	1.7	2.3	2	2.6	2	1.5	1.0
Luxembourg	-1.3	-4.4	4.9	2.5	-0.4	3.7	4.3	4.3	4.6	1.8	3.1	2.3	2.1

Le Luxembourg avait le PIB réel par habitant le plus élevé parmi les États membres de l'UE en 2019, avec environ 83 640 euros contre une moyenne européenne d'environ 28 650⁵⁸ euros. Il convient de noter qu'une partie de ce résultat est liée à la part élevée de non-résidents dans la main-d'œuvre

⁵³ STATEC, *Aperçu du marché du travail (en 1 000 personnes) 2000 - 2019* ; à l'exclusion des résidents luxembourgeois travaillant à l'étranger, des fonctionnaires et des agents des institutions internationales.

⁵⁴ STATEC, *Emploi, chômage et taux de chômage mensuel (corrigé des variations saisonnières) 1995 - 2020*.

⁵⁵ Commission européenne, Parquet européen.

⁵⁶ Eurostat, *PIB aux prix du marché, 2008-19*.

⁵⁷ Eurostat, *Taux de croissance du PIB réel - volume, Variation en pourcentage par rapport à l'année précédente, 2008-19*.

⁵⁸ Eurostat, *PIB réel par habitant, 2000-19*.

nationale (contribuant au PIB, mais non inclus dans les chiffres de la population nationale totale dans le PIB par habitant)⁵⁹.

Pendant la plus grande partie du XX^e siècle, l'industrie sidérurgique et l'agriculture ont été les industries dominantes au Luxembourg. La production d'acier brut est passée d'environ 145 000 tonnes en 1900 à 2,45 millions de tonnes en 1950 pour atteindre 6,45 millions de tonnes en 1974, l'acier représentant environ 30 % de la valeur ajoutée totale de l'économie luxembourgeoise et environ 16 % de la main-d'œuvre totale (avec 25 000 personnes)⁶⁰. À partir de la fin des années 1950, les politiques de diversification industrielle et les efforts de promotion du Luxembourg à l'étranger (notamment aux États-Unis) s'intensifient. Ceci est en grande partie le résultat des premier et deuxième chocs pétroliers entre 1973 et 1979, qui ont eu un impact important sur l'économie luxembourgeoise, en particulier sur l'industrie sidérurgique⁶¹. Dans les années 1960, le gouvernement luxembourgeois a promu une politique s'articulant autour de trois concepts principaux : a) la construction de la coopération européenne et économique ; b) une politique volontaire de diversification économique par la mise en œuvre de mesures d'encouragement à l'investissement ; et c) le développement d'une place financière internationale. La transformation d'une économie industrielle dominée par la sidérurgie en une économie de services dominée par les services financiers était presque achevée au milieu des années 1970.

Aujourd'hui, le Luxembourg est un centre financier de premier plan⁶². Au quatrième trimestre 2019, le secteur financier et des assurances est le plus grand secteur économique du Luxembourg avec 50 873 employés⁶³ représentant 25,2 % du PIB⁶⁴. En février 2020, 128 banques étaient établies au Luxembourg ; 24 sont allemandes, 14 françaises, 14 chinoises et 13 suisses⁶⁵. Le secteur bancaire luxembourgeois est aujourd'hui très important, avec des actifs bancaires de 845 milliards d'euros, représentant 1 400 % du PIB⁶⁶. En outre, le Luxembourg est le premier centre en Europe pour les fonds d'investissement (avec 4,719 milliards d'euros d'actifs nets sous gestion dans des fonds luxembourgeois en décembre 2019⁶⁷), le premier centre pour la banque privée dans la zone euro, et le domicile de choix pour les compagnies de réassurance⁶⁸. Les banques implantées au Luxembourg sont spécialisées dans la banque privée (gestion de patrimoine pour des clients privés), les fonctions de banque dépositaire de fonds d'investissement et d'administration de fonds, et dans la distribution de parts de fonds d'investissement. Les activités de la place financière se diversifient également dans les domaines de la microfinance, de la philanthropie et de la finance islamique. *Luxembourg for Finance* (LFF) est l'organisme du pays pour le développement et la promotion de la place financière⁶⁹.

Outre les services financiers, le Luxembourg a également développé de manière significative d'autres industries, notamment les transports, le commerce, le tourisme, les télécommunications, le

⁵⁹ Eurostat, *Communiqué de presse*, 14 décembre 2017; En termes de revenu national brut "RNB" par habitant (\$, 2017 en PPA, selon la Banque mondiale), le Luxembourg a également le RNB par habitant le plus élevé de l'UE avec 72 640 \$ contre une moyenne européenne de ~39 000 \$ en 2017 ([lien](#)).

⁶⁰ P. Zahlen, *The Luxembourg economy. An eventful history* ([lien](#)).

⁶¹ P. Zahlen, *The Luxembourg economy. An eventful history* ([lien](#)).

⁶² Voir par exemple : Z/Yen, *Indice des centres financiers mondiaux* 23, mars 2018 ([lien](#)).

⁶³ STATEC, *Emploi salarié national par activité - données corrigées des variations saisonnières 1995 - 2019* (quatrième trimestre 2019).

⁶⁴ STATEC, *Valeur ajoutée brute aux prix de base par branche (NaceR2) (prix courants) (en millions EUR) 1995 - 2019*.

⁶⁵ Banque Centrale du Luxembourg, *Nombre et origine géographique des établissements de crédit établis au Luxembourg* ([lien](#)).

⁶⁶ Banque Centrale du Luxembourg, *Statistiques : Etablissements de crédit ; "tableau 11.01" et "tableau 11.05" à partir de janvier 2020* ([lien](#)).

⁶⁷ ALFI et CSSF, *Actifs nets sous gestion dans les fonds luxembourgeois, décembre 2019* ([lien](#)).

⁶⁸ Le portail officiel du Grand-Duché de Luxembourg, *L'économie* ([lien](#)).

⁶⁹ Site web de Luxembourg for Finance ([lien](#)).

commerce électronique, la radiodiffusion et les services aux entreprises⁷⁰. Les gouvernements luxembourgeois successifs ont mené une politique de développement économique proactive, ce qui a permis au Luxembourg de devenir un centre financier international et de s'imposer comme un lieu d'affaires de premier ordre. Par exemple :

- **Technologies de l'information et de la communication (TIC)**⁷¹ : Le Luxembourg est un lieu d'implantation privilégié pour les entreprises du secteur des nouvelles technologies et du commerce électronique, telles que Amazon, eBay, Skype, Vodafone et PayPal. Le Luxembourg accueille également SES, créé en 1985 au Luxembourg, le premier fournisseur mondial de services de diffusion et de communication avec une flotte de plus de 50 satellites.
- **Logistique**⁷² : Le pays dispose de la sixième plate-forme de fret aérien d'Europe, d'un port franc, d'un important fret ferroviaire, d'un terminal multimodal à Bettembourg, d'un parc logistique et d'un nombre élevé de chauffeurs routiers traversant le pays chaque jour.
- **Les éco-industries** : Le Luxembourg accueille environ 200 éco-industries travaillant dans les domaines des sources d'énergie renouvelables, de la gestion des déchets, de l'eau et de l'éco-construction. Elles sont soutenues dans leur travail par 28 agences du secteur public et six instituts de recherche. Le pôle luxembourgeois Eco-Innovation Cluster supervise l'ensemble du secteur.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'évolution de l'économie luxembourgeoise entre 1995 et 2017⁷³. Si l'économie a connu une croissance significative au cours de ces 22 années, la composition de nombreux secteurs est restée relativement constante (p.ex. les services financiers et les assurances ont toujours contribué à environ 25 % de la valeur ajoutée brute). La science et la technologie, ainsi que les TIC, ont connu une croissance significative en termes absolus et relatifs depuis 1995. Dans le même temps, l'industrie/la fabrication a perdu de son importance.

Tableau 56: Évolution de la composition de l'économie luxembourgeoise (valeur ajoutée brute par industrie), 1995-2017

	1995	2010	2017
Services financiers et assurances	24%	28%	27%
Commerce (y compris la réparation de voitures et de motos)	10%	11%	10%
Science et technologie	4%	7%	9%
Immobilier	10%	8%	7%
Technologies de l'information et de la communication (TIC)	4%	6%	7%
Santé et bien-être social	4%	5%	6%
Gouvernement	6%	6%	6%
Industrie/Fabrication	13%	6%	6%
Construction	6%	5%	6%
Transport et logistique	5%	5%	4%
Éducation	4%	4%	4%

⁷⁰ Le portail officiel du Grand-Duché de Luxembourg, *Diversification économique* ([lien](#)).

⁷¹ Le portail officiel du Grand-Duché de Luxembourg, *TIC* ([lien](#)).

⁷² Luxembourg Trade & Invest, *Logistics Hub Luxembourg*, 2017 ([lien](#)).

⁷³ Luxembourg Trade & Invest, *Logistics Hub Luxembourg*, 2017 ([lien](#)).

Services administratifs et soutien	2%	3%	4%
Hôtels et restaurants	3%	2%	2%
Autres secteurs	5%	4%	4%
Valeur ajoutée brute totale (milliards d'euros)	14 270 (100%)	36 137 (100%)	50 276 (100%)

2.2.2. Le système politique et juridique du Luxembourg

Le Luxembourg est une démocratie parlementaire sous la forme d'une monarchie constitutionnelle, avec une succession héréditaire dans la famille Nassau-Weilbourg⁷⁴; c'est le seul « Grand-Duché » au monde. Avec le gouvernement⁷⁵, le Grand-Duc forme le pouvoir exécutif conformément à la Constitution. Le Grand-Duc nomme formellement un « *formateur* » pour former un gouvernement qui est soutenu par la majorité parlementaire. Le gouvernement a le pouvoir général de gérer les affaires publiques, jouit du droit de proposer des lois (projets de loi⁷⁶) et gère le budget des recettes et des dépenses de l'État. Le gouvernement a son siège dans la ville de Luxembourg.

Le pouvoir législatif repose sur le Parlement et le Conseil d'État⁷⁷. Le Parlement (appelé Chambre des députés) est composé de 60 membres et est élu tous les 5 ans à la représentation proportionnelle dans quatre circonscriptions électorales à sièges multiples (sud, nord, centre, est)⁷⁸. La fonction principale du Parlement est de voter les projets de loi du gouvernement et les propositions de loi du Parlement ; la Constitution réserve également au Parlement certains pouvoirs en matière financière, lui donne un droit de regard sur les actions du gouvernement et exige son consentement pour que les traités internationaux prennent effet dans le pays. Le Conseil d'État est une institution indépendante, chargée par la Constitution de jouer le rôle de seconde assemblée législative modératrice dans le système monocratique luxembourgeois⁷⁹. Le Conseil d'État est composé de 21 conseillers d'État, qui sont formellement nommés et révoqués par le Grand-Duc sur proposition du gouvernement, du Parlement ou du Conseil d'État. Le Conseil d'État agit en tant qu'organe consultatif dans la procédure législative, afin d'assurer le respect de la Constitution, des conventions internationales et de l'État de droit ; tous les projets de loi présentés, soit par le gouvernement, soit par le Parlement, nécessitent l'avis du Conseil d'État.

Selon la Constitution, les cours et tribunaux sont chargés d'exercer le pouvoir judiciaire, et sont indépendants des pouvoirs législatif et exécutif. Le système juridique luxembourgeois trouve ses racines dans la famille du droit civil (continental). Le Luxembourg dispose d'une cour constitutionnelle (qui statue sur la constitutionnalité des lois, à l'exclusion de celles qui approuvent les traités⁸⁰) et de trois juridictions : les juridictions administratives, les juridictions sociales et les juridictions judiciaires. Les juridictions administratives sont composées de la Cour administrative et du Tribunal administratif, et traitent des litiges administratifs et fiscaux (liés aux administrations publiques, aux ministères, aux communes et aux entreprises d'État)⁸¹. Les juridictions de sécurité sociale⁸² traitent des cas où les

⁷⁴ Le portail officiel du Grand-Duché de Luxembourg, *Système politique* ([lien](#)).

⁷⁵ Le portail officiel du Grand-Duché de Luxembourg, *Gouvernement* ([lien](#)).

⁷⁶ Le portail officiel du Grand-Duché de Luxembourg, *Système politique* ([lien](#)).

⁷⁷ Le portail officiel du Grand-Duché de Luxembourg, *Système politique* ([lien](#)).

⁷⁸ Le portail officiel du Grand-Duché de Luxembourg, *Chambre des Députés* ([lien](#)).

⁷⁹ Le portail officiel du Grand-Duché de Luxembourg, *Conseil d'État* ([lien](#)).

⁸⁰ Portail Justice Luxembourg, *Cour constitutionnelle* ([lien](#)).

⁸¹ Portail Justice Luxembourg, *Juridictions administratives* ([lien](#)).

⁸² Portail Justice Luxembourg, *Juridictions sociales* ([lien](#)).

plaignants intentent une action en justice en matière de sécurité sociale. Les juridictions ordinaires⁸³ traitent de toutes les autres affaires civiles, commerciales, sociales et pénales et sont divisées en :

- **Cour supérieure de justice** ayant autorité sur l'ensemble du territoire luxembourgeois. Le Procureur général d'Etat représente le Parquet général d'Etat auprès de la Cour supérieure de justice ayant autorité sur l'ensemble du territoire luxembourgeois.
- **Tribunaux d'arrondissement** des arrondissements de Luxembourg et de Diekirch. Un procureur représente les autorités de poursuite (dans chacun des deux parquets d'arrondissement).
- **Justices de paix** à Luxembourg, Diekirch et Esch-sur-Alzette.

⁸³ Portail Justice Luxembourg, *Juridictions judiciaires* ([lien](#)).

3. METHODOLOGIE

Cette ENR a été menée par le ministère de la Justice selon une approche structurée et rigoureuse. La méthodologie utilisée dans le cadre de l'ENR a été élaborée en tenant compte des méthodologies développées par d'autres juridictions, des lignes directrices internationales (p.ex. les lignes directrices du GAFI, les directives anti-blanchiment de l'UE, les lignes directrices des AES, le ESNR de l'UE), des approches de la Banque mondiale et du FMI, et d'une consultation approfondie des parties prenantes des secteurs public et privé. L'approche combine des informations qualitatives et quantitatives et une expertise professionnelle.

L'élaboration de l'ENR adopte une perspective nationale (c'est-à-dire qu'il se fonde sur l'analyse macroéconomique décrite dans la section « Granularité et portée de l'ENR » ci-dessous) afin de contribuer à la compréhension des risques de BC/FT au niveau national et sectoriel. Elle est censée être conforme aux lignes directrices du GAFI prévoyant que « *expectations should also be set as to how the results relate to the understanding of national-level risks. Generally, a ML/TF risk assessments is intended to help a country to identify, assess and ultimately understand the ML/TF risks it faces* »⁸⁴. À ce titre, l'évaluation se concentre principalement sur les autorités de contrôle, les organismes d'autorégulation, la CRF, les autorités de détection, d'enquête de et poursuite ainsi que les comités interinstitutionnels, le cas échéant. La méthodologie s'appuie également sur les résultats et les enseignements tirés d'analyses méso- et microéconomiques afin de collecter des données plus fines et d'améliorer la vision macroéconomique.

Avant de décrire l'approche en détail, les définitions suivantes sont introduites :

Tableau 7: Méthodologie - Définitions clés

Terme	Définition
Menace (selon le GAFI ⁸⁵)	Personne ou groupe de personnes, objet ou activité qui a le potentiel de nuire, par exemple, à l'État, à la société, à l'économie, etc. Dans le contexte du BC/FT, cela inclut les criminels, les groupes terroristes et leurs facilitateurs, leurs fonds, ainsi que les activités passées, présentes et futures de BC/FT.
Vulnérabilité (selon le GAFI)	Ces choses qui peuvent être exploitées par la menace ou qui peuvent en soutenir ou faciliter les activités. Ces choses peuvent également inclure les caractéristiques d'un secteur particulier, d'un produit financier ou d'un type de service qui les rendent attrayants à des fins de BC/FT [Note : les « vulnérabilités » sont également appelées vulnérabilités « sectorielles » ou « du secteur » de manière interchangeable dans le présent document].
Conséquence (selon le GAFI)	L'impact ou le préjudice que le BC/FT ou la fraude fiscale peuvent causer, y compris l'effet des activités criminelles et terroristes sous-jacentes sur les systèmes et institutions financiers, ainsi que sur l'économie et la société en général.
Risque (selon le GAFI)	La fonction de trois facteurs : menace, vulnérabilité et conséquence
Risque inhérent	Le risque inhérent est défini comme le risque de BC/FT avant de prendre en compte les mesures d'atténuation en place.
Facteur atténuant	Tous les éléments en place en termes de cadre juridique, judiciaire, de surveillance et institutionnel qui contribuent à la LBC/FT (dans un ou plusieurs secteurs). [note : les termes « facteur », « mesure », « action » ou « cadre » d'atténuation sont utilisés de manière interchangeable dans le document pour désigner ce facteur].
Risque résiduel	Le risque résiduel est défini comme le niveau de risque de BC/FT après l'application de mesures d'atténuation.

⁸⁴ GAFI, FATF Guidance on National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment, février 2013.

⁸⁵ GAFI, FATF Guidance on National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment, février 2013.

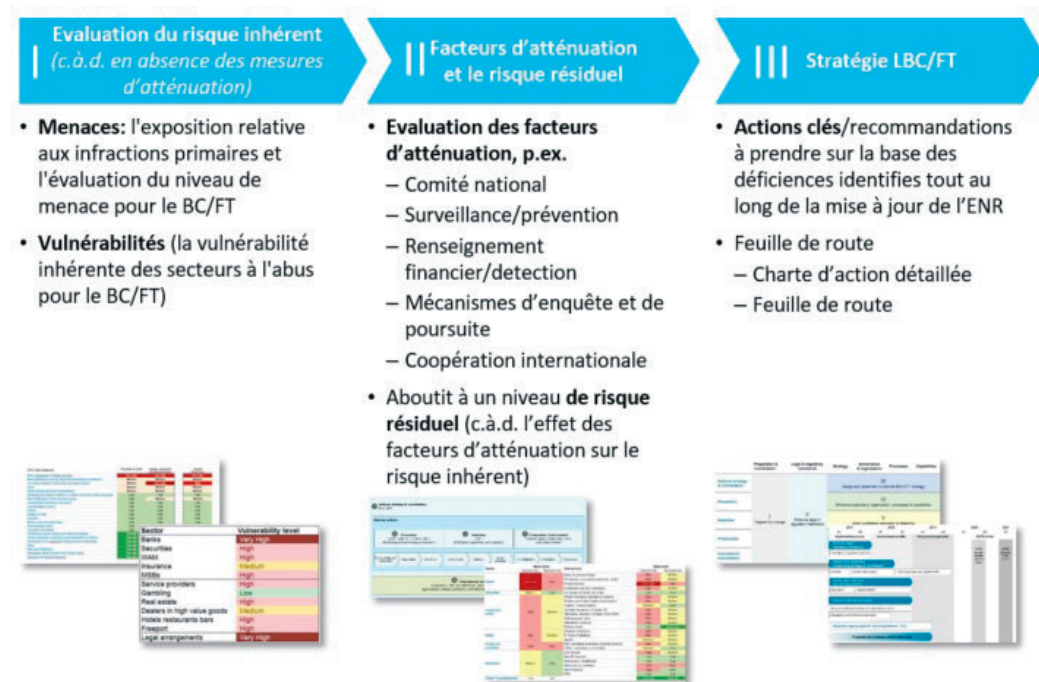
3.1. Approche et processus généraux

L'élaboration de l'ENR se déroule en trois étapes, de l'évaluation du risque inhérent, à l'analyse des facteurs d'atténuation et du risque résiduel, et enfin à la formulation d'une stratégie LBC/FT actualisée (comme l'illustre la figure 2 ci-dessous).

Dans un premier temps, l'évaluation du **risque inhérent** est effectuée en analysant les menaces au Luxembourg (c'est-à-dire l'exposition relative aux infractions primaires et l'évaluation du niveau de menace pour le BC/FT), et les vulnérabilités (c'est-à-dire la vulnérabilité inhérente des secteurs à être abusés à des fins de BC/FT). Dans un deuxième temps, les facteurs d'atténuation et leurs effets sur la réduction du risque inhérent sont évalués, ce qui aboutit à un niveau de **risque résiduel**.

Enfin, les résultats du risque inhérent et l'impact des facteurs d'atténuation ainsi que les résultats des risques résiduels sont consolidés et évalués conjointement pour élaborer la stratégie de LBC/FT. La stratégie est définie en identifiant les opportunités d'amélioration du dispositif actuel qui pourraient accroître l'efficacité du cadre LBC/FT. Ces opportunités d'amélioration sont identifiées grâce à une collaboration étroite avec les différentes autorités compétentes, tout en prenant en considération les conseils du GAFI et d'autres institutions ainsi que les pratiques des pairs. Les actions clés pour une amélioration ultérieure sont définies sur la base de ces opportunités. La stratégie LBC/FT est décrite dans une section distincte de l'ENR.

Figure 2: Approche en trois étapes de l'élaboration de l'ENR



L'élaboration de l'ENR a consisté à définir le champ d'application, la granularité et l'approche dès le départ, à rassembler les données et les informations nationales et internationales pertinentes, à examiner et à affiner les hypothèses élaborées à l'aide de contributions d'experts, à revoir les résultats intermédiaires avec les experts concernés et à convenir des résultats finaux, des résultats et des mesures d'amélioration résultant de l'évaluation.

De multiples parties prenantes publiques et privées ont été impliquées dans les trois étapes de l'élaboration de l'ENR. Le tableau ci-dessous résume les parties prenantes impliquées dans l'élaboration, regroupées selon les différentes dimensions du cadre des facteurs atténuants (expliqués plus en détail dans une sous-section distincte ci-dessous).

Tableau 8: organismes et comités luxembourgeois impliqués dans l'élaboration de l'ENR

Dimension	Parties prenantes impliquées
A Stratégie et coordination nationales	Comité de prévention du blanchiment et financement du terrorisme (CPBFT), sous-comités et secrétariat exécutif
B Prévention et supervision	- 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) - Organismes effectuant des contrôles sur le secteur privé autres que des contrôles de supervision : - Ministère de la Justice (MinJus), Ministère des Finances (MinFin), Ministère d'Etat (MinEtat), Ministère de l'Economie (MinEco) - Luxembourg Business Registers (LBR) en ce qui concerne l'enregistrement des personnes morales - Administration des douanes et accises (ADA) comme administration douanière
C Détection	- Cellule de Renseignement Financier (CRF) - Les autorités fiscales sur une base ad hoc, y compris l'Administration des Contributions Directes (ACD)
D Enquêtes et poursuites	- Parquet général - Autorités de poursuite (y compris Parquet de Luxembourg, Parquet de Diekirch, Bureau de recouvrement des avoirs) - Juges d'instruction - Police judiciaire, notamment le Service de Police Judiciaire (SPJ)
E Coopération internationale	- Ministères : Ministère des affaires européennes et étrangères (MAEE), MinFin, MinJus - Comité de suivi des sanctions financières internationales

Pour l'évaluation du risque inhérent, différentes parties prenantes ont été engagées pour l'évaluation de la menace et des vulnérabilités. Pour l'évaluation de la menace, les analyses ont été effectuées en collaboration avec les autorités de poursuite et la CRF, avec des contributions supplémentaires d'autres autorités compétentes (p.ex. la CSSF et l'ACD). L'évaluation des vulnérabilités a principalement impliqué les superviseurs et les organismes d'autorégulation en tant que parties prenantes, avec des informations supplémentaires collectées auprès d'autres organismes, telles que le LBR et le Registre des Fiducies et *Trust* (sous l'AED).

Les évaluations des menaces et des vulnérabilités ont suivi des processus similaires d'engagement des parties prenantes. Tout d'abord, des demandes de données standardisées ont été envoyées aux superviseurs, aux OAR et aux organismes de poursuite pénale (y compris le Parquet général, le Parquet de Luxembourg et le SPJ) afin de collecter les données pertinentes. Des réunions bilatérales ont été organisées avec toutes les parties prenantes afin de recueillir des contributions d'experts sur l'état de la menace ou de la vulnérabilité au Luxembourg, d'identifier des points de données supplémentaires à collecter et de valider des hypothèses sur les niveaux de risque. Après la collecte de données et d'informations, les résultats ont été résumés dans un texte narratif de l'ENR et dans des tableaux de bord (détaillés dans les sous-sections ci-dessous) et examinés par les parties prenantes par le biais de communications de suivi écrites et de réunions bilatérales supplémentaires. Ce processus a permis des analyses de plus en plus granulaires, les communications de suivi se concentrant généralement sur les zones à haut risque.

Pour comprendre le niveau d'impact des facteurs d'atténuation, toutes les parties prenantes spécifiées dans le tableau ci-dessus ont été impliquées. Comme pour l'évaluation des risques inhérents, des demandes de données standardisées ont été envoyées aux superviseurs, aux OAR et aux organismes chargés des poursuites, et des demandes de données spécifiques ont été envoyées à plusieurs parties prenantes. Des réunions bilatérales ont permis de recueillir les contributions d'experts des parties prenantes, d'identifier les domaines nécessitant des analyses et des collectes de données supplémentaires, et de valider les résultats des analyses. Les textes narratifs et les tableaux de bord de l'ENR ont été revus avec les parties prenantes concernées afin d'identifier les domaines spécifiques nécessitant des analyses supplémentaires et de valider les versions finales de ces textes.

Pour l'élaboration de la stratégie de LBC/FT, des réunions bilatérales avec les parties prenantes concernées ont été organisées afin de recueillir des informations sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des actions de l'ENR précédente, des initiatives internes actuelles et futures, et de valider les hypothèses d'amélioration identifiées lors des discussions sur les facteurs d'atténuation et le risque résiduel. Les actions stratégiques qui en résultent pour améliorer encore les facteurs d'atténuation ont été résumées et partagées par communication écrite avec les parties prenantes concernées afin de finaliser leur portée et leur calendrier.

Compte tenu de la complexité de l'élaboration de l'ENR et du grand nombre de parties prenantes, les progrès dans les trois composantes de la figure 2 ci-dessus ont été réalisés à un rythme différent selon les organismes et les sujets. Par conséquent, certaines autorités ont pu achever leur évaluation avant la fin de l'élaboration et commencer à mettre en œuvre les mesures d'amélioration convenues parallèlement au processus de l'ENR. Dans ce cas, aux fins de l'ENR, l'évaluation a été mise à jour pour refléter les données disponibles à partir du premier semestre 2020. De même, certaines mesures d'amélioration supplémentaires identifiées comme nécessaires tout au long de l'élaboration de l'ENR 2020 ont été rédigées pour être mises en œuvre au début de 2020. Cela a été jugé adéquat et même souhaité, étant donné que l'un des principaux objectifs de l'élaboration était de mettre en place des mesures pour remédier aux déficiences dès que possible.

Les quatre sous-sections ci-dessous décrivent l'approche en deux étapes de l'analyse des risques inhérents et résiduels, définissent la granularité et le champ d'application de l'ENR, exposent l'approche par tableau de bord utilisée et décrivent les données utilisées.

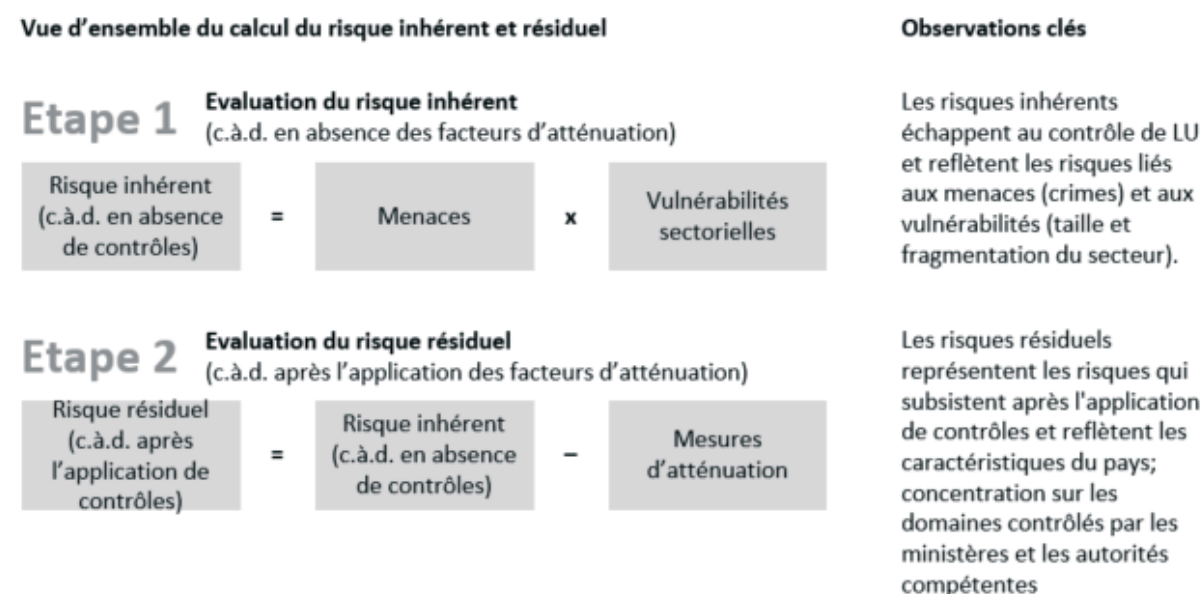
3.1.1. Approche en deux étapes de l'analyse du risque inhérent et résiduel

A un haut niveau, l'approche de cette ENR est d'évaluer les risques actuels de BC/FT au Luxembourg, avant et après examen du cadre d'atténuation en place. L'objectif est de tirer parti de ces résultats

pour affiner l'approche de la LBC/FT dans l'ensemble des organismes, et de permettre la hiérarchisation des ressources entre les autorités de contrôle nationales, les banques centrales et les différents organismes de poursuite et de détection. Comme présenté dans la section précédente, l'évaluation du risque national est basée sur deux étapes clés, illustrées dans la figure 3 ci-dessous :

1. L'évaluation du risque inhérent aux menaces et aux vulnérabilités ; et
2. L'évaluation du risque résiduel après examen des mesures d'atténuation en place.

Figure 3: Vue d'ensemble du calcul du risque inhérent et résiduel



Étape 1 (évaluation des risques inhérents) : Les risques de BC/FT sont identifiés et évalués en fonction des menaces (c'est-à-dire les infractions primaires) et des vulnérabilités (c'est-à-dire les secteurs les plus exposés au BC/FT).

Étape 2 (facteurs atténuants et risque résiduel) :

- Facteurs atténuants : Compréhension du cadre juridique, prudentiel et répressif du Luxembourg en matière de LBC/FT. Les composantes clés du cadre actuel (c'est-à-dire la stratégie et la coordination nationales, la prévention, la détection, les poursuites et la coopération internationale) sont évaluées à travers quatre dimensions communes : mandat, modèle, capacités et résultats.
- Risque résiduel : Compréhension de la manière dont les facteurs d'atténuation (consolidés) en place réduisent le risque inhérent calculé ci-dessus (c'est-à-dire les domaines à haut risque persistant malgré les mesures d'atténuation mises en œuvre et leur impact pris en compte).

La deuxième étape permet d'identifier les opportunités d'amélioration dans le cadre actuel des facteurs d'atténuation. Les opportunités d'amélioration, identifiées en étroite collaboration avec les différentes autorités compétentes, sont utilisées pour définir les étapes des actions clés qui sont ensuite consolidées dans la stratégie LBC/FT.

3.1.2. Granularité et portée de l'ENR

La figure 4 (ci-dessous) illustre et détaille les niveaux de granularité des différents types d'évaluation des risques et dresse leur niveau de pertinence pour les besoins de l'élaboration de l'ENR.

Figure 4: Différents niveaux de granularité des évaluations de risques

	Niveau d'analyse	Type d'évaluation	Objectif	Données utilisées	Pertinence pour l'ENR
	Analyse macro (c.à.d. au niveau sectoriel, au niveau des infractions primaires) – approche <i>top-down</i>	• UE évaluation supranationale des risques • Évaluation nationale des risques	• Stratégie globale BC/FT • Hiérarchisations des ressources • Priorisation parmi les organismes transversales (p.ex. CRF, justice, autorités de poursuite)	• Données macro économiques/financières • Données générales sur la criminalité • Données démographiques	• Focus de l'ENR
	Analyse méso rapprocher l'analyse macro avec l'analyse micro	• Évaluation verticale des risques (p.ex. financement du terrorisme) • Évaluation des risques sous-sectoriels (p.ex. sur la banque privée)	• Stratégie sectorielle • Priorisation parmi les superviseurs • Règles spécifiques du secteur (p.ex. Mesures de vigilance renforcée)	• Données micro agrégées • Enquête/Questionnaires • Contribution des experts • Données nationales sur les sous-secteurs & infractions primaires	• Utilisation de données intermédiaires si possible (p.ex. questionnaires des superviseurs) • Intégration des évaluations des risques sous-sectoriels et verticaux
	Analyse micro (au niveau des produits, du crime, de l'entité)	• Évaluations des risques au niveau de l'entité (et évaluations spécifiques sur les menaces ou les produits)	• Règles spécifiques pour les produits • Actions menées par le superviseur (p.ex. des contrôles) • Approche ciblée sur la lutte contre les crimes à haut risque	• Données granulaires sur: – les produits – les crimes (p.ex. les études de cas) – Les entités – Caractéristiques juridiques	• N/A

Au sommet, l'**analyse macroéconomique** fournit une vue d'ensemble des principales menaces et vulnérabilités en matière de BC/FT et sert ainsi de base à la détermination de la stratégie et l'allocation des ressources au niveau national entre les différents superviseurs, de détection et de poursuite. Cette analyse évalue le risque de BC/FT au Luxembourg au niveau des infractions primaires pour les menaces (p.ex. le trafic de stupéfiants, la fraude et les faux) et au niveau sectoriel pour les vulnérabilités (p.ex. les banques et les assurances). L'objectif de cette évaluation est de comparer l'exposition au BC/FT entre les menaces et les secteurs, afin d'éclairer la stratégie globale et de permettre la priorisation de l'allocation des ressources.

L'**analyse mésoéconomique** est une évaluation du risque de niveau intermédiaire qui sert d'entrée à l'analyse macroéconomique en fournissant des données et des entrées plus granulaires. Elle utilise des données microéconomiques agrégées, le cas échéant (p.ex. des rapports sur le secteur de l'assurance), les résultats d'enquêtes/questionnaires nationaux et les contributions d'experts des autorités compétentes. L'objectif est d'informer la stratégie sectorielle et de permettre la priorisation des ressources au sein des autorités de contrôle et des services répressifs.

Les données utilisées pour les analyses mésoéconomiques comprennent des données quantitatives et des informations qualitatives recueillies auprès de sources de données nationales (certaines publiques, d'autres confidentielles), et auprès des autorités compétentes elles-mêmes (p.ex. en agrégeant les informations provenant des questionnaires LBC/FT) selon les dimensions des critères d'évaluation. Par exemple, la taille des sous-secteurs de la banque de détail et de la banque d'affaires utilise des données représentant la valeur des dépôts des clients par type et par actif.

Plusieurs autorités compétentes luxembourgeoises ont mené indépendamment des analyses mésoéconomiques sous la forme d'évaluations des risques par sous-secteur. Les versions publiées de ces évaluations des risques sont utilisées comme données d'entrée pour l'ENR : par exemple, les évaluations des risques de la CSSF sur la banque privée⁸⁶ et les fonds de placement collectif⁸⁷. Les évaluations des risques sous-sectoriels comprennent des taxonomies granulaires de produits ou de segments au sein d'un sous-secteur analysé, l'exposition aux menaces et des évaluations ultérieures de la vulnérabilité. Les évaluations des risques comprennent également des descriptions de haut niveau des facteurs d'atténuation existants mis en place tant par le secteur public que par le secteur privé.

L'**analyse microéconomique** est une évaluation détaillée des risques dans laquelle le risque inhérent au secteur est évalué au niveau des produits, des services, des entités, des techniques, etc. (p.ex. les comptes courants dans le secteur de la banque de détail sont le plus souvent utilisés pour le BC) et les menaces sont analysées à un niveau granulaire de criminalité (p.ex. les différents types de fraude, notamment la fraude à la TVA, la fraude aux paiements en ligne, et leur utilisation pour le BC, une analyse détaillée des groupes terroristes). L'exercice requiert un niveau de granularité très élevé et comprend essentiellement des données classifiées. Par exemple, les superviseurs utilisent des évaluations des risques au niveau des entités pour déterminer les entités pour lesquelles des inspections sur place seront effectuées. L'objectif de cette évaluation est d'informer les actions de surveillance et d'identifier les entités/produits spécifiques qui présentent un risque plus élevé.

Cette évaluation nationale du risque se concentre principalement sur les analyses méso- et macroéconomiques dans la mesure où elles contribuent à la stratégie de LBC/FT. L'analyse microéconomique n'est pas faite directement lors de l'élaboration de l'ENR, car elle est traitée par les analyses de routine de la surveillance et du renseignement. En outre, l'analyse microéconomique est hautement confidentielle et est réservée à l'usage interne des superviseurs, des services de renseignement et/ou des services répressifs.

3.1.3. Approche par tableau de bord

Les évaluations des risques inhérents et résiduels s'appuient sur une approche par tableau de bord. Ainsi, il existe un tableau de bord distinct pour respectivement l'évaluation des menaces, les évaluations des vulnérabilités et les facteurs d'atténuation. Toutes les tableaux de bord, pour les sous-secteurs et pour les menaces, sont incluses dans l'annexe de l'ENR⁸⁸.

Les trois évaluations comprennent les étapes suivantes, adaptées à leurs spécificités, qui sont décrites dans les sections respectives ci-dessous.

Tout d'abord, la taxonomie et les critères d'évaluation de l'analyse sont définis. Par exemple, pour l'évaluation des menaces, la taxonomie couvre les infractions primaires au Luxembourg, et pour l'évaluation des vulnérabilités, elle inclut les secteurs et sous-secteurs pertinents. Les critères

⁸⁶ CSSF, *ML/TF Sub-Sector Risk Assessment Private Banking*, 2020.

⁸⁷ CSSF, *ML/TF Sub-Sector Risk Assessment Collective Investments*, 2020.

⁸⁸ Partie du rapport confidentiel, non incluse dans cette version publique.

d'évaluation des menaces, des vulnérabilités et des facteurs d'atténuation sont définis et accompagnés d'une échelle de notation. Par exemple, pour l'évaluation des vulnérabilités, les critères comprennent l'exposition à des zones géographiques à haut risque ou les profils de risque des clients.

Ensuite, les données et informations disponibles sont collectées pour chaque critère, ce qui permet de comprendre les niveaux existants de menaces, de vulnérabilité ou d'atténuation. Les données et informations collectées sont transformées en un classement par rapport à chaque critère, qui a été formalisé à l'étape précédente. Au cours de cette étape, les analyses et les résultats sont rédigés dans un texte narratif de l'ENR.

Enfin, les résultats des analyses de la deuxième étape sont agrégés pour former une conclusion concernant le niveau de menace global, la vulnérabilité globale d'un secteur ou l'efficacité combinée des facteurs d'atténuation. Les analyses sont également finalisées dans des textes narratifs, qui sont présentés dans des sections séparées dans l'ENR ci-dessous.

3.1.4. Données utilisées

Cette sous-section décrit en détail quelles données et informations ont été utilisées pour réaliser l'ENR. Les sources de données et d'informations utilisées peuvent être classées en cinq groupes : données quantitatives des autorités compétentes, données quantitatives accessibles au public, documents décrivant les facteurs d'atténuation, contributions et avis d'experts des autorités compétentes, et études de cas et typologies.

Les **données quantitatives des autorités compétentes** ont été collectées par le biais de demandes de données standardisées et de demandes de suivi pour des points de données spécifiques. Des demandes de données standardisées ont été envoyées à différentes autorités compétentes pour collecter des données sur les vulnérabilités et les facteurs atténuants ainsi qu'aux autorités de poursuite afin de collecter des données sur les menaces et les facteurs atténuants. Chaque point de données dans la demande de données pouvait être confronté à un critère du tableau de bord pour les menaces, les vulnérabilités ou les facteurs d'atténuation. Dans certains cas, des données supplémentaires ont été demandées aux autorités compétentes, par exemple pour approfondir la compréhension de certains facteurs à haut risque.

Les **données quantitatives publiquement disponibles** comprenaient des ensembles de données internationales et nationales. Par exemple, des ensembles de données internationales provenant de diverses sources ont été utilisés, telles que des institutions internationales (ONUDC, OCDE, Commission européenne, Banque centrale européenne), des associations (par exemple : l'enquête mondiale sur les logiciels de la BSA, l'indice mondial de l'esclavage) et le milieu universitaire (notamment le *Organised Crime Portfolio*). Des sources de données nationales ont été utilisées pour compléter les ensembles de données internationales (p.ex. les données fournies par le Service statistique du Parquet général ; les rapports annuels de la CRF ; les rapports annuels de la police grand-ducale ; les ensembles de données du STATEC ; les ensembles de données de la Banque centrale du Luxembourg ; les données du LBR).

Des **documents décrivant les facteurs atténuants** ont été fournis par les autorités compétentes pour la section sur les facteurs atténuants de l'ENR. Ces documents comprenaient des mémorandums internes, décrivant les cadres de surveillance de la LBC/FT, les politiques d'évaluation des risques, les politiques d'application et d'autres processus internes. Les autorités compétentes ont également fourni des informations sur les circulaires, orientations, Q&R et autres documents publiés.

Les **contributions des experts et l'avis des autorités compétentes** ont été utilisés pour améliorer les analyses des menaces, des vulnérabilités et des facteurs d'atténuation. Pour l'évaluation des menaces,

des entretiens ont été menés afin de recevoir des contributions d'experts sur les infractions primaires à haut risque, de comprendre toute évolution et de déterminer les données supplémentaires nécessaires. De même, pour l'évaluation des vulnérabilités, les entretiens ont été utilisés pour recevoir des informations sur les dimensions à haut risque des différents sous-secteurs, comprendre les évolutions sous-sectorielles au cours des deux dernières années et identifier les points de données supplémentaires à collecter. Pour les facteurs d'atténuation, les entretiens ont été utilisés pour collecter des informations supplémentaires sur les facteurs d'atténuation en place, identifier les changements clés dans les facteurs d'atténuation au cours des deux dernières années et les domaines clés de développement futur.

Des **études de cas et des typologies** ont été recueillies auprès de différentes autorités compétentes et sources publiques afin d'améliorer l'évaluation de la vulnérabilité des sous-secteurs. Les autorités compétentes ont fourni des études de cas anonymisés sur des comportements suspects observés précédemment par des entités supervisées ou leurs clients. Des typologies provenant de sources publiques (par exemple MONEYVAL et GAFI) ont été utilisées pour illustrer les facteurs de BC/FT des sous-secteurs. L'inclusion d'études de cas et de typologies dans l'ENR est un ajout par rapport à l'ENR précédente.

Quant aux limites des données, il convient de noter que dans le cas où des informations étaient manquantes, le niveau de risque évalué a été augmenté, conformément à une approche conservatrice recommandée par le GAFI. Notons également que dans certains cas, représentant une partie mineure des données collectées, les derniers points de données disponibles ont été collectés pour 2018. Par exemple, le nombre de mesures d'exécution à la suite de visites sur place pour 2019 n'était pas définitif, car certaines inspections sur place étaient encore en cours de finalisation en juin 2020, ce qui pourrait augmenter le nombre de mesures d'exécution pour 2019.

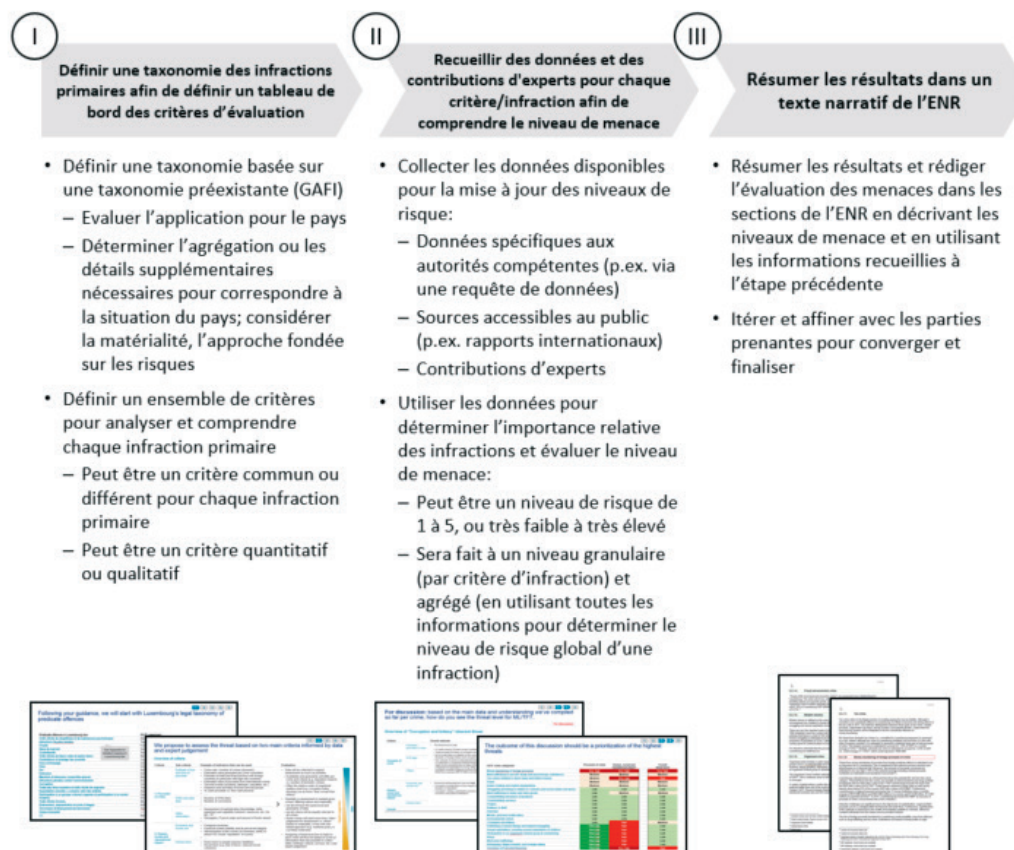
3.2. Méthodologie pour le risque inhérent

3.2.1. Méthodologie d'évaluation des menaces

La première étape de l'ENR consiste à évaluer le risque inhérent de BC/FT (c'est-à-dire en l'absence de facteurs d'atténuation). L'approche adoptée pour les menaces et les vulnérabilités sectorielles est décrite ci-dessous. Il convient de noter qu'en ce qui concerne les menaces, le BC et le FT sont évalués séparément, étant donné la nature différente de l'activité criminelle. En ce qui concerne les vulnérabilités, bien que l'objectif et la nature du BC et du FT puissent être différents, les criminels utilisent souvent des techniques similaires pour déplacer l'argent illicite. En raison de la similitude des méthodes utilisées, l'évaluation des vulnérabilités sectorielles aborde à la fois l'exposition au BC et au FT sans faire de distinction dans son analyse.

L'objectif de l'analyse des menaces est de comprendre l'environnement dans lequel les infractions primaires sont commises afin d'identifier leur nature et d'évaluer l'exposition à ces menaces. L'évaluation des menaces est menée en suivant l'approche par tableau de bord en trois étapes illustrée à la figure 5 (ci-dessous) : définir la taxonomie des menaces pertinentes et convenir de critères d'évaluation, collecter des données et des contributions d'experts pour se faire une idée des niveaux de menace, et résumer les résultats finaux dans un texte narratif, revu et aligné avec les experts concernés.

Figure 5: Approche par tableau de bord pour l'évaluation des menaces



En ce qui concerne la granularité de l'analyse, les menaces sont évaluées sur la base d'une liste d'infractions primaires conformes aux catégories de criminalité du GAFI⁸⁹ ; ces dernières correspondent à des infractions primaires granulaires en droit luxembourgeois. Des adaptations mineures sont apportées pour mieux refléter la réalité luxembourgeoise (p.ex. la fusion de « fraude » et « faux »). La liste des infractions primaires à analyser est fournie à l'annexe A.2, ainsi qu'un tableau de correspondance complet avec les infractions détaillées du Luxembourg. L'exposition à ces menaces est considérée séparément pour les infractions nationales et étrangères. Il convient de noter que le terrorisme et le FT sont également des infractions primaires du BC.

Par rapport à la précédente ENR de 2018, la taxonomie a été élargie pour inclure la cybercriminalité, suite à son évaluation dans l'ENR de 2018 comme une menace émergente et évolutive. L'ENR de 2018 a évalué que la cybercriminalité était particulièrement importante au Luxembourg compte tenu de l'augmentation de son économie numérique et de la prévalence des entreprises TIC et *fintech*.

Pour évaluer l'exposition à ces différentes menaces, une approche par tableau de bord a été adoptée. Celle-ci a défini trois critères principaux (le tableau de bord est également illustré dans la figure 6, ci-dessous) :

- Le critère de « **vraisemblance** » évalue le niveau de criminalité (p.ex. le taux de criminalité, les événements terroristes, la présence de groupes terroristes, le nombre d'infractions et de condamnations).

⁸⁹ GAFI, *FATF Guidance on National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment*, février 2013, annexe I ([lien](#)).

- Le critère « **taille** » évalue une estimation des produits générés (p.ex. les montants saisis, la valeur générée, le nombre de déclarations de soupçon...) et de la complexité et des caractéristiques du blanchiment, c'est-à-dire la forme des produits (p.ex. en espèces ou non), l'expertise des criminels en matière de blanchiment et la géographie (origine / destination).
- Le critère des « **conséquences** » permet de distinguer l'ampleur des différentes menaces sur les systèmes et institutions financiers, ainsi que sur l'économie et la société en général (c'est-à-dire l'impact humain, social et sur la réputation). Ce critère est utilisé pour les infractions nationales, mais pas pour les infractions étrangères.

Figure 6: Aperçu des critères d'évaluation des menaces

Critère	Sous-critère	Exemple de critères	Evaluation	
Probabilité d'une infraction ("vraisemblance")	Niveau de criminalité	- Taux de criminalité/ nombre de crimes (nationaux) - Événements terroristes (incidents, tentatives, victimes) - Présence et activités des groupes terroristes connus - Nombre d'infractions, de poursuites, de condamnations et de sanctions (avec et sans BC) - Demandes d'entraide judiciaire & demandes d'extradition envoyées et reçues	- Collecte de données pour soutenir l'évaluation - Disponibilité et granularité varieront en fonction de l'infraction et des critères (p.ex. l'impact sur la réputation par rapport aux nombre de crimes nationaux) - Souvent, c'est l'ordre de grandeur relatif qui importe le plus (p.ex. un indice de corruption montrant que le pays est plus ou moins corrompu que les autres)	Données
	Produits générés	- Nombre de saisies et montants saisis - Estimation de valeur générée par infraction commise - Estimation des flux commerciaux et financiers avec des pays étrangers (en particulier avec les pays à haut risque) - Estimation de la valeur des produits des crimes internationaux - Nombre de STR et SAR déposées		
Produits de l'infraction ("taille")	Forme des produits	- Produits en espèces vs. produits physiques - Utilisation de formes innovantes (p.ex. les monnaies virtuelles)	- En tenant compte de la nature et la matérialité différente des infractions, l'évaluation nécessite d'une certaine flexibilité - Les infractions ne disposent pas du même niveau de données granulaires - Les infractions ne présentent pas tous le même niveau de pertinence - L'évaluation de certaines infractions mériteront plus de temps, de données et de jugement que d'autres en fonction de leur importance, conformément à l'approche fondée sur les risques (p.ex. la piraterie maritime est plutôt improbable aux Luxembourg)	
	BC expertise	- Sophistication (connaissances, compétences, expertise) - Capacité (réseau, ressources, etc.)		
	Géographie	- Origine/source - Destination		
Impact humain, social et sur la réputation ("conséquences")	Coût économique et social	- Recettes perdues - Stabilité du système financier et son intégrité perçue - Attractivité d'investissement, capacité à attirer les IDE, « réputation » générale du pays	L'attribution d'un niveau de menace (faible à élevé) à chaque infraction sera donc basée sur un mélange d'informations qu'il a été possible de collecter (données, classements, indices, enquêtes, etc.) et contributions d'experts	Contribution d'experts
	Préjudice humain	- Domages directs aux personnes (blessures, décès) - Préjudice social (par exemple, peur de la terreur, réduction de la cohésion sociale)		

Les menaces sont évaluées sur une échelle de 1 à 5 (très faible, faible, moyen, élevé et très élevé), par rapport au tableau de bord des critères en utilisant une combinaison de données nationales et internationales disponibles et les contributions d'experts, ainsi qu'un atelier avec toutes les autorités judiciaires pour valider les résultats.

Les évaluations de la menace sont effectuées séparément pour les infractions nationales et étrangères. Par exemple, si une menace donnée obtient trois notes « moyen » pour les infractions nationales, le niveau global de la menace au niveau national sera « moyen ». Ensuite, l'exposition à chaque menace pour les infractions nationales et étrangères est combinée pour obtenir un niveau d'exposition global. Celui-ci est basé sur une moyenne pondérée entre l'exposition nationale et

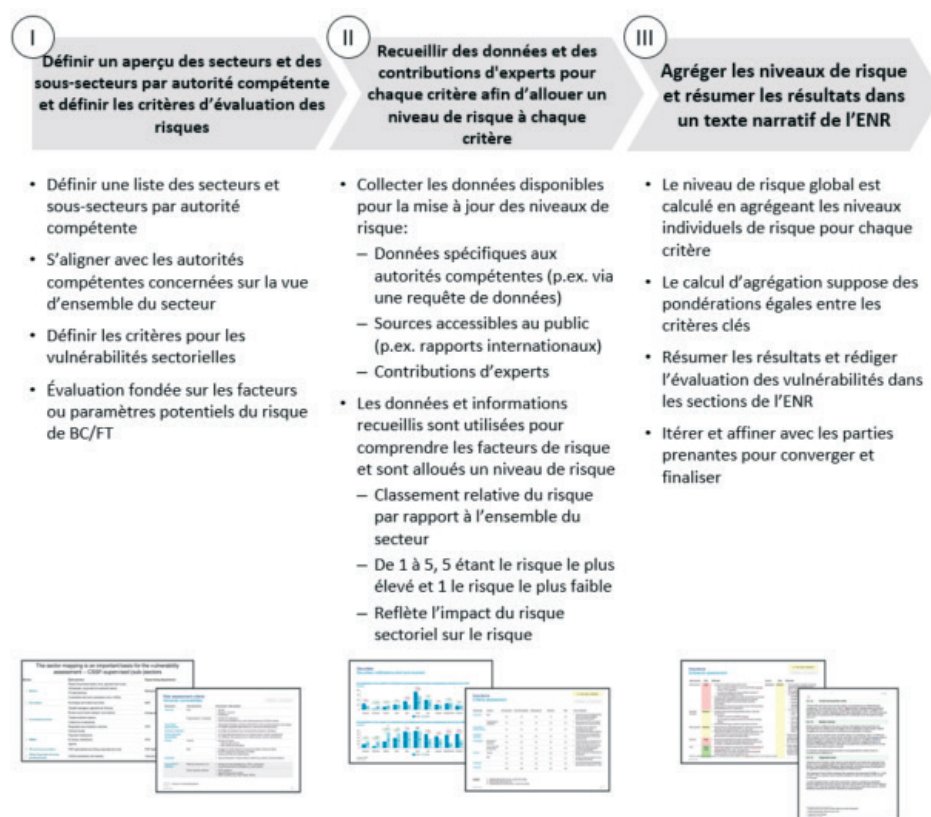
l'exposition étrangère, avec des pondérations de 25 % et 75 % respectivement⁹⁰. Compte tenu de l'ouverture de l'économie luxembourgeoise et de l'importance de son secteur financier, le pays est plus exposé au BC par des criminels étrangers que nationaux. A des fins de simplification, la pondération est supposée être constante pour toutes les infractions primaires.

L'évaluation qui en résulte est décrite dans la section d'évaluation des menaces de cette ENR.

3.2.2. Méthodologie pour l'évaluation des vulnérabilités

Pour les vulnérabilités sectorielles/sous-sectorielles, une approche en trois étapes similaire à celle utilisée pour l'évaluation des menaces est utilisée (figure 7, ci-dessous). Tout d'abord, un aperçu des secteurs et sous-secteurs est défini par autorité compétente et aligné sur chaque autorité. Cela représente la taxonomie des secteurs et sous-secteurs pour lesquels la vulnérabilité sera évaluée. En outre, les critères d'évaluation des risques sont définis pour les vulnérabilités sectorielles, en évaluant la contribution de chaque critère en tant que moteur potentiel du risque de BC/FT. Deuxièmement, des données et des informations sont collectées auprès de sources publiques et privées par le biais de demandes de données et d'entretiens avec des organismes. Elles sont ensuite comparées aux critères et transformées en notes, puis utilisées pour comprendre les facteurs de risque de BC/FT pour des sous-secteurs spécifiques. En troisième et dernier lieu, les notations sont agrégées en une notation sous-sectorielle afin de déterminer le niveau de risque inhérent global, et les analyses sont résumées dans des textes narratifs, qui sont présentés dans les sections ci-dessous.

Figure 7: Approche par tableau de bord pour l'évaluation de la vulnérabilité



⁹⁰ La pondération nationale/étrangère a été convenue pour refléter une répartition moyenne perçue entre les infractions et les secteurs, sur la base d'un avis d'expert et de données, lorsqu'elles sont disponibles (par exemple, la part des actifs gérés en dehors du Luxembourg dans le secteur financier).

La méthodologie utilisée pour faire correspondre les sous-secteurs aux secteurs dépend de la manière dont la surveillance de ces secteurs est organisée par les différentes autorités de contrôle du secteur public. Par conséquent, cette évaluation concerne des secteurs qui ne sont pas cartographiés sur la base de l'activité mais sur la base de l'organisation de la surveillance⁹¹. Par exemple, le secteur des opérateurs de marché dans l'évaluation des vulnérabilités ne comprend que la Bourse de Luxembourg. Les secteurs traditionnels tels que les gestionnaires de fonds et d'actifs, les courtiers en valeurs mobilières et autres sont inclus dans le secteur des investissements. Les tableaux de correspondance détaillés pour les secteurs analysés sont inclus dans l'annexe A.1.

Comme décrit dans l'approche par tableau de bord en trois étapes pour l'évaluation de la vulnérabilité, dans le cadre de la première étape de l'approche globale, les critères de dimension pour les évaluations des risques sont spécifiés. Les **critères utilisés dans le tableau de bord** pour les vulnérabilités sectorielles comprennent six dimensions et neuf sous-dimensions :

- Structure (composée de la taille et de la fragmentation/complexité) ;
- Propriété et structure juridique ;
- Produits et activités ;
- Géographie (composée d'affaires internationales et de flux avec des géographies où les mesures LBC/FT sont faibles) ;
- Client et transactions (comprenant le volume et le risque) ; et
- Chaînes.

Des données quantitatives et des informations qualitatives sont recueillies auprès de sources de données nationales (certaines publiques, d'autres confidentielles) selon les dimensions des critères d'évaluation. Les données et les informations recueillies sont ensuite traduites en un classement de la vulnérabilité sur une échelle de 1 à 5 par rapport à chaque critère (5 représentant l'impact le plus élevé de la vulnérabilité au BC/FT). En l'absence de données, les contributions d'experts ont été utilisées pour enrichir l'analyse. A l'annexe A.3. figurent le tableau des critères permettant d'établir les notes de risque inhérent, ainsi que des exemples d'indicateurs et de données utilisés.

Le score global de risque inhérent pour chaque sous-secteur/infraction est calculé en faisant la moyenne des scores par rapport à chaque critère. Une pondération égale a été accordée à chaque critère. Le score global de risque inhérent est ensuite mis en correspondance avec l'un des cinq niveaux de résultat, allant de « très faible » à « très élevé ». Les résultats des niveaux de risque sont précisés dans l'annexe A.3. Un résultat distinct de risque inhérent à la vulnérabilité est attribué à chaque sous-secteur en suivant l'approche par tableau de bord décrite ci-dessus. Les résultats des analyses des sous-secteurs sont ensuite agrégés en résultats sectoriels en les consolidant.

Comme nous allons le voir dans la section sur les vulnérabilités sectorielles ci-dessous, chaque sous-secteur est associé à un niveau de risque, qui peut être différent de celui du secteur global. L'agrégation des scores permet de déterminer le risque relatif des sous-secteurs au sein d'un secteur (p.ex. l'assurance-vie est plus risquée que l'assurance non-vie dans le secteur de l'assurance).

⁹¹ Ceci est basé sur le cadre juridique de l'organisation de la surveillance au sein des autorités.

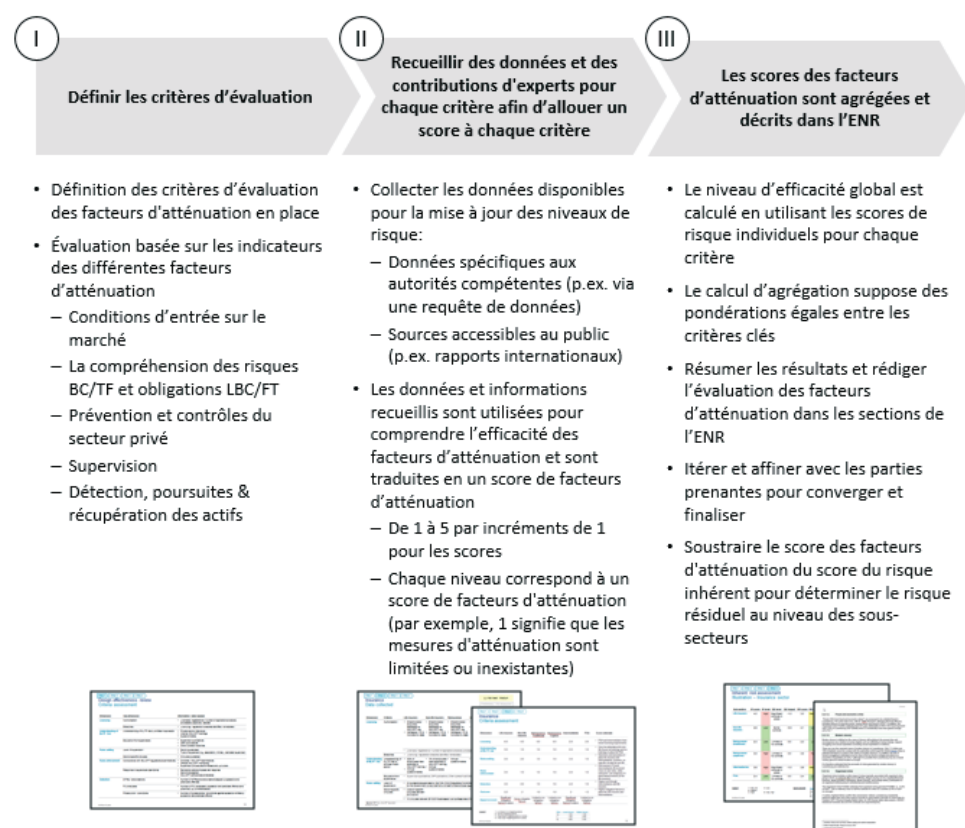
3.3. Méthodologie pour les facteurs d'atténuation et le risque résiduel

3.3.1. Méthodologie pour l'impact des circonstances atténuantes

Après l'évaluation des risques inhérents, l'impact des facteurs d'atténuation est évalué. Un système efficace est un système qui « *correctly identifies, assesses and understands its money laundering and terrorist financing risks, and co-ordinates domestically to put in place actions to mitigate these risks* »⁹². L'objectif de cette partie de l'ENR est d'établir une image précise et factuelle du cadre actuel de LBC/FT et de la mise en place des institutions concernées, et d'identifier les mesures d'amélioration.

L'approche visant à évaluer l'impact des facteurs d'atténuation s'articule autour de trois étapes clés, illustrées dans la figure 8 ci-dessous. Premièrement, les critères permettant d'évaluer l'impact des facteurs d'atténuation en place sont définis : Ceux-ci comprennent la prévention, la supervision, la détection et d'autres leviers de facteurs d'atténuation appropriés. Dans un deuxième temps, des données et des informations sont collectées pour chaque critère afin de comprendre l'efficacité des facteurs d'atténuation, et un score est attribué à chaque critère. Enfin, les facteurs d'atténuation mis en place sont décrits dans des sections distinctes de l'ENR, et les scores des facteurs d'atténuation sont agrégés pour chaque sous-secteur. Les scores agrégés sont ensuite utilisés pour évaluer le risque résiduel.

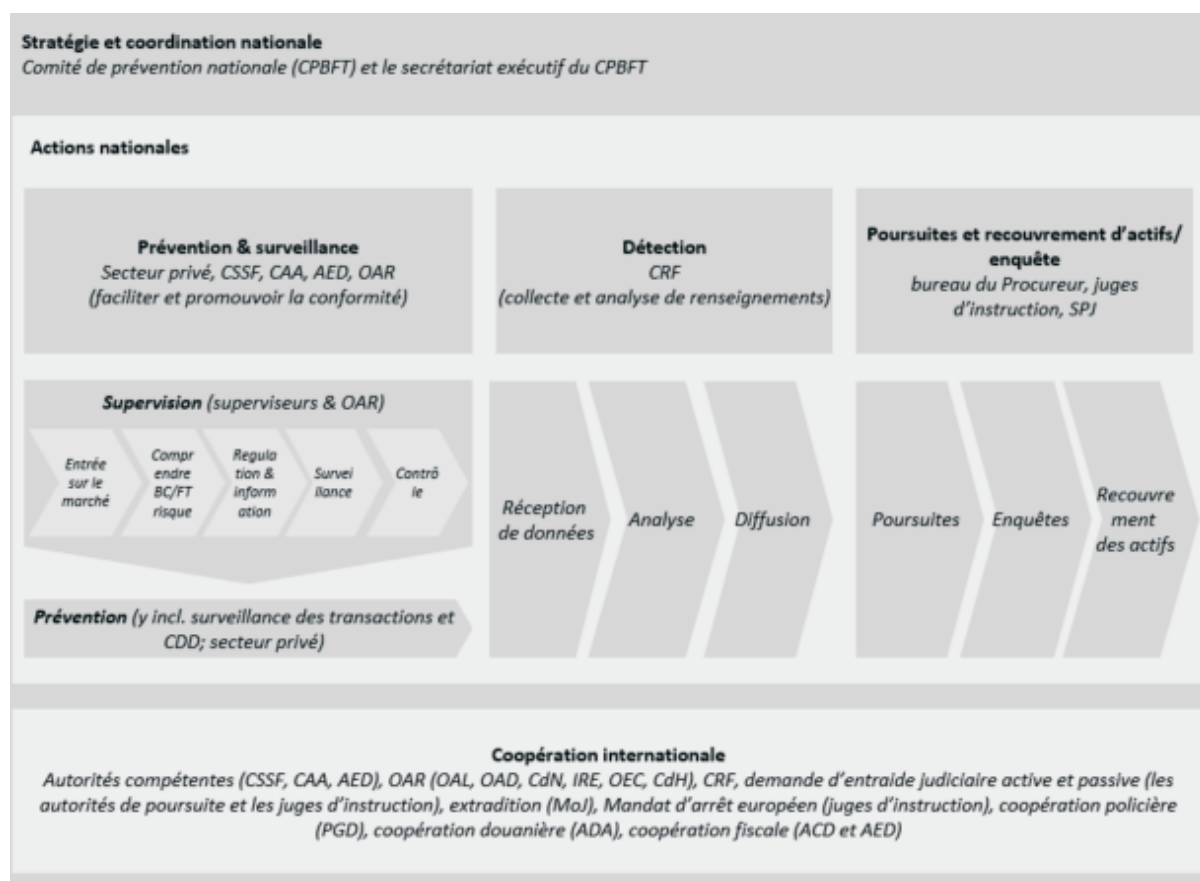
Figure 8: Approche par tableau de bord pour évaluer l'impact des facteurs atténuants



⁹² GAFI, *FATF Methodology for assessing compliance with the FATF Recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems*, février 2013.

Le cadre de structuration de cette partie de l'élaboration a été convenu selon la figure 9 (ci-dessous) ; il comprend cinq composantes clés, considérées comme couvrant tous les aspects pertinents du dispositif institutionnel LBC/FT en place. La stratégie et la coordination nationales sont nécessaires pour assurer la cohérence de la conception institutionnelle nationale, pour coordonner les actions nationales et pour coordonner la coopération avec les organismes et groupes internationaux. Pour un contrôle de bout en bout du BC/FT, les composantes doivent couvrir la prévention, la détection, les poursuites et la répression. Les entités de prévention/supervision facilitent et encouragent le respect des obligations professionnelles en matière de LBC/FT. Les entités de détection recueillent et analysent des renseignements afin de déterminer si des éléments de preuve suggèrent que des infractions primaires sont susceptibles d'avoir été commises. Les entités chargées des poursuites/de l'application de la loi poursuivent les auteurs d'infractions primaires dans le cadre du système judiciaire. Enfin, la coopération internationale fournit une base solide aux travaux nationaux de LBC/FT en favorisant l'échange de bonnes pratiques, l'échange d'informations et la coordination internationale.

Figure 9: Cadre des facteurs d'atténuation



Il convient de noter que, par rapport à l'ENR précédente, les sections relatives à la prévention et à la surveillance ont été scindées en deux dimensions distinctes du cadre, l'articulation des contrôles du secteur privé étant notée sous la dimension de la prévention.

Les principaux organismes, autorités compétentes et comités sont cartographiés par rapport à chaque composante du cadre pour être engagés dans l'élaboration de l'ENR et développer conjointement l'évaluation approfondie pour assurer l'exactitude et l'exhaustivité. Cette évaluation est ensuite

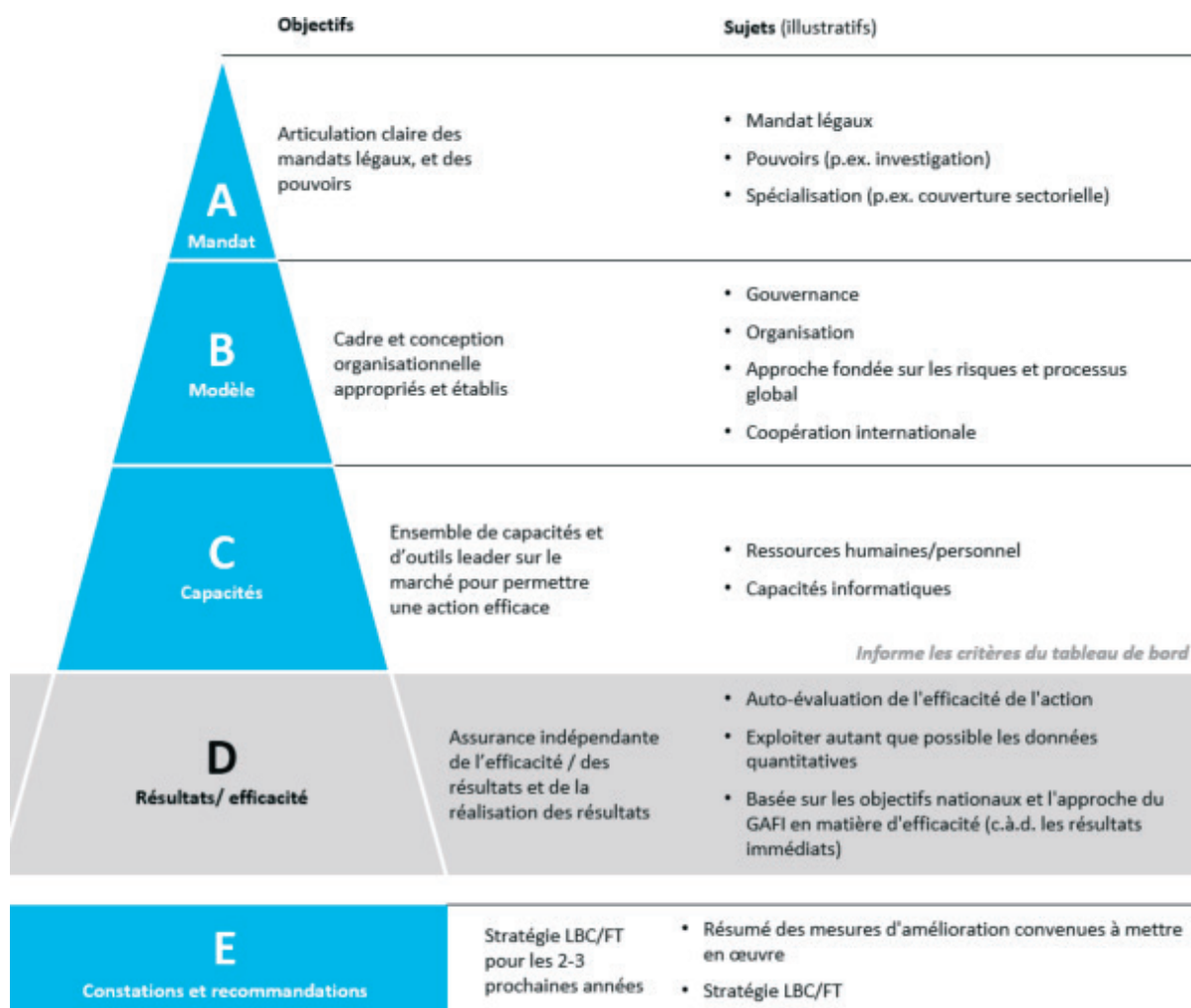
comparée aux lignes directrices des meilleures pratiques et aux pratiques des pairs afin d'identifier les lacunes potentielles et les domaines à améliorer dans la configuration actuelle.

Pour évaluer l'impact des facteurs d'atténuation, les pratiques actuelles sont examinées avec les entités concernées selon un ensemble commun de quatre dimensions : mandat, modèle, capacités et résultats. Cette démarche vise à couvrir l'ensemble du cycle de vie de la surveillance, de la détection et de la répression : autorisation d'agir par les organes gouvernementaux compétents (mandat), mise en place (modèle), apports de ressources (capacités) et réalisations (résultats). Il est décrit ci-dessous et dans la figure suivante :

- **Mandat** : Lors de l'examen du mandat d'une composante, les mandats légaux, les pouvoirs de recherche d'informations, les pouvoirs de sanction, la coopération internationale, l'harmonisation des sanctions entre autorités similaires et les procédures de dénonciation sont pris en compte. En outre, l'exhaustivité de la couverture sectorielle par les superviseurs et la capacité (via des protocoles de partage de données) à partager des données avec d'autres autorités compétentes sont également examinées.
- **Modèle** : Sous le titre de modèle, le cadre de gouvernance, la conception organisationnelle, les fonctions clés, la conception opérationnelle, l'analyse stratégique et les mécanismes de coopération externe sont évalués. L'existence et la maturité d'une approche de la surveillance basée sur le risque et l'adéquation de la réglementation sectorielle sont également prises en compte pour évaluer l'adéquation du modèle.
- **Capacités** : Pour les capacités, le capital humain est évalué en fonction de l'adéquation des ressources et des compétences spécialisées. En outre, la base de données, la technologie et les outils disponibles sont également pris en compte.
- **Résultats** : Pour les résultats, des analyses statistiques sont choisies sur la base des données disponibles en vue de déterminer le nombre et la qualité des autorisations, la connaissance du secteur, les inspections (sur site et sur dossier), les sanctions et les déclarations de soupçons.

L'utilisation de dimensions communes (figure 10, ci-dessous) a permis de structurer l'élaboration de l'ENR de manière cohérente pour les nombreuses parties prenantes impliquées ; il convient toutefois de noter que certains éléments de chaque dimension ci-dessus sont naturellement plus applicables à certaines autorités compétentes qu'à d'autres.

Figure 10: Dimensions utilisées pour évaluer l'impact des facteurs atténuants



Les résultats / dimensions de l'efficacité sont ensuite utilisés pour informer les **critères du tableau de bord**, qui comprend cinq critères différents :

- Contrôles d'entrée sur le marché ;
- Compréhension des risques de BC/FT et des obligations en matière de LBC/FT ;
- Prévention/contrôles du secteur privé ;
- Supervision et contrôle ; et
- Détection, poursuites et recouvrement des avoirs.

Les différents critères, ainsi que des exemples de données et d'informations les concernant, sont décrits à l'annexe A.4. Par rapport à l'ENR 2018, les critères de prévention et les critères de contrôle du secteur privé ont été retirés des dimensions de la supervision et ajoutés en tant que dimension distincte. Les critères de réglementation et d'information ainsi que la compréhension des risques de BC/FT et des obligations en matière de LBC/FT ont été regroupés en une seule dimension.

3.3.2. Méthodologie pour les risques résiduels

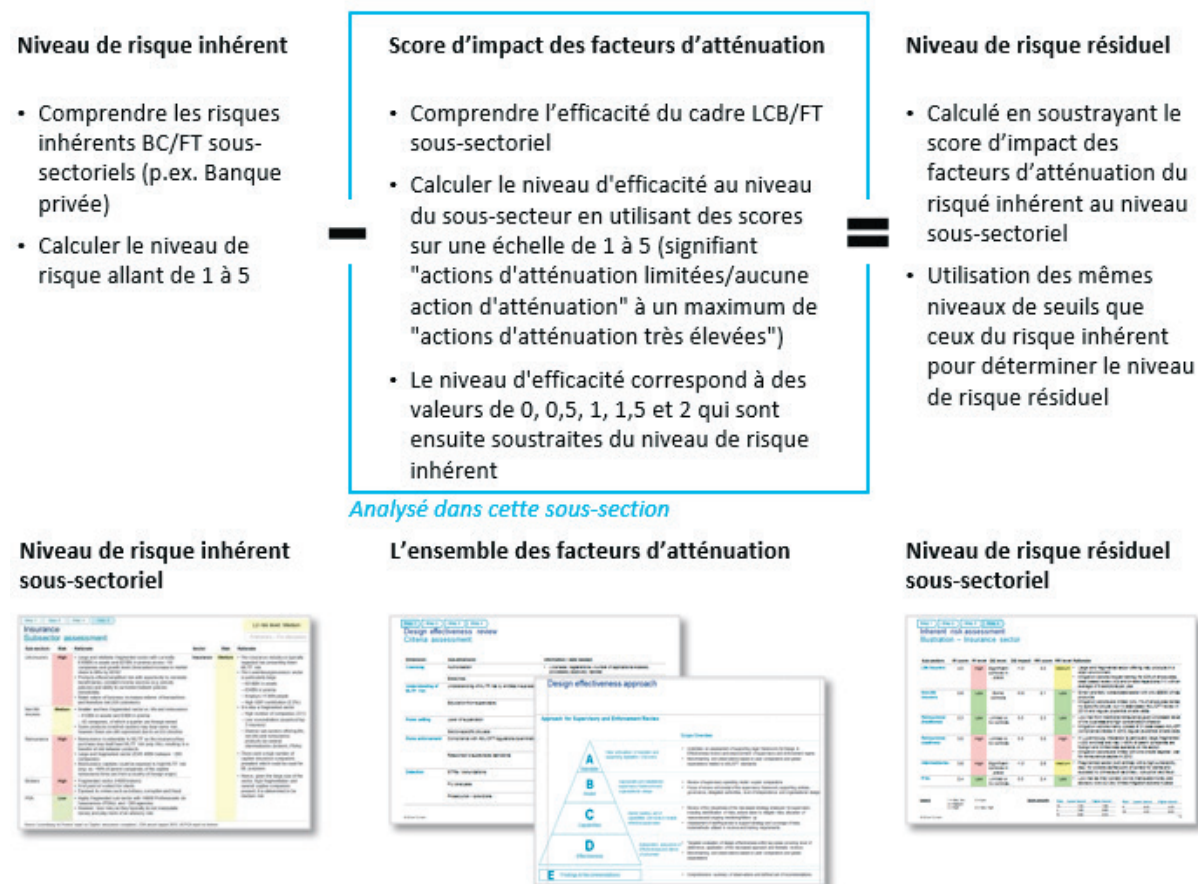
L'évaluation du risque résiduel porte sur le niveau de risque de BC/FT après prise en compte des mesures d'atténuation. Les résultats du risque résiduel sont utilisés pour identifier les secteurs où le Luxembourg reste le plus exposé aux risques de BC/FT. Elle sert ainsi de base pour développer et prioriser les actions stratégiques qui peuvent être entreprises pour renforcer davantage le régime LBC/FT du Luxembourg et réduire les risques de BC/FT. Comme pour l'évaluation du risque inhérent sectoriel, le risque résiduel est élaboré en collaboration avec les autorités concernées. Il inclut également les résultats recueillis lors d'entretiens avec le secteur privé.

L'impact sectoriel sur le risque résiduel dépend du niveau de départ du risque inhérent sectoriel et des mesures d'atténuation appliquées pour gérer ces risques. Les mesures d'atténuation proviennent: du régime de prévention (tels que les superviseurs), du régime de détection et de poursuite (par exemple la CRF, les autorités de poursuite, les juges d'instruction, la police judiciaire) ou des entités du secteur privé. En ce qui concerne les entités du secteur privé, le régime de surveillance fixe les règles et réglementations, mais le niveau d'efficacité du secteur privé dans la mise en œuvre et le respect de ces réglementations est par exemple reflété indirectement dans les statistiques disponibles au niveau de la surveillance (sous « Résultats »). En outre, le secteur privé peut également mettre en œuvre des politiques de groupe supplémentaires qui ont un impact sur le risque résiduel. Il convient de noter que certains facteurs d'atténuation affectent les secteurs de manière transversale (p.ex. les activités de la CRF ou des autorités de poursuite).

Les implications d'une telle configuration sont que les déficiences identifiées chez l'un des acteurs ont un impact sur les résultats du risque résiduel sectoriel. Même si les contrôles et l'efficacité d'un régime donné correspondent aux meilleures pratiques, cela ne garantit pas de faibles niveaux de risque résiduel sectoriel, à moins que des normes similaires ne soient observées dans l'ensemble du secteur. Ceci étant dit, il convient de noter que si le risque inhérent sectoriel est très élevé, même avec de fortes mesures d'atténuation, il est peu probable que le résultat du risque résiduel soit très faible, car il n'est pas possible d'éliminer complètement les risques, en particulier pour les secteurs les plus vulnérables.

Le calcul du risque résiduel par sous-secteur (p.ex. la banque privée dans le secteur « Banques ») est illustré à la figure 11 (ci-dessous).

Figure 11: Calcul du risque résiduel



Les **niveaux de risque inhérent** sont déterminés en utilisant l'approche par tableau de bord décrite dans la sous-section ci-dessus sur une échelle de 1 à 5, allant d'un risque très faible à un risque très élevé. Les données du tableau de bord pour les vulnérabilités sectorielles comprennent la taille du sous-secteur, la fragmentation du marché, la propriété/la structure juridique des entités, les produits/activités, les volumes de clients, les risques pour les clients et les canaux d'interaction.

Les **scores d'impact des facteurs d'atténuation** sont calculés à partir de la base de données obtenue dans les quatre dimensions suivantes : mandat, modèle, capacités et résultats. Pour permettre une évaluation plus granulaire des facteurs d'atténuation en place, un tableau de bord des critères de risque résiduel est élaboré, en cohérence avec les quatre dimensions mentionnées. Elle comprend l'octroi de licences, la compréhension des risques de BC/FT dans le secteur, la définition et l'application de règles par les autorités de contrôle et les statistiques de détection et de poursuite.

Comme pour l'évaluation du risque inhérent, une combinaison de recherches, de données, de contributions d'experts et de discussions bilatérales avec les entités concernées est utilisée pour évaluer l'impact des facteurs d'atténuation en place pour chacun des critères du tableau de bord, sur une échelle de 1 à 5. Les données spécifiques au Luxembourg sont collectées à partir d'un large éventail de sources telles que les rapports annuels (par exemple CSSF, CRF, CAA), les statistiques (par exemple STATEC) et les données non publiques des autorités compétentes. En l'absence de données, l'évaluation repose sur l'avis d'un expert qui se forme par le biais d'interactions avec les autorités compétentes. Comme pour le risque inhérent, le manque de statistiques détaillées augmente l'évaluation du risque, conformément à une approche conservatrice.

Un score global sur les facteurs d'atténuation en place est obtenu en faisant la moyenne des scores sur l'ensemble des critères et en les « regroupant » en 5 résultats possibles : un score moyen de 1 correspond à un résultat de facteurs d'atténuation limités ou inexistant en place ; un score moyen de 2 correspond à quelques facteurs d'atténuation en place ; 3 correspond à des facteurs d'atténuation importants en place ; 4 correspond à des facteurs d'atténuation « élevés en place » et 5 correspond à des facteurs d'atténuation très élevés en place. Les résultats agrégés pour les facteurs d'atténuation correspondent à une réduction du risque inhérent de 0, -0,5, -1, -1,5 et -2, respectivement. Il convient de noter que, par rapport à la précédente ENR de 2018, le score maximal est passé de 4 à 5. De même, les résultats agrégés ont également été étendus pour inclure un niveau intermédiaire de -1,5 afin de refléter le fait que certaines autorités compétentes ont réalisé des progrès significatifs.

Enfin, le **niveau de risque résiduel** est évalué en prenant le score de risque inhérent (1 à 5) et en soustrayant le résultat des facteurs d'atténuation (c'est-à-dire en réduisant le score de 0, 0,5, 1, 1,5 ou 2 points). Un score de risque résiduel est ainsi obtenu par sous-secteur. Le niveau de risque résiduel global pour le secteur est ensuite déterminé en agrégeant les scores de risque résiduel des sous-secteurs. Une illustration du calcul du risque résiduel, ainsi qu'un exemple illustratif, sont fournis à l'annexe A.4.

3.4. Stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

Les résultats de l'évaluation des risques inhérents et résiduels ont été utilisés pour identifier les opportunités d'amélioration de la structure institutionnelle actuelle afin de renforcer les mesures de LBC/FT. Ces opportunités ont servi de base à la définition d'actions pour les différentes autorités compétentes. Globalement, les principaux résultats de cette élaboration de l'ENR comprennent des plans d'action détaillés avec des échéances pour les différentes autorités compétentes, un plan d'action national et quatre priorités stratégiques nationales, qui forment ensemble la stratégie nationale de LBC/FT. Les résultats des plans d'action des autorités compétentes ont été compilés dans un document séparé en annexe de l'ENR.

Les actions ont été identifiées, discutées et répétées avec chaque autorité compétente lors de réunions bilatérales individuelles et de correspondances écrites. Les autorités compétentes ont notamment fourni une mise à jour des progrès réalisés par rapport aux actions LBC/FT de l'ENR précédente et ont partagé leurs initiatives internes en cours et à venir. Ces contributions, ainsi que les possibilités d'amélioration identifiées lors de l'évaluation des facteurs d'atténuation, ont servi de base à l'élaboration de plans d'action pour chaque autorité compétente. Une attention supplémentaire a également été accordée aux lignes directrices du GAFI et d'autres institutions ainsi qu'aux pratiques des pairs. Les listes d'actions et leurs calendriers ont ensuite été examinés et validés par chaque autorité compétente lors de réunions bilatérales. Ces actions ont été regroupées et articulées dans un plan d'action national complet.

Séparément, le Comité de prévention du BC et du FT (CPBFT) a identifié quatre domaines d'intérêt stratégique particulier sur lesquels se concentrer. Il s'agit des quatre domaines que le CPBFT a identifiés comme susceptibles d'avoir le plus grand impact sur l'amélioration de l'efficacité du cadre national de LBC/FT.

Le CPBFT a joué un rôle clé dans l'articulation de la stratégie de LBC/FT, en la formulant et en la revoyant avec les autorités compétentes pour obtenir un retour d'information et des contributions supplémentaires. Elle aidera à coordonner la mise en œuvre de la stratégie dans les années à venir.

4. CRISE DU COVID-19 : IMPACT SUR LES MENACES, LES VULNERABILITES ET LES FACTEURS D'ATTENUATION

La crise du COVID-19 a entraîné des défis mondiaux et des perturbations économiques sans précédent. Depuis l'émergence du virus en décembre 2019 jusqu'au moment de la rédaction du présent rapport (juillet 2020), au moins la moitié de la population mondiale a été impactée par une forme de confinement (*lockdown*) (y compris, mais sans s'y limiter : fermeture des écoles ; fermeture des magasins et de la production non essentiels ; fermeture des espaces de bureaux non essentiels ; fermeture des espaces publics ; couvre-feu ; mesures de distanciation sociale ; fermeture des frontières ; et restrictions de voyage).⁹³ Les mesures de restriction ont été mises en œuvre au Luxembourg le 12 mars 2020.⁹⁴

Comme de nombreuses économies sont confrontées à un ralentissement significatif, il est probable que les flux financiers diminuent (en effet, l'office national des statistiques du Luxembourg a déclaré qu'il allait revoir à la baisse les prévisions à court terme pour le pays).⁹⁵ Toutefois, l'expérience des crises antérieures suggère que, dans de nombreux cas, le financement illicite se poursuit et que de nouvelles techniques et de nouveaux canaux de BC/FT vont probablement apparaître.⁹⁶ Un aperçu des menaces émergentes et évolutives en matière de BC/FT (y compris les infractions primaires générant des produits illicites susceptibles, en particulier, d'être blanchis), ainsi qu'un aperçu des vulnérabilités sont fournis ci-dessous.

4.1. Menaces en matière de BC/FT

La **cybercriminalité** et les risques associés à la cyber-sécurité ont augmenté depuis le début de la pandémie et l'imposition de mesures de confinement a accru la demande de communication, d'information et d'approvisionnement par des canaux en ligne (*online channels*). Les criminels ont recours à des campagnes de *phishing* et de *ransomware* (telles que celles présentées dans les études de cas ci-dessous) afin d'exploiter la crise actuelle et de profiter de l'anxiété et des craintes de leurs victimes⁹⁷. Le rapport sur les typologies COVID-19 de la CRF souligne que le travail à domicile crée de nouveaux risques : Des criminels peuvent exploiter des failles de sécurité pour accéder à des documents confidentiels, utilisés par la suite dans le cadre de fraudes sophistiquées⁹⁸. Il est fort probable que les menaces liées à la cybercriminalité resteront prédominantes puisque les mesures de distanciation sociale renforcent le recours aux services numériques ; mais l'accent mis actuellement sur la diffusion de *malware* et *ransomware* ciblant des secteurs particulièrement touchés, tels que la santé et l'éducation, pourrait revenir à des tentatives d'exploitation des entreprises ordinaires lors de leur réouverture (soit physiquement, soit en développant leurs activités en ligne)⁹⁹.

⁹³ Voir par exemple, Euronews ([lien](#)), Business Insider ([lien](#)).

⁹⁴ Voir [gouvernement.lu](#) pour plus de détails ([lien](#)).

⁹⁵ STATEC, *Coronavirus threat becomes a reality*, 2020.

⁹⁶ EBA, *EBA statement on actions to mitigate financial crime risks in the COVID-19 pandemic*, 2020 ([lien](#)).

⁹⁷ EUROPOL, *Catching the virus cybercrime, disinformation and the COVID-19 pandemic*, 2020 ([lien](#)).

⁹⁸ CRF, *Typologies COVID-19*, 2020 ([lien](#)).

⁹⁹ EUROPOL, *Beyond the Pandemic: how COVID-19 will shape the serious and organised crime landscape in the EU*, 2020 ([lien](#)).

Étude de cas 1: *Phishing* au Luxembourg utilisant le nom de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS)¹⁰⁰

Les campagnes de *phishing* et d'escroquerie par *e-mail* sont généralement conçues pour obtenir des informations personnelles, qui peuvent ensuite être utilisées par les criminels pour voler des fonds. Depuis janvier 2020, le nombre de campagnes d'escroquerie liées au COVID-19 a considérablement augmenté. Selon des recherches menées par la société de sécurité Internet Sophos, le volume d'escroqueries par *e-mail* liées au COVID-19 a presque triplé en une semaine à la fin du mois de mars et il est estimé que près de 3 % de l'ensemble du spam mondial est lié au COVID-19.

Plusieurs de ces escroqueries ont tenté d'utiliser la marque de l'OMS afin d'obtenir des informations personnelles des victimes. Au Luxembourg, le gouvernement a confirmé l'existence d'une escroquerie de ce type, dans laquelle des expéditeurs prétendant appartenir à l'OMS ou à des agences de voyage envoyaient des liens, contenant des logiciels malveillants, vers une carte interactive du COVID-19.

La **fraude et les faux** ont été notés par les organismes nationaux et internationaux comme une menace croissante dans le contexte de la pandémie¹⁰¹. Les principales activités frauduleuses sont : adaptation d'escroqueries existantes par téléphone ou par courrier électronique (p.ex. des criminels appellent des victimes en se faisant passer pour des responsables d'hôpitaux et prétendent qu'un proche est tombé malade et demandent des paiements pour un traitement médical)¹⁰² ; fraude dans la chaîne d'approvisionnement, notamment en ce qui concerne les équipements de protection individuelle (EPI) et d'autres produits de soins de santé (p.ex. une enquête soutenue par EUROPOL a été menée sur le transfert de 6,6 millions d'euros à une société de Singapour afin d'acheter des EPI et des gels alcoolisés - les marchandises n'ont jamais été reçues)¹⁰³ ; et les escroqueries à l'investissement (p.ex. les promotions qui prétendent faussement que les produits ou services de sociétés cotées en bourse peuvent prévenir, détecter ou guérir le coronavirus)¹⁰⁴.

D'autres menaces en matière de BC/FT qui ont augmenté ou sont apparues pendant la crise du COVID-19 incluent, mais ne sont pas limitées à :

- la corruption, en particulier en ce qui concerne les programmes gouvernementaux de soutien ;
- les délits d'initiés et les manipulations de marché (en raison de la forte volatilité des marchés financiers, augmentant le risque que des personnes tentent de profiter d'informations privilégiées et que des personnes en possession d'informations privilégiées utilisent des canaux de communication précaires en raison de l'organisation du travail à distance) ;
- la contrefaçon et le piratage des produits, en particulier de médicaments et d'autres biens, comme décrit dans l'étude de cas 2, ci-dessous.

¹⁰⁰ CSSF, *Circulaire 20/740*, 2020 ([lien](#)).

¹⁰¹ Voir par exemple, CSSF, *Circulaire 20/740*, 2020 ([lien](#)) ; EUROPOL, *Pandemic profiteering - How criminals exploit the COVID-19 crisis*, 2020 ([lien](#)) ; et GAFI, *COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing* ([lien](#)).

¹⁰² INTERPOL, *INTERPOL met en garde contre les escroqueries financières liées à la COVID-19*, 2020 ([lien](#)).

¹⁰³ EUROPOL, *How criminals profit from the COVID-19 pandemic*, 2020 ([lien](#)).

¹⁰⁴ EUROPOL, *COVID-19 : Fraud*, 2020 ([lien](#)).

Étude de cas 2: Opération INTERPOL Pangea - Des criminels profitent de la forte demande de produits d'hygiène suscitée par la crise du COVID-19¹⁰⁵

L'opération Pangea, une opération mondiale coordonnée par INTERPOL, a visé le trafic de faux médicaments du 3 au 10 mars 2020, alors que les malfaiteurs commençaient à profiter de la forte demande de produits d'hygiène suscitée par la crise du COVID-19. L'opération a impliqué 90 pays dans le monde entier et a abouti à 121 arrestations.

Au cours de l'opération, les autorités du monde entier ont saisi 37 000 dispositifs médicaux non-autorisés et contrefaits (principalement des masques chirurgicaux et des kits d'autodiagnostic pour le VIH et la surveillance du glucose) et 13 millions d'euros de produits pharmaceutiques potentiellement dangereux (tels que des médicaments antiviraux non-autorisés et la chloroquine, un médicament antipaludique). Les analgésiques et les antibiotiques ont également représenté une part importante des saisies.

4.2. Vulnérabilités en matière de BC/FT

Bien qu'il soit possible que des domaines spécifiques des secteurs financiers et non financiers du Luxembourg puissent être exploités par les menaces émergentes de BC/FT décrites ci-dessus, il existe des vulnérabilités spécifiques qui sont particulièrement pertinentes dans le contexte de COVID-19.

Services financiers en ligne et actifs virtuels : L'augmentation des achats en ligne résultant des mesures de distanciation sociale est susceptible d'entraîner une augmentation à la fois du volume et de la valeur des services de paiement en ligne, y compris l'utilisation des services bancaires par Internet. Les criminels pourraient ainsi avoir davantage d'occasions de dissimuler des fonds illicites grâce à un plus grand nombre de paiements légitimes effectués en ligne. Le GAFI a souligné les risques persistants de BC/FT liés à l'utilisation d'actifs virtuels pour déplacer et dissimuler des fonds illicites¹⁰⁶.

Entités en détresse financière : La contraction de l'activité économique luxembourgeoise causée par la pandémie mondiale pourrait placer certaines entités en détresse (p.ex. les sociétés et les PME), ce qui crée des opportunités pour qu'elles soient exploitées par des criminels cherchant à blanchir des produits illicites (p.ex. si une société est tenue d'effectuer un paiement important par un établissement de crédit, elle peut être forcée d'accepter des produits d'un groupe criminel organisé en échange d'une part de propriété de l'entreprise, ce qui permet l'intégration de produits illicites). En outre, les établissements de crédit peuvent réévaluer les garanties existantes ou demander des garanties supplémentaires pour des prêts existants ou nouveaux - si les contrôles sur l'origine ou la source des fonds et des richesses sont assouplis pour obtenir ces garanties, cela pourrait faciliter l'intégration de produits illicites dans le système financier¹⁰⁷.

Fourniture d'une aide financière gouvernementale ou internationale, notamment par le biais d'organismes à but non lucratif : Le Luxembourg a apporté un soutien aux entreprises pour contrer l'impact économique du COVID-19¹⁰⁸. Les institutions financières internationales signalent qu'il existe un risque que des criminels ou des terroristes réclament frauduleusement ces fonds ou les

¹⁰⁵INTERPOL, *Rise of fake "corona cures" revealed in global counterfeit operation*, 2020 ([lien](#)).

¹⁰⁶ GAFI, *COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing* ([lien](#)).

¹⁰⁷ CSSF, *Circulaire 20/740*, 2020 ([lien](#)).

¹⁰⁸ Pour plus de détails, voir : Commission européenne, *Aides d'État: la Commission étend l'encadrement temporaire afin de permettre aux États membres d'accélérer la recherche, la mise à l'essai et la fabrication de produits utiles pour combattre le coronavirus, de protéger les emplois et de soutenir davantage l'économie dans le contexte de COVID-19*, 2020 ([lien](#)).

détournent. La corruption dans les marchés publics ou les canaux de distribution de l'aide pourrait également avoir un impact sur l'aide financière internationale¹⁰⁹, en particulier pour les organismes à but non lucratif (OBNL). Le GAFI a souligné que la plupart des OBNL ne présentent que peu ou pas de risque de BC/FT, mais la CSSF note que lorsque les flux financiers transitant par les OBNL augmentent vers des pays à haut risque, le risque d'activité illicite (y compris de FT) peut s'accroître, et que les avantages fiscaux offerts par les dons caritatifs peuvent être détournés par ceux qui cherchent à se livrer à des activités de BC¹¹⁰.

4.3. Facteurs atténuants

Le GAFI a défini une série de facteurs d'atténuation et de réponses en matière de LBC/FT face à l'évolution des risques impactés par COVID-19¹¹¹. Les mesures les plus importantes pour le Luxembourg comprennent (mais ne sont pas limitées à) : coordonner au niveau national et continuer à coopérer au niveau international pour évaluer l'impact continu de COVID-19 sur les risques de LBC/FT ; renforcer la communication et le suivi du secteur privé en s'engageant sur l'application de leurs mesures de LBC/FT ; et continuer à encourager une approche de la CDD basée sur le risque pour répondre aux problèmes pratiques. Par exemple, afin d'informer les entités du secteur privé, la CSSF a publié une circulaire sur les implications de COVID-19 sur les questions de LBC/FT (10 avril 2020) et a organisé un atelier spécifique début mai 2020 afin de sensibiliser davantage le secteur spécifique des placements collectifs. Le résultat de l'atelier a été publié sous la forme d'une présentation sur le site Internet de la CSSF et avait été partagé avec les membres de l'IOSCO (*International Organization of Securities Commissions*) dans le cadre de la coopération continue de la CSSF avec ses partenaires internationaux¹¹². La CRF a également publié un rapport sur les typologies COVID-19 (2 avril 2020). Les entités du secteur privé devraient continuer à renforcer leur compréhension des risques en développement en s'engageant directement auprès des autorités et en lisant ces publications et d'autres parutions pertinentes¹¹³. Il convient de noter qu'à mesure que la pandémie de COVID-19 continue d'évoluer, d'autres menaces et vulnérabilités liées au BC/FT peuvent apparaître - les facteurs d'atténuation décrits ci-dessus servent également à préparer le pays à ces risques dynamiques.

¹⁰⁹ GAFI, *COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing* ([lien](#)).

¹¹⁰ CSSF, *Circulaire 20/740*, 2020 ([lien](#)).

¹¹¹ GAFI, *COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing* ([lien](#)).

¹¹² CSSF, *Presentation: AML/CFT supervision in the Collective Investment Sector during the Covid-19 situation* ([lien](#)).

¹¹³ Au moment de la rédaction de ce document (juin 2020), des lignes directrices relatives à la COVID ont été publiées et/ou distribuées par un certain nombre d'organismes pertinents, notamment : [GAFI](#), [EBA](#), [EUROPOL](#), [INTERPOL](#), [CAA](#), IRE, OEC et AED.

5. RISQUE INHERENT - ÉVALUATION DES MENACES

5.1. Résumé

Comme décrit dans la section sur la méthodologie, les menaces sont évaluées sur une échelle de 1 à 5 (très faible, faible, moyenne, élevée et très élevée) et analysées de manière transversale :

- Blanchiment de capitaux (BC ; crimes nationaux et étrangers) ¹¹⁴
- Terrorisme et financement du terrorisme ¹¹⁵ (FT ; ainsi que les infractions sous-jacentes associées au BC)

Il convient de noter que les menaces sont analysées dans le cadre de la composante d'évaluation des risques inhérents de l'ENR, c'est-à-dire en l'absence de facteurs d'atténuation et de contrôles BC/FT (voir la section sur la méthodologie de l'ENR pour plus de détails).

Blanchiment de capitaux (crimes nationaux et étrangers)

Le BC, notamment le BC provenant de produits criminels étrangers, est la menace la plus importante à laquelle le Luxembourg doit faire face en raison de sa position en tant qu'important centre financier européen non domestique (N.B. : il est communément observé que les produits criminels sont blanchis dans des lieux différents de ceux où les crimes sont perpétrés¹¹⁶ ; certaines estimations considèrent que jusqu'à 30 % de tous les produits criminels dans le monde sont blanchis à l'étranger¹¹⁷).

Il est estimé que la menace de BC provenant de crimes nationaux est nettement moins importante, en raison du taux de criminalité relativement faible au Luxembourg et de la présence limitée du crime organisé. Cependant, la prospérité du Grand-Duché, son économie (y compris les paiements, investissements, les fournisseurs de cyber-logistique), son nombre élevé d'institutions internationales et sa position centrale en Europe augmentent le niveau de menace du BC pour certains types d'infractions. Si certaines infractions peuvent être perpétrées dans le pays, il n'en résulte pas nécessairement que leurs produits y soient également blanchis. Ils peuvent au contraire être transférés à l'étranger (p.ex. les infractions commises par des groupes criminels organisés étrangers, dont les produits sont transférés hors du Luxembourg). Compte tenu du marché commun, les criminels peuvent facilement traverser la frontière vers la France, l'Allemagne ou la Belgique en voiture ou par transport public.

Terrorisme et financement du terrorisme (FT)

Les menaces de terrorisme et de FT sont globalement évaluées comme moyennes ; bien que la probabilité d'une attaque soit faible au Luxembourg, les conséquences pourraient être très élevées.

¹¹⁴ Le BC est criminalisé par trois dispositions légales spécifiques, définies à l'article 506-1 du Code Pénal (et à l'article 8-1 de la loi de 1973 sur le trafic de stupéfiants). L'infraction de BC est essentiellement le fait de faciliter, par tout moyen, la justification mensongère de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété de tout type de bien obtenu de manière criminelle. Il convient de noter que le BC doit toujours être fondé sur une infraction sous-jacente qui a servi à générer les produits illicites. D'une certaine manière, le blanchiment fait partie de l'infraction sous-jacente elle-même dès lors que l'auteur détient le produit de l'infraction. Veuillez consulter la section Poursuites.

¹¹⁵ Tel que défini à l'article 135 du Code Pénal. Le FT est spécifiquement visé par l'article 135-5. Veuillez consulter la section sur les poursuites.

¹¹⁶ Voir par exemple, GAFI, *Q&R sur le blanchiment de capitaux*, ([lien](#)).

¹¹⁷ Voir par exemple, R. W. Baker, *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System*, 2005 ([lien](#)).

Terrorisme : Malgré l'absence d'attaques terroristes antérieures et de groupes terroristes connus au Luxembourg, le Luxembourg a relevé son niveau de menace terroriste à 2 (sur une échelle de 4) en 2015, à la lumière des récents événements terroristes dans les pays voisins¹¹⁸. Ce niveau de menace a été maintenu depuis.

Financement du terrorisme : Le FT, comparé au terrorisme, est une menace plus vraisemblable pour le Luxembourg en raison de l'ouverture de son économie. Néanmoins, les deux menaces sont étroitement liées et sont jugées globalement modérées par rapport au BC. En conséquence, peu de TFTR et TFAR¹¹⁹ sont déclarés à la CRF luxembourgeoise (tous les déclarants confondus). Le risque qu'un secteur (p.ex. des paiements, des OBNL) ou que le centre financier luxembourgeoise soit ciblé par des groupes terroristes étrangers à des fins de financement n'est cependant pas à exclure.

Le tableau 9 ci-dessous donne une vue d'ensemble des menaces en matière de BC, de terrorisme et de FT, les détails étant fournis par les sections qui suivent.

Tableau 9: Risque inhérent - Résumé des menaces

	Exposition externe (75 % du poids)	Exposition interne (poids de 25 %)	Exposition moyenne pondérée
Blanchiment de capitaux (menace moyenne de BC sur l'exposition externe et interne)	Très élevé	Moyen	Très élevé
Terrorisme et financement du terrorisme (également en tant qu'infractions sous-jacentes au BC)	Moyen	Moyen	Moyen

Impact de la crise du COVID-19 sur les menaces

La crise du COVID-19 a entraîné des défis mondiaux et des perturbations économiques sans précédent. Depuis l'émergence du virus en décembre 2019 jusqu'au moment de la rédaction du présent rapport (juillet 2020), au moins la moitié de la population mondiale a été impactée par une forme de confinement.¹²⁰ Au Luxembourg, des restrictions ont été mises en place le 12 mars 2020.¹²¹ Comme de nombreuses économies sont confrontées à un ralentissement significatif, il est probable que les flux financiers diminuent (en effet, l'office national des statistiques du Luxembourg a déclaré qu'il allait revoir à la baisse les prévisions à court terme pour le pays)¹²². Toutefois, l'expérience des crises antérieures suggère que, dans de nombreux cas, le financement illicite se poursuivra et que de nouvelles techniques et de nouveaux canaux de BC vont probablement apparaître.¹²³ En particulier, la cybercriminalité et les risques liés à la cyber-sécurité ont augmenté depuis l'émergence de la pandémie et l'imposition de mesures de confinement, ce qui a stimulé la demande de communication, d'information et d'approvisionnement par des canaux en ligne (*online channels*). La fraude et les faux ont également été identifiés comme une menace croissante dans le contexte de la pandémie par les

¹¹⁸ Le niveau de menace terroriste a été relevé suite aux attentats de Paris en novembre 2015 et a été maintenu suite aux attentats de Bruxelles en mars 2016, selon la communication du ministère d'État. Le niveau 2 (menace moyenne) définit une menace terroriste réelle mais abstraite ; il consiste à accentuer la vigilance face à une menace imprécise et entraîne la mise en œuvre de mesures de vigilance, de prévention et de protection d'intensité variable et temporaire. Voir *Ministère d'Etat Luxembourg*, Annonce de presse du 23/03/2016 ([lien](#)).

¹¹⁹ *Terrorism Financing Transaction Report* (TFTR) et *Terrorism Financing Activity Report* (TFAR).

¹²⁰ Voir par exemple, Euronews ([lien](#)), Business Insider ([lien](#)).

¹²¹ Voir gouvernement.lu pour plus de détails ([lien](#)).

¹²² STATEC, *Coronavirus threat becomes a reality*, 2020.

¹²³ EBA, *EBA statement on actions to mitigate financial crime risks in the COVID-19 pandemic*, 2020 (

organismes nationaux et internationaux¹²⁴. Les principales activités frauduleuses sont les suivantes : adaptation d'escroqueries existantes par téléphone ou par courrier électronique ; fraude dans la chaîne d'approvisionnement, notamment en ce qui concerne les EPI et d'autres produits de santé ; et escroqueries en matière d'investissement¹²⁵. Certains détails sur les principales menaces susceptibles d'être affectées par la pandémie sont mis en évidence dans cette section ; cependant, une évaluation plus détaillée est fournie dans la section 4 de l'ENR sur l'impact de la crise COVID-19 sur les menaces, les vulnérabilités et les risques.

5.2. Blanchiment de capitaux

Carte de l'exposition nationale aux menaces de BC

Le tableau 10 ci-dessous donne un aperçu du niveau de menace de BC par catégorie - y compris une ventilation par infraction primaire. Les menaces ont été évaluées sur la base d'une liste d'infractions primaires conformes aux catégories de criminalité du GAFI¹²⁶ ; ces dernières correspondent aux infractions primaires granulaires prévues par le droit luxembourgeois. Un tableau de correspondance complet se trouve dans la section "Poursuites".

L'évaluation globale de la menace est basée sur une moyenne pondérée entre l'exposition nationale (interne) et l'exposition étrangère (externe), avec des pondérations de 25 % et 75 % respectivement. Compte tenu de l'ouverture de l'économie luxembourgeoise et de l'importance de son secteur financier, le pays est plus exposé au BC par des criminels étrangers que nationaux. A des fins de simplification, la pondération est supposée être constante pour toutes les infractions primaires. Le reste de la présente section fournit une évaluation plus détaillée (« *bottom up* ») par infraction primaire, divisée en exposition nationale et étrangère au blanchiment.

Tableau 10: Carte de l'exposition nationale aux menaces du BC¹²⁷

Infraction primaire désignée	Exposition externe (75%)	Exposition interne (25%)	Exposition moyenne pondérée
Blanchiment de capitaux (menace moyenne de blanchiment)	Très élevé	Moyen	Très élevé
Fraude et faux	Très élevé	Haut	Très élevé
Infractions fiscales pénales	Très élevé	Moyen	Très élevé
Corruption	Très élevé	Moyen	Très élevé
Trafic de stupéfiants	Haut	Moyen	Haut
Participation à un groupe criminel organisé et racket	Haut	Moyen	Haut
Exploitation sexuelle, y compris celle des enfants	Haut	Moyen	Haut
Cybercriminalité	Haut	Moyen	Haut

¹²⁴ Voir par exemple, CRF, *Typologies COVID-19*, 2020 ([lien](#)) ; CSSF, *Circulaire 20/740*, 2020 ([lien](#)) ; EUROPOL, *Pandemic profiteering - How criminals exploit the COVID-19 crisis*, 2020 ([lien](#)) ; et GAFI, *COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing* ([lien](#)).

¹²⁵ EUROPOL, *COVID-19 : Fraude*, 2020 ([lien](#)).

¹²⁶ GAFI, *FATF Guidance on National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment*, février 2013, annexe I ([lien](#)).

¹²⁷ Cette évaluation est basée sur un mélange de recherches et de données disponibles, de contributions d'experts, de réunions bilatérales et d'un atelier de discussion avec les autorités judiciaires. L'exposition aux infractions primaires constituant les menaces a été évaluée de manière générale sur la base d'une série de critères, à savoir la probabilité que le crime se produise, le produit du crime s'il se produit (y compris la taille et la forme du produit, et la complexité/expertise du blanchiment de capitaux et de la géographie, le cas échéant), et l'impact humain, social et sur la réputation (ce dernier point ne concerne que l'exposition interne).

Infraction primaire désignée	Exposition externe (75%)	Exposition interne (25%)	Exposition moyenne pondérée
Contrefaçon et piratage de produits	Haut	Faible	Haut
Contrebande	Haut	Faible	Haut
Vol (qualifié ou simple)	Moyen	Haut	Moyen
Traite des êtres humains et trafic illicite de migrants	Moyen	Moyen	Moyen
Trafic illicite d'armes	Moyen	Faible	Moyen
Délits d'initiés et manipulation du marché	Moyen	Faible	Moyen
Trafic illicite de biens volés et autres biens	Moyen	Faible	Moyen
Extorsion	Faible	Moyen	Faible
Infractions pénales contre l'environnement	Faible	Faible	Faible
Meurtre et blessures corporelles graves	Faible	Très faible	Faible
Enlèvement, séquestration et prise d'otages	Faible	Très faible	Faible
Faux monnayage	Faible	Très faible	Faible
Piraterie	Faible	Très faible	Faible
Terrorisme et financement du terrorisme	Moyen	Moyen	Moyen

5.2.1. Exposition externe : blanchiment de capitaux provenant d'infractions étrangères

Le BC provenant d'infractions étrangères constitue la menace la plus importante pour le Luxembourg, compte tenu de sa position de centre financier mondial et du faible niveau de criminalité locale. L'ampleur, la diversité et l'ouverture des flux financiers qui transitent par le Luxembourg et y sont stationnés contribuent à cette exposition. Ce constat est étayé par les données des autorités judiciaires, les études internationales et les évaluations des experts des autorités du pays.

La probabilité que le Luxembourg soit abusé pour le blanchiment des produits de la criminalité étrangère est très élevée, étant donné le rôle du Grand-Duché comme l'une des principales plaques tournantes financières du monde. En effet, le Luxembourg est classé au 25^e rang du Global Financial Centres Index¹²⁸ et connaît un nombre élevé de flux financiers entrant et sortant du pays, en provenance et à destination de différentes zones géographiques. L'OCDE rapporte que le Luxembourg avait un stock d'IDE entrants très élevé en pourcentage du PIB en 2019, avec 313 %, contre une moyenne de 67 % dans l'UE¹²⁹. Les données du STATEC de 2018 suggèrent qu'environ 31 % des IDE étrangers proviennent de centres financiers *offshore*¹³⁰, ce qui présente une menace potentiellement plus élevée pour le BC. Le Luxembourg connaît également un secteur bancaire très important en pourcentage du PIB (environ 1300 % avec plus de 901 milliards d'euros d'actifs bancaires en mars 2020), avec 128 établissements de crédit différents provenant de 27 pays différents¹³¹. Selon le classement 2018 de *Tax Justice Network*, le Luxembourg a le sixième indice de secret financier le plus

¹²⁸ The Global Financial Centres Index 26, septembre 2019.

¹²⁹ Définition de référence de l'OCDE, 4^e édition (BMD4) : Investissement direct étranger : positions, principaux agrégats (sorties/entrées, % du PIB, 2019 ou dernières données disponibles) ([lien](#)).

¹³⁰ STATEC, Revenu annuel net des IDE du Luxembourg (selon le principe directionnel étendu ; en millions d'euros ; 4^e définition de référence de l'OCDE) ([lien](#)).

¹³¹ Banque Centrale du Luxembourg, *Statistiques : Etablissements de crédit ; "tableau 11.01" et "tableau 11.05" à partir de mars 2020* ([lien](#)).

élevé sur 112 pays, se situant entre Singapour et le Japon¹³². Ce résultat s'explique par un score de secret modéré conjugué avec la très grande taille du secteur financier : Le Luxembourg est classé comme ayant une part très importante (12 %) des services financiers *offshore* mondiaux¹³³. Il convient toutefois de noter que la part importante des flux financiers du Luxembourg par rapport à sa taille, telle que décrite dans ces différentes études, doit également être mise en perspective avec le rôle central que jouent ces services dans le marché commun de l'UE.

L'importance du secteur financier et sa part dans les flux financiers étrangers contribuent à ce que le produit des infractions étrangères soit potentiellement blanchi au Luxembourg. En outre, il est estimé que la sophistication employée par les blanchisseurs de capitaux est également très importante. Des études et orientations internationales indiquent que les produits du crime sont souvent blanchis dans des lieux éloignés de ceux où les infractions ont été perpétrées afin de tenter de dissimuler l'origine des fonds¹³⁴. Les estimations varient mais, par exemple, une étude¹³⁵ estime que jusqu'à 30 % des gains illicites mondiaux sont blanchis à l'étranger, ce qui rend plus vulnérables les pays où la part des flux directs étrangers est importante.

Le BC des infractions étrangères représente une part importante des demandes d'entraide judiciaire (DEJ) et des saisies d'actifs par les autorités luxembourgeoises. Toutes infractions confondues, les autorités de poursuite déclarent avoir reçu en total 1 701 DEJ au cours des trois dernières années (2017-2019), dont 362 sont liées à des faits d'auto-blanchiment¹³⁶. Il est estimé que la plupart des DEJ liées au BC sont liées à des faits d'auto-blanchiment. Mais il existe également des DEJ liées à des activités de BC de tiers ou autonomes. Les données des autorités de poursuite font part de saisies effectuées à la suite de DEJ, toutes infractions confondues, au cours des trois dernières années (2017-2019), à hauteur de ~311,5 millions d'euros, contre ~92,1 millions d'euros pour les affaires nationales¹³⁷.

Comme pour n'importe quel autre pays, le blanchiment de montants importants au Luxembourg pourrait indirectement encourager des activités criminelles ailleurs, avec des impacts humains, sociaux et de réputation importants. Les citoyens et les entreprises étrangers sont négativement affectés si les criminels peuvent blanchir le produit de leurs infractions dans d'autres pays. Selon des estimations, l'Afrique perd à elle seule plus de 50 milliards de dollars par an en raison des sorties de flux financiers illicites¹³⁸. Les coûts sociaux et de réputation pour le Luxembourg seraient importants, en particulier si le pays est présenté comme servant à des activités de BC, étant donné son modèle économique est centré sur le secteur financier ; il s'agit du plus grand secteur économique du Luxembourg avec ~50 900 employés¹³⁹ et 23 % du PIB¹⁴⁰.

Répartition de la menace par infraction primaire

Les sous-sections ci-dessous donnent un aperçu du niveau de menace global que représente le blanchiment du produit d'infractions étrangères, par infraction primaire étrangère. Il convient de noter que la répartition des menaces est délimitée au mieux, car il est intrinsèquement difficile de

¹³² Tax Justice Network, *Financial Secrecy Index 2020*, Résultats ([lien](#)).

¹³³ Tax Justice Network, *Financial Secrecy Index 2020*, Narrative Report on Luxembourg, 2020 ([lien](#)).

¹³⁴ Voir par exemple : ONUDC, *Report Estimating Illicit Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*, 2011 ([lien](#)), ou GAFI, *FAQ on money laundering* ([lien](#)).

¹³⁵ R. W. Baker, *Capitalism's Achilles Heel : Dirty Money and How to Renew the Free-Market System*, 2005 ([lien](#)).

¹³⁶ Service statistique du Parquet général, données reçues en mars 2020.

¹³⁷ Service statistique du Parquet général, données reçues en mars 2020.

¹³⁸ UNECA, *Illicit Financial Flows from Africa*, 2015 ([lien](#)).

¹³⁹ STATEC, Emploi salarié intérieur par branche d'activité - données désaisonnalisées 1995 - 2019 (4^e trimestre 2019).

¹⁴⁰ STATEC, Valeur ajoutée brute aux prix de base par branche (NaceR2) (prix courants) (en millions EUR) 1995 - 2019.

déterminer l'origine, la géographie et le détail des infractions primaires associées aux éventuels produits illicites transitant par le pays.

Les menaces externes les plus probables pour le Luxembourg en termes de BC sont considérées comme étant : la fraude et les faux, les infractions fiscales pénales, la corruption, et le trafic de stupéfiants. En effet, ces quatre infractions représentent plus de 70 % des produits criminels estimés générés à l'échelle mondiale¹⁴¹, ~45 % des saisies effectuées à la suite d'une DEJ adressée aux autorités de poursuite en 2017-2019¹⁴², et 57 % de la DEJ reçue par les autorités de poursuite en 2017-2019¹⁴³. Ces chiffres sont également conformes à l'évaluation des experts des autorités judiciaires nationales.

5.2.1.1. Fraude et faux

Il est estimé que la fraude et les faux génèrent environ 12 % des produits du crime dans le monde ; dans certains pays proches du Luxembourg, ce chiffre est nettement plus élevé (par exemple en Allemagne et aux Pays-Bas)¹⁴⁴.

La position du Luxembourg en tant que centre de paiements, d'investissements et de cybernétique augmente la probabilité que des criminels (au Luxembourg et à l'étranger) commettent des fraudes impliquant des institutions basées au Luxembourg (sciemment ou non), et blanchissent le produit de ces fraudes via le Luxembourg :

- **Plaque tournante des paiements** : La BCE indique que 74 % des transactions de monnaie électronique de l'UE ont été effectuées au Luxembourg en 2018¹⁴⁵, ce qui reflète le fait que PayPal et Amazon Payments Europe ont établi leur siège européen dans le pays. Le nombre très élevé de STR et de SAR électroniques (33 399 en 2019) signalés par la CRF pour fraude et faux conforte ce constat¹⁴⁶.
- **Pôle d'investissement** : Selon les données de la CSSF¹⁴⁷, sur 97 entreprises d'investissement établies au Luxembourg, 82 sont titulaires d'une licence de gestionnaire de portefeuille privé et 68 d'entre elles exercent des activités pertinentes. Elles ont 40,6 milliards d'euros d'actifs sous gestion (AsG), de nombreux clients, une activité internationale importante (~95 % des clients sont internationaux) et une participation étrangère considérable (~37 % des entreprises sont détenues ou contrôlées par des personnes/entités étrangères non européennes).
- **Un cybercentre** : Des leaders technologiques tels qu'Amazon, Skype et PayPal ont tous leur siège européen au Luxembourg¹⁴⁸. En outre, 23 centres de données (~50 000 m²)¹⁴⁹ sont établis au Grand-Duché. La cyberfraude, souvent associée à la cybercriminalité, serait en augmentation ; par

¹⁴¹ ONUDC, *Report Estimating Illicit Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*, 2011, 2011 ([lien](#)).

¹⁴² Service statistique du Parquet général, données reçues en mars/avril 2020.

¹⁴³ Service statistique du Parquet général, données reçues en juillet 2020 ; à noter qu'en outre les demandes de LAR reçues par les autorités de poursuite, 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.

¹⁴⁴ ONUDC, *Report Estimating Illicit Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*, 2011, 2011 ([lien](#)).

¹⁴⁵ BCE, *Payment Statistics* (rapport complet) ; tableau 7.1 Nombre de paiements par type de service de paiement, chiffres de 2018 ([lien](#)).

¹⁴⁶ Rapport annuel 2019 de la CRF.

¹⁴⁷ Données de la CSSF fournies pour les vulnérabilités sectorielles de l'ENR en 2019-20.

¹⁴⁸ Luxembourg for Finance, *Why Luxembourg ?* Site web ([lien](#)).

¹⁴⁹ Datacentres en Europe, Site web ([lien](#)).

exemple, Thomson Reuters estime que la cybercriminalité génère 1 000 milliards d'euros par an dans le monde¹⁵⁰.

Cette évaluation est conforme aux chiffres très élevés rapportés par les autorités de poursuite pour les affaires de fraude : elles ont reçu 796 DEJ en 2017-2019 (dont 204 sont liées à des faits d'auto-blanchiment) et ont saisi des actifs d'une valeur de 176,4 millions d'euros à la suite de DEJ sur la fraude et les faux au cours de cette période. En 2019, les autorités de poursuite ont saisi ~88,6 millions d'euros¹⁵¹ dans des affaires de fraude et de faux internationales.

Comme illustré dans l'étude de cas n°3, les fraudes impliquent souvent un autre type d'infraction, en l'occurrence la cybercriminalité.

Étude de cas 3: transactions frauduleuses au moyen de fausses adresses électroniques¹⁵²

Une société luxembourgeoise fait appel à un comptable pour ses paiements. Pour qu'un paiement soit exécuté, un employé de la société doit envoyer l'ordre de paiement au comptable pour qu'il le contresigne et l'envoie ensuite à la banque pour exécution. En l'espèce, les fraudeurs se sont d'abord introduits dans le compte *e-mail* de la victime et, probablement en analysant les échanges qui y étaient contenus, (i) ont déterminé la procédure de paiement en vigueur et (ii) se sont emparés d'exemples de paiements antérieurs qu'un employé de la société avait laissés dans sa boîte aux lettres au format PDF.

Les fraudeurs ont ensuite préparé deux faux ordres de paiement, de ~250 000 EUR et 200 000 EUR, en utilisant le style, la forme et le logo de la victime et en apposant une fausse signature du PDG de la société. Ces ordres de paiement ont finalement été envoyés via l'adresse *e-mail* piratée à la société de comptabilité, qui les a transmis à la banque qui les a exécutés. Il convient de noter que dans l'*e-mail* adressé au comptable, rédigé sur un ton familier probablement habituel, l'accent était mis sur l'urgence, mais sans exagération. On y lit : "C'est assez urgent..."

Dans ce cas, les fraudeurs avaient, en plus de pirater l'adresse *e-mail* de l'employé, également créé un nom de domaine très similaire à celui de la victime, probablement pour appuyer leurs actions. Ils ont remplacé le " u " par un " v ", créant ainsi le nom de domaine : levisvel.com ressemblant à l'original levisuel.com. Ils ont ensuite utilisé des *e-mails* très proches des originaux : pierre.dupont@levisvel.com au lieu de pierre.dupont@levisuel.com81.

Il est important de noter que la fraude et les faux ont été identifiés par les organismes nationaux et internationaux comme des menaces croissantes dans le contexte de la pandémie de COVID-19.¹⁵³ Les principales activités frauduleuses sont les suivantes : adaptation d'escroqueries existantes par téléphone ou par courrier électronique (p.ex. des criminels appellent des victimes en se faisant passer pour des responsables d'hôpitaux, qui prétendent qu'un proche est tombé malade et demandent des paiements pour un traitement médical)¹⁵⁴ ; fraude dans la chaîne d'approvisionnement, notamment en ce qui concerne les équipements de protection individuelle (EPI) et d'autres produits de santé (p.ex. une enquête soutenue par EUROPOL a été menée sur le transfert de 6.6 millions d'euros par une

¹⁵⁰ Thomson Reuters, *Cybercrime, Financial fraud and money laundering: understanding the new threat landscape*, 2013.

¹⁵¹ Service statistique du Parquet général, données reçues en mars/avril 2020.

¹⁵² Rapport annuel de la CRF, 2017.

¹⁵³ Voir par exemple, CSSF, *Circulaire 20/740*, 2020 ([lien](#)) ; EUROPOL, *Pandemic profiteering - How criminals exploit the COVID-19 crisis*, 2020 ([lien](#)) ; et GAFI, *COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing* ([lien](#)).

¹⁵⁴ INTERPOL, *INTERPOL Warns of Financial Fraud Linked to COVID-19*, 2020 ([lien](#)).

société à une société de Singapour afin d'acheter des EPI et des gels alcoolisés - les marchandises n'ont jamais été reçues)¹⁵⁵ ; et les escroqueries à l'investissement (promotions qui prétendent faussement que les produits ou services de sociétés cotées en bourse peuvent prévenir, détecter ou guérir le coronavirus)¹⁵⁶.

5.2.1.2. Infractions fiscales pénales

Selon l'ONUDC, les infractions fiscales pénales génèrent environ 30 % des produits du crime dans le monde. Dans certains pays voisins du Luxembourg, ce chiffre est estimé encore plus élevé. En Allemagne, par exemple, la plus grande source de revenus illicites est la fraude fiscale et l'évasion des droits d'accises (44 % du total des produits illicites, soit 80 milliards de dollars en 2007/2008)¹⁵⁷. Bien que le niveau de transparence fiscale et bancaire ait considérablement augmenté ces dernières années¹⁵⁸, il existe un risque que les étrangers continuent à essayer de recourir abusivement aux institutions financières luxembourgeoises et les EPNFD (c'est-à-dire les avocats, les comptables) pour éviter de payer des impôts dans leur pays d'origine. Les autorités de poursuite ont reçu 156 DEJ sur les infractions fiscales pénales en 2017-2019, dont 72 étaient liés à des faits d'auto-blanchiment, et ont saisi des actifs d'une valeur de 7 millions d'euros suite à des DEJ au cours de cette période)¹⁵⁹.

Les études de cas suivantes (ci-dessous) illustrent deux exemples différents de infractions fiscales pénales, d'abord par la fourniture de comptes de tiers, puis par le biais d'un prêt.

Étude de cas 4: fourniture de comptes de tiers, banque privée et fraude fiscale ¹⁶⁰

Un ressortissant belge, résidant fiscalement en Thaïlande, détient un compte auprès d'une banque luxembourgeoise, à partir duquel il transfère régulièrement des fonds vers le compte bancaire de sa fille. Ces fonds proviendraient d'une donation ainsi que de la vente de terrains et de bâtiments pour un montant total de 2,1 millions d'euros.

Entre 2015 et 2017, le compte est débité d'un montant total d'un million d'euros vers un cabinet d'avocats spécialisé en droit civil et immobilier en Espagne pour l'acquisition de trois appartements. En 2016, l'intéressé séjourne en Belgique pendant six mois. Puis il retourne en Thaïlande et voyage régulièrement en Espagne, aux États-Unis et en Belgique.

En raison de tous ces éléments, la banque n'est pas en mesure d'établir sa conformité fiscale et met fin à la relation d'affaires.

¹⁵⁵ EUROPOL, *How criminals profit from the COVID-19 pandemic*, 2020 ([lien](#)).

¹⁵⁶ EUROPOL, *COVID-19 : Fraud*, 2020 ([lien](#)).

¹⁵⁷ ONUDC, *Report Estimating Illicit Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*, 2011 ([lien](#)).

¹⁵⁸ Par exemple, par la loi du 23 décembre 2016 mettant en œuvre la réforme fiscale de 2017, ainsi que par les initiatives de transparence fiscale promues par l'administration des impôts directs au Luxembourg ; voir également la section ACD (sous Détection) pour plus de détails à ce sujet.

¹⁵⁹ Service statistique du Parquet général, données reçues en mars/avril 2020.

¹⁶⁰ Rapport annuel de la CRF, 2017.

Étude de cas 5: Doutes sur les raisons économiques d'un prêt ¹⁶¹

Une société dont la résidence fiscale est au Lichtenstein possède un compte bancaire auprès d'une banque luxembourgeoise. Cette société demande un prêt de 10 millions de dollars à transférer sur le compte privé du bénéficiaire économique, résident fiscal en Équateur, garanti par les fonds privés de ce dernier qui résulteraient de son activité professionnelle. Selon des sources publiques, le bénéficiaire économique serait le président d'une société équatorienne liée à des affaires de corruption en Équateur, et son épouse serait politiquement exposée. Or, au Liechtenstein, l'octroi d'un prêt par une société à son bénéficiaire serait considéré comme une distribution cachée de bénéfices.

5.2.1.3. Corruption

Selon l'ONUDC, la corruption génère environ 2 % des produits du crime dans le monde. Bien que ce chiffre soit moins important que les menaces évoquées ci-dessus, le Luxembourg semble avoir été particulièrement touché par cette menace au cours des dernières années.

Au cours des années 2018 et 2019, la CRF a bloqué des montants importants liés à la corruption: environ 64,1 millions d'euros en 2018 et 10,5 millions d'euros en 2019. La plupart de ces ordres de blocage ont été décidés dans des affaires internationales, afin de donner aux autorités étrangères concernées la possibilité d'envoyer une DEJ pour la saisie judiciaire des fonds. Au total, les autorités de poursuite ont reçu 63 DEJ sur la corruption en 2017-2019, dont 39 sont liées à des faits d'auto-blanchiment, et ont saisi des avoirs pour un montant de 130 millions d'euros suite à des DEJ¹⁶². En 2019, les autorités de poursuite ont saisi ~97,4 millions d'euros ¹⁶³ à la suite de condamnations dans des affaires de corruption internationales

Les deux études de cas (ci-dessous) illustrent des exemples de corruption impliquant des clients ou des transactions externes.

Étude de cas 6: Corruption et détournement de fonds publics ¹⁶⁴

Une société luxembourgeoise, sans activité réelle, a reçu des fonds d'un compte bancaire détenu par une société *offshore* auprès d'une banque européenne sur son compte bancaire détenu auprès d'une banque luxembourgeoise. Le transfert de fonds était justifié par un contrat de prêt entre actionnaires. Les fonds ont ensuite été utilisés pour investir dans le secteur de l'immobilier au Luxembourg. Le bénéficiaire effectif des deux sociétés était une personne officiellement active dans le secteur de la construction et du génie civil à l'étranger. L'analyse de la CRF a identifié des liens étroits avec une autre personne figurant dans une base de données KYC et qui était également liée à un soupçon de BC dans le même pays. Une coopération internationale a été initiée pour identifier l'origine économique des fonds qui ont été utilisés pour investir dans le secteur immobilier au Luxembourg.

¹⁶¹ Rapport annuel de la CRF, 2017.

¹⁶² Service statistique du Parquet général, données reçues en mars/avril 2020.

¹⁶³ Service statistique du Parquet général, données reçues en mars/avril 2020.

¹⁶⁴ Rapport annuel de la CRF, 2018.

Étude de cas 7: transactions suspectes et corruption ¹⁶⁵

Une banque locale a détecté, sur la base d'analyses d'alertes générées par un outil de surveillance, une série de transactions suspectes liées à des sociétés enregistrées notamment au Costa Rica, dont le seul bénéficiaire économique était une personne de nationalité uruguayenne.

Tout d'abord, il a été constaté que le comportement transactionnel des sociétés concernées, qui, lors de l'ouverture des comptes, étaient présentées comme des sociétés opérationnelles (conseil, conseil financier, trading), ne correspondait pas à l'utilisation des comptes telle que décrite par le client lors de l'entrée en relation. Au contraire, l'analyse de l'activité des comptes a révélé de nombreux transferts IN/OUT, documentés par des contrats au contenu souvent très vague (conseil) et pas toujours cohérents avec les activités attendues des sociétés.

Deuxièmement, la CRF a effectué une analyse de l'historique des comptes concernés, qui a révélé qu'au moins un des comptes avait été utilisé pour recevoir des fonds d'un compte suisse dont le titulaire aurait été impliqué, selon des sources publiques, dans un scandale de corruption en Amérique latine pour avoir obtenu des pots-de-vin d'un montant de 785 000 dollars en sa qualité de directeur de l'organisme responsable des infrastructures et des transports publics dans ce pays en échange de faveurs de sa part.

Un échange avec les homologues concernés a permis de confirmer les soupçons et d'identifier l'origine des fonds. Les autorités judiciaires du pays en question ont ensuite transmis une commission rogatoire internationale aux autorités judiciaires luxembourgeoises, ce qui a entraîné la saisie des fonds au Luxembourg, qui avaient été précédemment gelés par la CRF.

L'étude de cas ci-dessous, issue des travaux thématiques de la CSSF dans le cadre de son évaluation des risques du sous-secteur de la banque privée (SSRA), illustre un exemple d'exposition des banques privées à la corruption étrangère.

¹⁶⁵ Rapport annuel de la CRF, 2018.

Étude de cas 8: transactions suspectes impliquant la succursale estonienne de la Danske Bank A/S

Contexte

Suite à la publication d'articles de presse faisant état d'un volume important de transactions suspectes impliquant la succursale estonienne de la Danske Bank A/S (Danske Estonia), la CSSF a contacté un certain nombre de banques afin d'obtenir plus d'informations sur (1) les transactions potentielles avec Danske Estonia ; (2) les conclusions tirées par les banques de leur propre enquête sur la surveillance de ces clients et transactions ; et (3) toute action prise ou proposée à la suite de leur enquête. Le but principal de l'intervention de la CSSF était de vérifier si les banques avaient respecté leurs obligations professionnelles et surveillé leurs clients et leurs transactions de manière adéquate. Il a également été demandé aux banques de revoir l'efficacité de leurs processus et procédures afin de s'assurer qu'ils sont adéquats pour détecter des risques similaires à l'avenir.

Les travaux de la CSSF ont montré que (conformément à l'ENR), le secteur bancaire luxembourgeois est exposé aux risques de BC/FT en raison de sa clientèle internationale ainsi que du volume et de la fréquence élevés des flux transfrontaliers.

Constatations et conclusions

Les résultats de l'enquête de la CSSF soulignent qu'en tant que centre financier international jouissant d'un haut degré de stabilité politique, le Luxembourg peut être attrayant pour les clients plus fortunés, y compris ceux dont le patrimoine peut provenir de juridictions à plus haut risque. Ces clients fortunés et à haut risque ouvrent souvent plusieurs comptes dans plusieurs banques et entrent en relation avec ces banques par des intermédiaires. Ils s'adressent souvent aux départements de banque privée des banques, même si leur activité bancaire peut être très transactionnelle, complexe et difficile à évaluer.

Les banques privées doivent avoir une sensibilité pour le risque de BC/FT clairement définie et s'assurer que leur approche basée sur le risque prend en compte tous les facteurs de risque pertinents et les pondère de manière appropriée (en particulier ceux inhérents aux clients et à l'origine géographique des actifs). La sous-évaluation du risque relatif aux clients peut conduire à l'application de mesures de diligence raisonnable et de surveillance insuffisantes, exposant la banque à des sanctions financières et à une mauvaise réputation.

La corruption a été identifiée comme une menace croissante dans le contexte de la pandémie de COVID-19, en particulier en ce qui concerne les programmes de soutien gouvernementaux. De plus amples détails sont fournis dans la section 4 de l'ENR sur les impacts du COVID-19.

5.2.1.4. Trafic de stupéfiants

Selon l'ONUDC¹⁶⁶, le trafic de stupéfiants génère environ 30 % des produits du crime dans le monde et est considéré comme le crime étranger le plus important en termes de BC, avec les infractions fiscales pénales.

Le Luxembourg peut être exposé à cette menace de l'extérieur, à la fois via les flux financiers en provenance de l'étranger et en raison de sa proximité avec des pays dont il est estimé qu'ils ont une activité de trafic de stupéfiants importante, comme l'Allemagne, la France et les Pays-Bas, compte

¹⁶⁶ ONUDC, *Report Estimating Illicit Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*, 2011 ([lien](#)).

tenu de la taille de leurs marchés¹⁶⁷. Les autorités de poursuite ont reçu 102 DEJ relatives au trafic de stupéfiants en 2017-2019, dont 27 sont liés à des faits d'auto-blanchiment, et ont saisi des actifs d'un montant de ~106 000 euros suite à des DEJ pour trafic de stupéfiants sur cette période ¹⁶⁸.

5.2.1.5. Autres infractions étrangères

Un certain nombre d'autres infractions étrangères sont considérées comme présentant une menace élevée de blanchiment de produits au Luxembourg, notamment la participation à des groupes criminels organisés et le racket, la contrefaçon et le piratage de produits, l'exploitation sexuelle, y compris celle des enfants, et la contrebande. Toutes les autres infractions primaires ont été classées comme étant moins importantes en termes de menace de blanchiment des produits de la criminalité étrangère.

Le tableau (ci-dessous) donne un aperçu de l'évaluation de la menace externe pour tous les infractions étrangères, en détaillant la probabilité, la taille et le niveau de menace global pour toutes les menaces.

¹⁶⁷ Voir par exemple, Organized Crime Portfolio, *From Illegal Markets to Legitimate Businesses: The Portfolio of Organized Crime in Europe*, 2015 ([lien](#)).

¹⁶⁸ Service statistique du Parquet général, données reçues en avril 2020.

Tableau 11: Aperçu de l'évaluation de la menace de tous les infractions étrangères

Infraction primaire	Résumé des données/preuves	Vraisemblance/ probabilité	Taille/ produit	Niveau de menace global
Fraude et faux	- La fraude et les faux génèrent environ 10 % des produits du crime dans le monde, et ce chiffre est nettement plus élevé dans certains pays voisins du Luxembourg. - Les autorités de poursuite ont reçu plus de 1 000 DEJ pour fraude et faux entre 2015 et 2019, dont 318 sont liées à des faits d'auto-blanchiment. - La position du Luxembourg en tant que centre de paiements, d'investissements et de cybercriminalité augmente la probabilité que des criminels (au Luxembourg et à l'étranger) commettent des fraudes impliquant des institutions basées au Luxembourg (sciemment ou non), et blanchissent le produit de ces fraudes via le Luxembourg.	Très élevé	Très élevé	Très élevé
Infractions fiscales pénales	- Les infractions fiscales pénales génèrent environ 30 % des produits du produit dans le monde ; dans certains pays voisins du Luxembourg, ce chiffre serait encore plus élevé. En Allemagne, par exemple, la plus grande source de revenus illicites est la fraude fiscale et l'évasion des droits d'accises (44 % du total des produits illicites, soit 80 milliards de dollars en 2007/2008) (ONUUDC). - Les autorités de poursuite ont reçu 265 DEJ sur des infractions fiscales pénales en 2015-2019, dont 100 sont liées à des faits d'auto-blanchiment.	Très élevé	Très élevé	Très élevé
Corruption	- La corruption génère environ 2 % des produits du crime dans le monde (ONUUDC). - Les autorités de poursuite ont reçu 100 DEJ sur la corruption en 2015-2019, dont 63 sont liées à des faits d'auto-blanchiment.	Haut	Très élevé	Très élevé
Trafic de stupéfiants	- Le trafic de stupéfiants génère environ 30 % des produits du crime dans le monde (ONUUDC). - Le Luxembourg peut être exposé à cette menace de l'extérieur, à la fois par le biais de flux financiers en provenance de l'étranger et en raison de sa proximité avec des pays où l'on estime que le trafic de stupéfiants est important, comme l'Allemagne, la France et les Pays-Bas, compte tenu de la taille de leurs marchés. - Les autorités de poursuite ont reçu 176 DEJ sur le trafic de stupéfiants en 2015-2019, dont 44 sont liées à des faits d'auto-blanchiment.	Haut	Haut	Haut
Participation à un groupe criminel organisé & racket	La criminalité organisée (qui comprend également les enlèvements, la piraterie et le commerce illicite des armes) génère globalement environ 9 % du produit du crime dans le monde (ONUUDC).	Moyen	Très élevé	Haut

	Les autorités de poursuite ont reçu 261 DEJ sur la criminalité organisée en 2015-2019.¹⁶⁹		
Contrefaçon et piratage de produits	- Le crime organisé (y compris les 6 infractions primaires LU) génère globalement 5 à 10 % des produits du crime dans le monde (ONUDC). - Les autorités de poursuite ont reçu 14 DEJ sur la contrefaçon et le piratage de produits en 2015-2019, dont 3 sont liées à des faits d'auto-blanchiment.	Moyen	Haut
Contrebande	- Le crime organisé (y compris les 6 infractions primaires LU) génère globalement 5 à 10 % des produits du crime dans le monde (ONUDC). - Les autorités de poursuite ont reçu 4 LBC sur la contrebande en 2015-2019.	Moyen	Haut
L'exploitation sexuelle, y compris celle des enfants	- L'esclavage moderne génère globalement environ 2 % des produits du crime dans le monde (ONUDC). - Les autorités de poursuite ont reçu 173 DEJ sur l'exploitation sexuelle en 2015-2019, dont 5 sont liées à des faits d'auto-blanchiment.	Haut	Moyen
Cybercriminalité	Les autorités de poursuite ont reçu 308 DEJ sur la cybercriminalité en 2015-2019, dont 31 sont liées à des faits d'auto-blanchiment.	Haut	Moyen
Trafic illicite d'armes	- La criminalité organisée (qui comprend également les enlèvements, la piraterie et le commerce illicite d'armes) génère globalement environ 9 % des produits du crime dans le monde (ONUDC). - Les autorités de poursuite ont reçu 21 DEJ sur le trafic illicite d'armes en 2015-2019, dont 3 concernent des cas d'auto-blanchiment.	Moyen	Moyen
Délits d'initiés et manipulation du marché	Les autorités de poursuite ont reçu 13 DEJ sur des délits d'initiés en 2015-2019, dont 2 sont liées à des faits d'auto-blanchiment.	Moyen	Moyen
Vol (simple ou qualifié)	- Le crime organisé (y compris les 6 infractions primaires LU) génère globalement 5 à 10 % des produits du crime dans le monde (ONUDC). - Les autorités de poursuite ont reçu 307 DEJ pour vol ou vol qualifié en 2015-2019, dont 22 sont liées à des faits d'auto-blanchiment.	Moyen	Faible
Traite des êtres humains et trafic illicite de migrants	L'esclavage moderne génère globalement environ 2 % des produits du crime dans le monde (ONUDC).	Faible	Moyen

¹⁶⁹ Note : Les 261 DEJ pour « participation à un groupe criminel organisé et racket » comprennent également d'autres infractions principales, principalement la fraude. Seulement 10 DEJ ne comprennent que la « participation à un groupe criminel organisé et racket ».

Les autorités de poursuite ont reçu 11 DEJ sur la traite des êtres humains en 2015-2019 (aucun n'est lié au BC)			
Trafic illicite de biens volés et autres biens	Les autorités de poursuite ont reçu 86 DEJ sur le trafic illicite de biens volés et d'autres biens en 2015-2019, dont 43 sont liées à des faits d'auto-blanchiment	Faible	Moyen
Infractions pénales contre l'environnement	- Le crime d'acquisition (y compris 6 infractions primaires LU) génère globalement 5 à 10 % des produits du crime dans le monde (ONUDC). - Les autorités de poursuite ont reçu 2 DEJ sur des crimes environnementaux en 2015-2019 (aucun n'est lié à un auto-blanchiment).	Faible	Faible
Extorsion	- Le crime organisé (y compris 6 infractions primaires LU) génère globalement 5 à 10 % des produits du crime dans le monde (ONUDC). - Les autorités de poursuite ont reçu 88 DEJ sur l'extorsion en 2015-2019, dont 5 sont liées à des faits d'auto-blanchiment.	Faible	Faible
Meurtre et blessures corporelles graves	Les autorités de poursuite ont reçu 116 DEJ sur des meurtres en 2015-2019, dont 1 est liée à des faits d'auto-blanchiment.	Faible	Faible
Enlèvement, séquestration et prise d'otages	- La criminalité organisée (qui comprend également les enlèvements, la piraterie et le commerce illicite d'armes) génère globalement environ 9 % des produits du crime dans le monde (ONUDC). - Les autorités de poursuite ont reçu 26 DEJ sur l'enlèvement en 2015-2019, dont 1 est liée à des faits d'auto-blanchiment.	Faible	Faible
Faux monnayage	- Le crime organisé (y compris 6 infractions primaires LU) génère globalement 5 à 10 % des produits du crime dans le monde (ONUDC). - Les autorités de poursuite ont reçu 10 DEJ sur le faux monnayage en 2015-2019, dont 2 sont liées à des faits d'auto-blanchiment.	Faible	Faible
Piraterie	La criminalité organisée (qui comprend également les enlèvements, la piraterie et le commerce illicite d'armes) génère globalement environ 9 % des produits du crime dans le monde (ONUDC).	Faible	Faible

5.2.2. Exposition interne : blanchiment de capitaux provenant d'infractions nationales

Il est estimé que la menace de BC provenant des produits de la criminalité nationale est plus faible (globalement modérée) que celle provenant de la criminalité étrangère. Ceci est dû au faible taux de criminalité au Luxembourg et à la présence limitée du crime organisé. Le *Organised Crime Portfolio* ¹⁷⁰ estime que le revenu global d'un ensemble de marchés illicites (c'est-à-dire le trafic de stupéfiants, la fraude, la contrefaçon, le vol) au Luxembourg est d'environ 161 millions d'euros (soit ~0,4 % du PIB), ce qui est inférieur à celui des pays voisins (France : ~16 milliards d'euros ou 0,8 % du PIB ; Allemagne : ~17 milliards d'euros ou 0,7 % du PIB ; et Belgique : ~2,5 milliards d'euros ou 0,7 % du PIB), et près de la moitié de l'estimation pour l'UE dans son ensemble (soit 0,9 % du PIB en moyenne).

Cependant, la prospérité du Grand-Duché, son économie, son nombre élevé d'institutions internationales et sa localisation centrale en Europe augmentent le niveau de menace pour certaines infractions. La fraude et les faux, le trafic de stupéfiants et le vol (simple ou qualifié) apparaissent comme les trois menaces nationales les plus importantes. Si certaines infractions peuvent être perpétrées dans le pays, il n'en résulte pas nécessairement que leurs produits y sont également blanchis. En effet, ils peuvent être transférés à l'étranger (p.ex. les délits commis par des groupes criminels organisés étrangers, le transfert de biens volés ou de produits hors du Luxembourg). Compte tenu du marché commun, les criminels peuvent facilement traverser la frontière pour se rendre en France, en Allemagne ou en Belgique.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des niveaux de menace et de la justification des principales infractions nationales.

¹⁷⁰ Organised Crime Portfolio, *From Illegal Markets to Legitimate Businesses: The Portfolio of Organized Crime in Europe*, 2015 ([lien](#)).

Tableau 12: Aperçu des niveaux de menace, justification des principales infractions nationales

Infraction primaire	Justification	Vraisemblance/probabilité	Taille/produit	Conséquences/impact	Niveau de menace global
Fraude et faux	La fraude et les faux se présentent sous de nombreuses formes différentes. La position de LU en tant que centre de paiements, d'investissements et de cybercriminalité en Europe l'expose à une proportion plus élevée de fraude (s'applique aux produits nationaux et étrangers). Fréquence relativement élevée de la fraude sous diverses formes (données de la police : +4 000 cas par an).	Haut	Haut	Haut	Haut
Vol (simple ou qualifié)	Nombre relativement élevé de vols (simples ou qualifiés) de biens divers au LU, mais le produit de ces vols est probablement vendu ou blanchi à l'étranger. Perte monétaire/impact sur la réputation relativement moyen.	Haut	Haut	Moyen	Haut
Trafic de stupéfiants	Le trafic de stupéfiants génère 25 à 80 milliards d'euros au niveau mondial, et 9 à 20 millions d'euros au Luxembourg. Consommation de LU égale/légèrement inférieure à la moyenne mondiale. Principalement usage domestique/de détail plutôt que crime organisé. Finance la criminalité organisée et la violence au LU et à l'étranger.	Haut	Faible	Haut	Moyen
Infractions fiscales pénales	La criminalité la plus importante au niveau mondial en termes de produits générés. En LU, petite économie souterraine et évasion fiscale nationale limitée. Impact sur la réputation de LU en cas de scandale.	Moyen	Moyen	Moyen	Moyen
Cybercriminalité	Le Luxembourg est classé 11 ^e pays au monde pour la cyber-sécurité. Les autorités compétentes travaillent main dans la main avec EUROPOL sur les affaires de cybercriminalité. La cybercriminalité peut avoir un impact considérable sur l'économie et la vie des personnes.	Faible	Moyen	Haut	Moyen
Corruption	Faible corruption au sein de LU (c'est-à-dire produits limités pour le BC) Nombre élevé de personnes politiquement exposées (PPE) au Luxembourg en raison de la présence d'institutions européennes (mais toujours faible en nombre absolu). La corruption érode la confiance dans les institutions économiques/politiques.	Faible	Faible	Haut	Moyen

Infraction primaire	Justification	Vraisemblance/probabilité	Taille/produit	Conséquences/impact	Niveau de menace global
Participation à des groupes criminels organisés	GCO européens opérant au Luxembourg (par exemple en France, en Belgique et en Europe de l'Est), mais dont l'activité est moindre en raison de l'étroitesse du marché national.	Faible	Faible	Haut	Moyen
	Les vols (simples ou qualifiés) comme activité principale des GCO (saisis séparément).				
Exploitation sexuelle	Contrairement au proxénétisme, la prostitution n'est pas en soi illégale au LU.	Moyen	Faible	Haut	Moyen
	Crime ayant des conséquences humaines majeures.				
Traite des êtres humains	Marché commun de l'UE (libre circulation des personnes).	Faible	Faible	Haut	Moyen
	Nombre élevé de migrants, de réfugiés et de demandeurs d'asile par rapport à la taille de LU, mais faible en chiffres absolus.				
Extorsion	La prévalence de l'esclavage moderne au LU est l'une des plus faibles au monde.				
	Inclut l'extorsion en ligne, avec des cas importants ces dernières années.	Moyen	Moyen	Faible	Moyen
Délits d'initiés	L'extorsion n'est efficace que si elle est pratiquée par le crime organisé ; mais aucun groupe de racket transnational n'a été identifié dans le LU.				
	Impact humain/social élevé en cas d'extorsion généralisée.				
Contrefaçon et piratage	Grand centre financier, mais activité commerciale limitée (Bourse de Luxembourg) et activité commerciale à faible risque (obligations).	Faible	Moyen	Faible	Faible
	Seuls quelques petits cas ont été signalés au cours des dernières années.				
Contrefaçon et piratage	Distorsion de la concurrence/des marchés, et impact sur la réputation.				
	Des produits en LU bien inférieurs à la moyenne mondiale.	Faible	Très faible	Faible	Faible
Contrefaçon et piratage	Plate-forme logistique européenne - pourrait être un pays de transit pour les marchandises (telles que les cigarettes et les vêtements contrefaits).				
	Impact indirect sur les droits de propriété intellectuelle et sur les commerçants locaux.				

Le Tableau 13 donne un aperçu des principaux points de données utilisés pour l'évaluation du niveau de menace nationale par infraction primaire (auto-blanchiment), au cours de la période 2017-2019, conformément aux sous-sections ci-dessous. N. B. : L'évaluation porte sur un agrégat de la période 2017-2019 afin de tenir compte de la variation d'une année sur l'autre.

Tableau 13: Données clés utilisées pour l'évaluation du niveau de menace intérieure par infraction primaire, 2017-2019.

Infraction préalable	Nouveaux avis (BC par catégorie d'infraction primaire), 2017-2019 ¹⁷¹			Nouvelles poursuites (BC par catégorie), 2017-2019 ¹⁷²		Nouvelles peines (BC, par catégorie), 2017-2019 ¹⁷³		Saisies nationales, 2017-2019	
	Cas, # (dont BC)	Personnes, # (dont BC)	Cas, # (dont BC)	Personnes, # (dont BC)	Peines privatives de liberté ¹⁷⁴ , # (dont BC)	Peines privatives de liberté avec sursis ¹⁷⁵ , # (dont BC)	Nombre total ¹⁷⁶ (dont BC)	Volume total, millions d'euros (dont BC) ¹⁷⁷	
Fraude et faux	7 836 (388)	9 227 (1027)	1 321 (187)	2 010 (315)	158 (35)	298 (78)	53 (16)	~26.1 (~19.3)	
Vol (simple ou qualifié)	49 581 (200)	20 453 (453)	3 433 (154)	4 002 (260)	714 (115)	484 (89)	49 (17)	~2.71 (~1.6)	
Trafic de stupéfiants	1 099 (279)	1 992 (534)	552 (272)	906 (432)	205 (164)	421 (336)	92 (35)	~0.19 (~0.07)	
infractions fiscales pénales	142 (14)	341 (35)	21 (3)	42 (13)	0 (0)	2 (0)	1	~1.1	
Cybercriminalité	703 (9)	345 (16)	16 (4)	20 (4)	0 (0)	0 (0)	2 (1)	~1 (~1)	
Corruption	59 (3)	88 (13)	29 (4)	36 (7)	1 (0)	9 (0)	3 (3)	~65.8 (~65.8)	
Participation à des groupes criminels organisés	139 (33)	453 (160)	55 (21)	153 (55)	15 (9)	17 (7)	7 (6)	~1.1 (~1.1)	
Exploitation sexuelle	371 (5)	456 (6)	103 (5)	122 (10)	11 (2)	78 (5)	0	-	
Traite des êtres humains	201 (14)	428 (62)	8 (1)	15 (3)	2 (1)	18 (5)	1 (1)	-	
Délits d'initiés	5 (0)	11 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0	-	

¹⁷¹ Service statistique du Parquet général, données reçues en août/septembre 2020.

¹⁷² Service statistique du Parquet général, données reçues en août/septembre 2020.

¹⁷³ Service statistique du Parquet général, données reçues en août/septembre 2020.

¹⁷⁴ Sans sursis.

¹⁷⁵ Sursis partiel, sursis total.

¹⁷⁶ Service statistique du Parquet général, données reçues en avril 2020.

¹⁷⁷ Pour le volume total et le volume des BC des saisies nationales, Service statistique du Parquet Général, données reçues en août 2020.

	Nouveaux avis (BC par catégorie d'infraction primaire), 2017-2019 ¹⁷¹		Nouvelles poursuites (BC par catégorie), 2017-2019 ¹⁷²		Nouvelles peines (BC, par catégorie), 2017-2019 ¹⁷³		Saisies nationales, 2017-2019
Contrefaçon et piratage	24 (2)	44 (4)	5 (1)	11 (2)	0 (0)	1 (0)	1 -
Trafic illicite de biens volés et autres biens	627 (125)	1 038 (300)	213 (63)	379 (107)	30 (13)	25 (14)	10 (8) ~4.81 (~4.80)
Meurtre et blessures corporelles graves	1 580 (1)	2 126 (3)	447 (4)	575 (7)	25 (1)	96 (0)	2 ~1.3
Extorsion	457 (9)	427 (22)	61 (4)	132 (11)	15 (2)	15 (5)	3 (1) -

Les sous-sections ci-dessous donnent un aperçu du niveau de menace global pour toutes les infractions primaires nationales.

5.2.2.1. Fraude et faux

La fraude et les faux constituent une menace importante pour le Luxembourg. La probabilité de leur commission et le nombre de produits du crime générés sont élevés, en tenant compte du large éventail d'infractions relevant de la fraude et des faux ¹⁷⁸, et aux chiffres élevés communiqués par la police grand-ducale, les autorités de poursuite et la CRF.

La fraude et les faux sont parmi les infractions primaires nationales les plus importantes, après le trafic de stupéfiants et les vols (simples ou qualifiés). En 2018, la Police grand-ducale a ¹⁷⁹signalé 1366 autres infractions pénales contre les biens, une catégorie qui comprend entre autres les abus de confiance, les escroqueries et tromperies, les infractions financières et les fraudes et faux. Il convient de noter que ces chiffres proviennent des infractions signalées par la population générale à la Police grand-ducale et n'incluent pas nécessairement les cas traités par les unités spécialisées de la Police grand-ducale, qui s'occupent explicitement de la criminalité financière et économique, y compris du BC.

En 2017-2019, 7 836 dossiers de fraude et de faux ont été ouverts, dont 388 cas potentiels de BC. Ces affaires concernaient 9 227 suspects (dont 1 027 pour BC potentiel). Au cours de la même période, 1 321 affaires ont été poursuivies (dont 187 cas potentiels de blanchiment), impliquant 2 010 personnes (dont 315 pour BC potentiel). Elles ont abouti à 158 peines privatives de liberté (dont 35 pour blanchiment) et 53 saisies pour un montant total de 26,1 millions d'euros (dont 16 liées au blanchiment pour un montant total de 19,3 millions d'euros ¹⁸⁰).

Comme souligné ci-dessus, la position du Luxembourg en tant que centre de paiement, d'investissement et de cybercriminalité augmente la probabilité que des criminels (au Luxembourg et à l'étranger) commettent des fraudes impliquant des institutions basées au Luxembourg (sciemment ou involontairement), et blanchissent le produit de ces fraudes via le Luxembourg.

La BCE indique que 74 % des transactions de monnaie électronique de l'UE ont été effectuées au Luxembourg en 2018 ¹⁸¹, ce qui reflète le fait que PayPal et Amazon Payments ont établi leur siège européen dans le pays. En outre, 97 gestionnaires de patrimoine et d'actifs avec 40,6 milliards d'euros d'AsG se sont établis dans le pays ¹⁸², avec de nombreux clients, des activités internationales importantes (55,9 % des AsG proviennent d'activités internationales) et des participations étrangères considérables (41 % des entreprises sont sous contrôle étranger). Bien qu'il soit difficile de déterminer la proportion de fraudeurs basés au Luxembourg qui blanchissent leurs produits au niveau national, il est probable qu'une partie de ces produits tombe sous le coup de l'exposition au blanchiment national.

¹⁷⁸ Fraude à l'encontre des pouvoirs publics (y compris la fraude à la TVA) ; détournement de fonds ; fraude aux prêts ; fraude aux paiements ; fraude à l'assurance ; fraude aux soins de santé ; fraude aux prestations sociales ; fraude aux fournisseurs et aux marchés publics ; escroqueries ; fausse facturation ; fraude à la vente en ligne et sur Internet ; fraude à l'investissement ; falsification d'actifs financiers ; contrefaçon philatélique ; faux passeports, permis de conduire et cartes d'identité ; faux objets d'art ; jeux d'argent illégaux.

¹⁷⁹ Rapport annuel 2018 de la Police grand-ducale ([lien](#)).

¹⁸⁰ Données reçues du Service statistique du Parquet général en août/septembre 2020.

¹⁸¹ BCE, Payment Statistics (rapport complet) ; tableau 7.1 Nombre de paiements par type de service de paiement, chiffres de 2018 ([lien](#)).

¹⁸² Données de la CSSF fournies pour les vulnérabilités sectorielles de l'ENR en 2020.

Les produits déclarés générés par la fraude et la faux, ainsi que la complexité de l'infraction, sont considérables. En 2019, la CRF a transmis 156 produits d'analyse aux autorités de poursuite pour les fraudes et les faux (sur un total de 219 produits d'analyse pour l'ensemble des infractions primaires)¹⁸³.

Enfin, les conséquences économiques de la fraude et des faux pourraient être importantes pour le Luxembourg. Les cas de fraude (p.ex. les scandales d'investissement) pourraient éroder la confiance dans le Grand-Duché et exposer les institutions financières et les entreprises technologiques à une mauvaise réputation. En outre, la fraude et les faux entraînent des pertes économiques directes tant pour les victimes que pour le gouvernement.

La typologie ci-dessous illustre un exemple de tentative de fraude dans une banque privée par le biais d'un conseil externe.

Étude de cas 9: escroquerie à l'investissement pour convaincre des clients de la banque privée d'investir dans des systèmes illicites

Un conseiller frauduleux contacte un client d'une banque privée. Le fraudeur prétend qu'il a été désigné comme constituant d'un *trust* dont la victime potentielle est le bénéficiaire.

Le conseiller frauduleux reconnaît les nombreuses arnaques sur Internet et propose de rencontrer la victime potentielle en personne.

Le conseiller frauduleux assure à la victime potentielle qu'il n'y a pas de frais à payer d'avance et que les frais, le cas échéant, seront déduits directement du montant à verser à la victime potentielle.

Le conseiller frauduleux envoie à la victime potentielle un acte de fiducie d'apparence authentique et un avis de décaissement au nom des clients ciblés. L'acte de fiducie semble être certifié par un notaire. L'avis de décaissement porte le nom et la signature d'un employé qui a récemment quitté son poste.

Comme décrit dans la section sur l'exposition externe, la fraude et les faux ont été identifiés par les organismes nationaux et internationaux comme une menace croissante dans le contexte de la pandémie de COVID-19¹⁸⁴.

5.2.2.2. Vol (simple ou qualifié)

Les cambriolages et les vols domestiques constituent une menace importante pour le Luxembourg. Le nombre d'infractions par habitant est plus élevé que dans les pays pairs et les recettes sont considérées comme élevées par rapport aux autres infractions.

¹⁸³ Il convient de noter que tous les dossiers transmis aux autorités de poursuite par la CRF ne donnent pas nécessairement lieu à de nouveaux avis (les autorités de poursuite peuvent ne pas traiter toutes les transmissions au cours d'une année donnée et/ou décider de ne pas ouvrir d'enquête sur la base des transmissions reçues). De plus, comme expliqué dans la section CRF, en 2017, elle a augmenté sa sélectivité en effectuant une analyse et un « triage » supplémentaires avant de transmettre les dossiers aux autorités de poursuite, ne transmettant que les dossiers qu'elle estime déjà avoir une forte probabilité d'être poursuivis. Il est estimé qu'une forte proportion des cas de fraude transmis par la CRF aux autorités de poursuite avant 2017 concerne en réalité des cas de « tentative de fraude », que les banques sont tenues de signaler à la CRF via une déclaration de soupçon.

¹⁸⁴ Voir par exemple, CSSF, *Circulaire 20/740*, 2020 ([lien](#)) ; EUROPOL, *Pandemic profiteering - How criminals exploit the COVID-19 crisis*, 2020 ([lien](#)) ; et GAFI, *COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing* ([lien](#)).

Parmi un large éventail de statistiques, les vols (simples ou qualifiés) représentent l'infraction primaire domestique la plus importante au Luxembourg, prédominant plus fortement que dans les pays pairs. La Police grand-ducale¹⁸⁵ a signalé 2 568 vols liés à des véhicules, 3 667 effractions et cambriolages de maisons¹⁸⁶ et 10 422 autres vols en 2018. Bien qu'élevé, le nombre d'infractions et de tentatives est resté stable depuis 2013. En 2017-19, les autorités de poursuite ont ouvert 49 581 nouveaux dossiers impliquant 20 453 personnes (dont 200 nouveaux dossiers impliquant 453 personnes pour BC potentiel). Au cours de la même période, les autorités de poursuite ont décidé de poursuivre 3 433 affaires impliquant 4 002 personnes (dont 154 affaires de BC impliquant 260 personnes), ce qui a conduit à 714 peines privatives de liberté (dont 115 pour BC)¹⁸⁷. Les chiffres d'Eurostat indiquent que le nombre de vols (simples ou qualifiés) par habitant est plus élevé au Luxembourg que dans les autres pays européens (22,8 pour 1 000 habitants contre 19,9 pour la moyenne européenne)¹⁸⁸.

Les groupes criminels organisés étrangers et les criminels individuels cibleraient le Luxembourg en raison de sa prospérité et sa proximité avec trois frontières. En effet, le Luxembourg a le PIB par habitant le plus élevé de l'UE, à savoir plus de 2,5 fois la moyenne européenne en 2018¹⁸⁹. Les autorités judiciaires relèvent la facilité de fuir des scènes de crime, en raison de la proximité du Grand-Duché avec les frontières française, belge et allemande. D'après l'expérience des autorités judiciaires et de la police, les auteurs étrangers qui ciblent le Luxembourg pour des vols (simples ou qualifiés) proviennent de divers endroits, notamment de la région frontalière, mais aussi d'Europe de l'Est. Les crimes ont visé un large éventail de biens, notamment des voitures, des bicyclettes, des bijoux, des équipements hospitaliers et des matériaux de chantier. Par exemple, *Organised Crime Portfolio* estime que les revenus des vols de biens au Luxembourg s'élèvent à 1,9 ¹⁹⁰million d'euros, ce qui est plus élevé en termes absolus que les estimations pour le Portugal, l'Irlande ou la Grèce.

Étant donné que les biens volés sont souvent transportés à l'étranger pour y être revendus (comme c'est souvent le cas pour les produits du crime), on estime que les produits du BC ne restent généralement pas au Luxembourg. Cela se reflète dans le nombre relativement faible de transmissions aux autorités de poursuite et de saisies d'actifs. En 2019, la CRF a transmis 3 produits d'analyse aux autorités de poursuite pour des vols (simples ou qualifiés) (sur un total de 219 produits d'analyse toutes infractions primaires confondues)¹⁹¹. En outre, les autorités de poursuite ont saisi des avoirs blanchis pour des crimes nationaux d'une valeur d'environ 2,7 millions d'euros en 2017-2019.

Les conséquences des vols (simples ou qualifiés) concernent principalement la perte monétaire des objets. Si les préjudices physiques et émotionnels sont difficiles à évaluer, il est estimé qu'ils sont limités. Les vols (simples ou qualifiés) peuvent être accompagnés d'une certaine violence ; la Police grand-ducale a recensé 412 vols avec violence en 2018 ¹⁹². Par ailleurs, les vols (simples ou qualifiés) sont susceptibles de contribuer à un sentiment d'insécurité au sein de la population.

¹⁸⁵ Rapport annuel 2018 de la Police grand-ducale ([lien](#)).

¹⁸⁶ Ce chiffre concerne toute tentative ou infraction d'effraction d'un bien, qu'il y ait eu ou non vol de biens.

¹⁸⁷ Données reçues du Service statistique du Parquet général en août/septembre 2020.

¹⁸⁸ Eurostat, *tableaux sur la criminalité et la justice pénale*, 2017 ([lien](#)).

¹⁸⁹ Eurostat, PIB par habitant, consommation par habitant et indices du niveau des prix ([lien](#)).

¹⁹⁰ *Organized Crime Portfolio, From Illegal Markets to Legitimate Businesses: The Portfolio of Organized Crime in Europe*, 2015 ([lien](#)).

¹⁹¹ Rapport annuel de la CRF, 2018.

¹⁹² Rapport annuel de la Police grand-ducale 2019 ([lien](#)).

5.2.2.3. Trafic de stupéfiants

Si l'importance des produits est faible par rapport à d'autres menaces, la consommation de drogues est moyenne par rapport à d'autres pays, et l'impact humain et social est élevé.

Europol ¹⁹³ estime que les ventes de stupéfiants au Luxembourg représentent moins de 0,1 % du PIB. La consommation de stupéfiants au Luxembourg est conforme à la moyenne mondiale. Selon l'ONUDC, la consommation d'ecstasy (0,48 %) est conforme à la moyenne mondiale (0,50 %), tandis que la consommation de cannabis est légèrement supérieure (5,20 % pour une moyenne mondiale de 4,47 %) ¹⁹⁴.

Le trafic de stupéfiants au Luxembourg repose principalement sur le « deal de rue » de stupéfiants importés des pays voisins plutôt que sur de grands groupes criminels organisés qui importent ou produisent des stupéfiants pour la revente locale. La plupart des infractions enregistrées concernent la possession et la consommation de stupéfiants plutôt que le trafic. Le niveau de criminalité est globalement similaire à celui des pays voisins. La Police grand-ducale a signalé 4 238 ¹⁹⁵ infractions et tentatives en matière de stupéfiants en 2017 (12 % de toutes les infractions enregistrées, contre 7 % en Irlande ¹⁹⁶ et 17 % en Belgique ¹⁹⁷), en baisse par rapport aux 4 675 infractions et tentatives en matière de stupéfiants en 2015 (20 % de toutes les infractions et tentatives enregistrées). En 2017-19, les autorités de poursuite ont ouvert 1 099 dossiers de trafic de stupéfiants (dont 279 affaires potentielles de BC) concernant 1 992 personnes (dont 534 pour BC potentiel). Dans la même période, les autorités de poursuite ont décidé de poursuivre 552 affaires (dont 272 affaires pour BC) impliquant 906 personnes (dont 432 pour BC), ce qui a conduit à 205 peines privatives de liberté (dont 164 pour BC) ¹⁹⁸.

Bien qu'il soit estimé que les produits du crime générés au Luxembourg sont moins élevés que dans d'autres juridictions, le niveau des produits criminels et la proximité de pays où ces produits sont importants augmentent le niveau de menace du BC. Les produits générés par le trafic de stupéfiants au Luxembourg sont estimés entre 9 ¹⁹⁹ et 20 millions d'euros ²⁰⁰ par an (soit environ 30 euros par résident par an), ce qui est inférieur aux produits estimés entre 28 ²⁰¹ et 80 milliards d'euros ²⁰² par an en Europe (soit environ 55 EUR par résident par an ²⁰³). La CRF a transmis trois affaires de trafic de stupéfiants aux autorités de poursuite en 2019, et a enregistré 1 572 SAR et STR pour trafic de stupéfiants en 2019 ²⁰⁴. En 2017-2019, les autorités de poursuite ont saisi ~0,2 million d'euros dans des affaires de trafic de stupéfiants nationales, dont 66 400 euros étaient liés au BC. Il devient

¹⁹³ Base de données Eurostat.

¹⁹⁴ Base de données statistiques de l'ONUDC, *Drug Use and Health Consequences, Annual prevalence for adults (15-64 years old) for "Ecstasy Type Substances" and "Cannabis"* (données du Luxembourg depuis 2010) ([lien](#)).

¹⁹⁵ Rapport annuel de la Police grand-ducale 2019 ([lien](#)).

¹⁹⁶ Irlande, *National Risk Assessment for Ireland, Money Laundering and Terrorist Financing*, 2015 ([lien](#)).

¹⁹⁷ Police fédérale belge, Rapport annuel 2017 ([lien](#)).

¹⁹⁸ Service statistique du Parquet général, données reçues en août/septembre 2020.

¹⁹⁹ Organized Crime Portfolio, *Illicit Revenues and Criminal Investments in Europe*, 2015 ([lien](#)).

²⁰⁰ STATEC, *Regards sur l'impact de l'économie illégale sur l'économie luxembourgeoise*, 2014.

²⁰¹ Organized Crime Portfolio, *From Illegal Markets to Legitimate Businesses: The Portfolio of Organized Crime in Europe*, 2015 ([lien](#)).

²⁰² ONUDC, *Report Estimating Illicit Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*, 2011 ([lien](#)).

²⁰³ ~55 euros par résident en utilisant les estimations de l'OCP pour l'ensemble de l'UE (28 milliards d'euros) ; l'étude de l'OCP estime les recettes à ~7 milliards d'euros dans les trois pays voisins du Luxembourg (France, Allemagne, Belgique), ce qui représente ~44 euros par résident.

²⁰⁴ Il convient de noter que les affaires transmises par la CRF aux autorités de poursuite, ainsi que les déclarations de soupçon, peuvent concerner des activités de BC nationales et étrangères ; il convient également de noter que les estimations annuelles des produits du trafic de stupéfiants mentionnées au paragraphe précédent sont des estimations basées sur des données moyennes annuelles provenant de sources citées, et non l'estimation pour une année spécifique.

toutefois de plus en plus difficile de détecter les montants générés par le trafic de stupéfiants avec l'émergence de nouvelles méthodes (p.ex. les plateformes du *Dark Web*). La situation centrale du Luxembourg et son rôle croissant dans la logistique²⁰⁵ peuvent également constituer une menace, car il est possible qu'une partie du trafic de stupéfiants transite par le Luxembourg. Alors que les produits du trafic de stupéfiants nationaux sont susceptibles d'être blanchis dans le pays et dans les pays voisins (en raison de la nature du trafic de rue), les produits du trafic de stupéfiants transitant par le Luxembourg (une activité de criminalité organisée) sont susceptibles d'être blanchis à l'étranger.

Le trafic de stupéfiants a un coût humain et social important. Il entraîne la dépendance et la mort, et finance le crime organisé. L'Institut luxembourgeois de la santé a recensé 5 846 « usagers de stupéfiants enregistrés problématiques » (~1 % de la population) et cinq décès en 2016 (0,9 décès pour 100 000 personnes âgées de 15 à 64 ans, contre 5,9 en 2000).²⁰⁶ Ce chiffre est légèrement inférieur à la moyenne européenne de 2,3 (avec un total de 7 585 décès dus à la drogue en Europe en 2017²⁰⁷). Enfin, la lutte contre le trafic de stupéfiants est une priorité des autorités répressives nationales, des ressources importantes étant allouées à cette infraction.

5.2.2.4. Infractions fiscales pénales

Si des infractions fiscales pénales nationales sont commises au Luxembourg, la menace est considérée comme moins importante que pour d'autres pays, en raison du système fiscal du Grand-Duché, de sa faible économie souterraine²⁰⁸ et du nombre limité d'infractions enregistrées.

Les entreprises et les particuliers nationaux ont tendance à payer leurs impôts grâce à un régime fiscal peu complexe, facile à mettre en œuvre et à un impôt sur les sociétés relativement faible. Le Grand-Duché est classé 21e sur 190 pays pour la complexité de son régime fiscal²⁰⁹; l'entreprise moyenne paie le taux d'imposition et de cotisation le plus bas de l'UE (20,5 % contre 39,6 % en moyenne) et prend le troisième délai le plus court de l'UE afin de se conformer aux obligations fiscales (55 heures contre 161 heures en moyenne). Selon l'indice de compétitivité mondiale du Forum économique mondial, le Luxembourg se classe également au quatrième rang sur 137 pays pour ce qui est de la réduction des distorsions de concurrence dues aux impôts et aux subventions²¹⁰. Ces dernières années, le Luxembourg a adhéré à une série d'accords internationaux et d'initiatives d'échanges d'informations fiscales²¹¹. Par exemple, le Grand-Duché a introduit une législation visant à mettre en œuvre la Norme commune de déclaration (NCD) de l'OCDE pour l'échange automatique d'informations financières. Le Luxembourg participe aussi activement à l'initiative de l'OCDE sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) et a promulgué une législation pour répondre à l'Action 13 du projet BEPS, relative à la déclaration pays par pays. L'échange automatique d'informations devrait contribuer de manière significative à la prévention *ex ante* et à la réduction du nombre de cas d'infractions fiscales transmises aux autorités de poursuite (et/ou faisant l'objet d'une CRI – Commission Rogatoire Internationale).

²⁰⁵ Luxembourg Trade & Invest, *Logistics Hub Luxembourg*, 2017 ([lien](#)).

²⁰⁶ Institut luxembourgeois de la santé, *Rapport national sur les drogues*, 2017 ([lien](#)).

²⁰⁷ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), *Statistical Bulletin 2017 — overdose deaths* ([lien](#)).

²⁰⁸ Activité économique illicite existant parallèlement à l'économie officielle d'un pays, par exemple les transactions sur le marché noir et le travail non déclaré.

²⁰⁹ PWC & Banque mondiale, *Paying Taxes*, 2018 ([lien](#)).

²¹⁰ Forum économique mondial, *The Global Competitiveness Index*, 2019 ([lien](#)).

²¹¹ Pour plus de détails, voir la section Détection (ACD).

Les données de l'administration des contributions directes du Luxembourg montrent des recettes fiscales globalement stables, avec des montants restant à percevoir (qui génèrent des intérêts associés et d'autres coûts pour les payeurs en retard) et des sanctions pour retard de paiement dans certaines circonstances. Les recettes fiscales directes globales (10,6 milliards d'euros en 2019) se répartissent approximativement entre les personnes physiques (~58 %, ~5,9 milliards d'euros) et les personnes morales (~42 %, ~7,4 milliards d'euros)²¹². Pour les particuliers, 94 % des travailleurs actifs de 2019, soit 443 718 personnes, sont des salariés²¹³. Les impôts sur les salaires sont collectés tout au long de l'année via une retenue auprès des employeurs (« retenue d'impôt sur les traitements et salaires »), ce qui contribue encore à réduire la probabilité de fraude ou d'évasion.

En ce qui concerne les personnes physiques et morales, les impôts impayés (à percevoir ; « solde général ») s'élevaient à environ 1,7 milliard d'euros en décembre 2019, dont 17,8 % n'étaient pas encore dus ou étaient encore dans les délais légaux et/ou acceptables pour l'ACD, 57,9 % étaient effectivement classés comme « dus » et seulement 24,3 % étaient classés comme « soumis à contrainte ». Les payeurs tardifs peuvent être soumis au paiement d'intérêts de retard²¹⁴ (26 millions d'euros en 2019), ainsi qu'à des amendes et des sanctions pour retard/non-paiement²¹⁵ (9,9 millions d'euros en 2017). En 2016-2017, le Luxembourg a mené une « régularisation » fiscale de 2 ans (dite d'amnistie fiscale) permettant aux contribuables de divulguer volontairement des déclarations fiscales complètes et correctives, en échange d'une exemption de poursuites pour infractions fiscales pénales sur la base des déclarations correctives soumises et du paiement d'une surtaxe supplémentaire. Cela a entraîné des recettes supplémentaires de ~54,5 millions d'euros (~1 % des recettes fiscales totales pour les personnes physiques, ou 0,6 % des recettes fiscales totales).²¹⁶

La faible économie souterraine (estimée) du Luxembourg semble contribuer à limiter la menace des infractions fiscales pénales au niveau national, ce qui est également conforté par le faible nombre d'infractions au niveau national. En effet, l'*Institute for Economic Affairs* estime que l'économie souterraine représente environ 10 % du revenu national (comme en Suisse, mais nettement moins que la moyenne mondiale de 33 %)²¹⁷. Cela explique pourquoi la fraude fiscale intérieure (0,9 % du PIB) est estimée inférieure à celle de la plupart des 38 autres pays de l'OCDE²¹⁸ (p.ex. 1 % à 1,1 % en Allemagne, en France et en Belgique). En 2017-2019, les autorités de poursuite ont ouvert 142 nouveaux dossiers d'infraction fiscale pour enquête (dont 14 dossiers potentiels de BC). Ces affaires concernaient 341 suspects, dont 35 étaient liés à des BC potentiels. Les autorités de poursuite ont décidé de poursuivre 21 affaires, impliquant 42 personnes (dont 3 affaires impliquant 13 personnes pour BC). Dans le même temps, il n'y a pas eu de condamnation pour blanchiment du produit d'infractions fiscales pénales²¹⁹. Il convient de noter qu'en janvier 2017, le Luxembourg a ajouté la fraude fiscale aggravée et l'escroquerie fiscale à la liste des infractions primaires au BC²²⁰, ce qui contribue à réduire la probabilité de leur commission.

²¹² Données fournies par l'ACD en juin 2020.

²¹³ STATEC, Emploi, chômage et taux de chômage par mois (données désaisonnalisées) 1995-2020.

²¹⁴ Intérêts de retard, données fournies par l'ACD en juin 2020.

²¹⁵ Amendes, astreintes et recettes analogues (y compris "majoration" de la "régularisation" fiscale) ; données ACD.

²¹⁶ Sur la base d'un total de ~8,5 milliards d'euros d'impôts directs perçus, dont ~5 milliards d'euros sur les personnes physiques. Tous les points de données dans le pack de données fourni par l'ACD le 04/07/2018.

²¹⁷ Institute for Economic Affairs, *The Shadow Economy*, 2013 ([lien](#)).

²¹⁸ Groupe CESifo, *Size and Development of Tax Evasion in 38 OECD Countries*, 2012.

²¹⁹ Service statistique du Parquet général, données reçues en août/septembre 2020.

²²⁰ Si la fraude fiscale aggravée a été ajoutée comme nouvelle infraction, la fraude fiscale était déjà criminalisée avant 2017. Avec la loi du 23 décembre 2016 mettant en œuvre la réforme fiscale de 2017, la législation a été renforcée et les deux infractions constituent désormais également une infraction préalable au BC. Voir la section sur les poursuites pour plus de détails, y compris les lois prévoyant les infractions fiscales pénales.

Bien qu'historiquement plus faibles que dans d'autres pays, les produits de l'évasion fiscale nationale sont encore importants, la criminalité fiscale étant estimée être l'une des catégories d'infractions les plus courantes dans la plupart des pays (selon les estimations, elle pourrait représenter jusqu'à 30 % des produits de la criminalité mondiale²²¹). Les autorités de poursuite ont saisi des avoirs provenant d'affaires de fraude fiscale intérieure pour un montant de ~1,1 million d'euros en 2017-2019²²². Les produits de la fraude fiscale nationale sont susceptibles d'être blanchis à la fois dans le pays (p.ex. par des paiements en espèces pour des activités de l'économie parallèle et des achats au détail) et à l'étranger.

Il est important de noter que les scandales fiscaux sont un sujet sensible pour le Luxembourg en raison de l'importance de son centre financier. Le 14 mai 2020, la Commission européenne a lancé des actions en justice contre le Luxembourg au sujet des lois visant à prévenir le BC et l'évasion fiscale. À l'instar de la majorité des États membres de l'UE, le Luxembourg est accusé de ne pas avoir transposé les nouvelles règles européennes qui sont entrées en vigueur cette année²²³. Cette surveillance accrue pourrait avoir des conséquences sur la réputation du Luxembourg, compte tenu notamment de sa stature de centre financier international.

Il convient également de noter que l'évasion fiscale nationale peut représenter un coût d'opportunité dû à la perte de recettes fiscales pour l'État et au non-financement des services publics qui en résulte.

5.2.2.5. Cybercriminalité

La cybercriminalité est considérée comme une menace importante pour le Luxembourg. Bien que la probabilité soit faible, étant donné l'investissement important dans la cyber-sécurité, ce qui place le pays au 11^e rang mondial en matière de cyber-sécurité²²⁴, les violations potentielles des données peuvent avoir des conséquences majeures sur la protection, la confidentialité et la disponibilité des données, avec des coûts sociaux et économiques importants.

Les acteurs publics et privés ont considérablement investi dans la cyber-infrastructure et la connectivité du Luxembourg, en construisant un important réseau d'information qui relie le Luxembourg aux principaux pôles européens de l'économie numérique. Parallèlement à cet investissement, le Luxembourg a développé une conscience croissante des risques associés. Ainsi, une stratégie nationale de cyber-sécurité a été élaborée en 2012, mise à jour en 2015 et à nouveau en 2018. Conjointement à cette stratégie, un conseil de cyber-sécurité et un centre de compétences en cyber-sécurité ont été mis en place au sein du gouvernement. En outre, le Luxembourg a fait de la recherche liée à la cyber-sécurité une priorité nationale, avec 250 chercheurs spécialisés dans le domaine, au sein du Centre interdisciplinaire pour la sécurité, la fiabilité et la confiance de l'Université du Luxembourg. Le Service de police judiciaire du Luxembourg dispose d'une unité distincte chargée de la cybercriminalité, qui travaille spécifiquement sur les affaires de cybercriminalité, en étroite collaboration avec d'autres unités, notamment celles chargées de la criminalité économique et financière et du trafic de stupéfiants, ceci en raison de l'étroite association de la cybercriminalité à d'autres types de criminalité. Il convient également de noter que l'unité coopère avec EUROPOL.

En 2019, la CRF a signalé 517 déclarations de soupçons en matière de cybercriminalité, et a ordonné des procédures de gel dans trois cas pour un montant total de 65 607,61 d'euros. La CRF a transmis sept dossiers aux autorités de poursuite en 2019. En 2017-2019, les autorités de poursuite ont ouvert 703 nouveaux dossiers (dont 9 pour BC potentiel) pour enquête, impliquant 345 suspects (dont 16

²²¹ ONUDC, *Report Estimating Illicit Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*, 2011 ([lien](#)).

²²² Service statistique du Parquet général, données reçues en août 2020.

²²³ Reuters, mai 2020 ([lien](#)).

²²⁴ ITU 2019, *Global Cybersecurity Index*, basé sur les piliers juridique, technique, organisation, renforcement des capacités et coopération.

pour BC potentiel). Au cours de la même période, les autorités de poursuite ont décidé de poursuivre 16 affaires (dont 4 pour BC), impliquant 20 personnes (dont 4 pour BC). Bien que le nombre d'activités suspectes soit faible par rapport aux autres risques, les violations potentielles de données ont des conséquences majeures sur la protection, la confidentialité et la disponibilité des données. L'utilisation de données obtenues de manière illicite (comme les mots de passe) peut causer des dommages humains importants, notamment l'usurpation d'identité. En outre, l'utilisation de *ransomware* peut avoir un impact important sur l'économie, par exemple en entraînant l'arrêt des systèmes centraux des banques et des hôpitaux.

Il est important de noter que la cybercriminalité et les risques associés à la cyber-sécurité ont augmenté depuis l'apparition de la pandémie de COVID-19 et l'imposition de mesures de confinement, ce qui a stimulé la demande de communication, d'information et d'approvisionnement par des canaux en ligne. Les criminels utilisent des campagnes de *phishing* et de *ransomware* (comme celles qui figurent dans les études de cas ci-dessous) pour exploiter la crise actuelle et capitaliser sur les angoisses et les craintes de leurs victimes²²⁵. Le rapport sur les typologies COVID-19 de la CRF souligne que le travail à domicile crée de nouveaux risques, car les criminels peuvent exploiter les failles de sécurité pour obtenir des documents confidentiels, qui sont ensuite utilisés dans des fraudes sophistiquées²²⁶. De plus amples détails sont fournis dans la section 4 de l'ENR sur les impacts de COVID-19.

5.2.2.6. Corruption

Le niveau de la criminalité intérieure est considéré comme relativement faible au Luxembourg. *Transparency International* classe le pays au neuvième rang²²⁷ sur 180 dans son indice de perception de la corruption (avec l'Allemagne), et la Banque mondiale classe le Luxembourg dans les 3 % supérieurs au niveau mondial dans son indice de contrôle de la corruption²²⁸. En outre, la Convention anti-corruption de l'OCDE de 1997, la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe de 1999 (STE n° 173), la Convention des Nations unies sur la criminalité transnationale organisée de 2000 et la Convention des Nations unies contre la corruption de 2003 ont toutes été transposées en droit national entre 2001 et 2007.

Les produits de la corruption générés au Luxembourg sont également jugés faibles. En effet, les autorités de poursuite n'ont enregistré que trois saisies d'un dossier de corruption domestique en 2017-19. La CRF a transmis trois dossiers aux autorités de poursuite en 2019. Le Grand-Duché a une économie globalement de petite taille, ce qui rend la corruption dans les marchés publics éventuellement moins intéressante (p.ex. les dépenses des administrations publiques représentaient 42 % du PIB en 2017²²⁹). Le Luxembourg n'est pas non plus un grand bénéficiaire de fonds européens : en 2018, il était le 18^{ème} plus grand bénéficiaire de l'UE des 28 avec 2 milliards d'euros²³⁰. Outre la transparence élevée observée, ceci explique pourquoi seulement 16 infractions et tentatives de détournements de fonds (publics) ont été dénoncées par la population générale à la Police grand-ducale en 2016-17²³¹. Les auteurs sont également plus susceptibles d'agir individuellement plutôt que dans des groupes criminels organisés. Au cours de la période 2017-2019, 59 affaires de corruption ont été ouvertes, dont 3 affaires potentielles de BC. Ces affaires impliquent 88 suspects, dont 13 liés à un

²²⁵ EUROPOL, *Catching the virus: cybercrime, disinformation and the COVID-19 pandemic*, 2020 ([lien](#)).

²²⁶ CRF, *Typologies COVID-19*, 2020 ([lien](#)).

²²⁷ Transparency International, *Corruption Perception Index*, 2019 ([lien](#)).

²²⁸ World Bank, *Data Bank: Worldwide Governance Indicators, Control of Corruption*, 2018 ([lien](#)).

²²⁹ OCDE, *General government spending, Total, % of GDP*, 2017 ([lien](#)).

²³⁰ Commission européenne, *Dépenses et recettes de l'UE 2014-2020* (dépenses totales 2016) ([lien](#)).

²³¹ Rapport annuel 2017 de la Police grand-ducale ([lien](#)) ; « détournements ».

BC potentiel. Au cours de la même période, les autorités de poursuite ont décidé de poursuivre 29 affaires (dont 4 pour BC) impliquant 36 personnes (dont 7 pour BC).

Cependant, la présence significative d'organisations internationales au Luxembourg²³² et son rôle dans l'économie nationale augmentent l'exposition à ce type de criminalité, avec des coûts sociaux et de réputation importants. La corruption telle qu'elle apparaît dans les indices publics et dans les chiffres des autorités de poursuite et de la CRF, comme décrit ci-dessus, reflète principalement la corruption traditionnelle de bas niveau. Le nombre élevé de PPE résidant ou travaillant au Luxembourg (p.ex. celles qui travaillent dans les institutions européennes ou d'autres organisations multilatérales basées dans le pays) pourrait faire l'objet d'abus à des fins de BC et augmenter le niveau de menace. De tels événements réduiraient la confiance dans les institutions européennes et auraient également un impact majeur sur la réputation du pays. La corruption pourrait entraîner une érosion de la confiance dans les institutions économiques et politiques et augmenter le coût des affaires²³³. De plus, les organisations multilatérales et autres organisations internationales basées au Luxembourg (qui font augmenter le nombre de PPE résidant ou travaillant localement) pourraient étendre cet impact de manière significative au-delà du Luxembourg.

Comme indiqué dans la section sur l'exposition externe, la corruption est considérée comme une menace croissante dans le contexte de la pandémie de COVID-19, notamment en ce qui concerne les programmes de soutien gouvernementaux. De plus amples détails sont fournis dans la section 4 de l'ENR sur les impacts du COVID-19.

5.2.2.7. Participation à un groupe criminel organisé et racket

Le niveau national de la criminalité organisée est considéré comme relativement faible au Luxembourg. Aucun des principaux groupes criminels européens n'a été estimé opérer au Luxembourg²³⁴. Néanmoins, les autorités judiciaires rapportent que des groupes criminels organisés ciblent parfois le Grand-Duché, notamment pour des vols à main armée, des vols et des cambriolages. Toutefois, étant donné que le marché luxembourgeois est relativement petit, la probabilité d'un passage à l'acte peut être évaluée comme étant relativement faible. Ceci est en accord avec les chiffres des autorités de poursuite. En 2017-2019, 139 dossiers ont été ouverts, dont 33 dossiers pour BC potentiel. Ces dossiers concernent 453 suspects, dont 160 pour BC potentiel. Au cours de la même période, les autorités de poursuite ont décidé de poursuivre 55 affaires (dont 21 pour BC potentiel), impliquant 153 suspects, (dont 55 pour BC potentiel). Bien que la criminalité organisée ne soit que peu présente au Luxembourg, elle peut favoriser la violence, les perturbations sociales et l'augmentation du coût de la vie.

Les produits de la criminalité organisée au Luxembourg sont difficiles à estimer mais pourraient être relativement plus importants. L'ONUDC estime que le crime organisé génère 9 % des produits de la criminalité dans le monde²³⁵ - au Luxembourg, ce chiffre est probablement beaucoup plus faible. En 2017-2019, les autorités de poursuite ont enregistré ~1,1 million d'euros de saisies pour des affaires nationales. La CRF n'a transmis que deux dossiers aux autorités de poursuite en 2019.

²³² Voir par exemple : Le portail officiel du Grand-Duché de Luxembourg, *Luxembourg, siège des institutions européennes* ([lien](#)).

²³³ Forum économique mondial, *Global Agenda-Council on Anti-Corruption*, 2012.

²³⁴ Organised Crime Portfolio, *Des marchés illégaux aux entreprises légitimes : Le portefeuille de la criminalité organisée en Europe*, 2015 ([lien](#)).

²³⁵ ONUDC, *Rapport d'estimation des flux illicites résultant du trafic de drogue et d'autres crimes transnationaux organisés*, 2011 ([lien](#)).

5.2.2.8. Contrefaçon et piratage de produits

Le rôle du Luxembourg en tant qu'importante plateforme logistique de l'UE ²³⁶ l'expose au transit de produits contrefaits. Le pays dispose de la sixième plus grande plateforme de fret aérien en Europe, d'un port franc, d'un important fret ferroviaire, d'un terminal multimodal à Bettembourg/Dudelange, d'un parc logistique et d'un nombre élevé de chauffeurs routiers traversant le pays chaque jour. Les autorités judiciaires signalent que certaines marchandises contrefaites en transit ont été saisies (p.ex. des cigarettes contrefaites provenant d'Europe de l'Est et des vêtements contrefaits provenant d'Asie du Sud-Est). Les autorités judiciaires déclarent qu'il est souvent difficile d'identifier les personnes à l'origine de ces délits. Cela se reflète dans les faibles chiffres rapportés par les autorités de poursuite (à savoir 24 nouveaux cas d'enquête en 2017-2019, dont 2 pour BC potentiel, impliquant 44 personnes, dont 4 pour BC potentiel, et 11 personnes poursuivies, dont deux pour BC sur la même période).

Les recettes de la contrefaçon et du piratage de produits sont importantes d'après les données disponibles. Par exemple, une étude estime que cette infraction génère environ 42 milliards d'euros par an²³⁷ dans l'UE ; une autre attribue ~10 milliards de dollars à la valeur commerciale des logiciels sans licence dans l'UE ²³⁸, qui est un type de contrefaçon/piratage de produits. Au Luxembourg, les revenus de la contrefaçon sont également importants (63 millions d'euros par an, ~0,1 % du PIB), mais inférieurs à la moyenne mondiale (0,3 %) ²³⁹. Le piratage de logiciels est également moins répandu au Luxembourg que dans d'autres pays : La valeur commerciale des logiciels sans licence utilisés est estimée à 20 millions de dollars en 2017, ce qui représente une part de logiciels sans licence sur le total des logiciels utilisés de 17 % contre 37 % en moyenne mondiale ²⁴⁰. Les flux de produits sont un mélange de flux en espèces, physiques et financiers. Bien que le nombre de STR (deux) et de SAR (sept) signalés par la CRF en 2019 soit faible, de nombreuses STR électroniques (6 336) et SAR électroniques (377) ont été déposées par des entités déclarantes actives dans un environnement en ligne. Les autorités de poursuite ont signalé une saisie en 2017-2019 pour des délits nationaux de contrefaçon.

Les conséquences économiques et sociales sont importantes. La contrefaçon et le piratage de produits ont un impact indirect sur les droits de propriété intellectuelle, qui sont d'une importance fondamentale pour une économie avancée et innovante. En outre, les commerçants locaux (p.ex. les détaillants de vêtements) peuvent subir des pertes de revenus et, conséquemment, le gouvernement perd des recettes fiscales. Au niveau mondial, les produits contrefaits peuvent également être liés à l'exploitation du travail (des enfants). Certains produits contrefaits (en particulier les médicaments) comportent des risques pour la santé et la sécurité des consommateurs, en raison de leur qualité souvent inférieure.

La contrefaçon et le piratage de produits ont été identifiés comme des menaces croissantes dans le contexte de la pandémie COVID-19, notamment en ce qui concerne les médicaments et d'autres biens. De plus amples détails sont fournis dans la section 4 de l'ENR sur les impacts de COVID-19.

5.2.2.9. L'exploitation sexuelle, y compris celle des enfants

La prévalence de la prostitution et le nombre relativement élevé d'infractions domestiques signalées indiquent que la probabilité de cette infraction n'est pas négligeable. La prostitution au Grand-Duché n'est pas illégale, mais le proxénétisme l'est, tout comme les activités associées à la prostitution

²³⁶ Luxembourg Trade & Invest, *Logistics Hub Luxembourg*, 2017 ([lien](#)).

²³⁷ *Organised Crime Portfolio, From Illegal Markets to Legitimate Businesses: The Portfolio of Organized Crime in Europe*, 2015 ([lien](#)).

²³⁸ BSA The Software Alliance, *BSA Global Software Survey*, 2018 ([lien](#)).

²³⁹ *Organized Crime Portfolio, From Illegal Markets to Legitimate Businesses: The Portfolio of Organized Crime in Europe*, 2015 ([lien](#)).

²⁴⁰ BSA The Software Alliance, *BSA Global Software Survey*, 2018 ([lien](#)).

organisée, telles que le fait de tirer profit de la prostitution (exploitation de maisons closes et de réseaux de prostitution) ou de l'aider. En outre, l'exploitation de personnes en détresse en les payant pour des rapports sexuels est illégale. Une étude fournit des estimations de 300 à 5000 prostituées au Luxembourg²⁴¹. Un autre rapport, du ministère de l'Égalité des chances estime qu'il y a ~50 prostituées actives par jour au Luxembourg²⁴². En 2017-2019, les autorités de poursuite ont ouvert 371 nouveaux cas, dont 5 BC potentiels identifiés pour l'enquête. Ces affaires concernaient 456 suspects, dont 6 pour BC potentiel. Les autorités de poursuite ont décidé de poursuivre 103 affaires, dont 5 pour BC, impliquant 122 suspects, dont 10 pour BC. Dans le même temps, 11 peines privatives de liberté liées à cette infraction primaire ont été prononcées, dont 2 concernaient le BC²⁴³.

Cependant, les recettes générées par l'exploitation sexuelle au niveau national sont faibles. Le STATEC estime que la prostitution a contribué à 0,21 % de la valeur de la production nationale en 2012, avec des recettes annuelles de ~80 millions d'euros²⁴⁴. Bien que ce chiffre soit nettement supérieur à celui du trafic de stupéfiants par exemple (0,02 %), tous les éléments associés à la prostitution ne sont pas illégaux (voir ci-dessus). Les autorités de poursuite n'ont enregistré aucune saisie pour les affaires nationales en 2017-2019. Néanmoins, le *Organised Crime Portfolio*²⁴⁵ estime que la traite des êtres humains (y compris l'exploitation sexuelle mais aussi le prélèvement d'organes, le travail forcé et l'esclavage) génère 36 milliards d'euros en Europe chaque année, la France et l'Italie étant les marchés les plus importants. Les produits des activités liées à la prostitution organisée sont susceptibles d'être blanchis à la fois dans le pays et à l'étranger.

Pourtant, l'exploitation sexuelle a un coût économique et social élevé, les victimes subissant un impact physique et émotionnel de longue durée. Elle peut également avoir un impact sur l'attrait des entreprises en raison de la nature de cette criminalité et des préoccupations plus larges concernant l'exploitation du travail et l'esclavage moderne y associés. Ce sujet fait également l'objet d'une coopération avec les homologues étrangers de la CRF luxembourgeoise.

5.2.2.10. Traite des êtres humains et trafic illicite de migrants

Le Luxembourg est au centre du marché commun de l'UE, caractérisé par la libre circulation des personnes, et a accueilli un nombre élevé de migrants, de réfugiés et de demandeurs d'asile par rapport à sa taille. En effet, 48 % de la population locale est étrangère et 7 % vient de l'extérieur de l'UE²⁴⁶. Le Luxembourg connaît le quatrième plus grand nombre de primo-demandeurs d'asile par million d'habitants dans l'UE (915 contre 2 725 à Malte et 383 en moyenne dans l'UE²⁴⁷). Au quatrième trimestre 2019, 560 migrants ont demandé le statut d'asile au Luxembourg, la plupart des demandeurs d'asile étant originaires de Syrie (110), d'Érythrée (110) et d'Afghanistan (110). Les autorités locales ont pris 2 154 décisions cette année-là et accordé le statut d'asile à 653 personnes (contre 994 en 2018 et 1 176 en 2017)²⁴⁸. Toutefois, si le Luxembourg est une économie très ouverte, il n'est pas une destination principale pour le trafic d'êtres humains et de migrants, compte tenu de sa petite taille (p.ex. seulement 0,3 % des 171 325 demandeurs d'asile dans l'UE au quatrième trimestre 2019 ont déposé une demande au Luxembourg²⁴⁹) ; et le Luxembourg est l'un des pays dont la prévalence

²⁴¹ P. Adair, O. Nezhyvenko, *Sex work vs. sexual exploitation : assessing guesstimates for prostitution in the European Union*, 2016 ([lien](#)).

²⁴² Ministère de l'Égalité des chances, Rapport Plateforme « Prostitution », 2014.

²⁴³ Données reçues du Service statistique du Parquet général en août/septembre 2020.

²⁴⁴ STATEC, *Regards sur l'impact de l'économie illégale sur l'économie luxembourgeoise*, 2014.

²⁴⁵ Organized Crime Portfolio, *From Illegal Markets to Legitimate Businesses: The Portfolio of Organized Crime in Europe*, 2015 ([lien](#)).

²⁴⁶ STATEC, *Le Luxembourg en chiffres*, 2019.

²⁴⁷ Rapport trimestriel d'Eurostat sur l'asile, T4 2019.

²⁴⁸ MAEE, *Bilan de l'année 2019 en matière d'asile et d'immigration* ([lien](#)).

²⁴⁹ Rapport trimestriel d'Eurostat sur l'asile, T4 2019.

estimée de l'esclavage moderne est la plus faible en proportion de sa population (0,02 % aux côtés de l'Irlande, de la Norvège et de la Suisse²⁵⁰). Ceci va de pair avec le faible nombre de nouveaux cas au cours de la période 2017-2019 : 201 enquêtes ouvertes, dont 14 pour BC potentiel, impliquant 428 personnes, dont 62 pour BC potentiel. Sur la même période, les autorités de poursuite ont décidé d'engager huit poursuites, dont une pour BC, impliquant 15 personnes, dont trois pour BC. Deux peines privatives de liberté ont été prononcées, dont une pour BC.

Néanmoins, la traite des êtres humains en Europe génère des recettes importantes (36 milliards d'euros en Europe chaque année comme mentionné ci-dessus - l'Italie et la France étant les plus grands marchés²⁵¹), mais les données disponibles suggèrent que le Luxembourg est impacté dans une moindre mesure. Les autorités de poursuite ont enregistré une seule saisie pour des affaires nationales en 2019, d'un montant de 240 euros. De son côté, la CRF n'a transmis aucun dossier aux autorités de poursuite en 2019, et a signalé neuf STR en 2019. Étant donné que la traite des êtres humains est principalement le fait de groupes criminels organisés (qui sont peu présents au Luxembourg et, lorsqu'ils sont trouvés, sont des groupes organisés étrangers), les produits sont probablement blanchis à l'étranger.

Enfin, la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants génèrent des dommages sociaux et humains importants, avec des conséquences particulièrement graves pour les femmes et les enfants. En outre, le public attend des institutions financières et des gouvernements qu'ils participent à la prévention de cette criminalité et qu'ils aident les personnes vulnérables dans la mesure du possible.

5.2.2.11. Extorsion

L'extorsion serait surtout efficace lorsqu'elle est pratiquée par des groupes de criminalité organisée bien implantés²⁵², mais aucun groupe de racket transnational n'a été identifié au Luxembourg²⁵³. Globalement, peu de cas ont été signalés au Luxembourg depuis 2016, et le nombre d'infractions pénales signalées et de condamnations prononcées est resté relativement stable. Cependant, l'impact humain et social de ces affaires est important, et malgré le faible nombre d'affaires, quelques cas significatifs d'extorsion en ligne ces dernières années ont fait grimper le niveau de menace global au Luxembourg.

Le *Computer Incident Response Centre Luxembourg* (CIRCL), une initiative pilotée par le gouvernement fournissant une facilité de réponse systématique aux menaces et incidents de sécurité informatique, constate un nombre croissant de tentatives d'escroquerie en ligne depuis 2018²⁵⁴. En 2019, le CIRCL a signalé que les actifs virtuels directement liés à des cas d'extorsion s'élevaient à ~40 Bitcoins (BTC), soit l'équivalent de ~260 000 euros, auxquels s'ajoutent ~3 230 BTC indirectement (ou potentiellement) liés²⁵⁵, soit l'équivalent de ~2 millions d'euros²⁵⁶.

Les autorités de poursuite ont ouvert 457 nouveaux dossiers en 2017-2019 (dont 9 pour BC potentiel), impliquant 427 personnes (dont 22 pour BC potentiel). Au cours de la même période, 61 affaires ont été poursuivies (dont 4 pour BC), impliquant 132 suspects (dont 11 pour BC) et 15 peines privatives de liberté ont été prononcées (dont 2 pour BC).

²⁵⁰ Walk Free Foundation, *Global Slavery Index*, 2016 ([lien](#)).

²⁵¹ Organized Crime Portfolio, *From Illegal Markets to Legitimate Businesses: The Portfolio of Organized Crime in Europe*, 2015 ([lien](#)).

²⁵² Voir par exemple, Organized Crime Portfolio, *From Illegal Markets to Legitimate Businesses: The Portfolio of Organized Crime in Europe*, 2015 ([lien](#)).

²⁵³ Transcrime, *Study on Extortion Racketeering: The Need for an Instrument to Combat Activities of Organised Crime*, 2009 ([lien](#)).

²⁵⁴ Luxembourg Times, 2018 ([lien](#)).

²⁵⁵ En ce qui concerne le montant potentiel impliqué, il n'est pas certain que le montant découvert au cours de l'enquête provienne uniquement de l'infraction d'extorsion, d'autres activités criminelles ou légales.

²⁵⁶ Données de la CRF ; selon le taux de change du 30.12.2019.

5.2.2.12. Délits d'initiés et manipulation du marché

Le niveau de menace que représentent les délits d'initiés et les manipulations de marché est jugé faible en raison du faible volume et de la faible complexité des opérations nationales, du type d'instruments financiers admis à la négociation (essentiellement des titres de créance), de la faiblesse probable des recettes et de la transparence accrue de l'activité au Luxembourg (les membres et les participants de la Bourse de Luxembourg sont exclusivement des entreprises réglementées).

La Bourse de Luxembourg est de grande taille en termes de valeur des cotations, avec 3 000 émetteurs cotés provenant de plus de 100 pays²⁵⁷. Le montant total de la dette émise via des instruments admis à la négociation à la Bourse de Luxembourg en 2019 était de 1 210 milliards d'euros²⁵⁸, soit 1 905 % du PIB de 2019. La Bourse de Luxembourg est principalement un marché d'émission de dette, ce qui se reflète dans le type de négociation effectué (principalement des titres de créance) et la faible valeur du chiffre d'affaires des transactions réelles contribue à un faible risque. Le volume des transactions en 2019 sur les deux lieux de négociation exploités par la Bourse de Luxembourg s'est élevé à 96,8 millions d'euros en 2019, soit 0,15 % du PIB. La valeur des transactions sur actions était de 45,7 millions d'euros en 2019²⁵⁹. En outre, le volume de négociation est relativement faible par rapport aux grands centres européens tels que Londres ou Francfort, et le secteur des valeurs mobilières est petit par rapport aux autres activités du secteur financier luxembourgeois lui-même.

Au cours des trois dernières années, il y a eu très peu de cas isolés de délits d'initiés et de manipulations de marché au Luxembourg. Plus précisément, de 2017 à 2019, la CSSF a mené 13 enquêtes sur des abus de marché, et a prononcé des sanctions administratives dans trois cas. Le cas le plus pertinent d'abus de marché a donné lieu à une amende administrative imposée par la CSSF en 2017 d'un million d'euros. Toutefois, cette sanction fait actuellement l'objet d'un recours.

En outre, de 2017 à 2019, la CSSF a reçu et examiné 114 ordres et rapports de transactions suspectes provenant d'établissements de crédit, d'entreprises d'investissement et de plateformes de négociation luxembourgeoises (dont la grande majorité concernait des instruments financiers admis à la négociation sur des plateformes de négociation étrangères et ont été transmis aux autorités compétentes étrangères concernées) et 76 rapports de ce type transmis à la CSSF par d'autres autorités compétentes européennes.

Enfin, il convient de noter que de 2017 à 2019, la CSSF a assisté d'autres autorités compétentes dans le cadre de 109 demandes de coopération dans des cas potentiels d'abus de marché. Cela illustre que la majorité des transactions suspectes sur les marchés financiers ont lieu sur des plateformes de négociation plus liquides et situées en dehors du Luxembourg.

En 2017-2019, les autorités de poursuite ont ouvert 5 nouvelles enquêtes, impliquant 11 personnes (aucune pour BC potentiel) et aucune poursuite n'a été engagée au cours de la période (sans aucune saisie d'actifs associée)²⁶⁰. Par ailleurs, la CRF n'a déclaré que 12 STR en 2019. La CRF n'a transmis aucun dossier de délit d'initié ou de manipulation de marché aux autorités de poursuite en 2019.

Il est important de noter que les délits d'initiés et les manipulations de marché (à la fois en raison de la forte volatilité des marchés financiers augmentant le risque que des personnes tentent de tirer profit d'informations privilégiées et du fait que des personnes détenant des informations privilégiées utilisent des canaux de communication non sécurisés en raison du travail à distance) ont été identifiés

²⁵⁷ PWC, *The Luxembourg Stock Exchange, A Prime Location for listing*, 2014 ([lien](#)).

²⁵⁸ Données FESE.

²⁵⁹ Données FESE.

²⁶⁰ Données reçues du Service statistique du Parquet général en août/septembre 2020.

comme des menaces croissantes dans le contexte de la COVID-19. Des détails supplémentaires sont fournis dans la section 4 de l'ENR sur l'impact de la pandémie COVID-19.

5.2.2.13. Autres infractions

Les autres infractions primaires ont été évaluées comme représentant une menace plus faible quant au blanchiment de leurs produits au Luxembourg :

- **Contrebande** : La contrebande de marchandises vers le Luxembourg est limitée en raison des prix modérés de certaines marchandises au Luxembourg (par exemple pour les cigarettes, le carburant et l'alcool). Sortir du pays des marchandises achetées légalement n'est pas une infraction primaire au Luxembourg. Il y a eu un faible²⁶¹ nombre de cas d'argent liquide non déclaré aux frontières.
- **Trafic illicite de biens volés et autres biens**: Peu de cas ont été signalés au Luxembourg en matière de trafic de biens volés ou autres biens (p.ex. métaux précieux, pierres précieuses, biens culturels et matières radioactives). Le port franc peut accroître la menace, mais des contrôles sont en place. (N.B. : les biens « ordinaires » volés sont pris en compte dans la rubrique « Vols (simples ou qualifiés) » ci-dessus).
- **Infractions pénales contre l'environnement** : Les produits de cette criminalité (liés par exemple aux services de gestion des déchets, aux systèmes d'émission, aux normes environnementales ou à la faune sauvage) sont jugés faibles en raison de la petite taille géographique et démographique du Luxembourg. Néanmoins, les atteintes à l'environnement et à la faune sauvage peuvent avoir des effets durables.
- **Trafic illicite d'armes** : Il y a peu de cas signalés au Luxembourg, même si l'infrastructure logistique peut accroître la menace (stockage et transport).
- **Faux monnayage** : Il n'y a pas d'incidents enregistrés concernant des individus ou des organisations criminelles qui contrefont de la monnaie à grande échelle au Luxembourg. Les cas enregistrés par la police concernent la confiscation et l'interception de fausse monnaie en particulier dans les banques (lors de la fermeture des nombres d'espèces retirées de la circulation), ainsi que certains individus imprimant de la monnaie contrefaite (généralement de faible qualité et en faibles quantités). En 2017, 63 cas ont été signalés par la police.
- **Meurtre et blessures corporelles graves** : Le Luxembourg a un taux d'homicide volontaire très faible et, parmi ceux-ci, la grande majorité des cas sont passionnels plutôt que le fait de tueurs à gages ou du crime organisé (« crimes passionnels »). Il y a donc très peu de produits susceptibles d'être blanchis.
- **Enlèvement, séquestration et prise d'otages** : Il y a très peu de cas signalés, et les crimes sont perpétrés par des individus plutôt que par le crime organisé. Par conséquent, il y a très peu de produits susceptibles d'être blanchis.
- **Piraterie** : Bien qu'il y ait eu des affaires judiciaires ouvertes pour piraterie (principalement en raison de navires marchands battant pavillon luxembourgeois), le Grand-Duché n'a pas d'accès maritime ouvert et aucune piraterie fluviale connue, ce qui rend cette infraction primaire très peu probable pour le BC.

²⁶¹ Il convient de noter que l'obligation de déclarer l'argent liquide aux frontières ne s'applique qu'aux mouvements transfrontaliers d'argent liquide hors de l'UE, mais pas au sein de l'UE. Au sein de l'UE, l'obligation de divulgation ne s'applique que sur demande. Des procès-verbaux sont établis par l'administration des douanes lors des contrôles et si une infraction est découverte, comme la découverte d'argent liquide non déclaré alors que la déclaration est obligatoire, de fausses déclarations et/ou le refus de déclarer sur demande de l'administration. Voir la section sur l'Administration des Douanes et des Accises (ADA) et la CRF pour plus de détails.

5.3. Terrorisme et financement du terrorisme

Le terrorisme est une menace mondiale dont les coûts sociaux et économiques sont élevés. En 2018, 71 pays ont connu au moins un décès dû au terrorisme, et 103 pays ont connu au moins un incident terroriste. Ses coûts mondiaux sont estimés à 33 milliards de dollars, sans compter les impacts indirects sur les investissements, l'activité commerciale et les coûts associés aux mesures de lutte contre le financement du terrorisme (CFT). L'activité terroriste continue de s'adapter de manière dynamique à des environnements changeants. Par exemple, l'activité des réseaux djihadistes dans les États membres de l'UE est passée du recrutement de combattants terroristes étrangers au Moyen-Orient à la conduite de leurs opérations dans l'UE. Les groupes terroristes utilisent de plus en plus internet pour promouvoir leurs objectifs, mais aussi pour des activités opérationnelles, comme le recrutement, la collecte de fonds ou la collecte de connaissances sur la fabrication de bombes auprès de sources en ligne.

Parallèlement à la menace terroriste, les moyens utilisés pour le FT continuent d'évoluer. Si les financiers du terrorisme continuent d'utiliser l'argent liquide, l'or et les virements bancaires pour collecter ou déplacer des fonds, ils ont également de plus en plus recours à des méthodes nouvelles et alternatives. Il a été observé que les terroristes utilisent des actifs virtuels, des cartes prépayées et des sites *Web* de *crowdfunding* en ligne, qui représentent désormais une vulnérabilité émergente. La combinaison de l'utilisation de méthodes traditionnelles et de méthodes financières augmente les défis pour les autorités publiques et les entités privées dans la conduite des contrôles CFT, en particulier pour les grands centres financiers internationaux.

Même si le Luxembourg n'a pas détecté d'activité terroriste et n'a pas connu d'attaque terroriste dans un passé récent en août 2020, le risque de FT est important. Dans les trois pays limitrophes du Luxembourg (Allemagne, France, Belgique), il y a eu des attaques terroristes avec des victimes civiles au cours des cinq dernières années. En outre, le Luxembourg est un centre financier important, avec une présence significative d'institutions financières traditionnelles, telles que des banques ou des fonds d'investissement, et de sociétés technologiques qui proposent des méthodes de paiement nouvelles et alternatives. Ces facteurs rendent les entités luxembourgeoises vulnérables à des abus du FT pour financer des activités terroristes dans d'autres pays.

Les risques liés au FT feront l'objet d'une analyse plus approfondie dans le cadre d'une évaluation verticale des risques qui sera publiée d'ici la fin de l'année.

5.3.1. Menaces de terrorisme

Malgré l'absence d'événements terroristes dans le passé et l'absence de groupes terroristes connus au Luxembourg, le terrorisme est actuellement une menace réelle dans toute l'Europe, et les pays proches ou voisins du Luxembourg ont été touchés de manière significative ces dernières années. Par exemple, les attentats de Paris de novembre 2015 ont tué 138 personnes, les attentats au camion de Nice en 2016 ont tué 87 personnes, les attentats de Bruxelles de 2016 ont tué 35 personnes, et les fusillades de Hanau en Allemagne de février 2020 ont tué 11 personnes.

Le nombre total d'attaques terroristes dans l'UE (échouées, déjouées ou achevées) est encore plus élevé, avec 129 en 2018, 205 en 2017 et 142 en 2016²⁶² (comme le montre la figure 12 ci-dessous). Le nombre total d'arrestations dans l'UE pour des infractions liées au terrorisme a été relativement stable au cours des dernières années, totalisant environ 1 056 en 2018²⁶³. De même, aucune des 653 condamnations dans l'UE en 2018 pour des infractions liées au terrorisme n'a été prononcée au Luxembourg. Dans l'ensemble, les attaques menées par des groupes ethno-nationalistes ou

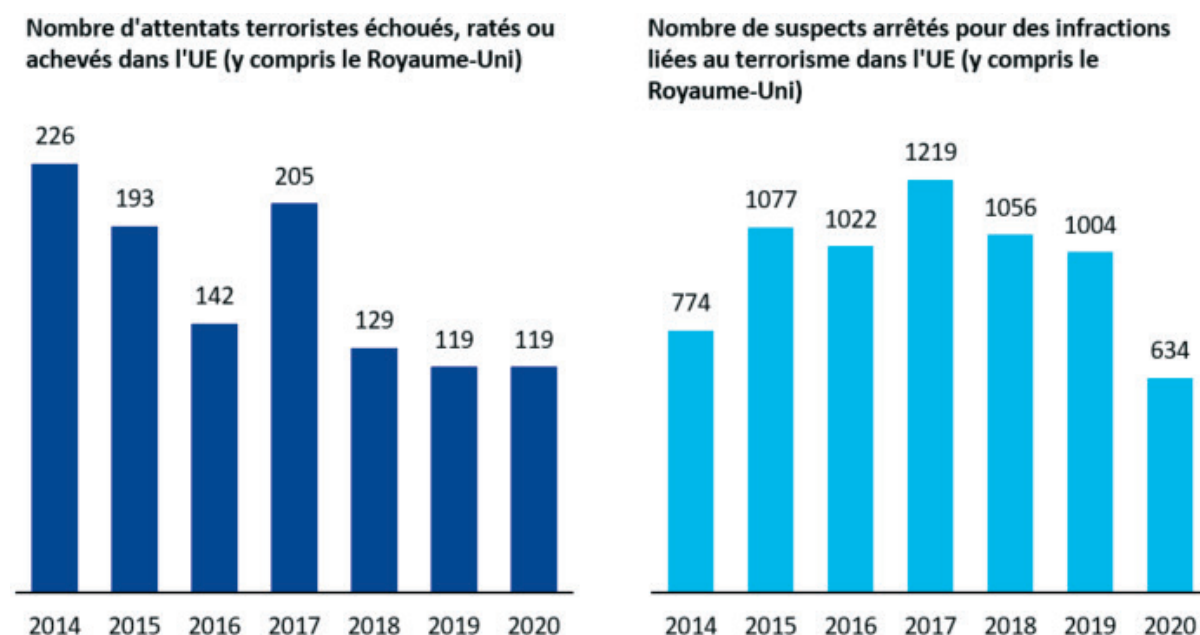
²⁶² EUROPOL, *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, 2018 et 2019.

²⁶³ EUROPOL, *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, 2019.

séparatistes ont représenté la plus grande partie des attaques. Presque toutes les victimes et tous les décès signalés en 2018 ont été le résultat d'attaques terroristes djihadistes²⁶⁴. En 2018, les attaques terroristes ont fait 13 morts dans l'UE, soit une forte baisse par rapport aux 62 morts de 2017. Ces dernières années, les attaques terroristes ont principalement visé les civils et les entreprises privées, puis les institutions publiques et les représentants des forces de l'ordre (police et forces militaires).

Figure 12: Nombre d'attaques terroristes et d'arrestations liées au terrorisme dans l'UE, 2014-2018.

²⁶⁵



Une proportion relativement importante d'infractions et d'arrestations liées au terrorisme dans l'UE en 2018 a été réalisée dans les pays voisins du Luxembourg (en particulier la France avec 30 attaques et 310 arrestations en 2018), comme le montre la figure 13 ci-dessous. En 2018, la plupart des arrestations ont été effectuées en suspicion de participation aux activités d'un groupe terroriste ; de planification ; et de préparation d'attaques. La plupart des arrestations en 2018 étaient liées au terrorisme djihadiste (511 sur 1 056). Le nombre d'arrestations liées au terrorisme de gauche et de droite est resté comparativement faible, avec respectivement 44 et 34 arrestations en 2018²⁶⁶.

²⁶⁴ EUROPOL, *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, 2019.

²⁶⁵ EUROPOL, *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, 2018 et 2019.

²⁶⁶ EUROPOL, *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, 2019.

Figure 13: attaques terroristes et arrestations par État membre de l'UE en 2018. ²⁶⁷

Au lendemain des attentats de Paris en 2015, le Luxembourg a augmenté son niveau de menace terroriste à 2 (sur une échelle de 4), qu'il a maintenu jusqu'en 2019. Celui-ci définit une menace réelle mais abstraite ; il consiste à « accroître la vigilance face à une menace imprécise et à mettre en œuvre des mesures de vigilance, de prévention et de protection d'intensité variable et temporaire ». Le plan gouvernemental « VIGILNAT » définit le cadre national luxembourgeois de vigilance, de prévention et de protection à l'égard des attentats terroristes potentiels ou commis sur le territoire national ainsi que les actions gouvernementales à entreprendre²⁶⁸.

Cependant, plusieurs facteurs augmentent le niveau de menace global :

- La proximité géographique du Luxembourg avec des pays ayant connu des événements terroristes et dont la présence de cellules terroristes est connue (p.ex. la France et la Belgique, comme indiqué ci-dessus) peut contribuer à la menace terroriste. Cette proximité, associée à l'ouverture des frontières au sein du marché commun de l'UE et à la position géographique centrale du Luxembourg en Europe, peut donner aux terroristes potentiels la perspective de s'échapper en voiture ou par les transports publics.
- Les attaques terroristes djihadistes en Europe ont, entre autres, visé des symboles d'autorité (Paris : février, juin et août 2017) et des symboles du mode de vie occidental (Manchester : mai 2017)²⁶⁹. En tant que tel, le nombre élevé d'institutions internationales ou multilatérales au Grand-Duché, ou des événements publics très médiatisés (p.ex. des concerts de musique) pourraient exposer le Luxembourg à des attaques terroristes s'ils sont perçus comme des cibles attrayantes.
- Les attentats djihadistes sont principalement commis par des terroristes locaux, radicalisés dans leur pays de résidence sans avoir voyagé pour rejoindre un groupe terroriste à l'étranger. Ce groupe d'acteurs locaux est très diversifié et se compose d'individus nés dans l'UE ou ayant vécu dans l'UE la majeure partie de leur vie, qui peuvent être connus de la police mais pas pour des activités terroristes et qui n'ont souvent pas de liens directs avec l'État islamique ou toute autre organisation djihadiste²⁷⁰.

²⁶⁷ EUROPOL, *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, 2019.

²⁶⁸ Site du Grand-Duché de Luxembourg, *InfoCrise : VIGILNAT, Plan Gouvernemental* ([lien](#)).

²⁶⁹ EUROPOL, *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, 2018.

²⁷⁰ EUROPOL, *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, 2018.

Le terrorisme reste une menace pour les Etats membres de l'UE, dont le Luxembourg. Chaque année, plus d'une centaine d'attentats terroristes sont déjoués, échoués ou achevés dans l'UE, et plus de 1 000 suspects sont arrêtés pour des infractions liées au terrorisme. Au cours des cinq dernières années, des attentats terroristes ayant fait des victimes ont eu lieu dans les trois pays limitrophes du Luxembourg. Bien qu'il n'y ait pas de groupes terroristes connus opérant au Luxembourg en août 2020, de multiples facteurs augmentent la menace terroriste au Luxembourg, notamment la présence d'institutions internationales et d'une importante communauté de migrants. Globalement, la menace terroriste au Luxembourg est évaluée comme réelle, mais abstraite.

5.3.2. Menaces de financement du terrorisme

En général, le FT comporte trois étapes : la collecte de fonds, par le biais d'activités illicites ou licites, l'acheminement des fonds et l'utilisation des fonds. Le FT n'implique pas seulement le financement direct d'actes de terrorisme, mais aussi le financement de la propagande, du recrutement, de la formation, des voyages, des dépenses quotidiennes et d'autres besoins opérationnels d'un terroriste individuel ou d'un groupe terroriste.

5.3.2.1. Combattants terroristes étrangers (CTE)

Au niveau mondial, les deux méthodes les plus courantes de collecte de fonds par les CTE sont l'autofinancement et le financement par les réseaux de recrutement et de facilitation²⁷¹. Pour l'autofinancement, les sources de financement les plus courantes sont les salaires, les prestations sociales, les prêts à la consommation non remboursés, les découverts bancaires et les dons de la famille et des amis. Les réseaux de recrutement et de facilitation ont généralement des recruteurs spécifiques qui soutiennent les CTE financièrement et matériellement, notamment en organisant le transport et en achetant des fournitures²⁷².

Le Luxembourg est l'un des pays de l'UE les moins touchés par les CTE qui se rendent dans les zones de conflit (principalement en Syrie et en Irak)²⁷³. Cependant, il existe quelques cas connus de ressortissants luxembourgeois ayant rejoint l'État islamique.

Il est important de noter que les besoins de financement des CTE sont généralement très faibles et posent des problèmes de détection importants, au niveau mondial et pour le Luxembourg. Par exemple, le niveau de financement d'un CTE est généralement inférieur à 10 000 euros²⁷⁴, ce qui est inférieur au montant minimum de la loi sur le contrôle des espèces de 2010. De même, les transactions effectuées par les CTE en utilisant des banques ou des fournisseurs en *Money or value transfer services* (MVTs) ne déclenchent pas toujours des contrôles supplémentaires en raison des faibles montants en jeu.

5.3.2.2. Acteurs isolés et petites cellules terroristes

Tout comme les CTE, les acteurs isolés et les petites cellules terroristes ont récemment été financés par de petites sommes et des fonds provenant généralement d'activités légitimes telles que le commerce de détail. Outre les revenus d'emplois licites, les subventions de l'État et les prestations sociales, les fonds fournis par des personnes partageant les mêmes idées au sein de la communauté peuvent également constituer des sources de revenus pour les acteurs isolés.

²⁷¹ GAFI, *Emerging terrorist financing risks*, 2015.

²⁷² GAFI, *Financing of the terrorist organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)*, 2015.

²⁷³ Point de presse du Parlement européen : Lutte contre le terrorisme, septembre 2017 ([lien](#)).

²⁷⁴ Oftedal pour l'établissement norvégien de recherche sur la déférence, *Le financement des cellules terroristes djihadistes en Europe*, 2015.

Le Luxembourg partage les facteurs qui alimentent la menace que représentent les acteurs isolés et les petites cellules terroristes au niveau mondial. Les canaux utilisés pour déplacer les fonds collectés peuvent être légitimes et réglementés (p.ex. les virements bancaires), mais aussi illégaux et difficiles à détecter, comme les *hawala*. En outre, il est extrêmement difficile d'identifier les transactions financières utilisées pour le FT, car elles peuvent très facilement être confondues avec des activités légitimes (p.ex. un retrait sur un compte courant). Tout comme les CTE, les acteurs isolés et les petites cellules terroristes peuvent recevoir des fonds ou recruter auprès de jeunes radicalisés.

5.3.2.3. Organisations terroristes internationales

Au niveau mondial, les organisations terroristes internationales peuvent utiliser diverses méthodes pour collecter des fonds. Elles peuvent le faire par le biais de dons privés, notamment des riches donateurs privés peuvent constituer une source importante de leurs revenus²⁷⁵. Elles peuvent également utiliser le produit d'activités criminelles, telles que le trafic de stupéfiants, la fraude et la contrebande de marchandises. Comme de nombreuses organisations terroristes internationales occupent de vastes territoires, elles peuvent lever des fonds en imposant des taxes et des frais aux entreprises locales, en exploitant les ressources naturelles et en se livrant à d'autres activités criminelles. Une source de revenus croissante pour les organisations terroristes est l'enlèvement contre rançon : entre 2008 et 2014, les organisations terroristes, y compris Al-Qaida et EIL, auraient généré au moins 222 millions de dollars²⁷⁶ en paiements de rançons.

Au Luxembourg, aucune organisation terroriste internationale connue n'est présente en août 2020. Cependant, il existe toujours une menace de FT. Le secteur financier luxembourgeois peut être détourné pour envoyer des fonds à des organisations terroristes internationales dans d'autres pays. Les OBNL basées au Luxembourg peuvent également exécuter des projets dans des territoires proches d'organisations terroristes. Les matériaux et les fonds de ces projets peuvent être utilisés à des fins de FT.

5.3.2.4. Autres acteurs terroristes

Les États qui parrainent le terrorisme et les refuges pour terroristes peuvent permettre à ces derniers de collecter ou de déplacer des fonds. Par exemple, le soutien de l'Iran au Hezbollah a été estimé à 700 millions de dollars par an, ce qui représente la majorité du budget annuel du Hezbollah²⁷⁷. Les États qui parrainent le terrorisme et les refuges pour terroristes peuvent également promouvoir des activités illicites qui génèrent des fonds pour les terroristes ou permettre l'abus de leurs systèmes financiers pour des mouvements de fonds. Par exemple, le régime d'Assad en Syrie a permis aux banques situées dans les territoires contrôlés par EIL de continuer à fonctionner²⁷⁸.

Le Luxembourg est confronté à la menace que des entités opérant sur son territoire soient abusées pour envoyer des fonds ou d'autres formes de soutien (p.ex. de la philanthropie) à des États soutenant le terrorisme, qui peuvent ensuite être utilisés pour financer le terrorisme. En outre, le soutien envoyé par les OBNL luxembourgeois peut être abusé par des organisations terroristes opérant dans des paradis fiscaux, en particulier lorsque les gouvernements locaux de ces paradis fiscaux ont des contrôles de gouvernance déficients.

Les groupes terroristes « d'entreprise » ont par définition des capacités de financement avancées et importantes. Par exemple, selon divers rapports²⁷⁹, les FARC tiraient un revenu annuel de la

²⁷⁵ GAFI, *Financing of the terrorist organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)*, 2015.

²⁷⁶ GAFI, *Emerging terrorist financing risks*, 2015.

²⁷⁷ US State Department, *Rapports sur le terrorisme par pays*, 2019

²⁷⁸ Committee on Political Affairs and Democracy, *Funding of the terrorist group Daesh: lessons learned*, 2018.

²⁷⁹ Insight Crime, *The FARC, the peace process and the potential criminalization of the guerillas*, 2013.

production illégale de drogues estimé entre 0,2 et 3,5 milliards de dollars²⁸⁰. Parmi les autres méthodes que les groupes terroristes « d'entreprise » pourraient utiliser pour se financer, figurent la fraude, l'enlèvement contre rançon (p.ex. des pirates coopérant avec des groupes djihadistes) et le vol (simple ou qualifié).

Au Luxembourg, il n'y a pas de groupes terroristes « d'entreprise » connus en activité. Toutefois, à l'instar des États qui parrainent le terrorisme et des refuges pour terroristes, les entités luxembourgeoises pourraient être abusées par ces groupes terroristes pour financer leurs activités.

²⁸⁰ John Otis - Wilson Center Latin American Program, *The FARC and Colombia's Illegal Drug Trade*, 2014.

6. RISQUE INHERENT - VULNERABILITES

Cette section présente les résultats de l'évaluation des vulnérabilités inhérentes (secteurs) réalisée comme décrit dans la section méthodologie.

Les vulnérabilités sont des éléments qui peuvent être exploités par la menace ou qui peuvent soutenir ou faciliter les activités²⁸¹. Dans le contexte de cette ENR, les vulnérabilités au Luxembourg proviennent de secteurs qui sont particulièrement exposés à des abus à des fins de BC/FT.

Il convient de noter que la vulnérabilité intrinsèque est définie comme la vulnérabilité d'un secteur à être abusé à des fins de BC/FT *avant que* des mesures d'atténuation *ne* soient envisagées. Comme décrit dans la section sur la méthodologie, l'ENR se concentre sur les analyses méso- et macroéconomiques. Les résultats de cette ENR et des évaluations méso- et microéconomiques effectuées par les autorités compétentes ont été alignés lorsque cela était pertinent et toute différence dans les résultats a été examinée et discutée afin de comprendre les raisons de cette divergence.

6.1. Résumé des conclusions

Les vulnérabilités intrinsèques du Luxembourg sont élevées dans la plupart des secteurs, mais plus faibles dans les opérateurs de marché, les PSF de support et autres PSF spécialisés, les assurances, les jeux d'argent et les marchands d'objets de grande valeur. Le tableau 14 (ci-dessous) donne un aperçu des vulnérabilités intrinsèques au niveau sectoriel.

Tableau 14: Vulnérabilités inhérentes - par secteur²⁸²

Secteur	Risque inhérent
1 Banques	Haut
2 Secteur de l'investissement	Haut
3 Services de transfert de fonds ou de valeurs	Haut
4 PSF spécialisés fournissant des services aux entreprises	Haut
5 Opérateurs du marché	Faible
6 PSF de support et autres PSF spécialisés	Très faible
7 Assurance	Moyen
8 Prestataires de services professionnels	Haut
9 Jeux d'argent	Faible
10 Immobilier	Haut
11 Négociants de biens	Moyen
12 Opérateurs de Port franc	Haut
13 Personnes morales et constructions juridiques	Haut

²⁸¹ GAFI, *FATF Guidance on National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment*, février 2013.

²⁸² Au moment de la rédaction de l'ENR (juillet 2020), le ministère de la Justice est en train de réaliser une évaluation verticale des risques sur les PSAV. Ces entités ne sont devenues des entités assujetties qu'en 2020, la CSSF ayant été désignée comme autorité compétente pour leur surveillance en matière de LBC/FT, elles ne figurent donc pas dans le tableau.

Le tableau 15 (ci-dessous) présente l'évaluation du niveau de vulnérabilité des secteurs financier et non financier à un niveau plus granulaire (tel que le niveau du sous-secteur).

Tableau 15: Vulnérabilités inhérentes - par sous-secteur ²⁸³

Secteur	Risque inhérent	Sous-secteurs	Risque inhérent (sous-secteur)
1 Banques	Haut	Banques de détail et d'affaires	4.0
		Banques de gros, services financiers aux entreprises et banques d'investissement	3.9
		Banques privées	4.4
		Dépositaires et sous-dépositaires (y compris les DCT)	3.7
2 Secteur de l'investissement	Haut	Gérants de fortunes	3.6
		Courtiers et courtiers-négociants (non-banques)	3.6
		Négociateurs / teneurs de marché	2.7
		Placements collectifs	4.1
		Véhicules de titrisation réglementés	2.9
		Fonds de pension supervisés par la CSSF	2.0
3 MVTS	Haut	Établissements de paiement	3.6
		Établissement de monnaie électronique	3.6
		Agents et distributeurs de monnaie électronique agissant pour le compte de EP/EME établis dans d'autres États membres européens	3.0
4 PSF spécialisés	Haut	PSF spécialisés en services aux entreprises	3.9
		Dépositaires professionnels	2.8
5 Les opérateurs du marché	Faible	Opérateurs du marché	2.3
6 PSF de support et autres PSF spécialisés ²⁸⁴	Très faible	PSF de support	N/A
		Autres PSF spécialisés	
7 Assurance	Moyen	Assureurs-vie	4.1
		Assureurs non-vie	2.6
		Réassurance	2.6
		Intermédiaires	3.4
		Professionnels du secteur de l'assurance (PSA)	1.9
		Fonds de pension supervisés par le CAA	1.8
8	Haut	Avocats	3.9
		Notaires	3.7

²⁸³ Au moment de la rédaction de l'ENR, le ministère de la Justice est en train de réaliser une évaluation verticale des risques sur les PSAV. Ces entités ne sont devenues des entités assujetties qu'en 2020, la CSSF ayant été désignée comme autorité compétente pour leur surveillance en matière de LBC/FT, elles ne sont donc pas incluses dans le tableau.

²⁸⁴ Analyse couverte dans la section sur la vulnérabilité de l'ENR ; les PSF de support et autres PSF spécialisés sont évalués globalement en raison du risque très faible.

Secteur	Risque inhérent	Sous-secteurs	Risque inhérent (sous-secteur)
Prestataires de services professionnels		Huissiers de justice	2.8
		Réviseurs d'entreprises (agréés) et cabinets de révision (agréés)	3.8
		Experts-comptables	4.0
		Professionnels de la comptabilité et conseillers fiscaux	4.1
		PSSF - Administrateurs / directeurs ²⁸⁵	4.1
		PSSF - Bureaux d'affaires ²⁸⁶	4.1
9 Jeux d'argent	Faible	Casino	2.8
		Pari sportif ²⁸⁷	N/A
		Loteries ad hoc	2.0
		Loterie nationale	1.9
		Jeux d'argent en ligne ²⁸⁸	N/A
10 Activités immobilières	Haut	Agents immobiliers	4.1
		Promoteurs immobiliers	4.1
11 Négociants de biens	Moyen	Métaux précieux/joailliers/horlogerie	3.0
		Concessionnaires automobiles	3.9
		Art/Antiquités	2.7
		Produits de luxe (p.ex. maroquinerie)	3.1
12 Opérateurs de Port franc	Haut	Opérateurs de port franc	3.7
13 Personnes morales et constructions juridiques	Haut	Sociétés commerciales	4.4
		Les "fiducies" domestiques	4.8
		Trusts étrangers	4.8
		Associations sans but lucratif (ASBL) et fondations ayant le statut d'organisations non gouvernementales (ONG)	3.6
		Sociétés civiles	3.2
		Autres associations sans but lucratif (ASBL)	2.2
		Autres fondations	1.8
		Autres entités juridiques	2.0

²⁸⁵ Analyse couverte dans la section sur la vulnérabilité de l'ENR ; les PSSF sous la supervision de l'AED sont évalués de manière globale.

²⁸⁶ Analyse couverte dans la section sur la vulnérabilité de l'ENR ; les PSSF sous la supervision de l'AED sont évalués de manière globale.

²⁸⁷ Analyse couverte dans la version texte de l'ENR. Pas de tableau de bord séparé en annexe car l'activité n'est pas présente au Luxembourg.

²⁸⁸ Analyse couverte dans la version texte de l'ENR. Pas de tableau de bord séparé en annexe car l'activité n'est pas présente au Luxembourg.

6.2. Évaluation détaillée par secteur

Comme expliqué dans la section méthodologie, les secteurs concernés par cette évaluation ont été déterminés en fonction de l'organisation de leur surveillance par les différentes autorités de contrôle du secteur public. Par conséquent, cette évaluation concerne des secteurs qui ne sont pas cartographiés sur la base de l'activité mais sur la base de l'organisation de la supervision.

L'évaluation des vulnérabilités inhérentes ne tient pas compte du niveau de vulnérabilité une fois que les contrôles sont en place, ce qui est couvert par les sections sur les risques résiduels.

6.2.1. Secteurs supervisés par la CSSF

6.2.1.1. Banques

Le secteur **bancaire** est naturellement vulnérable aux risques de BC/FT en raison de divers facteurs tels que l'importance de la clientèle, la vitesse élevée des transactions et le volume important des flux financiers qui, conformément à la compréhension générale des pratiques de BC dans le monde, pourraient faciliter la dissimulation de transactions illégales. De même, les criminels qui blanchissent de l'argent ou financent le terrorisme pourraient tenter de dissimuler l'origine de leur argent et de l'intégrer dans l'économie formelle en utilisant le système financier.

Historiquement, ce secteur s'est caractérisé par un fort secret professionnel, mais ce facteur a vu son impact fortement limité par les évolutions réglementaires²⁸⁹. Celles-ci comprennent l'introduction de l'échange (mondial) d'informations avec toutes les autorités fiscales adhérant à la norme commune de déclaration de l'OCDE et la loi du 23 décembre 2016 soumettant la fraude fiscale aggravée et l'escroquerie fiscale à des sanctions pénales afin qu'elle constitue immédiatement une infraction primaire de BC (ci-après la loi de réforme fiscale 2017). En outre, la transposition de la Directive 2011/16UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et ses modifications, ainsi que la loi du 13 janvier 2019 introduisant le registre des bénéficiaires effectifs ont encore réduit le secret professionnel historique du secteur. Plus récemment, la loi modifiée du 25 mars 2020 a obligé les établissements (de crédit) luxembourgeois à mettre en place des systèmes contenant des informations sur les titulaires de comptes de paiement et de coffres-forts permettant l'accès à ces données par la CSSF, la CRF et d'autres acteurs compétents.

Ce secteur comprend toutes les activités exercées par les entités disposant d'une licence bancaire (chapitre 1 de la loi LSF de 1993) et inclut la banque de détail et la banque d'affaires (y compris les services de paiement), la banque de gros, la banque d'affaires et la banque d'investissement, la banque privée et les dépositaires et sous-dépositaires (y compris les DCT).

Le secteur bancaire luxembourgeois est potentiellement exposé aux risques de BC/FT. Tout d'abord, la **taille du secteur bancaire est importante par rapport à la taille** de l'économie globale du Luxembourg. Les 128 banques de 27 pays différents²⁹⁰ représentent ~20 % de la contribution au PIB²⁹¹, avec 823 milliards d'euros d'actifs²⁹² représentant ~12 fois le PIB au quatrième trimestre 2019, et

²⁸⁹ D'autres détails peuvent également être trouvés dans la section Détection et poursuites de l'ENR, qui souligne que le secret bancaire n'est pas opposable à la CRF (conformément à l'article 5(1) de la loi LBC/FT de 2004) et qui souligne que le secret professionnel n'est pas opposable aux ordonnances des magistrats.

²⁹⁰ Banque Centrale du Luxembourg, *Statistiques : Etablissements de crédit ; "tableau 11.01" et "tableau 11.05"* en date de février 2020 ([lien](#)).

²⁹¹ STATEC.

²⁹² Données de la CSSF, 2019.

plus de 26 000 personnes employées²⁹³. Le secteur bancaire au Luxembourg a globalement réalisé 26,6 milliards d'euros de revenus en 2018.

Deuxièmement, les banques luxembourgeoises sont très exposées aux **activités internationales**, car seules huit banques sont nationales alors que les 120 autres banques sont originaires de pays étrangers. Par exemple, dans le domaine de la banque privée, moins d'un quart des AsG de la banque privée provient du Luxembourg, tandis que le reste des actifs provient de l'étranger²⁹⁴. La clientèle internationale est séduite par la stabilité politique et juridique du Luxembourg, les règles élevées et non discriminatoires de protection de la propriété, le secteur bancaire stable et bien réglementé, sa réputation bien établie parmi les professionnels et les investisseurs, la qualité de ses prestataires de services et la large gamme de services financiers offerts au Luxembourg, en particulier le secteur des investissements et ses produits.

Troisièmement, le **grand nombre de clients** associé à une **proportion de clients à haut risque** peut augmenter les risques de BC/FT. En 2019, il y a eu environ 5 millions de comptes ouverts dans les banques luxembourgeoises. En outre, deux établissements de commerce électronique avec une licence bancaire opérant des paiements électroniques ont environ 95 millions de comptes. Sur l'ensemble des comptes ouverts dans les établissements disposant d'une licence bancaire, ~0,1 % sont classés à haut risque, et ~0,02 % sont liés à des PPE²⁹⁵.

Le secteur bancaire est considéré au niveau mondial comme très vulnérable aux risques de BC/FT²⁹⁶. De même, il est considéré comme à haut risque au Luxembourg. L'évaluation est subdivisée en sous-secteurs, à savoir les banques de détail et d'affaires, les banques de gros et d'investissement, les banques privées et les dépositaires, comme le résume le tableau et les sous-sections ci-dessous.

La contraction de l'activité économique luxembourgeoise pourrait mettre certaines entités en détresse (p.ex. les emprunteurs commerciaux tels que les entreprises et les PME), ce qui pourrait créer des opportunités d'exploitation par des criminels cherchant à blanchir des produits illicites. De plus amples détails sont fournis dans la section 4 de l'ENR sur les impacts de COVID-19.

Banques de détail et d'affaires

Dans le monde entier, les **banques de détail et les banques d'affaires ont été** abusées pour le BC/FT, car elles peuvent offrir des services à des entreprises qui utilisent beaucoup d'argent liquide, ont un volume élevé de transactions et offrent un ensemble diversifié de produits.²⁹⁷ Elles peuvent être utilisées pour blanchir les produits d'un large éventail d'infractions primaires, ce qui rend la détection et la prévention plus difficiles en raison de la rapidité des transactions, de la possibilité de retirer des fonds en espèces ou de transférer des fonds vers un autre pays. Par exemple, en France, il a été observé qu'une personne blanchissait de l'argent pour une organisation de trafic de stupéfiants en déposant des espèces sur un compte bancaire, puis en retirant l'argent déposé à un distributeur automatique dans un autre pays en monnaie locale²⁹⁸. La banque de détail a également été abusée pour déplacer des fonds terroristes ou collecter des fonds pour des activités terroristes. Par exemple, au Royaume-Uni, il est arrivé que des terroristes collectent des fonds par le biais d'une fraude au crédit ou à l'emprunt, dans le cadre de laquelle des personnes ont prétendu à tort avoir été escroquées, s'attendant à ce que les banques les remboursent²⁹⁹. En outre, les clients des banques de détail

²⁹³ Banque Centrale du Luxembourg, *Statistiques : Etablissements de crédit ; "tableau 11.02"* (décembre 2019) ([lien](#)).

²⁹⁴ CSSF, ML/TF sub-sector risk assessment Private Banking, 2019.

²⁹⁵ Données de la CSSF, 2019.

²⁹⁶ Voir par exemple EBA, *Joint Opinion of the European Supervisory Authorities on the risks of money laundering and terrorist financing affecting the European Union's financial sector*, 2019.

²⁹⁷ GAFI, *Risk-Based Approach for the Banking Sector*, 2014.

²⁹⁸ OCDE, *Money Laundering Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors*, 2009.

²⁹⁹ HM Treasury, *National risk assessment of money laundering and terrorist financing*, 2017.

n'agissent généralement pas par contact direct mais par le biais de la banque en ligne, ce qui peut accroître l'anonymat des clients et donc les risques de BC/FT.

Au Luxembourg, les banques de détail et d'affaires sont vulnérables au BC/FT en raison de la nature des produits offerts, de la taille du secteur au Luxembourg, de leur clientèle internationale et des flux de transactions. Les produits offerts sont intrinsèquement vulnérables au BC/FT, car ils peuvent être utilisés par des criminels pour placer l'argent blanchi dans le système financier, et plus particulièrement, dans le contexte luxembourgeois, pour placer les fonds.

Les risques de BC/FT sont portés par la **taille du sous-secteur** de la banque de détail et d'affaires. Il y a 15 entités³⁰⁰ avec des actifs totaux de 167 milliards d'euros³⁰¹ dans le sous-secteur en décembre 2019³⁰². Elles disposent d'un stock important de clients avec ~1,2 million de clients³⁰³ et un revenu total s'élevant à 8,4 milliards d'euros³⁰⁴. Cependant, il est à noter que les ~1,2 million de clients s'expliquent principalement par le fait que la plupart des résidents luxembourgeois ont plusieurs comptes et auprès de plusieurs banques ainsi que par le grand nombre de navetteurs transfrontaliers³⁰⁵. Le risque de BC/FT est **partiellement réduit par la forte concentration** du sous-secteur, les cinq premières entités représentant 89 % des actifs du marché³⁰⁶.

Il convient de noter que l'**exposition aux zones géographiques où les mesures de LBC/FT sont faibles est limitée** (0,1 % des actifs et 0,2 % des passifs)³⁰⁷. Ainsi, le risque de BC/FT est ici réduit.

Comme décrit ci-dessus, une partie du risque de BC/FT est également accrue par la nature des produits. L'**activité de services de paiement exercée** par les banques de détail et les banques d'affaires est potentiellement vulnérable aux risques de blanchiment, également au Luxembourg, car elle peut être confrontée aux techniques de superposition et d'extraction utilisées par les criminels, qui sont comparativement plus sophistiquées que dans d'autres sous-secteurs. Par exemple, les techniques couramment utilisées sont le financement d'un produit par une méthode et le retrait par une autre. Par exemple, les acteurs terroristes pourraient abuser des produits bancaires de détail pour déplacer des fonds au-delà des frontières en ouvrant un compte courant et en utilisant la carte de débit y associée pour retirer des fonds à l'étranger (par exemple dans une zone de conflit ou là où une attaque est prévue).

Banques de gros, services financiers aux entreprises et banques d'investissement

Les **banques de gros, services financiers aux entreprises et les banques d'investissement** sont considérées comme présentant un risque très élevé au niveau mondial. Certains produits (notamment ceux dont les flux sont internationaux) sont plus exposés au BC/FT, tels que le financement du commerce international et les services de correspondants bancaires. Étant donné que le financement du commerce implique plusieurs transactions transfrontalières, de multiples participants et des sommes importantes, il est considéré comme particulièrement risqué. En ce qui concerne l'activité limitée du Luxembourg dans le domaine de la correspondance bancaire, le risque est principalement

³⁰⁰ Données de la CSSF, 2018.

³⁰¹ Données de la CSSF, 2019.

³⁰² Données de la CSSF, 2019.

³⁰³ Données ABBL RBS/CSSF, 2018.

³⁰⁴ Données de la CSSF, 2019. Le revenu total (brut) est la somme des revenus d'intérêts, des revenus de dividendes, des revenus de commissions, des autres revenus d'exploitation, du portefeuille de négociation et du portefeuille bancaire.

³⁰⁵ Notons que ce chiffre exclut le nombre de clients de deux établissements de commerce électronique fournissant des services sous licence bancaire.

³⁰⁶ Données de la CSSF, 2018.

³⁰⁷ Données BCL (les pays concernés sont ceux que le GAFI définit comme "juridictions à haut risque et juridictions sous surveillance").

lié aux relations transfrontalières entre correspondants bancaires lorsque les banques exécutent des paiements pour le compte de tiers et n'ont donc qu'une visibilité limitée sur ceux-ci³⁰⁸.

Les vulnérabilités du sous-secteur sont aggravées par le **volume important des transactions**, qui sont rapides, efficaces et internationales.

La **nature internationale de l'activité** augmente également le risque, puisque 77 % des actifs se trouvent en dehors du Luxembourg. Les flux avec les zones géographiques où les mesures de LBC/FT sont faibles sont limités (0,3 % des actifs et 0,2 % des passifs ; pour la trésorerie intragroupe, respectivement 0,2 % et 0,0 %)³⁰⁹.

Il convient de noter que le sous-secteur est **relativement concentré** (les cinq premières entités représentent 60 % du marché³¹⁰), ce qui facilite la surveillance et la détection des activités potentielles de BC/FT. Enfin, le risque est réduit par la **nature peu risquée des clients**, qui sont un petit nombre de clients principalement institutionnels (les institutions financières contribuent à plus de 80 % des dépôts³¹¹).

Dépositaires et sous-dépositaires (y compris les DCT)

Les **dépositaires** pourraient être vulnérables au risque de BC/FT car ils traitent un grand nombre de transactions entre plusieurs clients lorsqu'ils fournissent à ces derniers des services liés aux valeurs mobilières. Le risque peut être accru dans les cas de comptes omnibus, dans lesquels les actifs sont détenus au nom de l'intermédiaire et non au nom du bénéficiaire effectif final. Dans le monde entier, il y a eu des cas où des intermédiaires ont été utilisés pour éviter des sanctions économiques et financières par le biais de comptes omnibus³¹².

Au Luxembourg, le risque de BC/FT est principalement dû à la **part importante des activités internationales**. Les dépositaires sont susceptibles d'avoir des clients internationaux (72 % des actifs et 54 % des passifs sont hors du Luxembourg³¹³). Cependant, les flux avec des **zones géographiques où les mesures de LBC/FT sont faibles** (0,05 % des actifs et 0,35 % des passifs³¹⁴).

Le risque est également déterminé par la **taille du sous-secteur**. Au Luxembourg, le sous-secteur est composé de 29 entités³¹⁵, ce qui représente un revenu total de 5,73 milliards d'euros³¹⁶ et des actifs de 179,4 milliards d'euros³¹⁷. Parallèlement, le marché luxembourgeois est **relativement concentré**, les cinq premières entités détenant près des deux tiers des actifs, ce qui facilite la surveillance et contribue à limiter le risque.

En outre, étant donné que les dépositaires traitent principalement des **produits** relativement **banalisés et standardisés** (p.ex. la garde d'actions, la collecte et la distribution de dividendes et d'intérêts), leur risque en matière de BC/FT est limité. En conséquence, leur vulnérabilité globale en matière de BC/FT est plus faible que celle d'autres sous-secteurs bancaires.

La vulnérabilité **des DCT** en matière de BC/FT résulte de l'important volume de transactions fréquentes et de grande valeur, ce qui rend la détection encore plus difficile. En outre, les DCT sont exposés aux

³⁰⁸ GAFI, *Guidance on correspondent banking services*, 2016.

³⁰⁹ Données de la CSSF, 2018.

³¹⁰ Données de la CSSF, 2018.

³¹¹ Données de la CSSF, 2018.

³¹² AISS, *Study on the Benefits and Costs of Securities Accounting Systems*, 2015.

³¹³ Données de la CSSF, 2018.

³¹⁴ Données de la CSSF, 2018.

³¹⁵ Données de la CSSF, 2018.

³¹⁶ Données de la CSSF, 2018.

³¹⁷ Données de la CSSF, 2018.

flux transfrontaliers. Toutefois, au Luxembourg, le risque est atténué en raison de la **très forte concentration du secteur**. Sur les deux acteurs, seul un acteur dispose d'une licence bancaire avec des revenus de 974 millions d'euros. De plus, les clients sont limités à un groupe de membres institutionnels sélectionnés, ce qui limite le **risque client**.

Banque privée

La **banque privée** est connue pour être exposée aux risques de BC/FT. Les principaux facteurs de risque pour la banque privée découlent de l'exposition importante aux clients internationaux, de la forte concentration de clients fortunés et de la complexité de certains produits (p.ex. les activités de structuration de patrimoine). L'évaluation des risques sous-sectorielle de 2019 sur la banque privée émise par la CSSF a identifié que pour le Luxembourg, il existe trois infractions primaires particulièrement pertinentes pour le sous-secteur : les infractions fiscales pénales, la corruption et la fraude. Bien que la banque privée puisse être abusée pour le FT, notamment par le biais de produits permettant des paiements transfrontaliers, le risque global de TF pour la banque privée est plus faible que pour la banque de détail. Les études de cas 4 et 9 (dans la section « Évaluation des menaces ») et l'étude de cas 10 (ci-dessous) fournissent des exemples et des typologies³¹⁸ qui mettent en évidence la manière dont la banque privée peut être utilisée à des fins de BC/FT :

Étude de cas 10: Banque privée et financement du terrorisme (cas non luxembourgeois)³¹⁹

Une fondation de l'UE a utilisé son compte bancaire privé pour déposer d'importantes sommes d'argent liquide et les transférer à des sociétés ayant des liens étroits avec des organisations terroristes figurant sur la liste de l'UE. Le client de la banque privée, responsable d'une organisation à but non lucratif, a déposé d'importantes sommes d'argent liquide sur le compte de la fondation. Les fonds ont été transférés via un paiement bancaire international à un fournisseur de support informatique et à une société d'édition dans un autre État membre de l'UE. Les enquêtes ont montré qu'il existait un lien étroit entre le responsable de l'organisation à but non lucratif et une organisation terroriste figurant sur la liste de l'UE.

Au Luxembourg³²⁰, le sous-secteur de la banque privée est bien développé avec 39 entités offrant principalement des activités de banque privée au service de ~172 000 clients générant environ 5,8 milliards d'euros de revenus nets et représentant 395 milliards d'euros d'AsG en 2018³²¹.

La **taille et la fragmentation** du secteur bancaire privé accroissent la vulnérabilité de ce sous-secteur en matière de BC/FT. La plupart des banques privées au Luxembourg font partie de groupes internationaux. Il existe plusieurs grandes banques, mais aussi de nombreuses institutions plus petites qui se disputent une part du marché. Les banques plus petites peuvent également se spécialiser sur une clientèle spécifique (p.ex. les clients très fortunés uniquement au détriment des clients aisés, ou les clients de régions géographiques spécifiques ou affiliés à un groupe spécifique). Cette spécialisation, ainsi que leur taille et leurs ressources généralement limitées, peuvent accroître le niveau de risque des petites banques privées.

Le risque est également lié à la **nature des clients**. La prévalence de comptes importants et potentiellement plus sophistiqués peut accroître la complexité des activités de banque privée réalisées au Luxembourg. Les clients dont les AsG sont supérieurs à 1 million d'euros représentent une majorité importante et croissante des AsG de la banque privée au Luxembourg. Selon les évaluations

³¹⁸ Études de cas et typologie utilisées à partir de la CSSF, *Sub-sectoral Risk Assessment Private Banking*, 2019.

³¹⁹ GAFI, *Financing of Recruitment for Terrorist Purposes*, janvier 2018.

³²⁰ Texte ici et ci-dessous tiré du CSSF, *Sub-sectoral Risk Assessment Private Banking*, 2019.

³²¹ Données de la CSSF, 2018.

internes des risques des banques privées, un pourcentage considérable de leurs clients présente un risque élevé de BC/FT. Le pourcentage de clients à haut risque dans les banques privées luxembourgeoises est beaucoup plus élevé que dans d'autres sous-secteurs bancaires tels que les banques de détail.

Ce sous-secteur est très exposé aux **flux internationaux**, tant en termes d'actifs que d'origine des entités, ce qui accroît la vulnérabilité aux abus des entités du sous-secteur par des étrangers à des fins de BC/FT. En termes d'origine géographique, selon l'enquête CSSF-ABBL et les données internes de la CSSF, la majorité des AsG provient d'Europe, mais en dehors du Luxembourg. Cela peut compliquer l'identification des bénéficiaires effectifs et l'origine de leur patrimoine. Moins d'un quart des AsG de la banque privée provient de titulaires de comptes luxembourgeois, tandis que les trois quarts restants proviennent de titulaires de comptes situés à l'étranger^{322,323}. Si la diversité de la clientèle internationale reflète l'attrait du Luxembourg en tant que centre international de banque privée, l'origine transfrontalière de la plupart des AsG peut réduire le niveau de transparence des fonds investis dans le sous-secteur.

Un certain nombre de banques utilisent des **intermédiaires** dans le cadre de leurs activités de banque privée. Les intermédiaires utilisés par les banques privées et leurs clients peuvent être classés en trois catégories principales : les intermédiaires introducteurs (parfois aussi appelés « *finders* »), les détenteurs de procuration et les gestionnaires tiers. Bien que le nombre de comptes et le volume des transactions impliquant ces catégories d'intermédiaires ne soient pas particulièrement élevés, leur intervention peut accroître la distance entre la banque et son client. Cela peut réduire la transparence sur la propriété effective ou l'origine du patrimoine et donc augmenter l'exposition à des menaces telles que les infractions fiscales pénales, la corruption ou la fraude.

6.2.1.2. Secteur de l'investissement

À l'échelle mondiale, le secteur de l'investissement est considéré comme vulnérable aux activités de BC/FT, car d'importantes sommes d'argent sont investies, souvent pour le compte de personnes ou d'entités fortunées.

Le secteur est vaste et diversifié, avec une variété d'entités telles que les gestionnaires de patrimoine et d'actifs, les courtiers-négociants, les négociants dits « *traders/market makers* », les sociétés de gestion d'OPCVM, les gestionnaires de fonds alternatifs, les OPC autogérés ou gérés en interne, les fonds de pension et les véhicules de titrisation réglementés. Les difficultés de détection ne doivent pas être sous-estimées en raison de la forte fragmentation du marché en termes de nombre de fournisseurs et du volume élevé d'investisseurs particuliers et institutionnels. En revanche, les fonds de pension, les véhicules de titrisation réglementés et les négociants/commerçants sont confrontés à des risques faibles ou moyens en raison de la nature de leurs activités ou de la taille plus réduite de leur marché.

En raison de l'impact économique de COVID-19, de nombreux marchés boursiers et produits d'investissement dans le monde ont connu une volatilité importante. Lorsque les actifs sont évalués avec une forte décote, les investisseurs peuvent chercher à se délester et à minimiser les pertes. Cela pourrait offrir une opportunité aux criminels qui proposent d'acheter ou de refinancer ces actifs en difficulté (en utilisant le soutien de fonds illicites). En outre, la contraction de l'activité économique luxembourgeoise due à la pandémie mondiale pourrait placer certaines entités en détresse, ce qui

³²² ABBL/CSSF, *Annual Private banking surveys*, 2013-2018.

³²³ Il convient de noter que l'origine géographique des actifs étant évaluée à travers l'origine des comptes clients, il est probable que les bénéficiaires effectifs basés à l'étranger représentent une part encore plus importante que 76 % des AsG.

crée des opportunités pour les exploiter à des fins de BC. De plus amples détails sont fournis dans la section 4 de l'ENR sur les impacts de COVID-19.

Entreprises d'investissement

Les entreprises d'investissement constituent une part moins importante du secteur des services financiers luxembourgeois que les sous-secteurs de la banque ou des placements collectifs. Elles englobent plusieurs types de professionnels différents, qui peuvent être regroupés en trois catégories: les gestionnaires de patrimoine et d'actifs, les courtiers et les courtiers-négociants (non bancaires) et les négociants / teneurs de marché.

Fin 2019, 97 entreprises d'investissement sont établies au Luxembourg, certaines des entreprises d'investissement disposant de licences pour exercer plusieurs activités à la fois (p.ex. une entreprise d'investissement peut agir simultanément en tant que gestionnaire de portefeuille privé, décrit ci-dessous, et en tant que courtier). Les entreprises d'investissement emploient 1 690 personnes et servaient environ 100 000 clients à la fin de 2019. Pour les gestionnaires de patrimoine et d'actifs, ainsi que pour les courtiers et les courtiers-négociants (non bancaires), le risque de BC/FT est principalement dû à la part **élevée des activités internationales** et à la **nature des clients**. 56 des 97 entreprises d'investissement ont des clients à haut risque, et environ 4 % du total des clients sont marqués comme étant à haut risque. Le risque est réduit par le fait que 31 entités ont un **nombre limité d'AsG provenant de pays où la LBC/FT est déficiente**, ce qui représente une très petite part du total des AsG.

Gestionnaires de patrimoine et d'actifs

Le sous-secteur des **gestionnaires de patrimoine et d'actifs** comprend les « gérants de fortunes » (article 24-3 de la loi LSF de 1993) et les « conseillers en investissement » (article 24 de la loi LSF de 1993).

Au Luxembourg, il s'agit d'un sous-secteur de **taille et de fragmentation moyennes**. 90 entreprises d'investissement disposent de la licence de conseiller en investissement, dont 37 exercent ces activités. 82 entreprises d'investissement disposent de la licence de gérant de fortunes, 68 d'entre elles exerçant ces activités. Les conseillers en investissement ont un revenu de 26,5 millions d'euros (les cinq premières entreprises représentant ~80 %) et la valeur du portefeuille conseillé est de 6,1 milliards d'euros (les cinq premières entreprises représentant ~80 %). Les gérants de fortunes ont un revenu de 184,2 millions d'euros (les cinq premières sociétés représentant environ 37 %) et des AsG de 40,6 milliards d'euros (les cinq premières sociétés représentant environ 45 %). Globalement, les entités du sous-secteur ont environ 50 000 mandats assignés.

Le risque de BC/FT est accru par l'importance des **activités internationales** (comme décrit ci-dessus pour les entreprises d'investissement en général) et de la **participation étrangère** (environ 37 % d'entre elles ont un propriétaire étranger non européen, une entité ayant un propriétaire d'un pays où les flux de LBC/FT sont faibles).

Les **produits et activités** proposés par les gestionnaires de patrimoine et d'actifs ont un impact sur le risque global de BC/FT. Les gérants de fortunes exercent des activités de gestion d'actifs (y compris la prestation de services d'investissement et la garde d'instruments financiers) ainsi que certains services auxiliaires limités (structuration de patrimoine). Il convient de noter que les conseillers en placement peuvent également exercer certaines activités pertinentes, mais l'importance respective de ces activités est considérée comme relativement faible. Le risque lié au produit peut également être accru par la présence de comptes omnibus. Cependant, seules sept entités ont des comptes omnibus, représentant 3,82 % du total des AsG.

Courtiers et courtiers-négociants (non-banques)

Les **courtiers** comprennent les « courtiers en instruments financiers » (article 24-1 de la LSF 1993), les « sociétés d'intermédiation financière » (article 24-8 de la LSF) et les distributeurs de parts/actions d'OPC (article 24-7 de la LSF 1993). Les **courtiers-négociants** (non-banques) comprennent les « commissionnaires » (article 24-2 de la LSF 1993).

À l'instar des gestionnaires de patrimoine et d'actifs, le sous-secteur est de **taille moyenne et fragmenté**, avec 93 entreprises d'investissement au total disposant de licences pertinentes, et seulement 36 d'entre elles les exerçant en 2019. La quasi-totalité des revenus et des transactions (environ 98 %) est concentrée par les cinq premières entités.

Le risque est accru par le **volume des clients et des transactions**. Dans ce sous-secteur, de nombreuses entités traitent un grand nombre de clients et exécutent un volume important de transactions. Ainsi, les courtiers-négociants (non-banques) ont facilité des transactions d'une valeur de 251,2 milliards d'euros en 2019, et les courtiers ont facilité des transactions d'une valeur de 122,2 milliards d'euros respectivement, avec environ 75 000 mandats administrés. Les risques du sous-secteur sont également accrus en raison d'une **implication internationale importante**. 32 % des courtiers et des courtiers-négociants (non bancaires) connaissent une participation étrangère non européenne, une seule entreprise d'investissement étant détenue par des personnes/entités étrangères de pays à haut risque.

Le risque est accru par le fait que les courtiers et les courtiers-négociants proposent des **activités non orientées vers les clients**, mais il est limité par le fait que les clients sont principalement institutionnels et que les relations avec les clients sont initiées en face à face.

Négociants/commerçants

Les **négociateurs/détenteurs de marché** comprennent les professionnels qui achètent ou vendent des titres dans le cadre d'activités de négociation pour compte propre ou de tenue de marché : Les professionnels agissant pour leur propre compte (article 24-4 de la loi LSF de 1993), les teneurs de marché (article 24-5 de la loi LSF de 1993) et les souscripteurs d'instruments financiers (article 24-6 de la loi LSF de 1993). Dans le monde entier, le risque de BC/FT des négociants et des teneurs de marché a été utilisé pour générer des sommes d'argent illicites, par le biais d'infractions telles que les délits d'initiés, la manipulation du marché et la fraude³²⁴.

Au Luxembourg, le risque de BC/FT découle principalement du fait qu'elles **gèrent des fonds pour leurs propriétaires** et qu'elles pourraient être utilisées à des fins de BC/FT. En outre, l'**exposition internationale** et les **volumes importants observés** font augmenter le risque de BC/FT.

Au Luxembourg, la vulnérabilité est limitée en raison de la **très petite taille du secteur**. En 2019, il y a eu cinq entreprises d'investissement agréées en tant que professionnels agissant pour leur propre compte, dont seulement deux exercent ces activités en 2019. Il y a deux entreprises d'investissement agréées en tant que souscripteurs d'instruments financiers, mais aucune d'entre elles n'exerce d'activités pertinentes. Le total des AsG des entreprises d'investissement est de 44,2 millions d'euros.

Placements collectifs

Dans le monde entier, les placements collectifs risquent de faire l'objet d'abus ou de détournements pour différents types de pratiques frauduleuses, y compris, par exemple, les systèmes de Ponzi, les escroqueries de confiance ou de type « *boiler room* », l'utilisation de sociétés fictives ou "écrans", les placements trompeurs et la détermination erronée de la valeur. Les investissements collectifs peuvent faire l'objet d'abus et de détournements par le biais de stratagèmes portant à la fois sur le passif

³²⁴ GAFI, *Money Laundering and Terrorist Financing in the Securities*, 2009.

(investissements entrants) et sur l'actif (investissements sortants). Les stratagèmes possibles comprennent la collecte de fonds auprès d'investisseurs corrompus liés au gouvernement (investissements entrants), l'obtention d'investissements dans des projets corrompus liés au gouvernement (investissements sortants), l'influence sur les décisions d'investissement et d'allocation de portefeuille (investissements sortants) et l'investissement dans des sociétés de portefeuille corrompues (investissements sortants).

Dans d'autres pays, il y a eu quelques cas de manipulations du marché par le biais d'un abus ou d'un détournement des placements collectifs. Par exemple, les gestionnaires de fonds d'investissement pourraient s'entendre sur le prix d'un titre avant une introduction en bourse. Le risque de collusion sur les prix est accru dans les situations où un nombre limité d'investisseurs réalise des investissements de grande valeur, en particulier dans des titres dont le prix est difficile à déterminer.

Étude de cas 11: placements collectifs et blanchiment de capitaux ³²⁵

En 2018, l'administrateur du fonds X a appris qu'un des investisseurs du fonds avait demandé le rachat total des parts détenues dans le fonds. Le compte de cet investisseur avait été bloqué car la documentation sur l'origine des fonds était incomplète. Quant à l'investisseur, il s'agissait d'une entité libérienne opaque sur le plan fiscal.

Les fonds provenant de la liquidation devaient être versés sur le compte suisse de l'investisseur via un correspondant situé aux États-Unis. L'investisseur n'avait jamais justifié les raisons de la complexité de la structure choisie, comprenant des sociétés écrans, plusieurs changements dans la structure de l'entreprise, y compris au niveau de la direction, par le biais de juridictions non coopératives. Il n'avait également donné aucune explication sur l'origine des fonds utilisés pour acquérir les actions du fonds. Certaines entités de cette structure avaient été mentionnées dans les "Panama Papers".

L'administrateur n'a pas pu lever les soupçons d'une éventuelle source illégale de fonds, voire d'une évasion fiscale.

Au Luxembourg, le secteur est vaste et fragmenté, et se compose de diverses composantes avec plus de 4,73 trillions d'euros d'AsG à travers plus de 3 000 entités en décembre 2019 ³²⁶. Cette sous-section regroupe les placements collectifs en trois grandes classes : UCITS ManCo (y compris Super ManCo), GFIA et OPC autogérés ou gérés en interne, chacune étant constituée de plusieurs éléments de regroupement. Chaque classe est mutuellement exclusive, et toutes les classes prises ensemble couvrent le spectre complet des placements collectifs réglementés au Luxembourg ³²⁷.

Sociétés de gestion d'OPCVM "ManCo" (y compris SuperManCo)

Les ManCo du Chapitre 15 comprennent un nombre important d'entités qui gèrent la grande majorité des actifs au Luxembourg dans un secteur caractérisé par un degré de concentration relativement élevé. Les ManCo du Chapitre 15 s'appuient fortement sur des réseaux de distribution transfrontaliers pour commercialiser leurs OPC à travers l'Europe et dans un certain nombre de juridictions non européennes.

Le risque inhérent élevé présenté par cette catégorie s'explique également par le volume des AsG et l'inclusion dans cette catégorie d'entités bénéficiant d'une double licence (CH15 et GFIA). Ainsi, la

³²⁵ CRF, *Rapport annuel*, 2018.

³²⁶ CSSF, *Évolution des actifs nets et du nombre d'OPC*, au ³¹ décembre 2019.

³²⁷ Toutes les informations ci-dessous proviennent de la CSSF, *AML/TF sub-sector risk assessment: Collective investments*, publié en janvier 2020.

composante GFIA de ce cluster augmente le risque inhérent, notamment en raison des types d'investissements effectués par les fonds d'investissement alternatifs (FIA).

Les UCITS ManCo de l'UE/EEE agissent en tant que GFI désigné de véhicules d'investissement luxembourgeois et sont principalement situés et supervisés dans cinq pays : Allemagne, France, Royaume-Uni, Irlande et Italie. Les volumes d'AsG sont un facteur de risque clé.

La qualité et la transparence des canaux de distribution constituent également un facteur de risque important pour les GFI de l'UE/EEE. En effet, la relation entre le GFIA et les investisseurs finaux est encore plus distante en raison de la gestion et de la distribution transfrontalières, ce qui augmente les risques de BC/FT.

Gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (GFIA)

Les gestionnaires agréés au Luxembourg sont généralement de taille modérée, la plupart des groupes ou entreprises mères de gestionnaires luxembourgeois étant originaires de Suisse, d'Allemagne et de Belgique. Le secteur est caractérisé par un certain degré de fragmentation, les 10 premières entités représentant 31 % du total des actifs et les 50 premières entités représentant 71 % du total des actifs.

Ils gèrent un ensemble diversifié d'OPC, sous différents régimes, généralement soumis à moins de règles et d'exigences de diversification que les OPCVM. La diversité de ces types d'investissements augmente statistiquement le risque d'investir dans des actifs à haut risque de BC/FT.

La portée géographique des gestionnaires agréés au Luxembourg, facilitée par les accords de passeport de l'UE/EEE, accroît la vulnérabilité générale en matière de LBC/FT. Une partie de l'ensemble des distributeurs commercialisant des fonds gérés par ces gestionnaires n'est pas supervisée par des autorités de contrôle nationales ou des organismes d'autorégulation aux fins de la LBC/FT, ce qui augmente le risque global de cette catégorie.

Les gestionnaires de fonds alternatifs enregistrés au Luxembourg comprennent un grand nombre de GFI, mais leurs actifs nets restent faibles étant donné le seuil réglementaire de la Directive 2011/61/UE relative aux GFIA (dite « AIFMD ») qui plafonne les AsG à 100 millions d'euros ou 500 millions d'euros pour les fonds alternatifs sans levier et les fonds alternatifs fermés. Les fonds alternatifs de plus de 100 millions d'euros gérés par des gestionnaires agréés doivent être fermés, ce qui limite les droits de rachat des investisseurs pendant une période de cinq ans. La nature à plus long terme de l'investissement qui en résulte limite le risque de BC/FT en développant la relation commerciale avec l'investisseur et en retardant la réintégration des fonds dans l'économie. Toutefois, les types d'investissements restent moins classiques et présentent donc des risques plus élevés de BC/FT.

Un nombre important de ManCo du Chapitre 16 du Luxembourg sont actifs au Luxembourg. Comme pour les gestionnaires de fonds alternatifs, ce secteur est fragmenté. Les ManCo du Chapitre 16 qui ne sont pas agréés en tant que GFIA ne bénéficient pas d'un passeport pour exercer des activités en dehors du Luxembourg. Compte tenu de cette absence d'équivalence UE/EEE, les ManCo du chapitre 16 restent moins internationales que les gestionnaires agréés au Luxembourg, ce qui réduit leur vulnérabilité en matière de BC/FT.

Chapitre 16 ManCo peut gérer des non-OPCVM et des non-FIA réglementés. Ces véhicules sont soumis à des règles moins harmonisées que les OPCVM et les fonds alternatifs, et doivent respecter des exigences moindres. Les types et les domaines d'investissement des ManCo du chapitre 16 sont relativement diversifiés, ce qui augmente le risque d'exposition à un risque plus élevé de BC/FT. Les ManCo du chapitre 16 investissent généralement dans des actifs moins transparents et moins liquides, ce qui peut accroître les risques de BC/FT.

Une partie des distributeurs utilisés pour la commercialisation de leurs OPC ne sont pas soumis à la surveillance de la LBC/FT et peu d'OPC gérés sont considérés par leurs GFIA désignés comme ayant un schéma de distribution complexe.

Les gestionnaires de l'UE/EEE agissent en tant que gestionnaires désignés de fonds d'investissement luxembourgeois et sont principalement situés et supervisés dans cinq pays : Royaume-Uni, France, Irlande, Pays-Bas et Allemagne. La plupart des groupes ou parents de GFIA sont originaires d'Amérique du Nord (Canada et États-Unis) et de pays européens.

Les volumes d'AsG sont un facteur de risque essentiel. Les gestionnaires de l'UE/EEE ont des objectifs d'investissement essentiellement mondiaux et européens. Plus de la moitié des classes d'actifs sont des investissements alternatifs, du capital-investissement ou du capital-risque. Ces catégories d'actifs sont généralement moins transparentes et moins liquides que les titres négociés et sont donc soumises à un risque plus élevé de BC/FT.

La qualité et la transparence des canaux de distribution constituent également un facteur de risque important pour les gestionnaires de fonds alternatifs de l'UE/EEE. En effet, la relation entre le gestionnaire et les investisseurs finaux est encore plus distante en raison de la gestion et de la distribution transfrontalières, ce qui augmente les risques de BC/FT.

Les gestionnaires hors UE/EEE agissent également en tant que gestionnaires désignés de véhicules d'investissement luxembourgeois mais sont supervisés par des autorités compétentes nationales hors UE/EEE. Les fonds gérés sont généralement moins transparents et moins liquides que les titres négociés et sont soumis à un risque plus élevé de BC/FT.

La qualité et la transparence des canaux de distribution constituent également un facteur de risque important pour les gestionnaires de fonds alternatifs hors UE/EEE. En effet, la relation entre le gestionnaire et les investisseurs finaux est encore plus distante en raison de la gestion et de la distribution transfrontalières, ce qui augmente les risques de BC/FT.

OPC autogéré ou géré en interne

Le Luxembourg ne compte qu'un nombre très limité de sociétés d'investissement autogérées (SIAG) avec des AsG relativement faibles et le marché est très concentré. Les initiateurs de SIAG proviennent de neuf juridictions différentes, exclusivement en Europe et en Amérique du Nord.

Les SIAG sont des sociétés d'investissement OPCVM autogérées (SICAV), qui présentent des vulnérabilités moindres en matière de BC/FT en raison de la nature de leurs investissements et des restrictions réglementaires. En tant qu'OPCVM, SIAG investit dans des titres négociés tels que des obligations et des actions, dont la transparence et la liquidité réduisent le risque d'abus à des fins de BC/FT.

Les FIA gérés de manière interne sont des fonds alternatifs autogérés en interne. Les FIA gérés de manière interne sont initiés par des pays très divers, mais en termes d'actifs nets et de nombre de compartiments, la plupart des initiateurs sont originaires du Luxembourg.

Ces fonds semblent investir principalement dans des titres négociés (p.ex. des obligations et des actions), réduisant ainsi leur exposition au risque de BC/FT sur les actifs.

Véhicules de titrisation réglementés

Les **véhicules de titrisation réglementés** sont des organismes de titrisation régis par la loi du 22 mars 2004 sur la titrisation qui émettent des titres dans le public de manière continue (plus de trois émissions par an).

Les risques de BC/FT découlent principalement de la **taille du secteur** et du **caractère international de l'activité**. En décembre 2019, au Luxembourg, il y a 33 organismes de titrisation réglementés avec un total de bilan de 52,7 milliards d'euros. En 2019, il y a eu 378 émissions pour un volume de 21,9 milliards d'euros, et 311 échéances/rachats complets ou partiels pour un volume de 20,3 milliards d'euros, ce qui ne constitue pas un changement significatif par rapport à 2016³²⁸. La propriété des véhicules de titrisation réglementés est à 100 % internationale (avec 44 % de propriété en France, 25 % dans les îles anglo-normandes, 21 % aux Pays-Bas). La plupart des clients proviennent de l'UE, mais il y a une part non négligeable de clients des marchés asiatiques.

Le risque inhérent de BC/FT du sous-secteur est réduit par le fait que les véhicules de titrisation réglementés au Luxembourg n'exercent pas en pratique d'activités de PSSF selon les données de la CSSF. En outre, tous ces véhicules sont tenus de faire distribuer leurs billets par des entreprises MIFID, ce qui limite leur exposition aux abus de BC/FT. Notons également que la **complexité des régimes de propriété a été réduite** au cours des quatre dernières années, la valeur du capital souscrit passant de 4,4 millions d'euros en 2016 à 2,2 millions d'euros en 2019. En outre, tous les véhicules de titrisation réglementés ont un établissement bancaire luxembourgeois, assurant la garde des actifs liquides et des titres, ce qui garantit une surveillance indirecte de la LBC/FT et limite davantage le risque de BC/FT.

Fonds de pension supervisés par la CSSF

Les **fonds de pension contrôlés par la CSSF** sont moins vulnérables au risque de BC/FT au Luxembourg. Ils sont définis dans la loi de 2005 sur les fonds de pension comme les régimes des sociétés d'épargne-pension à capital variable (SEPCAV) et des associations d'épargne-pension (ASSEF). Il convient de noter que le CAA supervise également un type distinct de fonds de pension, relevant de la législation sur les assurances, dont la vulnérabilité au BC/FT est décrite dans la section « Fonds de pension supervisés par le CAA » du présent rapport.

Le risque de BC/FT des fonds de pension au Luxembourg est limité en raison de la **petite taille du secteur**, qui est également **très concentré**. En 2019, il existait 12 entités enregistrées en tant que fonds de pension et relevant de la surveillance de la CSSF. Ensemble, elles disposent de 1,75 milliard d'euros d'AsG³²⁹, et les cinq premières entités détiennent 84 % de parts de marché³³⁰ avec 18 444 clients³³¹.

L'**exposition internationale est limitée** puisque la détention par des entités de pays étrangers représente 0,66 milliard d'euros d'actifs³³² en 2019. Ils offrent des **produits standardisés** avec peu de risques de BC/FT et n'ont pas de flux avec des pays connaissant des mesures de LBC/FT déficientes, car la plupart des sponsors sont des entreprises basées dans l'UE.

6.2.1.3. MVTs

À l'échelle mondiale, les criminels qui se livrent à des activités de BC/FT ont souvent recours aux fournisseurs de services de transfert de fonds ou de valeurs, étant donné que ce secteur est axé sur les paiements internationaux. Outre les activités de base exercées par les prestataires de services de transfert de fonds et de valeurs, la vitesse et le volume des transactions ainsi que la portée géographique offerte sont des caractéristiques particulièrement attrayantes, qui entravent la détection des activités suspectes.

Le Luxembourg est exposé à des risques accrus de BC/FT en raison, entre autres, du **volume du secteur** dans le pays. 2,4 milliards de transactions entrantes d'une valeur de 93,8 milliards d'euros et 1,2

³²⁸ Données de la CSSF, 2019.

³²⁹ Données de la CSSF, 2019.

³³⁰ Données de la CSSF, 2019.

³³¹ Données de la CSSF, 2019.

³³² Données de la CSSF, 2019.

milliard de transactions sortantes d'une valeur de 83,2 milliards d'euros ont été traitées par 20 entités en 2019. À noter que si le nombre d'entités est passé de 14 en 2017 à 20 en 2019, cela n'a pas modifié la complexité du secteur. Les modèles d'affaires et les activités des nouveaux entrants sont similaires à ceux des autres acteurs du secteur. En outre, la nature internationale de l'activité de paiement augmente les risques de BC/FT, étant donné le **nombre important de transactions transfrontalières** concernées. Toutefois, environ 96 % des flux se font au sein de l'UE. Les flux vers des pays connaissant des mesures de LBC/FT déficientes sont limités. Ainsi, au cours de l'année 2019, les flux entrants et sortants vers et depuis des pays hors UE représentent moins de 5 % du total des flux entrants.

Les fournisseurs MVTs pourraient être plus exposés aux risques de BC/FT en raison de l'augmentation des achats en ligne résultant des mesures de distanciation sociale liées à COVID-19. L'augmentation des achats en ligne pourrait entraîner une augmentation du volume et de la valeur des services de paiement en ligne. De plus amples détails sont fournis dans la section 4 de l'ENR sur les impacts de COVID-19.

Établissements de paiement

Les **établissements de paiement** peuvent offrir une variété de services, tels que la fourniture d'une infrastructure de paiement (y compris des comptes de paiement) aux places de marché électronique, des méthodes de paiement de pair à pair, la facilitation des opérations de paiement, y compris le transfert de fonds, l'émission d'instruments de paiement ou la fourniture d'activités d'acquisition. La vulnérabilité des établissements de paiement provient des caractéristiques globales de ces activités, qui peuvent faciliter les transactions transfrontalières rapides sans contact direct.

Au Luxembourg, le sous-secteur présente un profil de risque conforme à celui du secteur plus large compte tenu du nombre et de la **valeur totale des transactions** et de la **grande taille du secteur**. En décembre 2019, il y a 12 établissements de paiement opérant au Luxembourg, avec 372 employés et 0,5 milliard d'euros de revenus. 1,1 milliard de transactions entrantes d'une valeur de 55,4 milliards d'euros et 1,1 milliard de transactions sortantes d'une valeur de 55,8 milliards d'euros ont été traitées en 2019. Le risque est également induit par la nature des différentes activités de paiement et des services fournis. Par exemple, deux des 12 entités actives fournissent des services de paiement, qui sont liés dans une certaine mesure aux actifs virtuels.

Deux nouveaux établissements de paiement ont été autorisés depuis 2018. Bien que le secteur ait augmenté en nombre d'établissements de paiement, il reste **très concentré** avec 99 % des revenus générés par les cinq premières entités.

Etablissement de monnaie électronique

Les **établissements de monnaie électronique** sont des institutions qui émettent, distribuent et remboursent de la monnaie électronique, stockée sous format électronique, principalement dans des portefeuilles/comptes de monnaie électronique. La monnaie électronique peut être acceptée et utilisée par des personnes et des entités autres que l'établissement de monnaie électronique lui-même. Les établissements de monnaie électronique peuvent également offrir les mêmes services de paiement que les établissements de paiement et sont donc exposés aux mêmes stratagèmes de BC/FT, même si les risques liés aux activités de monnaie électronique et aux services de paiement sont de nature différente.

Au Luxembourg, le sous-secteur est similaire aux établissements de paiement en termes de taille et d'activités, et partage donc une vulnérabilité inhérente similaire au risque de BC/FT. Le sous-secteur est **important en termes de taille et de volume de transactions**. Il emploie 212 personnes et génère 0,3 milliard d'euros de revenus. 1,3 milliard de transactions entrantes d'une valeur de 38,4 milliards d'euros et 0,05 milliard de transactions sortantes d'une valeur de 27,4 milliards d'euros ont été

traitées en 2019. A l'instar des établissements de paiement, elle connaît une croissance au Luxembourg, puisque le total du bilan des établissements de monnaie électronique est passé de 1,3 milliard EUR en 2017 à 1,8 milliard EUR en 2018.

Le risque est réduit par la **forte concentration** du secteur. Notons que si le nombre d'entités est passé de six en 2018 à huit en 2019, il n'a pas accru la fragmentation du marché, comme c'est également le cas pour les établissements de paiement³³³.

Agents et distributeurs de monnaie électronique agissant pour le compte de PI/EMI établis dans d'autres États membres européens

Les agents sont des intermédiaires de transfert d'argent, des distributeurs de monnaie électronique pour le compte de MVTs autorisés et réglementés qui traitent les transferts et qui sont établis dans d'autres États membres européens. Les services de paiement sont une méthode courante et pratique pour effectuer des transferts d'argent rapides entre utilisateurs et entre pays. Les agents de paiement disposent généralement de moins d'informations sur leurs clients que d'autres institutions financières plus établies. Cependant, les agents sont souvent les seules personnes à rencontrer un client en face à face et à faciliter les transactions physiquement. Les services des agents de paiement sont souvent utilisés pour transférer de l'argent vers des pays dont les systèmes financiers sont moins développés et l'accès aux services bancaires limité.

La part de marché des agents est limitée au Luxembourg. En 2019, il y eu 20 agents pour le compte de sept établissements de paiement et deux agents et quatre distributeurs pour le compte de cinq établissements de monnaie électronique.³³⁴ Ensemble, ils ont traité 316 millions d'euros de flux entrants et 359 millions d'euros de flux sortants en 2018, ce qui est nettement inférieur aux quelque 11,9 milliards d'euros de flux sortants de transferts de fonds personnels au Luxembourg³³⁵.

6.2.1.4. PSF spécialisés

Les PSF spécialisés au Luxembourg peuvent offrir une variété d'activités, telles que : services comptables, services aux entreprises, services de domiciliation et de direction, services de dépositaire et services d'agent de transfert. Ils peuvent être classés en deux grandes catégories : les PSF spécialisés fournissant des services aux entreprises et les dépositaires professionnels.

Les professionnels du secteur financier, tels que les PSF spécialisés, sont considérés au niveau mondial comme exposés aux risques de BC/FT en raison de leur rôle de gardiens des systèmes financiers. Les lignes directrices du GAFI indiquent que « *criminals who generate these (illegal) funds need to bring them into the legitimate financial system without raising suspicion* »³³⁶. Par conséquent, les PSF spécialisés, en général, peuvent être abusés pour atteindre ces objectifs. Ils peuvent, sans le savoir, proposer aux criminels diverses activités juridiques, comptables et autres activités financières³³⁷.

PSF spécialisés fournissant des services aux entreprises

Les **PSF spécialisés fournissant des services aux entreprises** sont vulnérables principalement en raison de la nature de leur activité, qui consiste à aider les résidents et les non-résidents à mettre en place des structures d'entreprise (qui peuvent être abusées à des fins malveillantes, comme la création de sociétés fictives).

³³³ Données de la CSSF, 2018.

³³⁴ Données de la CSSF, 2019.

³³⁵ Eurostat, *Personal remittances statistics*, novembre 2019.

³³⁶ Journal of Economics, Business and Management, *FATF Recommendations Related to DNFBPs on Money Laundering Assessment* Recommandations du GAFI relatives aux EPNFD sur l'évaluation du blanchiment de capitaux, février 2015.

³³⁷ Orientations du GAFI, *Report on Concealment of Beneficial Ownership*, juillet 2018.

Au Luxembourg, le risque de BC/FT est dû au fait que de nombreux PSF spécialisés **proposent des activités de PSSF**. En décembre 2019, 86 % des PSF spécialisés (sur un total de 104 entités) offrent des activités de PSSF, dont 71 % fournissent également des services d'agent de transfert et d'administration de fonds. Les activités de PSSF peuvent être proposées par des entités d'autres sous-secteurs et peuvent être particulièrement exposées aux activités de BC/FT, qui sont détaillées plus loin dans une section distincte du présent rapport de l'ENR.

Au Luxembourg, le risque sectoriel est porté par la **taille importante**. Il y a 89³³⁸ entités³³⁹ avec 4 478 employés³⁴⁰ en décembre 2019, avec des actifs au bilan de 0,8 milliard d'euros³⁴¹ et un bénéfice de 77 millions d'euros³⁴². Le secteur présente un degré relatif de complexité car les PSF spécialisés peuvent inclure diverses licences, chacune offrant différents services. Ces licences comprennent des agents de registre, des agents de domiciliation de sociétés, des professionnels fournissant des services de constitution et de gestion de sociétés, et des *family offices*.

Un autre facteur augmentant le risque de BC/FT des PSF spécialisés est la prévalence des **risques de distribution**, car les PSF spécialisés ont souvent recours à des tiers pour entrer en contact avec des clients potentiels. En outre, le secteur au Luxembourg compte des professionnels sophistiqués dont les connaissances peuvent être utilisées à des fins de BC.

Dépositaires professionnels

En décembre 2019, 16 % des PSF spécialisés sont qualifiés de **dépositaires** (dont certains sont également titulaires d'une licence PSSF), dont 88 % exercent des services de dépositaire pour des actifs autres que des instruments financiers (15 entités) et 12 % exercent des services de dépositaire pour des instruments financiers (deux entités). L'une des entités qui effectue des services de dépôt pour des instruments financiers a obtenu en 2020 une licence relative au Règlement de Titres et Dépositaires Centraux de Titres et ne fait plus partie de la catégorie des PSF spécialisés.

Les dépositaires professionnels d'actifs autres que des instruments financiers sont vulnérables au risque de BC/FT car ils agissent en tant que dépositaires de fonds d'investissement spécialisés, de sociétés d'investissement en capital-risque et de FIA non réglementés, dont les actifs peuvent être utilisés par des criminels pour blanchir des produits illicites.

Le principal facteur de risque pour les dépositaires professionnels au Luxembourg est la grande taille du secteur. À ce titre, en décembre 2019, les 15 dépositaires professionnels d'actifs autres que des entités d'instruments financiers ont un AsG de 67,4 milliards d'euros. Le risque peut être accru par le fait que ces professionnels agissent en tant que dépositaires d'actifs non financiers, qui peuvent porter un risque inhérent plus élevé de BC/FT.

6.2.1.5. Soutien aux PSF et autres PSF spécialisés

Les **PSF de support et autres PSF spécialisés** sont considérés comme très peu exposés aux activités de BC/FT en raison de l'**interaction limitée avec la clientèle des services financiers** et de la **nature peu risquée de leurs activités** (c'est-à-dire les services de soutien).

Les **prestataires de services professionnels de soutien** fournissent principalement des services informatiques de back-office et n'exécutent pas de transactions. Il s'agit notamment des agents de communication à la clientèle (article 29-1 de la loi LSF de 1993), des agents administratifs du secteur

³³⁸ Il convient de noter que sur ces 89 entités, 2 entités disposent également de licences pour les services de dépositaires.

³³⁹ Données de la CSSF, 2019.

³⁴⁰ Données de la CSSF, 2019.

³⁴¹ Données de la CSSF, 2019.

³⁴² Données de la CSSF, 2019.

financier (article 29-2 de la loi LSF de 1993), de l'opérateur de systèmes informatiques primaires du secteur financier (article 29-3 de la loi LSF de 1993), de l'opérateur de systèmes informatiques secondaires et de réseaux de communication du secteur financier (article 29-4 de la LSF), des prestataires de services de dématérialisation (article 29-5 de la loi LSF de 1993) et du prestataire de services de conversation du secteur financier (article 29-6 de la loi LSF de 1993). En 2019, il y avait 74 prestataires de services professionnels de support opérant au Luxembourg, employant 10 005 personnes. Parmi ces 74 entités, 36 étaient des agents de communication à la clientèle et des agents administratifs, et 38 étaient des opérateurs de systèmes informatiques. Deux de ces entités avaient des accords supplémentaires pour la fourniture de services de numérisation ou d'archivage électronique. Au cours des cinq dernières années, la taille du secteur est restée stable avec 78 entités en 2015.

Certains **prestataires de services professionnels spécialisés**, qui ont été inclus dans ce secteur, sont moins exposés aux risques de BC/FT que le secteur plus large des PSF spécialisés, en raison de la nature des services fournis. En outre, le fonds d'épargne mutuel actuel n'est accessible qu'à l'épargne des fonctionnaires. D'autres sont considérés comme à faible risque car aucun d'entre eux n'existe au Luxembourg (p.ex. aucune licence n'est actuellement accordée aux cambistes et aux professionnels effectuant du prêt de titres). En décembre 2019, ce sous-secteur comprend six professionnels effectuant des opérations de prêt (article 28-4 de la LSF) et deux prestataires de services de recouvrement de créances (article 28-3 de la loi LSF de 1993) et un administrateur de fonds commun d'épargne (article 28-7 de la loi LSF de 1993). Le sous-secteur comprend également les cambistes (article 28-2 de la loi LSF de 1993), les professionnels effectuant du prêt de titres (article 28-5 de la loi LSF de 1993), dont aucun n'est présent au Luxembourg et ne peut donc être utilisé à des fins de blanchiment ou de FT.

6.2.1.6. Les opérateurs du marché

Le secteur des opérateurs de marché au Luxembourg englobe les opérateurs d'un marché réglementé (article 27 de la loi LSF de 1993), les entreprises d'investissement exploitant un MTF au Luxembourg (article 24-9 de la loi LSF de 1993) et les entreprises d'investissement exploitant un OTF au Luxembourg (article 24-10 de la loi LSF de 1993).

Le risque de BC/FT pour le secteur des opérateurs de marché au Luxembourg est limité en raison de la présence d'un **seul opérateur de marché** au Luxembourg - la Bourse de Luxembourg. La Bourse de Luxembourg comprend deux systèmes de négociation, la Bourse de Luxembourg (marché réglementé) et l'Euro MTF (système multilatéral de négociation). Une large gamme d'instruments est admise à la négociation sur ces deux places. Une majorité tourne autour des titres de créance, des fonds de placement, des *warrants*, des *global depositary receipts* (GDRs) et des actions. Il se diversifie également dans les obligations convertibles contingentes (CoCo), les obligations *Dim Sum*, les obligations indexées, les émissions *Tier one*, les notes de participation aux prêts, les obligations islamiques, etc³⁴³.

Le risque est toutefois **accru par le volume des activités d'émission**. Il s'agit d'une importante place boursière, notamment pour l'émission d'instruments de dette. Le montant total de la dette émise via des instruments admis à la négociation à la Bourse de Luxembourg en 2019 était de 1 210 milliards d'euros³⁴⁴, soit 1 905 % du PIB de 2019.

En outre, à l'image du secteur financier luxembourgeois, elle est **exposée aux flux internationaux** (environ 85 % des transactions exécutées sur les places de négociation de la Bourse de Luxembourg

³⁴³ PWC, *Luxembourg Prime Location for listing*, 2014.

³⁴⁴ Données FESE.

l'ont été exclusivement entre membres étrangers en 2019³⁴⁵). Dans le même temps, le **risque client est limité**, car la bourse n'est ouverte qu'à un petit nombre de membres qui, à leur tour, sont tous des entreprises d'investissement ou des banques réglementées par l'UE et soumises à des obligations en matière de LBC/FT.

Le risque est encore réduit par le **faible volume des transactions**. Le volume des transactions sur les deux systèmes de négociation exploitées par la Bourse de Luxembourg était de 96,8 millions d'euros en 2019, soit 0,15 % du PIB³⁴⁶. La valeur des transactions sur actions était de 45,7 millions d'euros en 2019³⁴⁷. Par conséquent, il y a très peu d'argent qui transite par la bourse, ce qui diminue les risques de BC/FT. En outre, le volume des transactions est très faible par rapport à la taille de l'économie mondiale et, en particulier, du secteur financier au Luxembourg. Ainsi, par exemple, si une entité négociant à la Bourse de Luxembourg exécutait de multiples achats et ventes d'instruments financiers à des fins de BC, cette activité serait probablement remarquée par l'autorité de contrôle, ce qui empêcherait cette activité de blanchiment théorique de se produire.

Le risque de BC/FT est encore réduit par les spécificités du fait que la Bourse de Luxembourg ne détient pas sur ses comptes les capitaux liés à l'émission primaire d'instruments négociés sur ses marchés et n'intervient pas dans le règlement des transactions du marché secondaire.

³⁴⁵ Données de la CSSF.

³⁴⁶ Données FESE.

³⁴⁷ Données FESE.

6.2.2. Secteurs supervisés par le CAA

Au niveau mondial, le secteur de l'assurance est généralement considéré comme moins vulnérable aux risques de BC/FT que d'autres secteurs, tels que la banque ou les jeux d'argent.³⁴⁸ Les produits d'assurance sont moins flexibles que d'autres produits financiers, tels que les prêts ou les services de paiement, ce qui limite leur attrait pour les activités de BC/FT des criminels. En outre, les produits d'assurance sont complexes pour les criminels ordinaires et nécessitent des connaissances spécifiques. En outre, les paiements des compagnies d'assurance sont imprévisibles et/ou risqués, car ils dépendent de la survenance de l'événement assuré (p.ex. un décès ou un événement indésirable).

Malgré tout, l'assurance peut être utilisée par les terroristes pour assurer leurs risques individuels. Par exemple, les terroristes peuvent souscrire à des polices d'assurance-vie afin que les fonds soient versés à leur famille et aux personnes à leur charge après leur décès. Il subsiste également un risque limité que les fonds retirés des contrats d'assurance soient utilisés pour financer le terrorisme³⁴⁹.

Les produits d'assurance sont généralement considérés comme particulièrement vulnérables aux risques de BC/FT lorsqu'ils présentent les caractéristiques suivantes : flexibilité de paiement, flexibilité d'investissement, facilité d'accès aux fonds accumulés, négociabilité (c'est-à-dire qu'ils peuvent être utilisés comme garantie) et anonymat.

La flexibilité des paiements dans les produits d'assurance peut permettre le paiement par des tiers, le paiement de primes d'un montant élevé et le paiement excessif de primes suivi d'une demande de remboursement et de paiements en espèces. Les diverses méthodes de paiement disponibles peuvent accroître l'attrait des produits pour les criminels, car ils ne sont pas limités à un schéma de paiement spécifique. La flexibilité de l'investissement permet d'investir dans des actifs non cotés (p.ex. des sociétés privées, des biens immobiliers, des véhicules à usage spécial). Ainsi, la vulnérabilité inhérente aux différents actifs peut être transférée à l'assureur. La facilité d'accès aux fonds accumulés peut être fournie par des produits avec des périodes de « refroidissement », qui permettent aux clients d'annuler les polices pour n'importe quelle raison et de recevoir un remboursement dans un court laps de temps après l'émission de la police. Il peut également être fourni par des produits qui permettent des retraits partiels/rachats anticipés avec des frais limités. Un criminel pourrait potentiellement payer une prime d'assurance, puis demander un remboursement dans un court laps de temps sur un autre compte bancaire, ce qui pourrait permettre des montages complexes de BC. Enfin, certains produits facilitent l'anonymat du client, par exemple en autorisant les dépôts et les paiements par des tiers ou en prévoyant des transactions sans contact direct (p.ex. les applications de paiement mobile).

Au-delà de l'assurance vie, certaines caractéristiques des produits d'assurance peuvent ajouter aux risques inhérents au secteur de l'assurance, notamment lorsqu'elles impliquent une résiliation anticipée, des changements de bénéficiaires et de formes de paiement. La résiliation anticipée comprend l'utilisation inattendue des délais de réflexion, les rachats anticipés demandés dans les deux premières années suivant la souscription de la police (surtout lorsqu'ils entraînent des coûts élevés) et les rachats fréquents et inexplicables. Les changements de bénéficiaires comprennent les changements de clause bénéficiaire au profit d'un tiers apparemment non lié. Les paiements peuvent être d'autres facteurs de risque, par exemple, lorsque des espèces sont utilisées pour le paiement, lorsqu'il y a un changement ou une augmentation de la somme assurée et/ou du paiement de la prime, si les paiements sont effectués à partir de différents comptes bancaires sans explication, lorsque les paiements proviennent de banques non établies dans le pays de résidence du client ou encore lorsque les paiements sont reçus de tiers qui ne sont pas associés au contrat.

³⁴⁸ GAFI, *Guidance for a risk-based approach for the life insurance sector*, 2018.

³⁴⁹ GAFI, *Guidance for a risk-based approach for the life insurance sector*, 2018.

Globalement, le niveau de vulnérabilité du secteur de l'assurance luxembourgeois est jugé moyen. Le secteur est de **taille significative et en croissance** avec 302 milliards d'euros de total de bilan³⁵⁰ et 51 milliards d'euros de primes³⁵¹ en 2019. En 2019, il comptait 274³⁵² sociétés d'assurance-vie, d'assurance non-vie et de réassurance qui emploient plus de 8 000 personnes, soit environ 2 % de la population active³⁵³. Le Luxembourg compte l'un des nombres les plus élevés de compagnies d'assurance par habitant au niveau mondial, ce qui augmente considérablement le risque inhérent du secteur. En outre, le secteur continue de se développer au Luxembourg. En 2019, la valeur totale des primes souscrites par les assureurs vie et non-vie a augmenté de près de la moitié par rapport à 2018³⁵⁴. Cette croissance a été portée par les entreprises d'assurance non-vie, dont le nombre a augmenté car 12 entités ont été relocalisées du Royaume-Uni au Luxembourg en raison du *Brexit*. Cela a fait plus que doubler les revenus des entreprises d'assurance non-vie. En outre, les primes souscrites par les entreprises d'assurance vie ont augmenté de plus de 15 %, ce qui s'explique également dans une certaine mesure par le *Brexit*, une entreprise d'assurance vie britannique ayant transféré un portefeuille d'une valeur d'environ 2 milliards d'euros au Luxembourg.

6.2.2.1. Assurance-vie

Au niveau mondial, l'**assurance-vie** est le sous-secteur de l'assurance le plus exposé aux risques de BC/FT, mais le risque dépend des caractéristiques du produit.

Les produits dont la complexité ou la flexibilité des paiements est plus élevée, ou les produits dont les rendements sont liés à la performance d'un actif financier sous-jacent, sont généralement plus susceptibles d'être utilisés à des fins de BC/FT³⁵⁵. Parmi les techniques de BC couramment utilisées dans le domaine de l'assurance-vie, citons le paiement de la prime d'une police puis la demande de remboursement, l'encaissement prématuré des polices malgré les pénalités, le financement des polices à l'aide de paiements provenant d'un tiers, le versement d'un complément important à une police d'assurance-vie existante, l'acheminement des paiements via des banques *offshore*, ou encore l'achat d'une rente avec une somme forfaitaire plutôt que le paiement de primes régulières sur une période donnée. Les polices d'assurance-vie peuvent également être utilisées comme garantie pour l'achat d'autres instruments financiers, ce qui en fait l'un des éléments d'un système complexe de transactions visant à dissimuler l'origine des fonds³⁵⁶. Les études de cas 12 et 13 (ci-dessous) illustrent également comment la flexibilité des paiements et les résiliations anticipées peuvent être abusées à des fins de BC.

Etude de cas 12: Etude de cas luxembourgeoise sur l'assurance vie³⁵⁷

Transaction liée à l'achat d'une assurance-vie

Deux contrats d'assurance-vie ont été souscrits par une personne physique. Les primes n'ont pas été versées à partir du compte de la personne physique initialement indiqué à la compagnie

³⁵⁰ Données du CAA, 2019. A noter que dans le cadre de la crise sanitaire COVID-19, un délai supplémentaire a été accordé aux entités supervisées pour communiquer certains états d'information financière au CAA et par conséquent, les chiffres 2019 sont toujours en cours de validation par le CAA au moment de la rédaction de ce document. Cependant, le CAA estime que même si les chiffres définitifs de 2019 pourraient évoluer, il ne devrait pas y avoir d'impact significatif sur les conclusions générales déduites de ces données.

³⁵¹ Données du CAA, 2019.

³⁵² Données du CAA, 2020.

³⁵³ Données du CAA, 2019.

³⁵⁴ CAA, *Confirmation du développement exceptionnel du secteur de l'assurance au 4^{ème} trimestre 2019, 2020.*

³⁵⁵ GAFI, *Guidance for a risk-based approach: Life Insurance*, 2018.

³⁵⁶ IAIS, *Application Paper on Combating Money Laundering And Terrorist Financing*, 2013.

³⁵⁷ CRF, *Rapport annuel*, 2018.

d'assurance, mais provenaient d'une fondation au Liechtenstein, inconnue de la compagnie d'assurance.

En raison du refus de fournir des pièces justificatives, les fonds ont été reversés sur le compte d'origine et les polices d'assurance ont été annulées.

Etude de cas 13: Etude de cas luxembourgeoise sur l'assurance vie ³⁵⁸

Résiliation d'un contrat d'assurance-vie

Une personne physique a souscrit un contrat d'assurance-vie. Le client avait la double nationalité française et canadienne et résidait à Dubaï pour des raisons professionnelles. Les fonds ont été transférés d'un compte détenu à son nom en France. Il a souhaité exercer son droit de renonciation au contrat dans les 30 jours (prétendument pour des raisons de frais) et a demandé le retour des fonds sur un compte détenu à son nom à Jersey. Comme la compagnie d'assurance ne pouvait pas écarter les soupçons d'une éventuelle fraude fiscale, elle a renvoyé les fonds sur le compte français d'origine.

Les produits d'assurance-vie moins susceptibles d'être utilisés à des fins de BC/FT comprennent des produits tels que les rentes collectives et les produits qui versent une somme forfaitaire ou une rente en cas de décès ou de maladie grave. Les produits sans valeur de rachat, sans éléments d'investissement et les produits à faible valeur limitent également l'attrait de certains produits d'assurance-vie pour la BC/FT³⁵⁹.

Au Luxembourg, le sous-secteur de l'assurance-vie est **vaste et fragmenté**, ce qui accroît sa vulnérabilité au BC/FT. En 2019, les entités d'assurance-vie affichent un total de bilan de 214 milliards d'euros³⁶⁰ ainsi que 205 milliards d'euros de provisions techniques³⁶¹ et 25,6 milliards d'euros de primes. En 2019, il y avait environ 36³⁶² sociétés dans le périmètre de la LBC/FT, dont cinq ont un propriétaire luxembourgeois. Environ la moitié des revenus sont générés par cinq entités, et ce ratio est resté stable au cours des 10 dernières années³⁶³, ce qui suggère que le marché reste structurellement fragmenté.

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. 92 % des nouvelles primes proviennent de résidents étrangers³⁶⁴. Pour 0,35 % de tous les contrats d'assurance-vie, le pays de résidence du preneur d'assurance est un pays à haut risque et pour 0,44 % de tous les contrats d'assurance-vie, l'institution bancaire d'où proviennent les primes est située dans un pays à haut risque³⁶⁵. Les entités d'assurance-vie servent un certain nombre de PPE et de clients de pays à haut risque, puisque 0,2 % et 0,4 % de tous les contrats d'assurance-vie³⁶⁶ ont un preneur d'assurance ou un bénéficiaire effectif qui est lié à une PPE ou à un pays à haut risque respectivement.

³⁵⁸ CRF, *Rapport annuel*, 2018.

³⁵⁹ GAFI, *Guidance for a risk-based approach: Life Insurance*, 2018.

³⁶⁰ Données du CAA, 2019.

³⁶¹ Données du CAA, 2019.

³⁶² Données du CAA, 2020.

³⁶³ Données du CAA, 2019.

³⁶⁴ Données du CAA, 2019.

³⁶⁵ Données du CAA, 2019.

³⁶⁶ Données du CAA, 2019.

Les **produits offerts** constituent un autre facteur de risque de BC/FT pour l'assurance-vie. Comme décrit ci-dessus, certains produits d'assurance vie contiennent des caractéristiques qui augmentent la vulnérabilité au BC/FT. Les contrats considérés comme plus risqués par le CAA comprennent certains contrats locaux³⁶⁷ et contrats de libre prestation de services, y compris les polices d'assurance-vie investies dans des fonds internes dédiés avec une grande partie de capital-investissement ("*insurance wrappers*"). En 2019, il y avait 575 contrats avec des actifs non cotés sous-jacents³⁶⁸. Au total, cependant, le nombre de ces contrats à haut risque représente moins de 0,1 % du total des contrats d'assurance-vie. Concernant un autre produit à haut risque, le "contrat de capitalisation au porteur", après un exercice d'inventaire, le CAA a conclu que ce produit était devenu un instrument rare et en voie de disparition au Luxembourg. Ces contrats ne sont plus souscrits et, à la fin de 2019, les 838 contrats restants représentent moins de 0,04 % du total des provisions techniques du secteur de l'assurance-vie.

Parmi les autres facteurs de risque de BC/FT figurent le **volume élevé des transactions** et l'utilisation de canaux de **distribution** intermédiaires. En 2019, plus de 750 000 contrats ont été vendus pour une prime totale de 19,2 milliards d'euros. Quant aux canaux de distribution, les ventes directes représentent 0,6 milliard d'euros. 97 % (en termes de primes) ont été vendus par des intermédiaires³⁶⁹.

6.2.2.2. Assurance non-vie

Il est généralement admis que les produits d'**assurance non-vie** peuvent être détournés pour le BC dans le cas où des clients paient des primes avec des fonds illicites, ou en cas de paiement excessif de primes suivi d'une demande de remboursement³⁷⁰. Par exemple, dans d'autres pays, la direction d'une société a exagéré les taux de primes pour des produits d'assurance non-vie et a demandé le remboursement d'une partie des primes à une autre société appartenant à la direction³⁷¹. Parmi les autres exemples d'abus, citons la fraude à l'assurance, lorsqu'elle est utilisée pour blanchir les produits criminels. Par exemple, dans d'autres pays, des organisations criminelles ont assuré des bâtiments et les ont délibérément endommagés afin de recevoir des indemnités³⁷².

Ces approches peuvent également être détournées à des fins de FT. Un autre exemple de la façon dont la FT peut se produire est l'utilisation des paiements d'indemnisation des travailleurs pour financer des activités terroristes ou l'achat d'une couverture primaire pour le transport de matériaux terroristes³⁷³.

Au Luxembourg, le sous-secteur de l'assurance non-vie est **plus petit et moins fragmenté** que celui de l'assurance-vie. En 2019, il comptait 39 milliards d'euros de total de bilan, 26 milliards d'euros de provisions techniques³⁷⁴, 12,6 milliards d'euros de primes et 8 284 employés répartis entre environ 42 sociétés (17 dans le champ d'application de la LBC/FT), dont les trois quarts avaient un bénéficiaire effectif étranger. Le sous-secteur est plus concentré, 66 % du marché étant détenu par les cinq premières compagnies d'assurance.

³⁶⁷ Les produits locaux à plus haut risque sont considérés comme visant principalement des objectifs d'investissement et permettent une grande flexibilité concernant les paiements, comme les « contrats d'épargne placement ou de capitalisation.

³⁶⁸ Données du CAA, 2019.

³⁶⁹ Données du CAA, 2019.

³⁷⁰ GAFI, *Guidance for a risk-based approach: Life Insurance*, 2018 (Note : référence de la page 8 pour les activités d'assurance non-vie).

³⁷¹ IAIS, *Anti-money laundering and combating the financing of terrorism*, 2018.

³⁷² IAIS, *Anti-money laundering and combating the financing of terrorism*, 2018.

³⁷³ IAIS, *Application Paper on Combating Money Laundering And Terrorist Financing*, 2013.

³⁷⁴ Données du CAA, 2019.

Il est important de noter qu'au cours des deux dernières années, le secteur de l'assurance non-vie a connu une croissance rapide, qui a dépassé celle des autres sous-secteurs de l'assurance. Cette croissance peut être, dans une large mesure, expliquée par la relocalisation de 11 sociétés d'assurance non-vie du Royaume-Uni au Luxembourg en raison du *Brexit*. La valeur totale des primes émises a presque triplé en 2019³⁷⁵ par rapport à 2018. Il s'agissait d'un événement unique, qui n'a toutefois pas modifié le risque global de BC/FT du sous-secteur, car la plupart de ces nouveaux arrivants proposent des produits d'assurance non-vie standardisés.

Le faible risque de BC/FT s'explique par la **nature peu risquée des produits**, car les produits proposés ne sont pas intrinsèquement risqués. En effet, ils versent des indemnités en cas d'événement prédéfini, n'ont pas de valeur de rachat, pas d'éléments d'investissement et les primes sont généralement de faible valeur. En outre, les assureurs sont particulièrement vigilants en ce qui concerne la prévention de la fraude (réclamations frauduleuses). Les branches d'assurance 14 (crédit) et 15 (cautionnement) sont considérées comme plus risquées par la loi LBC/FT de 2004. Cependant, elles ne représentaient que 951 millions d'euros de primes en 2019.

En outre, le sous-secteur est **moins exposé aux flux internationaux plus risqués** que le sous-secteur de l'assurance-vie. La clientèle est majoritairement internationale (89 % des nouvelles primes en provenance de l'étranger³⁷⁶). Une part croissante du chiffre d'affaires est réalisée sur les marchés de l'EEE (82 % en 2019 contre 76 % en 2018), principalement en Allemagne, en France et au Royaume-Uni, tandis que l'activité internationale couvrant des risques hors EEE connaît un mouvement de baisse en termes relatifs (18 % en 2019 contre 24 % en 2018)³⁷⁷. Pour les classes 14 et 15, seuls quatre contrats ont été délivrés à des PPE en 2019, limitant ainsi le risque.

6.2.2.3. Réassurance

Il est admis que les entreprises de réassurance peuvent être abusées par les criminels du BC/FT en créant des réassureurs fictifs, en créant des assureurs fictifs pour placer les produits du crime auprès de réassureurs légitimes ou en plaçant délibérément les produits du crime auprès de réassureurs pour masquer l'origine des fonds. Lorsqu'un criminel établit un réassureur fictif, il peut mettre en place le stratagème suivant : Le criminel achète une entreprise non financière légitime et un réassureur, puis achète divers risques ésotériques auprès d'un assureur légitime pour l'entreprise non financière. Le réassureur fictif réassure ensuite les polices émises par l'assureur légitime dans le cadre d'un accord de façade et, comme le risque d'assurance est faible ou inexistant, le réassureur réalise des bénéfices importants qu'il peut distribuer au criminel³⁷⁸.

En 2019, au Luxembourg, le sous-secteur comptait 196 entreprises de réassurance, représentant 11,4 milliards d'euros de primes brutes et 48 milliards d'euros de total de bilan. 91 % des entités ont un propriétaire étranger et 39 entreprises sont dans le champ d'application de la LBC/FT car elles réassurent des risques de crédit et de cautionnement.

Le sous-secteur comprend des entreprises de réassurance traditionnelles (51 entités) et des captives de réassurance (145 entités), deux types d'entités présentant des caractéristiques de produits différentes. Les entreprises de réassurance traditionnelles fournissent une assurance à d'autres compagnies d'assurance qui souhaitent limiter leur exposition en cas de dommages matériels importants et de pertes accidentelles. Les captives de réassurance sont définies par l'*International Association of Insurance Supervisors* comme des entités créées et détenues directement ou

³⁷⁵ Confirmation du développement exceptionnel du secteur de l'assurance au 4ème trimestre 2019.

³⁷⁶ Données du CAA, 2019.

³⁷⁷ Données du CAA, 2019.

³⁷⁸ IAIS, *Anti-money laundering and combating the financing of terrorism*, 2018.

indirectement par des entités industrielles, commerciales ou financières, dont l'objectif est de fournir une couverture de réassurance des risques pour l'entité ou les entités auxquelles elle appartient³⁷⁹.

L'activité des compagnies de réassurance est **très internationale**³⁸⁰, ce qui peut accroître le risque de BC/FT. La plupart des primes sont souscrites par l'intermédiaire de cédantes situées au Luxembourg (5 %), en Allemagne (11 %), en France (14 %), au Royaume-Uni (29 %), dans d'autres pays de l'EEE (24 %) et aux États-Unis/Canada (7 %).

Les risques sont toutefois réduits par la **nature peu risquée** des produits. Comme la réassurance est utilisée par des compagnies d'assurance agissant en tant que clients, le risque est plus faible que pour les entreprises d'assurance vie. Pour les entités de réassurance, le seul risque de BC/FT est que l'achat des clients de l'assurance peut lui-même comporter un risque de BC/FT, ce qui entraîne un transfert de risque entre les produits.

Les captives de réassurance sont souvent considérées comme plus exposées au risque de BC que la réassurance traditionnelle, notamment dans le domaine des infractions fiscales. Cependant, au Luxembourg, ce risque est limité pour plusieurs raisons. Tout d'abord, comme pour les autres sociétés de réassurance, l'actionnariat fait l'objet d'une surveillance étroite de la part du superviseur, notamment en ce qui concerne les risques de BC, lors de la procédure d'agrément et en cas de changement d'actionnaire. Deuxièmement, les captives de réassurance sont entièrement imposables et ne font l'objet d'aucun traitement fiscal particulier. Troisièmement, dans le cadre de leur préoccupation permanente, les sociétés de réassurance luxembourgeoises sont tenues par la loi de constituer des provisions techniques adéquates. Ces provisions techniques comprennent une provision d'égalisation qui recueille chaque année les fonds restants après le paiement des sinistres, ce qui permet notamment aux captives dont la diversification des risques est moins favorable de couvrir les expositions à « haut risque - basse fréquence » (c'est-à-dire lorsqu'un sinistre ne survient pas chaque année, mais qu'une fois qu'il survient, la société peut avoir besoin de plus qu'une prime annuelle pour le payer). La constitution de cette provision est régie par un règlement grand-ducal et surveillée de près par le superviseur sur la base de plans d'affaires détaillés qui doivent être mis à jour régulièrement, empêchant ainsi l'utilisation de risques non substantiels. La dotation aux provisions techniques est déductible fiscalement, mais les reprises sont entièrement imposables. Les fonds alloués à la provision pour égalisation sont bloqués et ne peuvent servir à payer les créances de la société de façade ou être libérés dans les résultats imposables que lorsque la captive a été autorisée par le superviseur à rendre sa licence. Cette mesure a historiquement limité le risque inhérent à ce sous-secteur au Luxembourg en réduisant l'attractivité fiscale³⁸¹. Enfin, la grande majorité des sociétés mères de captives sont étrangères et les primes proviennent de cédantes majoritairement situées en Europe ou au Royaume-Uni (environ 83 % en 2019), ce qui limite les affaires avec des géographies plus risquées³⁸².

6.2.2.4. Intermédiaires

Les **intermédiaires** comprennent, d'une part, les agents et agences d'assurance et, d'autre part, les courtiers, sous-courtiers et sociétés de courtage. Les intermédiaires sont considérés comme étant à haut risque car ces activités sont de nature commerciale et ont donc tendance à opérer sur des marchés très fragmentés. Les intermédiaires sont généralement le premier point de contact des clients et peuvent être détournés pour l'investissement intermédiaire des produits issus de crimes tels que la corruption et la fraude³⁸³. Dans le monde entier, les intermédiaires ont permis à des criminels,

³⁷⁹ IAIS, *Application Paper on Regulation & Supervision of Captive Insurers*, 2015.

³⁸⁰ Données du CAA.

³⁸¹ Données du CAA.

³⁸² Données du CAA, 2019.

³⁸³ FSA, *Anti-bribery and corruption in commercial insurance broking*, mai 2010.

sans le savoir, de dissimuler la propriété effective de polices d'assurance, par exemple lorsque les intermédiaires facilitent les transactions financières des clients avec les compagnies d'assurance³⁸⁴.

En outre, la vulnérabilité des ventes de produits d'assurance par des intermédiaires peut être accrue par le fait que les chaînes de distribution deviennent longues et complexes et par les incitations supplémentaires à souscrire une police en raison des commissions substantielles, qui peuvent être sensiblement plus élevées que pour d'autres produits financiers. Au niveau international, des criminels ont pu utiliser des intermédiaires d'assurance de plus de cinq pays afin de limiter la traçabilité des flux financiers³⁸⁵.

Les risques de BC/FT du sous-secteur des intermédiaires au Luxembourg sont accrus par la **taille et la fragmentation** du marché. En 2019, il y a eu 346 agences, 8 353 agents, 120 sociétés de courtage travaillant par l'intermédiaire de 165 gestionnaires agréés et 478 sous-courtiers³⁸⁶.

Les agences et agents d'assurance sont intrinsèquement moins risqués, car ils ne peuvent être agréés que pour le compte d'entreprises d'assurance luxembourgeoises ou de succursales luxembourgeoises d'entreprises non luxembourgeoises³⁸⁷.

Le risque est accru par le **volume élevé des transactions** dans le domaine du courtage. Le nouveau flux de primes en 2019 était de 65 millions d'euros pour la non-vie et de 2,08 milliards d'euros pour la vie, le total des primes s'élevant à 2,73 milliards d'euros pour l'année³⁸⁸. Le risque est également accru par le **caractère fortement international** de l'activité. Ainsi, les courtiers ont principalement des clients internationaux (81 % des primes en provenance de pays étrangers pour la vie et 76 % pour la non-vie) concentrés sur le marché de l'EEE et du Royaume-Uni (les primes avec les pays hors EEE et hors Royaume-Uni ne représentent que 7 % en vie et 12 % en non-vie).

6.2.2.5. Professionnels du secteur de l'assurance (PSA)

Les **professionnels du secteur de l'assurance** (PSA) comprennent les prestataires de services agréés de gouvernance d'entreprise et les sociétés de gestion de fonds d'assurance et de fonds de pension³⁸⁹. En général, ils ne manipulent pas les flux financiers et jouent un rôle de conseil auprès des entreprises d'assurance ou des fonds de pension respectifs, et sont donc peu exposés au risque de BC/FT.

La **petite taille du sous-secteur** des professionnels du secteur de l'assurance limite encore davantage l'exposition au BC/FT. Au Luxembourg, en 2019, ils ont généré des revenus totaux de 52 millions d'euros avec 25 entités PSA (pour un total de 35 licences). Sur ces 35 licences, 20 licences concernaient des sociétés de gestion d'assurances, d'assurances captives, d'entreprises de réassurance ou de fonds de pension, trois des sociétés de gestion de portefeuilles d'assurance, neuf des prestataires agréés de services actuariels ou liés à la gouvernance, et trois des gestionnaires de sinistres. Cinq sociétés de gestion de captives d'assurance et de réassurance ont une licence pour agir en tant qu'agent domiciliataire. A noter que les sociétés domiciliées sont principalement des entités supervisées par le CAA ou liées à des entités supervisées par le CAA (p.ex. des sociétés appartenant à un même groupe).

Les PSA sont toutes titulaires d'une licence locale, mais **sont rarement détenues par des entités étrangères, et n'ont pas d'activités internationales**, ce qui réduit encore leur vulnérabilité en matière de BC/FT.

³⁸⁴ IAIS, *Examples of money laundering and suspicious transactions involving insurance*, 2004.

³⁸⁵ MONEYVAL, *Money laundering through private pension funds and the insurance sector*, 2010.

³⁸⁶ Données du CAA, 2019.

³⁸⁷ Loi sur les assurances de 2015, article 284-2, paragraphe 1, alinéa 2, 2^e phrase.

³⁸⁸ Données du CAA, 2019.

³⁸⁹ Site *web* du CAA.

6.2.2.6. Fonds de pension supervisés par le CAA

Les **fonds de pension supervisés par le CAA**, similaires aux fonds de pension supervisés par la CSSF, sont moins vulnérables au risque de BC/FT au Luxembourg que les autres entités supervisées par le CAA. Les fonds de pension supervisés par le CAA sont définis à l'article 32(1), point 14 de la loi sur les assurances de 2015. Ils sont similaires aux fonds de pension sous forme d'association d'épargne-pension (ASSEF) supervisés par la CSSF, en ce sens qu'ils offrent également des régimes à prestations définies, des régimes de type "*cash-balance*" et des régimes à cotisations définies, et que les membres affiliés sont des créanciers du fonds de pension.

Bien que les fonds de pension soient considérés comme intrinsèquement moins vulnérables au BC/FT, certains fonds de pension dans le monde peuvent être structurés comme des produits d'assurance-vie. Ils peuvent, dans de rares cas, proposer des annulations ou des rachats anticipés, caractéristiques susceptibles d'accroître le risque de BC/FT. En outre, le produit du crime peut être investi dans des fonds de pension, à la fois comme investissement à long terme et comme protection des fonds contre la confiscation³⁹⁰.

Au Luxembourg, le risque de BC/FT est limité en raison de la **très petite taille du secteur**. En 2019, il y avait trois fonds de pension supervisés par le CAA avec 82 millions d'euros de revenus et 539 millions d'euros de total de bilan. La petite taille du secteur et la **faible fragmentation** rendent le secteur très transparent, et font obstacle à l'abus de ces secteurs par des criminels. En outre, les **produits à faible risque** proposés par les fonds de pension réduisent la vulnérabilité globale des fonds de pension en matière de BC/FT à un faible niveau.

³⁹⁰ MONEYVAL, *Money laundering through private pension funds and the insurance sector*, 2010.

6.2.3. Professions juridiques, professionnels de la comptabilité, professionnels de l'audit, experts-comptables et conseillers fiscaux

Le tableau 16 ci-dessous résume ces professions au Luxembourg et leur superviseur respectif aux fins de la LBC/FT. Il convient de noter que les professionnels de l'audit, les experts-comptables, les notaires, les avocats et les huissiers de justice sont des professions autorégulées au Luxembourg et sont donc supervisées aux fins de la LBC/FT par leur organisme d'autorégulation respectif ("OAR"). De leur côté, les professionnels de la comptabilité et les conseillers fiscaux sont des professions non réglementées mais sous la surveillance de l'AED aux fins de la LBC/FT.

Tableau 16: Professions juridiques, professionnels de la comptabilité, professionnels de l'audit et conseillers fiscaux au Luxembourg et leur superviseur respectif aux fins de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Profession	Terme en français	Superviseur LBC/FT/OAR	Acronyme
Professions réglementées (y compris à des fins de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme)			
Professionnels de l'audit	Cabinets de révision	Institut des Réviseurs d'Entreprises	IRE ³⁹¹
	Cabinets de révision agréés		
	Réviseurs d'entreprises		
	Réviseurs d'Entreprises Agréés		
Comptables agréés	Experts-comptables	Ordre des Experts-Comptables	OEC
Notaires	Notaires	Chambre des Notaires	CdN
Avocats	Avocats	Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg	OAL
		Ordre des avocats du Barreau de Diekirch	OAD
Huissiers de justice	Huissiers de justice	Chambre des Huissiers	CdH
Comptables	Professionnels de la comptabilité	Administration de l'Enregistrement et des Domaines	AED
Conseillers fiscaux	Les personnes autres que celles énumérées ci-dessus qui exercent au Luxembourg, dans le cadre de leur activité, une activité de conseil fiscal ou l'une des activités décrites au point (12)(a) et (b), ainsi que toute autre personne qui s'engage à fournir, directement ou par l'intermédiaire d'autres personnes auxquelles elle est liée, une aide matérielle, une assistance ou un conseil en matière fiscale à titre d'activité principale ou professionnelle. ³⁹²	Administration de l'Enregistrement et des Domaines ³⁹³	AED

³⁹¹ La CSSF est l'organisme public indépendant de surveillance de la profession de l'audit et est responsable de l'exécution des contrôles d'entrée sur le marché.

³⁹² Se référant à la Loi LBC/FT de 2004, Article 2 (1), Paragraphe 13.

³⁹³ Si le conseiller fiscal est membre d'un OAR, le professionnel est contrôlé aux fins de la LBC/FT par l'OAR concerné. Si ce n'est pas le cas, le professionnel est supervisé aux fins de la LBC/FT par l'AED.

Au Luxembourg, les professions juridiques, les professionnels de la comptabilité, les professionnels de l'audit, les experts-comptables et les conseillers fiscaux sont également exposés aux risques de BC/FT, en raison de facteurs de risque similaires à ceux d'autres juridictions, tels que leur statut juridique et leur rôle clé d'intermédiaire. Il existe un nombre important de professionnels, à savoir 2 917 avocats³⁹⁴, ~1 170³⁹⁵ experts-comptables répartis entre 558 entités juridiques et 58 professionnels indépendants, 581 réviseurs d'entreprises et réviseurs d'entreprises agréés et 78 cabinets de révision et cabinets de révision agréés³⁹⁶, 395 professionnels de la comptabilité et conseillers fiscaux³⁹⁷, 36 notaires³⁹⁸ et 19 huissiers de justice ainsi que huit³⁹⁹ huissiers⁴⁰⁰ suppléants. Ces professionnels sont au service d'un large éventail de clients et d'entreprises internationales.

En outre, certains de ces professionnels permettent la création et la gestion de structures et de constructions juridiques complexes connues pour être utilisées à des fins de BC/FT. Ces éléments s'appliquent à différentes professions à des degrés divers (p.ex. les notaires sont légalement tenus d'enregistrer les transactions réelles mais ne fournissent pas de services financiers ; les huissiers n'ont pas non plus de rôle dans les services financiers, etc.)

Même si leurs activités principales ne sont pas intrinsèquement risquées, leur capacité (à l'exception des notaires et des huissiers) à fournir des services de PSSF en plus de leurs activités principales les expose à un risque plus élevé⁴⁰¹.

6.2.3.1. Professionnels de l'audit ⁴⁰²

Les professionnels de l'audit se composent de cabinets de révision, de cabinets de révision agréés, de réviseurs d'entreprises et de réviseurs d'entreprises agréés. Le Tableau 17 ci-dessous donne un aperçu du paysage de l'audit au Luxembourg.

Tableau 17: Aperçu du paysage des professionnels de l'audit au Luxembourg

Entité / professionnel	Nombre total au Luxembourg en février 2020
Cabinets de révision	23
Cabinets de révision agréés	55
Réviseurs d'entreprises	261 présentés comme suit : • 148 dans la pratique publique • 113 dans les affaires ⁴⁰³
Réviseurs d'entreprises agréés	320

³⁹⁴ « Ordre des Avocats du Luxembourg » et « Ordre des Avocats de Diekirch », données soumises (au 31 décembre 2019).

³⁹⁵ Données transmises par l'Ordre des experts-comptables (au 31 décembre 2019).

³⁹⁶ Données soumises par l'Institut des Réviseurs d'Entreprises (à partir de février 2020).

³⁹⁷ Se référant aux professionnels de la comptabilité et aux conseillers fiscaux qui ne sont pas membres d'un OAR et qui sont supervisés aux fins de la LBC/FT par l'AED.

³⁹⁸ Numéro fixé par la loi ; voir « Règlement grand-ducal modifié du 17 août 1994 ayant pour objet de déterminer le nombre et la résidence des notaires » ([lien](#)).

³⁹⁹ Nombre fixé par la loi ; voir « Règlement grand-ducal du 25 septembre 2009 concernant le nombre et la résidence des huissiers de justice » ([lien](#)).

⁴⁰⁰ Le nombre maximum (10) est fixé par la loi ; voir « Règlement grand-ducal du 4 février 2016 concernant le nombre des huissiers de justice suppléants » ([lien](#)).

⁴⁰¹ La section « Vulnérabilités transversales – PSSF » fournit plus de détails sur les activités des PSSF. Voir également GAFI, *Trust And Company Service Providers - Guidance for a risk based approach*, juin 2019.

⁴⁰² Dans le présent document, l'expression « profession de l'audit » couvre à la fois les réviseurs d'entreprises, les réviseurs d'entreprises agréés, les cabinets de révision et les cabinets de révision agréés.

⁴⁰³ Parmi eux, plus de 40 sont employés par la Commission de Surveillance du Secteur Financier à partir de février 2020.

Pour la profession d'audit, l'exposition aux risques de BC/FT est due à trois raisons principales. Premièrement, au Luxembourg, **l'audit est une profession importante et modérément fragmentée**, avec 581 professionnels (réviseur d'entreprises et réviseur d'entreprises agréés) au total, dont 468 travaillent dans 78 cabinets de révision et cabinets de révision agréés ou en tant que praticien unique, en février 2020. Les cinq plus grands cabinets de révision regroupent 73 % des réviseurs d'entreprises et des réviseurs d'entreprises agréés (345 sur 468 professionnels en exercice). Les 27 % restants (123) professionnels sont employés par 73 cabinets de révision, et neuf professionnels exercent à titre individuel.

Deuxièmement, **les activités des professionnels de l'audit les exposent à des abus à des fins de BC/FT**. L'une des principales activités de la profession de l'audit consiste à vérifier et à valider les comptes annuels de ses clients. La profession de l'audit dispose d'un accès unique à l'historique financier de ses clients. Cependant, les professionnels de l'audit sont généralement éloignés des comptes quotidiens des clients, ce qui peut limiter leur visibilité. En tant que tels, ils peuvent jouer un rôle clé dans l'identification des activités de BC/FT, mais ils sont également susceptibles d'être abusés à des fins de BC/FT^{404,405}. En outre, les professionnels de l'audit exercent des activités de PSSF qui sont considérées par le GAFI comme présentant un risque particulièrement élevé en matière de BC/FT. Il convient de noter que la plupart des activités exercées par les professionnels de l'audit, telles que les services d'assurance, sont considérées comme présentant un risque faible en matière de LBC/FT, tandis que les activités telles que les activités de PSSF sont considérées comme présentant un risque plus élevé. Cependant, à partir du premier semestre 2020, les données sont en cours d'évaluation pour déterminer les activités à risque élevé et à faible risque. Une approche conservatrice est donc adoptée conformément à la méthodologie de l'ENR.

Enfin, **les professionnels de l'audit prestent leurs services à une grande variété de clients** issus des secteurs financier et non financier, **au Luxembourg et à l'étranger**, en raison de la nature et de la taille du centre financier du Luxembourg et de la diversité de sa population.

L'étude de cas (ci-dessous) illustre comment la profession de réviseur d'entreprises peut être abusée à des fins de BC/FT.

Étude de cas 14: irrégularités financières, faux et usage de faux commis par l'une des sociétés dans lesquelles un fonds d'investissement spécialisé (FIS) avait investi ⁴⁰⁶.

L'une des sociétés dans laquelle le FSI en question avait investi est actuellement en liquidation judiciaire. Cet investissement avait été réalisé en février 2016 sur la base de :

- Des rapports de diligence raisonnable juridiques et financiers qui ne mentionnent aucun problème important ;
- Les comptes vérifiés qui ont été émis par l'réviseur d'entreprises pour les quatre dernières années.

En août 2016, le PDG de cette entreprise est décédé de manière inattendue et un consultant a été engagé pour aider à la gestion de l'entreprise. Un cabinet juridique et comptable a également été nommé pour des audits financiers et, en novembre 2016, il a constaté que des irrégularités financières avaient été commises. Des conseillers juridiques externes ont été nommés et leur analyse a révélé que des actes irréguliers avaient été commis par la production et l'utilisation de documents falsifiés, en particulier en liaison avec la haute direction de l'époque, y compris le PDG décédé.

⁴⁰⁴ Voir par exemple, GAFI, *Trust And Company Service Providers - Guidance for a risk based approach*, juin 2019.

⁴⁰⁵ La section "Vulnérabilités transversales - PSSF" fournit plus de détails sur les activités PSSF.

⁴⁰⁶ Étude de cas tirée du rapport annuel 2018 de la CRF.

Au vu de ce qui précède, la vulnérabilité des professionnels de l'audit est considérée comme élevée, compte tenu de leur capacité à fournir des services de PSSF en plus de leurs activités principales.

6.2.3.2. Profession comptable : Experts-comptables

Au Luxembourg, les experts-comptables constituent une **profession importante et fragmentée**, avec 1 173 experts-comptables répartis dans 558 entités juridiques et 58 professionnels indépendants en mai 2020. Une part importante des professionnels de l'expertise comptable fait partie de l'un des six plus grands cabinets ; 388 des professionnels sont employés par l'un des quatre grands cabinets (dits « *Big Four* ») ou entités juridiques assimilées, ce qui représente 33 %⁴⁰⁷. Le reste de la profession est réparti entre les autres entités juridiques ou sont des professionnels indépendants. Les tableaux 18 et 19 (ci-dessous) montrent que les entités soumises à la surveillance de l'OEC sont principalement des entités juridiques et des professionnels indépendants de très petite taille (plus de 75 % des entités ont moins de 10 employés) et ont un revenu limité (56,2 % ont un revenu inférieur à 500 000 euros).

Tableau 18: Répartition des entités sous surveillance de l'OEC par taille (au 31 décembre 2018). ⁴⁰⁸

	Nombre d'employés ⁴⁰⁹				
	< 10	10-29	30-49	50-249	> 250
Pourcentage d'entités	77.5%	13.8%	3.7%	3.7%	1.4%

Tableau 19: Fourchette de revenus des entités sous surveillance de l'OEC (au 31 décembre 2018). ⁴¹⁰

	Fourchette de revenus				
	< 500kEUR	500 000 - 1 million d'euros	1-10mEUR	10-100mEUR	> 200 mEUR
Pourcentage d'entités	56.2%	16.5%	24.1%	2.3%	0.9%

Les experts-comptables jouent un **rôle clé de gardien et d'intermédiaire pour de nombreuses transactions présentant un risque élevé de BC/FT**⁴¹¹. En outre, ils exercent des activités de PSSF qui sont considérées par le GAFI comme présentant un risque particulièrement élevé de BC/FT. Ces activités représentent une part importante de leurs activités. Comme le montre le tableau 19 (ci-dessous), 60 % des experts-comptables (personnes morales et professions libérales) sous la supervision de l'OEC fournissent des services de domiciliation ; 14 % indiquent que plus de 75 % de leurs revenus proviennent d'activités de domiciliation. Les services de PSSF sont considérés comme étant à haut risque du point de vue du BC/FT. D'autres activités des experts-comptables, telles que le conseil fiscal et administratif et l'établissement de comptes annuels, sont susceptibles d'être abusées à des fins de BC/FT, bien que le niveau de risque en la matière soit probablement plus faible.

⁴⁰⁷ Données transmises par l'Ordre des experts-comptables (au 31 décembre 2019).

⁴⁰⁸ Les données ont été recueillies par le biais du questionnaire ABR 2019 (données reçues en mai 2020).

⁴⁰⁹ La taille d'une entité est exprimée en fonction du nombre de ses employés, y compris les experts-comptables et les « non experts-comptables ». Les entités comprennent les personnes morales et les professions libérales.

⁴¹⁰ Les données ont été recueillies par le biais du questionnaire ABR 2019 (données reçues en mai 2020).

⁴¹¹ La section « Vulnérabilités transversales - PSSF » fournit plus de détails sur les activités PSSF.

Tableau 20: Activités réalisées par les personnes morales / professionnels indépendants de l'OEC et pourcentage du revenu total provenant de cette activité (activités du PSSF en vert) ⁴¹²

Activités	% de professionnels exerçant cette activité	pourcentage du revenu total			
		> 75%	10-75%	< 10%	Non significatif / non applicable
Comptabilité / Accountancy	84%	14%	78%	5%	3%
Conseil fiscal - déclarations fiscales / Tax advice - tax returns	81%	3%	54%	33%	10%
Domiciliation / Domiciliation	60%	2%	36%	43%	18%
Secrétariat / Corporate secretary	50%	s/o	42%	42%	16%
Mandat d'administrateur / Director's mandate	49%	2%	30%	37%	31%
Dépositaire de titres au porteur / Custodian of bearer shares	27%	s/o	4%	6%	91%
Location de bureau / business center / Office rental/ business center	25%	s/o	14%	42%	44%
Autres / Others	25%	16%	52%	26%	6%
Conseil fiscal - structuration fiscale / Tax advice - tax structuring	26%	3%	20%	42%	36%
Mandat de liquidateur / Mandate as liquidator	22%	s/o	7%	34%	59%
Activité de conseil en organisation / Organizational consultancy activity	18%	4%	30%	33%	33%
Contrat fiducie / Fiduciary contracts	5%	s/o	35%	s/o	65%
Actionnaire Nominee (portage d'actions) / Nominee Shareholder	4%	s/o	11%	s/o	89%

À la lumière de ce qui précède, la vulnérabilité des experts-comptables est considérée comme élevée, compte tenu de leur capacité à fournir des services de PSSF en plus de leurs activités principales.

6.2.3.3. Notaires

Même s'il n'y a que 36 notaires au Luxembourg, **les notaires emploient un plus grand nombre de professionnels** : environ 250 à 300 professionnels en 2019. Il s'agit généralement de juristes collaborateurs spécialisés en droit notarial et d'autres experts en droit notarial, de clerks de notaire, de comptables (pour la comptabilité interne de l'office notarial respectif) et/ou d'assistants. En 2018 et 2019, cinq nouveaux notaires ont été nommés (principalement en raison de départs à la retraite et de changements d'office) ; quatre notaires en fonction ont changé d'office (le nombre total de 36 notaires est plafonné par la loi). En 2020-2021, de nouveaux notaires seront nommés compte tenu des départs à la retraite attendus.

⁴¹² Les données ont été recueillies par le biais du questionnaire ABR 2019 (données reçues en mai 2020).

Les notaires sont les gardiens de nombreux actes commerciaux⁴¹³ (tels que la création d'une entité juridique, les fusions, la vente d'un commerce et l'ouverture d'un crédit) et de transactions immobilières. Plusieurs des activités exercées par les notaires sont marquées comme particulièrement à risque par le GAFI, telles que la supervision des transactions immobilières, l'achat d'actions ou d'autres participations, la légitimation des identités de signataire, la légalisation de documents anciens⁴¹⁴ ou l'ouverture de coffres-forts dans le cadre de successions ou de procédures de divorce⁴¹⁵.⁴¹⁶ En 2019, les notaires, dans leur ensemble, ont été chargés de garantir les formalités juridiques et les faisabilités d'environ 29 600⁴¹⁷ transactions liées à l'immobilier. Bien qu'ils représentent une part importante de l'activité des notaires, il convient de noter que ces actes immobiliers n'impliquent pas tous un flux monétaire (c'est-à-dire que certains de ces actes sont liés à des successions, des donations, des testaments, des partages parentaux *entre vifs* et des conventions matrimoniales). Les notaires sont également autorisés à organiser des ventes aux enchères publiques de biens immobiliers pour lesquelles ils disposent d'un mandat exclusif, mais cela ne représente qu'une faible part de l'activité globale des notaires (pas plus de 50 ventes aux enchères par an en moyenne). En outre, les notaires jouent un rôle important dans l'accès et la mise à jour des registres de sociétés existants : ils fournissent certaines informations au RCS au moyen de leur acte de société pertinent et doivent consulter et informer le LBR s'ils détectent une discordance entre le bénéficiaire effectif enregistré et les informations que le client leur a fournies.

Certains notaires luxembourgeois sont impliqués dans des actes commerciaux avec une grande variété de clients et d'entreprises internationales, en raison de la nature du centre financier du Luxembourg et de la diversité de sa population résidente et active. Toutefois, il a été constaté par les notaires que la majorité des actes notariés établis au Luxembourg concernent des particuliers, les entreprises internationales jouant un rôle mineur et dans certains offices notariaux, notamment ceux situés dans les zones non métropolitaines, un rôle insignifiant. Les notaires nouvellement nommés commencent généralement à constituer leur clientèle parmi les particuliers et les PME locales. Les actes établis pour les particuliers et les PME ne concernent généralement pas les entreprises, qui sont particulièrement exposées aux risques de BC. C'est notamment le cas de la majorité des actes liés au droit familial ou à des sujets de droit civil général, tels que l'établissement de testaments, de contrats de mariage, de plans de succession ou de transactions immobilières réalisées à des fins résidentielles.

Les interactions commerciales non directes sont extrêmement rares avec les personnes physiques mais, dans certains cas, avec les personnes morales, elles peuvent se faire par le biais d'intermédiaires, ce qui peut, selon le cas, accroître le risque de BC/FT (c'est-à-dire que les contacts se font principalement avec des avocats et pas toujours avec des clients finaux).

Les notaires exercent une profession libérale et agissent en tant que personnes physiques. Cela signifie qu'ils ne sont pas constitués en sociétés ou en partenariats et qu'il **n'existe pas de propriété externe**. Les 36 notaires sont tous de nationalité luxembourgeoise. Auparavant, la loi exigeait que les notaires nommés soient des ressortissants luxembourgeois ; la législation a été récemment modifiée, de sorte que la nationalité des nouveaux nommés pourra être différente à l'avenir.

⁴¹³ Certaines entités juridiques / montages sont hors de portée des notaires (par exemple, certains fonds d'investissement alternatif réservé (FIAR) et SARL simplifiée) ; seuls les actes nécessitant une modification des statuts requièrent l'intervention d'un notaire.

⁴¹⁴ Tant la légitimation de l'identité des signataires que la légalisation des documents anciens sont très rares au Luxembourg.

⁴¹⁵ L'ouverture de coffres-forts peut intervenir dans le cadre de successions ou de procédures de divorce et est très rare au Luxembourg.

⁴¹⁶ Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération - recommandations du GAFI.

⁴¹⁷ Données de l'AED, août 2020. A l'heure actuelle, on ne dispose pas d'une ventilation plus granulaire des activités des notaires, permettant de déterminer quels sont les actes relatifs aux transactions immobilières avec contrepartie monétaire et ceux qui ne le sont pas.

Étude de cas 15: Nomination d'un mafioso présumé comme administrateur gérant d'une société privée à responsabilité limitée (SARL) malgré ses antécédents judiciaires (2019) ⁴¹⁸.

Un mafioso présumé a été nommé administrateur délégué d'une petite société privée à responsabilité limitée (SARL). Cette personne a été nommée sans acte notarié, ce qui signifie que son nom a été ajouté lors d'un changement léger de statut après la création de la SARL ; le notaire lui-même n'a pas été impliqué dans ces modifications statutaires.

Lors de l'établissement de ces actes, les notaires vérifient l'identité de l'ayant droit économique. Les autres noms figurant dans un acte - notamment en ce qui concerne les petites entreprises, comme c'était le cas ici - sont vérifiés sur la base d'une évaluation des risques qui tient également compte du fait que les personnes en question sont personnellement connues du notaire. Concernant ce cas spécifique, l'affaire a été rapportée dans les nouvelles locales en août 2019 et portée à l'attention du président du CdN, qui a mené les enquêtes nécessaires et a rapporté les conclusions au comité du CdN. Aucun manquement professionnel n'a été détecté du côté de la profession notariale, mais l'affaire met en lumière la manière dont l'enregistrement d'une société peut exposer les notaires à des risques de BC/FT.

Compte tenu de ce qui précède, la vulnérabilité des notaires est considérée comme élevée.

6.2.3.4. Avocats

Les avocats sont vulnérables au BC/FT pour trois raisons principales. Premièrement, au Luxembourg, les avocats constituent une **profession importante et fragmentée**, avec 2 917 avocats travaillant dans 557 cabinets d'avocats en avril 2020. L'OAL supervise 2 868 professionnels opérant dans 529 cabinets d'avocats différents, dont environ 30 % sont employés par les sept plus grands cabinets d'avocats et un grand nombre de petits cabinets (397 cabinets d'avocats comptant moins de 10 avocats et 197 comptant un seul avocat). L'OAL supervise 49 professionnels opérant dans 29 cabinets juridiques différents, l'ensemble comprenant peu d'associés (18 d'entre eux sont des cabinets à un seul avocat), le plus grand cabinet juridique comptant environ sept avocats. La plupart des cabinets d'avocats sont détenus ou contrôlés par des bénéficiaires effectifs luxembourgeois, 117 entités (~20 %) étant détenues ou contrôlées par des propriétaires étrangers, dont 116 sont basés dans l'UE. Quoi qu'il en soit, la forte fragmentation du secteur accroît le risque de BC/FT. Dans l'ensemble, les revenus des avocats sont importants, étant donné que le Luxembourg est un grand centre financier et qu'une part significative des activités des avocats est susceptible de provenir du secteur financier. En outre, environ 60 % des avocats de l'OAL ayant répondu au premier questionnaire⁴¹⁹ déclarent exercer des activités entrant dans le champ d'application de la loi LBC/FT de 2004, ce qui représente environ 1 400 avocats.

Deuxièmement, les avocats jouent un rôle important en tant que **gardiens et intermédiaires pour diverses transactions présentant un risque élevé de BC**. Ils possèdent une expertise juridique pertinente, offrent une variété de services différents à leurs clients et jouissent généralement d'une crédibilité externe favorable (souvent importante) du fait de leur statut professionnel. L'éventail des activités des avocats n'a pas subi de changement majeur au cours des deux dernières années. Les services comprennent le conseil juridique pour une variété d'activités dans les secteurs financiers et non financiers, l'assistance ou la représentation de clients dans des transactions financières et immobilières et la fourniture de conseils relatifs à la création et au fonctionnement de structures

⁴¹⁸ Source: « Santo Rumbo case shows the flaws in fight against money laundering » ; Article d'actualité du 28 août 2019 sur RTL Today ([lien](#)).

⁴¹⁹ ~75 % des 2 868 avocats enregistrés au Luxembourg ont répondu au questionnaire.

d'entreprise et d'autres constructions juridiques pour les clients (y compris la domiciliation). Il est important de noter que certaines de ces activités exercées par les avocats sont considérées comme des services de transfert de fonds et des services financiers (PSSF)⁴²⁰, qui présentent un risque particulièrement élevé en matière de LBC/FT, conformément aux recommandations du GAFI. Environ un tiers des avocats de l'OAL ayant répondu au premier questionnaire déclarent effectuer des services de PSSF (voir également la section « vulnérabilités transversales - PSSF » pour plus de détails). L'OAL a déterminé, sur la base des contrôles effectués, que, de manière générale, les cabinets d'avocats de grande et moyenne taille ont tendance à pratiquer des activités liées au droit des affaires (fonds d'investissement, droit bancaire et financier, etc.), tandis que les petits cabinets d'avocats, les associations et les avocats exerçant à titre individuel pratiquent principalement des activités liées au contentieux⁴²¹. Il convient de noter que les activités des avocats de l'OAL sont principalement orientées vers le contentieux. Comme pour l'OAL, s'il n'existe pas aujourd'hui une estimation objective de la répartition des activités, des précisions à ce sujet pour l'OAL (notamment la part des activités potentielles de PSSF pour les avocats de l'OAL) sont attendues lorsque l'OAL enverra un questionnaire à ses membres, ce qu'il prévoit de faire en 2020.

Étude de cas 16: détournement financier potentiel (2019)⁴²².

En décembre 2018, le Cabinet A (le Cabinet) a été contacté par un État étranger souhaitant bénéficier d'une assistance et de conseils juridiques dans le cadre d'une transaction portant sur un bien immobilier situé à Londres (ci-après, le « Bien ») détenu indirectement par une société immatriculée à Jersey (ci-après, la « Cible »), elle-même détenue par une SA luxembourgeoise dont le directeur et bénéficiaire effectif semblerait être Monsieur F. Après de longues discussions et négociations, le 2 mai 2019, l'État étranger a acquis les titres de la Cible, devenant ainsi indirectement le propriétaire unique et exclusif du Bien. L'accord prévoyait également que l'État étranger cède à Monsieur F les parts qu'il détenait dans le capital du Vendeur.

Au cours de vérifications de routine KYC, le Cabinet a découvert les faits corroborants suivants, rapportés par la presse italienne, puis par la presse internationale. Un scandale aurait secoué l'État étranger. Des dons auraient été investis dans des propriétés de luxe, notamment l'achat de la pleine propriété d'un immeuble d'appartements de luxe au cœur du centre de Londres. Des constructions financières auraient été mises en place via la Suisse et le Luxembourg pour la gestion financière de cette propriété.

La presse rapporte que cette gestion financière, peu avantageuse pour l'Etat étranger, l'a incité à racheter la totalité du bloc situé à Londres. Au moment de l'achat, l'Etat étranger aurait acquis des parts d'un fonds luxembourgeois B géré par la holding d'un homme d'affaires M. Ce dernier aurait réalisé une importante plus-value en vendant ses propres parts à Monsieur F et à sa SA luxembourgeoise, faisant d'eux des partenaires commerciaux et des copropriétaires de l'Etat étranger. Au total, l'État étranger aurait investi 200 millions d'euros dans la gestion et la rénovation de cette Propriété.

⁴²⁰ A savoir, selon la loi LBC/FT de 2004 : 1) agir en qualité d'agent pour la constitution de personnes morales; 2) agir (ou prendre des mesures afin qu'une autre personne agisse) en qualité de dirigeant ou de secrétaire général (*secretary*) d'une société de capitaux, d'associé d'une société de personnes ou de titulaire d'une fonction similaire pour d'autres types de personnes morales ; 3) fournir un siège social, une adresse commerciale ou des locaux, une adresse administrative ou postale à une société de capitaux, une société de personnes ou toute autre personne morale ou construction juridique; 4) fournir un siège social, une adresse commerciale ou des locaux, une adresse administrative ou postale à une société de capitaux, une société de personnes ou toute autre personne morale ou construction juridique ; 5) agir (ou prendre des mesures afin qu'une autre personne agisse) en qualité d'actionnaire agissant pour le compte d'une autre personne (*nominee shareholder*).

⁴²¹ En général, l'OAL estime qu'environ 50 % des avocats inscrits au barreau exercent des activités relevant de la loi anti-blanchiment.

⁴²² Étude de cas fournie par l'OAL le 1^{er} juillet 2020, sur la base d'un STR daté du 15 novembre 2019.

Suite à un rapport de la personne en charge des comptes de l'État étranger, la justice aurait été saisie et une enquête aurait été ouverte pour malversations financières. Cinq personnes auraient été mises en cause, dont le dirigeant du département financier de l'État souverain.

Enfin, les avocats servent un **large éventail de clients et d'affaires internationales**, avec une grande diversité de clients non-résidents et de transactions au Luxembourg. La clientèle des avocats a peu évolué au cours des deux dernières années. Les clients sont parfois acquis par le biais d'intermédiaires et une interaction non directe peut avoir lieu.

À la lumière de ce qui précède, la vulnérabilité des avocats est considérée comme élevée, compte tenu de leur capacité à fournir des services de PSSF en plus de leurs activités principales.

6.2.3.5. Huissiers de justice

Les huissiers de justice sont nommés par le Grand-Duc et sont des officiers ministériels ayant pour seule compétence de signifier les actes judiciaires et de procéder à l'exécution des décisions de justice. Les huissiers de justice exercent néanmoins une profession libérale indépendante, réglementée par la Chambre des Huissiers. Ils accomplissent diverses missions juridiques telles que le recouvrement de créances, la signature d'actes juridiques, etc.

Le secteur est **relativement restreint** (19 huissiers de justice et 8 huissiers de justice suppléants au Luxembourg).

Ils présentent certains risques de BC/FT, en particulier en tant que **gardiens des ventes aux enchères privées**⁴²³ (c'est-à-dire en organisant des ventes publiques de meubles, d'articles ménagers et de récoltes). Le nombre de ventes aux enchères (~60 par an) et le nombre d'huissiers de justice effectuant les ventes aux enchères (~12 sur 19) sont relativement faibles. De plus, seules quelques ventes aux enchères par an sont des ventes volontaires par des particuliers ou des entreprises, les autres étant des ventes aux enchères forcées (suite à une décision de justice) ou des ventes aux enchères suite à une faillite. Les sommes d'argent généralement impliquées dans ces ventes aux enchères sont également faibles, même si, dans des cas exceptionnels liés principalement à une faillite involontaire, un lot peut inclure des biens offerts d'une valeur supérieure à 5 000 euros (p.ex. des véhicules et des machines de construction). Néanmoins, la valeur de certaines adjudications peut être considérable. En 2019, les huissiers de justice ont réalisé 60 ventes aux enchères, au cours desquelles 683 articles ont été vendus pour un montant total de 1 011 252 euros (moyenne de 18 854 euros/enchère et de 1 480 EUR/article) et des prix par article allant de 1 à 70 000 euros.

Outre la surveillance des ventes aux enchères, les huissiers de justice ont également d'autres missions légales, présentant un risque moindre en matière de BC/FT, telles que l'exécution de décisions de justice à l'encontre de résidents luxembourgeois (p. ex. recouvrement de créances, ordonnances d'expulsion, signification d'actes et d'exploits, constatations purement matérielles). Il convient de noter que les huissiers de justice n'acceptent pas d'argent liquide pour des montants importants (supérieurs à 15 000 euros).

À la lumière de ce qui précède, la vulnérabilité des huissiers est considérée comme moyenne.

⁴²³ Cela exclut les ventes aux enchères immobilières, qui ne sont supervisées que par les notaires (en effet, les notaires au Luxembourg peuvent effectuer des ventes aux enchères tant immobilières que non immobilières).

6.2.3.6. Professionnels de la comptabilité et conseillers fiscaux (supervisés par l'AED)

Au Luxembourg, la vulnérabilité du sous-secteur est également accrue par la **taille importante du secteur**. En 2019, il y a eu 395⁴²⁴ professionnels de la comptabilité et conseillers fiscaux. En outre, l'importance des **activités internationales** (l'importation et l'exportation de services d'audit au Luxembourg sont 10 fois plus élevées que dans les autres pays⁴²⁵) expose également le sous-secteur à des flux internationaux susceptibles de donner lieu à des abus en matière de BC/FT.

Les **professionnels de la comptabilité et les conseillers fiscaux**⁴²⁶ peuvent offrir une variété de services qui peuvent être potentiellement détournés par les criminels pour blanchir de l'argent illicite. Les professionnels de la comptabilité, par exemple, bien qu'ils ne puissent pas certifier les comptes comme les experts-comptables, peuvent être abusés dans leur activité d'enregistrement des écritures comptables pour enregistrer des écritures liées au BC. De même, bien que la loi sur la domiciliation leur interdise de fournir des services de domiciliation, ils peuvent cependant fournir d'autres services de PSSF qui ne sont pas réservés aux professionnels. Les conseillers fiscaux conseillent leurs clients en matière d'impôts, et peuvent donc être abusés pour faciliter l'évasion fiscale et la fraude à la TVA ⁴²⁷.

Au Luxembourg, conformément aux typologies d'activités mondiales, les **spécificités des activités** des professionnels de la comptabilité et des conseillers fiscaux peuvent être à l'origine de risques de BC/FT. En effet, les connaissances exclusives qu'ils possèdent peuvent être utilisées à des fins illicites.

À la lumière de ce qui précède, la vulnérabilité des professionnels de la comptabilité et des conseillers fiscaux est considérée comme élevée, compte tenu de leur capacité à fournir certains services de PSSF en plus de leurs activités principales.

6.2.3.7. Prestataires de services aux sociétés et fiducies (PSSF)

La catégorie des PSSF comprend en elle-même les centres d'affaires et les directeurs, qui sont des professions qui sont toutes deux supervisées par l'AED⁴²⁸. Sur la base de la loi LBC/FT 2004, les centres d'affaires sont autorisés à fournir un siège social, une adresse commerciale, de correspondance ou administrative pour une société, une société de personnes ou toute autre personne morale ou construction juridique. Pour les centres d'affaires, les entités doivent remplir deux conditions : fournir un domicile, et des services liés, qui peuvent inclure une variété d'activités, telles que le service de réception, le service téléphonique, la fourniture d'équipements tels qu'une imprimante, la distribution du courrier postal ou le Wi-Fi. Par conséquent, toute personne physique ou morale peut agir (ou faire en sorte qu'une autre personne agisse) en tant que directeur ou secrétaire d'une société, associé d'une société de personnes, ou exercer une fonction similaire à l'égard d'autres personnes morales.

Le risque de BC/FT dans le sous-secteur est principalement lié à la nature des **activités de PSSF, qui sont considérées comme présentant un risque élevé**. L'évaluation détaillée des risques liés au PSSF est présentée dans la section « Activités de PSSF » de l'ENR. Outre le risque lié aux produits, la **taille et la grande fragmentation du sous-secteur** peuvent entraîner un risque de BC/FT. En 2019, il y a eu 661 directeurs (personnes physiques) enregistrés à des fins de TVA auprès de l'AED. Il existe au moins

⁴²⁴ Inclut les conseillers fiscaux, total inconnu.

⁴²⁵ Chiffres de l'ONU *Comtrade* 2015.

⁴²⁶ Selon le tableau (ci-dessus), cela concerne les professionnels de la comptabilité et les conseillers fiscaux supervisés par l'AED.

⁴²⁷ GAFI, *Risk-based approach guidance for the accounting profession*, 2019.

⁴²⁸ Les professionnels qui effectuent ces services de PSSF et qui sont membres d'une OAR ne sont pas supervisés par l'AED mais par l'OAR respective.

100 centres d'affaires opérationnels au Luxembourg. En outre, les centres d'affaires peuvent enregistrer des entreprises qui n'ont pas de présence physique dans les centres et qui, à ce titre, ont une visibilité limitée sur son activité.

6.2.4. Jeux d'argent

Les jeux d'argent sont généralement considérés comme particulièrement vulnérables au BC en raison du volume élevé des transactions et de l'utilisation généralisée d'espèces pour acheter des billets et encaisser les gains⁴²⁹. En outre, l'émergence des sites de jeux en ligne offre un anonymat supplémentaire, ce qui accroît encore l'attrait de ce secteur pour le BC.

Au Luxembourg, le secteur des jeux d'argent est cependant limité et se concentre principalement autour de trois activités : un casino, la Loterie Nationale et les loteries *ad hoc*. Au moment de la rédaction du présent document, il n'existe pas de sociétés nationales de jeux de hasard en ligne ou de sociétés de paris sportifs autorisées. Les paris sportifs en ligne ne peuvent pas être autorisés conformément au règlement de 1987 sur les paris sportifs, et les paris sportifs/hippiques hors ligne ne sont proposés que par la Loterie nationale⁴³⁰. Les jeux d'argent en ligne ne sont pas autorisés ; aucune société légale de jeux d'argent en ligne n'opère donc dans le pays.

6.2.4.1. Casinos

Au niveau mondial, les **casinos** sont généralement considérés comme particulièrement vulnérables à un large éventail de techniques de BC, compte tenu de la vaste clientèle et des sommes importantes en jeu. En outre, le risque de blanchiment est accru du fait que la plupart des transactions se font en espèces. Par exemple, 80 % des paiements dans certains casinos européens sont effectués en espèces⁴³¹. Parmi les exemples mondiaux d'utilisation abusive des casinos à des fins de BC/FT, figurent le raffinage, qui consiste pour les blanchisseurs à verser des sommes d'argent de faible valeur sur leurs comptes de casino et à retirer des fonds avec des sommes d'argent de valeur plus élevée, ou encore l'achat de jetons en espèces par des criminels qui les échangent ensuite contre de l'argent liquide. Les casinos sont souvent la cible de groupes criminels organisés et il est arrivé, au niveau international, que des employés de casinos se rendent complices d'activités de BC/FT. Par exemple, les employés peuvent falsifier les évaluations des joueurs et d'autres registres de jeu pour justifier l'accumulation de jetons de casino, et rendre l'identification d'un criminel plus difficile⁴³².

Au Luxembourg, la **taille du secteur est très petite**, ce qui limite le risque inhérent de BC/FT. Le seul et unique casino privé du Luxembourg (Casino 2000) comptait 435 000 visiteurs en 2019⁴³³, 200 employés⁴³⁴ et des revenus totaux de 53 millions d'euros (dont 46 millions d'euros de revenus de jeux, « GGR »⁴³⁵). Environ 5 % des recettes totales des jeux d'argent sont représentées par les jeux de table (Black Jack et Roulette) et ~95 % des GGR par les machines à sous. Les faibles volumes signifient que la vulnérabilité au BC/FT est limitée par rapport à d'autres secteurs au Luxembourg et au secteur des jeux de hasard dans d'autres pays.

La vulnérabilité BC/FT est encore réduite par le fait que la **clientèle du casino est régulière et régionale**: 28 % des clients du casino viennent du Luxembourg et 60 % de France, principalement dans

⁴²⁹ GAFI, *Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector*, 2009.

⁴³⁰ PMU pour les paris hippiques, ODDSET pour les paris sportifs.

⁴³¹ Association européenne des casinos, *Réponse à la consultation publique de la Commission européenne sur l'initiative de l'UE relative aux restrictions sur les paiements en espèces*, 2017.

⁴³² GAFI, *Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector*, 2009.

⁴³³ Au total, 475 000 visiteurs sont venus au centre de divertissement Casino 2000, mais seulement 435 000 sont entrés dans la zone du casino.

⁴³⁴ Casino 2000, *Dossier De Presse*, 2016.

⁴³⁵ En termes de recettes brutes des jeux (RBG), c'est-à-dire le montant que le casino conserve de toutes les mises, moins les gains et avant impôts. Sur les machines à sous, les clients perdent en moyenne 6 % à chaque mise, misant donc en moyenne ~17 fois les ~46 millions d'euros de RBG, générés par un chiffre d'affaires total de ~780 millions d'euros (soit 17 x 46 millions d'euros) en jeux d'argent via le casino, puisque les gains intermédiaires sont souvent rejoués par les clients dans de nouvelles mises. Le montant que les clients apportent au casino, en espèces ou par carte de crédit, est estimé à environ cinq fois le RBG (~230 millions d'euros), y compris les anciens gains qui sont rapportés.

un rayon de 60 kilomètres du casino. Environ 4 % des clients viennent d'Allemagne et 4 % de Belgique. Environ 30 % des revenus des jeux d'argent dans le casino peuvent être attribués aux 600 personnes les plus dépensières. De nombreuses personnes visitent le casino pour ses offres de divertissement autres que les jeux d'argent (p.ex. les concerts et les restaurants). Le revenu annuel moyen au Luxembourg est très élevé, de sorte que les clients du casino ont un pouvoir d'achat supérieur à celui des autres casinos régionaux. Il convient de noter que toutes les activités de jeu nécessitent une **interaction en face à face** avec le personnel du casino, ce qui le rend moins attrayant pour les criminels à des fins de BC/FT.

6.2.4.2. Loterie nationale

Si, à l'échelle mondiale, les loteries à grande échelle sont considérées comme moins vulnérables au risque de BC/FT que les casinos, il est arrivé dans d'autres pays que des criminels en abusent pour blanchir de l'argent. Par exemple, des criminels peuvent acheter des billets de loterie gagnants à des clients légitimes⁴³⁶, ou un détaillant peut offrir des produits de loterie nationale qui seront exploités à des fins criminelles⁴³⁷. Les loteries peuvent également être détournées pour permettre aux criminels de rester anonymes, par exemple en utilisant des identités frauduleuses ou volées pour réclamer des prix importants⁴³⁸.

Le risque de BC/FT de la **Loterie Nationale** est très limité en raison de sa **propriété publique**⁴³⁹. La Loterie Nationale est exploitée par l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte, qui est un établissement public en vertu de la loi du 22 mai 2009⁴⁴⁰, et gérée par un directeur général et une équipe de direction. Ses bénéfices sont redistribués à des associations caritatives dans différents domaines (santé, culture, etc.) par le biais de l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte. L'Œuvre Nationale gère les bénéfices annuels générés par la Loterie Nationale.

Le risque de BC/FT est encore réduit par la **petite taille du sous-secteur**. A partir d'avril 2020, aucun autre opérateur de jeux d'argent ou de paris sportifs n'est autorisé au Luxembourg, à l'exception de la Loterie Nationale, qui dispose d'un monopole « *de facto* » sur un certain nombre d'activités de paris au Luxembourg. La Loterie Nationale comptait ~49 employés en 2019 exclusivement dédiés à son fonctionnement. Elle a un revenu moyen de EUR 47 millions par an⁴⁴¹.

La Loterie nationale tire également la majorité de ses revenus de **produits à faible risque**. La plupart (~96 %) de ses revenus sont générés par des jeux à jackpot (avec une très faible probabilité de gagner des sommes élevées) et seulement ~4 % de ses revenus proviennent des paris hippiques/sportifs⁴⁴²(qui présentent une plus grande vulnérabilité étant donné les chances plus élevées de gagner des montants plus faibles)⁴⁴³. Il convient de noter que les paris hippiques/sportifs ont une clientèle plus petite, avec jusqu'à 10 000 joueurs, alors que les jeux axés sur les jackpots comptent en moyenne 50 000 joueurs. Au sein des jeux à jackpot, environ 79 % des revenus proviennent des jeux à tirage

⁴³⁶ GAFI, *Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector*, 2009.

⁴³⁷ Gambling Commission, *Money laundering and terrorist financing risk within the British gambling industry*, 2017.

⁴³⁸ Gambling Commission, *Money laundering and terrorist financing risk within the British gambling industry*, 2017.

⁴³⁹ A noter que les opérateurs privés de loterie sont possibles par la loi luxembourgeoise, mais aucun n'est actuellement présent.

⁴⁴⁰ " Loi du 22 mai 2009 relative à l'Œuvre de Secours Grande-Duchesse Charlotte et à la Loterie Nationale, dont l'article 2 stipule que " L'Œuvre a pour missions : [...] d'organiser et de gérer la Loterie Nationale. "

⁴⁴¹ EUR 46 millions de recettes brutes de jeu (RBG) par an, avec un chiffre d'affaires total de 100 millions d'euros par an en moyenne.

⁴⁴² ~2 % des revenus par les paris hippiques et ~2 % des revenus par les paris sportifs. Les paris hippiques sont organisés par la loterie nationale, via le PMU français, sur des terminaux PMU. Les paris sportifs sont organisés par le groupe allemand ODDSET et le German Lotto- und Totoblock, formé par les 16 loteries d'Etat allemandes. Bien que les paris sportifs et hippiques présentent une plus grande vulnérabilité au blanchiment de capitaux, ils ne représentent qu'une très petite partie des revenus totaux.

⁴⁴³ World Lottery Association, *"The WLA World Lottery Data Compendium"*, 2015.

(loteries classiques telles que *Euromillions* et *Lotto*) et 18 % des jeux instantanés (tels que les cartes à gratter). Les revenus relativement faibles sont également répartis sur une clientèle très large, avec 35 000 à 50 000 clients réguliers en moyenne par semaine (ce chiffre pouvant atteindre 80 000 à 90 000 clients les semaines de pointe).

La grande majorité des clients sont originaires du Luxembourg ou des pays voisins, les **ventes étant limitées au territoire luxembourgeois**. Pour ses jeux à tirage, la Loterie Nationale a établi des collaborations avec des loteries étrangères/internationales (par exemple Euro Millions, Lotto), afin d'offrir des cagnottes potentielles plus importantes à ses clients. Les jeux instantanés (sous forme de cartes à gratter) sont tous exclusivement nationaux.

La Loterie Nationale fait appel à des **intermédiaires** (« points de vente ») pour vendre ses produits, notamment des supermarchés, des stations-service, des marchands de journaux, des bars et autres, qui étaient au total ~425 en 2019. Son seul canal de vente directe est en ligne sur le site *web* de la Loterie nationale, qui ne représente que ~6 % des revenus. Environ 94 % des revenus sont générés par les billets vendus via des points de vente (supermarchés et kiosques avec ~60 % des ventes, stations-service avec ~15 % des ventes, et le reste dans les bars et restaurants). Ainsi, bien que des intermédiaires soient impliqués dans la vente des billets de la Loterie nationale, ils ne sont pas susceptibles d'augmenter de manière significative le risque de BC/FT, car les produits eux-mêmes sont intrinsèquement à faible risque.

6.2.4.3. Loteries ad hoc

Des **loteries ad hoc** sont organisées au Luxembourg aux niveaux municipal et national conformément à l'article 2 de la loi sur les jeux de hasard de 1977. Toutes les loteries doivent être consacrées, partiellement ou entièrement, à des fins caritatives.

Le faible risque de BC/FT s'explique par les **faibles volumes impliqués dans le sous-secteur**, ce qui empêche les activités de BC/FT à grande échelle. La plupart des loteries sont organisées au niveau local et approuvées par l'une des 102 communes, si elles sont censées générer moins de 12 500 euros. Aucune donnée globale sur les loteries locales *ad hoc* entre les communes n'est collectée, mais dans l'ensemble, il est peu probable qu'elles génèrent des recettes importantes étant donné le faible seuil en place. En supposant, de manière prudente, que chaque commune autorise trois loteries ad hoc par an pour des recettes moyennes de 6 000 euros, les recettes totales générées par les loteries locales ad hoc n'atteindraient que 2 millions d'euros par an.

Au-delà du niveau de recettes prévues de 12 500 euros, les loteries doivent être approuvées par la ou le ministre de la Justice. En moyenne 5 à 10 loteries sont autorisées chaque année au niveau national. Globalement, les montants en jeu pour ces loteries nationales ad hoc sont probablement limités : Elles génèrent chacune en moyenne entre 40 000 et 50 000 euros, ce qui conduit à un total annuel attendu de ~350 000 EUR pour l'ensemble d'entre elles. En outre, les autorisations accordées par la ou le ministre de la Justice prévoient que 40 % des recettes générées sont distribuées sous forme de gains aux participants.

Le risque de BC/FT est également réduit par la **nature peu risquée des organisateurs de loteries ad hoc**. Jusqu'à présent, toutes les autorisations de loteries au niveau national ont été accordées à des organismes à but non lucratif bien connues (telles que des organisations caritatives, des clubs sportifs) établies au Luxembourg depuis des décennies, comme par exemple la Croix-Rouge.

6.2.4.4. Paris sportifs et jeux d'argent en ligne

Le niveau de risque de BC/FT lié aux paris sportifs et aux jeux d'argent en ligne est considéré comme faible au Luxembourg, étant donné qu'aucune société agréée n'opère dans le domaine des paris sportifs ou des jeux d'argent en ligne (à l'exception de la Loterie nationale, voir ci-dessus). Alors que

les prestataires de **paris hippiques/sportifs** peuvent être autorisés en vertu de la loi de 1977 sur les jeux d'argent, la Loterie Nationale détient actuellement le monopole des paris hippiques/sportifs et ne propose que des paris hippiques/sportifs hors ligne, les billets étant vendus par ~30 détaillants pour les paris hippiques et ~25 pour les paris sportifs, avec un revenu annuel moyen approximatif de 2 millions d'euros.

6.2.5. Immobilier

Les secteurs de l'immobilier et de la construction associée sont généralement considérés comme des secteurs à haut risque au niveau mondial. Ils impliquent souvent d'importantes transactions monétaires et offrent la possibilité de dissimuler la véritable origine des fonds, soit directement par le biais de personnes physiques, soit par la superposition de la transaction impliquant plusieurs entités juridiques. En effet, les produits proposés se prêtent particulièrement bien au blanchiment puisqu'ils comprennent des biens corporels tels que des terrains et des maisons qui permettent de stocker une valeur monétaire et d'obtenir des rendements (via l'investissement dans des fonds/ biens corporels). Le grand nombre de clients (dont beaucoup auront des activités légitimes) pourrait offrir un certain niveau d'anonymat aux criminels (qui pourraient par exemple utiliser des personnes physiques comme tierces parties pour masquer le bénéficiaire effectif).

Dans le monde entier, diverses techniques de BC dans l'immobilier ont été utilisées par des criminels. Par exemple, les criminels ont acheté une propriété avec de l'argent provenant de produits criminels, ou ont utilisé des sociétés *offshore* pour dissimuler la propriété effective. Une autre technique courante observée dans le monde entier consiste à financer l'achat d'un bien immobilier par le biais d'un prêt, ce qui signifie que les criminels empruntent leur propre argent criminel⁴⁴⁴. Parmi les autres techniques frauduleuses couramment utilisées figurent les montages hypothécaires, la manipulation du prix des biens immobiliers (surévaluation/sous-évaluation, ventes et achats successifs), les systèmes d'investissement, les entités financières (les criminels achètent des biens immobiliers par le biais de fonds d'investissement), les prêts sophistiqués et le financement par crédit.

Au Luxembourg, le risque est conforme à l'évaluation globale du risque. Le BC/FT est favorisé par la **grande taille et la fragmentation du secteur**. Le secteur des activités immobilières contribue à hauteur de 8,1 % à la valeur ajoutée brute du pays en 2019 avec ~4,1 milliards d'euros⁴⁴⁵. En outre, le secteur de l'immobilier et de la construction est très fragmenté avec plus de 6 500 entreprises impliquées dans les activités liées à l'immobilier et à la construction⁴⁴⁶ et plus de 50 000 employés⁴⁴⁷. La valeur de la production combinée a dépassé 14 milliards d'euros en 2019.

La vulnérabilité est amplifiée car le blanchiment via les activités immobilières dépend de la présence et de l'expertise de professionnels des services, qui forment une industrie très sophistiquée et bien développée au Luxembourg.

Les **agents immobiliers**, qui servent d'intermédiaires dans les transactions immobilières, sont particulièrement exposés au BC/FT, notamment en raison de leur rôle central dans la facilitation des transactions⁴⁴⁸. Par exemple, les criminels peuvent abuser des agents de manière délibérée pour déguiser l'identité du bénéficiaire effectif. En outre, les agents peuvent être utilisés pour manipuler la valeur marchande d'un bien immobilier et permettre à un criminel de blanchir de l'argent illicite.

⁴⁴⁴ OCDE, *Money Laundering and Terrorist Financing Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors*, 2019.

⁴⁴⁵ STATEC, *E2103, Section 7, Code L*.

⁴⁴⁶ STATEC, dernières données disponibles pour 2017.

⁴⁴⁷ STATEC.

⁴⁴⁸ GAFI, *Money Laundering and Terrorist Financing Through the Real estate sector*, 2007.

Au Luxembourg, ce secteur, qui compte 2 329 agents immobiliers, est **important et fragmenté**, ce qui entraîne des risques importants de BC/FT. Les cinq plus grandes entreprises ne représentent que ~20 % du chiffre d'affaires total⁴⁴⁹. Le chiffre d'affaires combiné des agents immobiliers en 2018 était de ~2,6 milliards d'euros. Environ la moitié des agents immobiliers ont un chiffre d'affaires annuel inférieur à 120 000 euros, environ un tiers ont un chiffre d'affaires annuel compris entre 120 000 et 620 000 euros, et environ 15 % ont un chiffre d'affaires annuel supérieur à 620 000 EUR. Le **volume et la valeur des transactions sont également élevés**, ce qui peut accroître le risque de BC/FT dans ce sous-secteur. En outre, les agents immobiliers ont une petite proportion de clients non-résidents (3-4 %), les **risques géographiques** ajoutant une autre couche d'opacité à la source de l'argent.

Les **promoteurs immobiliers** sont exposés aux mêmes risques de BC/FT que les agents immobiliers. Ils réalisent des programmes de construction de propriétés et, comme les agents, peuvent être impliqués dans des opérations d'achat ou de vente de biens immobiliers. À ce titre, ils peuvent également agir en tant qu'intermédiaires dans ce sous-secteur. Comme les agents, les promoteurs immobiliers constituent un **sous-secteur vaste et fragmenté**. Ils traitent également de multiples **transactions en volume et en valeur**. Le volume global produit par le secteur de la construction au Luxembourg en 2019 était de ~8,6 milliards d'euros. Ils sont introduits dans le champ d'application de la loi LBC/FT par la loi LBC/FT de 2020.

6.2.6. Négociants de biens

Les négociants de biens sont exposés au BC/FT car ils proposent des produits de grande valeur qui peuvent être facilement stockés, transportés et échangés à une valeur similaire en raison de la banalisation des produits de luxe. En outre, l'anonymat offert aux clients (par le biais d'intermédiaires) et l'importante confidentialité dans l'industrie renforcent la vulnérabilité du secteur. Dans le monde entier, il est arrivé que des criminels achètent des biens de grande valeur en espèces et se fassent rembourser par un autre service de transfert d'argent, blanchissant ainsi le produit de leurs infractions⁴⁵⁰.

Au Luxembourg, les négociants en biens sont définis dans la réglementation LBC/FT comme des entités qui vendent des biens et acceptent des espèces à hauteur de 10 000 euros ou plus dans n'importe quelle devise. Il s'agit notamment des négociants en métaux précieux, des horlogers et bijoutiers, des vendeurs de voitures, des marchands d'art et d'antiquités et des détaillants de produits de luxe (p.ex. les maroquineries).

La vulnérabilité au BC/FT de chacun des sous-secteurs, à l'exception des **concessionnaires automobiles**, est limitée au Luxembourg, car ils sont **très concentrés**. Par exemple, les sous-secteurs sont très concentrés bien qu'ils aient un chiffre d'affaires de ~ 4 milliards d'euros et 8 000 employés. Seuls les concessionnaires automobiles sont modérément fragmentés, avec plus de 762 concessionnaires en mars 2020⁴⁵¹.

⁴⁴⁹ AED.

⁴⁵⁰ FSC de Jersey, *AML/CFT Handbook for Estate Agents and High Value Dealers*, 2015.

⁴⁵¹ AED.

Les négociants en métaux précieux, en art et en produits de luxe présentent des caractéristiques similaires, notamment une forte concentration et une utilisation considérable de liquidités, ce qui entraîne des niveaux de vulnérabilité similaires. La vulnérabilité des **négociants en métaux précieux, bijoutiers, horlogers** est liée à la banalisation des produits de grande valeur, mais est atténuée par la petite taille du secteur au Luxembourg. En 2019, il y a eu 153 entités dans ce sous-secteur. De même, les marchands d'**art et d'antiquités** représentent une industrie relativement petite. Enfin, les **marchands de produits de luxe** (p.ex. la maroquinerie) constituent un secteur très concentré avec des entreprises établies, ce qui limite le risque inhérent.

Le sous-secteur le plus vulnérable parmi les vendeurs d'objets est celui des **concessionnaires automobiles**. Il s'agit d'un secteur **vaste et fragmenté** qui compte environ 762 entités⁴⁵². En outre, des activités telles que la restauration de voitures anciennes ou d'occasion, pour lesquelles il est difficile d'évaluer objectivement la valeur du bien ou du service, peuvent être utilisées pour blanchir de l'argent.

6.2.7. Opérateurs de Port franc

Le GAFI définit les ports francs comme « *designated areas within jurisdictions in which incentives are offered to support the development of exports, foreign direct investment (FDI), and local employment* »⁴⁵³. Ces dernières années, les ports francs ont souvent été utilisés pour le stockage à long terme en raison des environnements hautement sécurisés qu'ils offrent.

Au niveau mondial, les ports francs⁴⁵⁴ sont généralement considérés comme présentant des risques élevés en matière de BC/FT. Les ports francs ont été parmi les bénéficiaires de l'argent non déclaré qui s'est échappé des comptes bancaires *offshore* à la suite des mesures de répression de l'évasion fiscale en Amérique et en Europe. Les ports francs dans d'autres juridictions offrent une sécurité et une confidentialité élevées à leurs clients, et peuvent ne pas disposer d'informations complètes sur la propriété effective finale⁴⁵⁵. Ils peuvent démontrer la capacité des propriétaires à se cacher derrière des prête-noms, ainsi qu'une série d'avantages fiscaux, qui dissimulent davantage l'identité des propriétaires. Les ports francs peuvent stocker des biens de grande valeur (par exemple des œuvres d'art), qui peuvent être utilisés pour remplacer des transactions intra-bancaires (par exemple des œuvres d'art utilisées comme garantie et/ou paiement pour des envois de drogue). En outre, l'intégration de produits illicites peut se faire par le biais de transactions dans les ports francs, en falsifiant la valeur/quantité d'une expédition pour justifier le transfert de valeur.

Le Port franc de Luxembourg est situé dans l'aéroport de Luxembourg Findel et couvre 22 000 m² de structure de bâtiment. Il est spécialement conçu pour le stockage de biens de grande valeur (tels que des œuvres d'art, des voitures de collection et des vins fins). L'humidité, la température et les autres conditions de stockage sont adaptées. Il dispose d'un accès direct au tarmac sur la piste de fret afin de réduire au maximum les manipulations de colis. Son système anti-incendie est conçu pour protéger les œuvres d'art (aspiration de l'oxygène dans les chambres). Les chambres fortes ont une surface allant jusqu'à 300 m². L'or est autorisé, mais pas l'argent liquide. Il est géré par la Port franc Management Company SA. Quatre opérateurs autorisés louent des espaces au Port franc à partir de mars 2020. Un opérateur travaille principalement pour des galeries et des musées, un autre pour des intermédiaires en art, un autre est spécialisé dans le stockage de l'or et le quatrième pour des banques (par exemple pour l'or), ce qui entraîne une exposition de second ordre au BC/FT.

⁴⁵² STATEC.

⁴⁵³ GAFI, *vulnérabilités des zones de libre-échange en matière de blanchiment de capitaux*, mars 2010.

⁴⁵⁴ GAFI, *vulnérabilités des zones de libre-échange en matière de blanchiment de capitaux*, mars 2010.

⁴⁵⁵ Service de recherche du Parlement européen, *Money laundering and tax evasion risks in free ports*, octobre 2018.

Au Luxembourg, le risque de BC/FT est principalement lié aux exploitants de ports francs, car ils interagissent directement avec les clients et manipulent les marchandises. Conformément aux évaluations globales des risques, la vulnérabilité au BC/FT est principalement due à la **nature à haut risque de leurs activités**, car ils permettent le stockage de différents types de marchandises de grande valeur. En outre, les ports francs ont des **flux internationaux** importants, ce qui peut les exposer à des activités de BC provenant d'autres pays.

Toutefois, au Luxembourg, un ensemble complet de mesures législatives et opérationnelles a permis de garantir la transparence et l'application de mesures d'atténuation de la LBC. Depuis 2015, les opérateurs de ports francs au Luxembourg sont tenus d'identifier les bénéficiaires effectifs des biens qui ont été apportés par leurs clients. Les galeries, les marchands et les négociants ne sont souvent pas en mesure de partager ces informations sur leurs clients, car une part importante d'entre eux préfèrent la confidentialité. Les clients ne peuvent pas utiliser des sociétés *offshore*, des *trusts*, des avocats, des personnes interposées ou des galeries pour protéger leur propriété de biens dans le port franc luxembourgeois. Ces clients peuvent préférer utiliser d'autres ports francs où les informations sur la propriété effective finale ne sont pas requises⁴⁵⁶. Par conséquent, par rapport à des structures similaires au niveau international, le port franc luxembourgeois peut être moins attrayant pour les criminels à des fins de BC et, en tant que tel, il est beaucoup moins susceptible d'être abusé à des fins de BC/FT.

⁴⁵⁶ Voir par exemple, Service de recherche du Parlement européen, *Money laundering and tax evasion risks in free ports*, octobre 2018.

6.3. Personnes morales et constructions juridiques

Les personnes morales et les constructions juridiques sont généralement considérés comme très vulnérables aux infractions de BC/FT. Comme l'observe l'OCDE, « *Almost every economic crime involves the misuse of corporate entities* »⁴⁵⁷, car ils peuvent contribuer à dissimuler l'origine des fonds et/ou permettre leur transfert à l'étranger. Cela s'explique par le fait que les mouvements d'importantes sommes d'argent entre des personnes morales et constructions juridiques peuvent attirer moins d'attention et de suspicion que les mouvements entre des personnes physiques. En outre, les personnes morales et constructions juridiques peuvent aider à dissimuler l'identité des bénéficiaires effectifs et rendre le lien avec la criminalité plus difficile à établir en utilisant des superpositions d'entités dans plusieurs juridictions.

En conséquence, le nombre de cas de mélange d'activités illégitimes et commerciales a augmenté dans le monde entier⁴⁵⁸. Bien que seule une petite minorité de personnes morales soit utilisée pour le BC, les montants en jeu estimés sont très importants. En 2011, sur les 213 affaires de grande corruption examinées par la Banque mondiale, 150 impliquaient des personnes morales, pour un total de 56,4 milliards de dollars impliqués dans ces affaires⁴⁵⁹.

Les deux études de cas suivantes illustrent l'utilisation abusive des personnes morales et des constructions juridiques comme moyen de blanchiment d'actifs.

Étude de cas 17: Dissimulation d'actifs dans des sociétés néerlandaises et luxembourgeoises par le biais d'opérations complexes et de *trusts* multiples⁴⁶⁰.

En 2009, la *Nucleo Polizia* de Milan a procédé à une saisie préventive de fonds, d'une valeur totale de 1,3 milliard d'euros, détenus dans les îles anglo-normandes et pouvant être attribués à une seule famille. Les avoirs étaient dissimulés par un réseau complexe de comptes fiduciaires, dissimulant les bénéficiaires des avoirs (titres de la dette publique et espèces). L'enquête a établi que sur une période de 10 ans, entre 1996 et 2006, les intéressés ont placé leurs actifs dans des sociétés néerlandaises et luxembourgeoises par le biais d'opérations corporatives complexes, et en transférant les actifs dans différents *trusts* dans les îles anglo-normandes. En décembre 2009, les fonds ont été légalement rapatriés grâce à une amnistie fiscale. En outre, l'enquête a permis d'identifier des experts-comptables qui avaient facilité la dissimulation des fonds au fil du temps, par le biais de multiples *trusts*, dans le but de faciliter le blanchiment et le réinvestissement.

Cette affaire met en lumière deux éléments clés qui, combinés, peuvent constituer des indicateurs de l'utilisation abusive de personnes morales et de constructions juridiques :

- Une personne morale ou une construction juridique constituée dans une juridiction à faible taux d'imposition ou un centre commercial ou financier international ;
- Les structures d'entreprise complexes qui ne semblent pas nécessiter légitimement ce niveau de complexité ou qui n'ont pas de sens commercial.

⁴⁵⁷ Voir par exemple, OCDE, *Behind the corporate veil : using corporate entities for illicit purposes*, 2001.

⁴⁵⁸ Forum économique mondial, *Organised Crime Enablers*, Global Agenda Council on Organized Crime, juillet 2012.

⁴⁵⁹ Banque mondiale, *The Puppet Masters : Comment les corrompus utilisent les structures juridiques pour dissimuler des avoirs volés et ce qu'il faut faire pour y remédier*, octobre 2011.

⁴⁶⁰ Pour plus de détails : GAFI/Groupe Egmont, *Report on Concealment of Beneficial Ownership*, 2018.

Étude de cas 18: fraude fiscale impliquant un compte numéroté au Luxembourg au nom d'une fondation

Un médecin (ci-après, « le suspect ») a reçu des paiements de l'industrie pharmaceutique avec laquelle il était en affaires, pour des montants variant selon les contrats. Ces paiements, qui peuvent être considérés comme des revenus, n'ont pas été versés sur l'un des comptes bancaires néerlandais du suspect, mais sur des comptes numérotés au Luxembourg, et au nom d'une fondation. Le suspect n'a jamais déclaré les soldes de ces comptes bancaires luxembourgeois dans ses déclarations de revenus.

Cette affaire met en lumière plusieurs éléments clés qui, combinés, peuvent constituer des indicateurs de l'utilisation abusive de personnes morales et de constructions juridiques :

- Comptes bancaires multiples sans raison valable, et/ou comptes bancaires dans plusieurs juridictions internationales sans raison valable ;
- Transaction impliquant un compte numéroté ;
- Se concentrer sur des stratégies agressives d'optimisation fiscale;
- Corriger les documents non déposés auprès de l'administration fiscale ;
- Des fonds sont envoyés ou reçus d'un pays étranger alors qu'il n'y a aucun lien apparent entre le pays et le client.

Les fonds impliqués dans la transaction sont envoyés vers, ou reçus de, une juridiction à faible taux d'imposition ou un centre de commerce ou de financement international.

6

Tableau 21: Personnes morales et constructions juridiques. Évaluation du risque inhérent (au niveau du sous-secteur)

Secteur	Risque inhérent	Sous-secteurs	Risque inhérent
Personnes morales et constructions juridiques	Haut	Sociétés commerciales*	Très élevé
		Les "fiducies" nationales*.	Très élevé
		Trusts étrangers	Très élevé
		Associations sans but lucratif (ASBL) et fondations ayant le statut d'organisations non gouvernementales (ONG)	Haut
		Sociétés civiles	Moyen
		Autres associations sans but lucratif (ASBL)	Moyen
		Autres fondations	Faible
		Autres personnes morales	Faible

Il convient de noter que nombre de ces sociétés peuvent déjà être des entités supervisées par les autorités compétentes en matière de LBC/FT en fonction de leur secteur d'activité (p.ex. les sociétés financières par la CSSF et le CAA). En outre, la plupart des fiducies devraient être gérées par des agents fiduciaires qui, au Luxembourg, doivent être des entités supervisées par les autorités de LBC/FT, si le fiduciaire doit bénéficier d'une protection juridique en vertu de la loi de 2003 sur les fiducies et les trusts (voir la section sur les dispositions juridiques). Cependant, à l'heure actuelle, les données disponibles ne permettent pas une quantification granulaire du nombre de personnes morales et de constructions juridiques par secteur d'activité et avec son agent fiduciaire sous un superviseur LBC/FT donné.

6.3.1. Personnes morales

Les personnes morales sont des personnes juridiques auxquelles est reconnue la capacité juridique. Une personne morale a la capacité juridique de conclure des accords ou des contrats, d'assumer des obligations, de contracter et de payer des dettes, de poursuivre et d'être poursuivie en justice en son

nom propre, et d'être tenue responsable de ses actes. Au Luxembourg, les personnes morales se déclinent en cinq types principaux selon le tableau ci-dessous. Toutes les personnes morales constituées au Luxembourg doivent être enregistrées auprès du Registre de Commerce et des Sociétés (RCS) conformément à la loi RCS de 2002. Le RCS compte 137 444 personnes morales ⁴⁶¹ en juin 2020. Les informations de base disponibles dans le registre diffèrent légèrement selon le type de société (p.ex. les SA fournissent moins d'informations sur la propriété que les SARL en raison de leur nature).

Le RCS, à partir de 2019, est géré par le *Luxembourg Business Registers* (LBR). Le LBR est un groupement économique placé sous l'autorité de la ou du ministre de la Justice, qui regroupe l'État, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers. La mission du LBR est de gérer et de développer, au-delà du RCS, les différents registres qui lui sont confiés, chacun ayant son propre cadre juridique.

Tableau 22: Taxonomie des personnes morales au Luxembourg

Types de personnes morales, tels qu'enregistrés dans le RCS	Mise en correspondance avec le cadre juridique luxembourgeois
<i>Sociétés commerciales</i>	- Conformément à l'article 100-2 de la loi sur les sociétés de 1915 : - SNC (Société en nom collectif) - SCS (Société en commandite simple) et Société en commandite spéciale ⁴⁶² - SA (Société anonyme) et SAS (Société par actions simplifiée), y compris SCOOP (Société coopérative organisée comme une SA) - SCA (Société en commandite par actions) - SARL (Société à responsabilité limitée) et SARLS (Société à responsabilité limitée simplifiée) - SC (Société coopérative) - SE (Société Européenne)
<i>Sociétés civiles</i>	Conformément à l'article 1832 du Code civil
<i>Association sans but lucratif</i> (organisations sans but lucratif, y compris les ONG)	Organismes à but non lucratif, conformément à la loi de 1928 sur les organismes à but non lucratif.
<i>Fondations</i>	Les fondations, conformément à la loi sur les organismes à but non lucratif de 1928
Autres personnes morales	- Toutes les autres personnes morales enregistrées auprès du RCS, y compris, mais sans s'y limiter : - Groupements d'intérêt économique - Groupements européens d'intérêt économique - Associations agricoles - Établissements publics

Un aperçu des personnes morales existantes en juin 2020, enregistrées au *Registre de Commerce et des Sociétés*, est fourni ci-dessous.

Tableau 23: Ventilation des personnes morales existantes inscrites au RCS, 2017-2020

Type	2017		2018		Juin 2020	
	Nombre	% total	Nombre	% total	Nombre	% total
<i>Sociétés commerciales, y compris</i>	124 729	87%	129 128	86%	120 270	88%

⁴⁶¹ Demande de données au LBR, mars 2020.

⁴⁶² Bien que les sociétés en commandite spéciale ne soient pas reconnues comme une personne morale distincte de ses membres par l'article 100-2 de la loi sur les sociétés de 1915, étant donné que la LBR les enregistre comme des sociétés par actions, elles sont incluses dans notre décompte.

<i>Société à responsabilité limitée</i> ⁴⁶³	71 347	-	75 321	-	74 960	-
<i>Société anonyme</i> ⁴⁶⁴	48 048	-	47 311	-	37 402	-
<i>Société en commandite</i> ⁴⁶⁵	3 058	-	4 104	-	5 634	-
<i>Société en commandite par actions</i>	1 675	-	1 800	-	1 937	-
<i>Société en nom collectif</i>	423	-	413	-	174	-
<i>Société coopérative</i>	146	-	150	-	129	-
<i>Société européenne</i>	32	-	29	-	34	-
Associations sans but lucratif (y compris les ONG)	10 838	8%	11 246	7%	8 318	6%
Sociétés civiles	4 782	3%	4 998	3%	5 486	4%
Fondations (y compris les ONG, le cas échéant)	211	0%	214	0%	217	0%
Autres types de personnes morales	3 278	2%	4 581	3%	3 153	2%
Total des inscrits au RCS	143 838	100%	149 997	100%	137 444	100%

Source : Registre de commerce et des sociétés. Remarque, les chiffres pour 2017 et 2018 peuvent différer de ceux de l'ENR 2018. Nous les avons révisés pour les rendre cohérents avec la classification de 2020.

La vulnérabilité nationale découle d'un nombre élevé de sociétés et d'entités juridiques : 137 444 entités juridiques en juin 2020. Un nombre important de sociétés et entités juridiques est considéré être détenu par des personnes étrangères et/ou avoir des importantes opérations et activités internationales. Il convient également de noter qu'en outre, environ 25 000 entités juridiques sont en liquidation judiciaire ou volontaire, ou font l'objet d'une procédure d'insolvabilité sous contrôle judiciaire et sont donc perçues comme présentant un risque moindre de BC/FT (étant donné qu'elles sont gérées par des praticiens de l'insolvabilité ou des avocats).

Le tableau ci-dessous résume la répartition sectorielle par type de personne morale, décrite ci-dessus.

⁴⁶³ Comprend la société à responsabilité limitée simplifiée.

⁴⁶⁴ Comprend la société coopérative organisée comme une SA, et la Société par actions simplifiée.

⁴⁶⁵ Comprend la société en commandite simple et la Société en commandite spéciale.

Tableau 24: Répartition sectorielle des personnes morales 30.06.2020 (enregistrées au RCS)

Secteur	Sociétés commerciales	ASBL	Sociétés civiles	Fondations	Autres morales	personnes
Agriculture, sylviculture et pêche	176		1	103	-	14
Industries extractives	14		-	-	-	-
Industrie manufacturière	991		-	2	-	3
Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur d'air et d'air conditionné	147		1	121	-	9
Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution	61		1	-	-	1
Construction	6 551		-	37	-	5
Commerce de gros et de détail	10 974		1	7	-	13
Transports et entreposage	1 849		2	4	-	3
Hébergement et restauration	4 029		8	6	-	1
Information et communication	3 366		47	1	1	13
Activités financières et d'assurance	65 690		6	278	1	1 507
Activités immobilières	5 916		2	2 996	2	8
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	8 800		59	74	4	37
Activités de services administratifs et de soutien	3 542		47	428	-	14
Administration publique et défense	1		52	-	-	32
Éducation	395		111	2	11	10
Activités de santé humaine et d'action sociale	434		330	15	34	38
Arts, divertissements et loisirs	411		1 416	41	7	16
Autres activités de services	1 222		3 025	1	82	22
Activités des organisations et organismes extraterritoriaux	-		1	-	-	-
NACE inconnu	6 001		3 208	1 370	75	1 417
Total	120 270		8 318	5 486	217	3 153

Les **sociétés commerciales** sont le principal type de personnes morales au Luxembourg, au nombre de 120 270 en juin 2020. Elles sont enregistrées au RCS, qui est géré par le LBR.

Conformément à l'article 100-2 de la loi sur les sociétés de 1915, complétée par la loi du 12 juillet 2013, et au règlement CE 2157/2001 (art. 16.1), la loi reconnaît sept types de sociétés commerciales:

- SNC (Société en nom collectif) - société en nom collectif/société à responsabilité limitée
- SCS (Société en commandite simple) - société en commandite simple
- la SA (Société anonyme), par la loi du 10 août 2016, et la SAS (Société par actions simplifiée) - société anonyme et société par actions simplifiée
- SCA (Société en commandite par actions) - société en commandite par actions
- SARL (Société à responsabilité limitée) et SARLS (Société à responsabilité limitée simplifiée) - société privée à responsabilité limitée, et société privée à responsabilité limitée simplifiée
- SC (Société coopérative) - société coopérative
- SE (Société européenne) - société européenne

Chacune de ces sociétés constitue une personne juridique distincte de ses membres.

Les sociétés commerciales momentanées, les sociétés commerciales en participation et les sociétés en commandite spéciale n'ont pas de personnalité juridique distincte de celle de leurs membres. Cependant, comme le LBR enregistre les sociétés en commandite spéciale, nous les avons incluses dans notre décompte.

Sur 137 444 personnes morales enregistrées, le RCS a dénombré 71 981 SARL et 37 135 SA en juin 2020. 59 099 des personnes morales enregistrées étaient des entités de services financiers, à l'exclusion des assurances et du financement des retraites - le segment le plus important ; 5 689 personnes morales étaient des sociétés immobilières.

Bien que ces personnes morales soient très répandues et jouent un rôle important et légitime dans de nombreux secteurs de l'économie luxembourgeoise, elles peuvent également être exploitées pour mener des activités de BC/FT. Selon des recherches internationales, les personnes morales peuvent être structurées de manière à rendre le bénéficiaire plus opaque, et peuvent être utilisées pour déguiser et convertir des produits illicites. Le Luxembourg a immobilisé les actions au porteur en vertu d'une législation en vigueur depuis 2014⁴⁶⁶. Toutes les actions au porteur existantes et nouvelles doivent être déposées auprès d'un professionnel soumis aux exigences en matière de LBC/FT. Les actions qui n'avaient pas été enregistrées en février 2016 avaient été annulées et leur valeur déposée auprès de la Caisse de consignment du Trésor.

Les **sociétés civiles** sont une structure de société flexible (p.ex. aucun capital requis) traditionnellement utilisée par les résidents luxembourgeois pour gérer des actifs immobiliers non commerciaux de manière fiscalement transparente, conformément à l'article 1832 du Code civil⁴⁶⁷. Il n'y a pas eu de cas connus de BC/FT par le biais de sociétés civiles. Bien qu'elles soient beaucoup moins nombreuses que les sociétés commerciales, leur nombre reste relativement élevé (5 486⁴⁶⁸ en juin 2020) et elles n'ont pas l'obligation de soumettre des comptes annuels ou d'auditer les comptes, ce qui expose davantage les sociétés civiles au BC/FT. Ce type de structure de société est surtout utilisé pour la gestion de biens immobiliers sous la forme d'une société civile immobilière. Elle peut

⁴⁶⁶ Loi du 28 juillet 2014 relative à l'immobilisation des pièces au porteur.

⁴⁶⁷ « Une société peut être constituée par deux ou plusieurs personnes qui acceptent de mettre en commun quelque chose choisie en vue de partager le bénéfice qui pourra être résulté ou, dans les cas prévus par la loi, par acte de volonté d'une personne bine qui affecte l'exercice d'une activité déterminée. », Article 1832 du code civil.

⁴⁶⁸ Demande de données au LBR, juin 2020.

également concerner des professions civiles, agricoles, libérales ou intellectuelles. Les sociétés civiles sont immatriculées au RCS.

Les **ASBL** (associations sans but lucratif) opérant localement sans exposition à des juridictions à haut risque sont plus fragmentées (8 318 entités en juin 2020⁴⁶⁹). Bien qu'il n'existe pas de classification centralisée pour les classer (par exemple par type d'activité), la plupart d'entre elles sont considérées comme des clubs sportifs locaux et des associations communautaires, avec un nombre limité de membres non-résidents du Luxembourg. Beaucoup d'entre elles sont rassemblées dans des fédérations nationales plus larges (p.ex. la Fédération nationale de football) permettant de déterminer leur type d'activité. Toutes les ASBL sont enregistrées au RCS. Selon la loi de 1928 sur les ASBL, toutes les ASBL ont l'obligation légale de déposer annuellement au RCS la liste de leurs membres (article 3) ainsi que tout changement dans la composition du conseil d'administration (article 10). Les ASBL ne sont pas tenues de présenter des états financiers, sauf si elles acceptent des dons ou des testaments, reçoivent des fonds publics ou sont reconnues d'intérêt public par arrêté grand-ducal, auquel cas elles sont traitées (et ont des obligations similaires) comme des fondations. Tous les dons faits aux ASBL sont irrévocables.

Compte tenu de leurs activités (essentiellement sportives et culturelles, sans collecte de fonds à des fins caritatives) et de leur structure de propriété, la plupart des ASBL sont considérées comme peu exposées aux menaces de BC/FT. Toutefois, étant donné leur nombre relativement élevé, le risque inhérent est évalué comme moyen pour l'ensemble du secteur des ASBL locales jusqu'à ce qu'une évaluation nationale de leurs activités permette une évaluation plus granulaire, conformément à une approche prudente.

Néanmoins, les **ONG** (organisations non gouvernementales) ont été signalées par le GAFI comme étant exposées au risque d'être utilisées abusivement pour le FT. Cela concerne essentiellement les OBNL qui opèrent dans des juridictions à haut risque (y compris les zones de conflit avec une menace terroriste active). Il convient de noter que les OBNL ayant un objectif de coopération internationale et de développement (ONG pour le développement) sont spécifiquement définies⁴⁷⁰ et accréditées par le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) ; une centaine de ces ONG existaient à la fin de l'année 2019⁴⁷¹. Ces ONG de développement prennent le plus souvent la forme juridique d'une ASBL. Dans certains cas, les fondations, lorsqu'elles poursuivent des projets de développement en plus de leur objet national d'utilité publique, pourraient être reconnues comme des ONG pour leur activité internationale. Étant donné que le MAEE finance les ONG, il effectue des contrôles sur les ONG et leurs projets pour s'assurer de la bonne utilisation des fonds publics. Lorsqu'elles reçoivent des subventions publiques, les ONG doivent faire vérifier leurs comptes et les soumettre au RCS chaque année. Le nombre d'ONG potentiellement exposées au FT est cependant encore faible.

Toute personne peut, sous réserve d'approbation par arrêté grand-ducal, affecter par acte authentique ou par testament tout ou partie de son patrimoine à la création d'une **fondation**, qui a la personnalité civile dans les conditions ci-après. Ne sont considérées comme fondations que celles qui, essentiellement à l'aide des revenus des capitaux affectés à leur création ou recueillis et à l'exclusion de la recherche d'un gain matériel, sont destinées à réaliser une œuvre à caractère philanthropique, social, religieux, scientifique, artistique, éducatif, sportif ou touristique (217 fondations sont immatriculées au RCS au 30 juin 2020⁴⁷²). Toute déclaration authentique et toute disposition testamentaire faite par le fondateur en vue de créer une fondation est communiquée au ministère de la Justice pour approbation. Tant qu'elle n'est pas approuvée, le fondateur peut retirer sa déclaration. Ce droit n'appartient pas à l'exécuteur testamentaire ni aux héritiers et successeurs.

⁴⁶⁹ Demande de données au LBR, août 2020.

⁴⁷⁰ Article 7 de la loi du 9 mai 2012 modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement.

⁴⁷¹ Selon le site web du ministère (MAEE) : [lien](#).

⁴⁷² Demande de données au LBR, août 2020.

Au Luxembourg, les fondations sont moins vulnérables au BC/FT ; le nombre d'entités est relativement limité (217 entités en juin 2020⁴⁷³) et aucune fondation privée n'est autorisée - toutes les entités agissent uniquement dans l'intérêt public et les dons (y compris la fondation initiale) sont irrévocables. Elles ont un faible nombre de membres du conseil d'administration non-résidents du Luxembourg, doivent obligatoirement soumettre leurs comptes au ministère de la justice sur une base annuelle, et doivent être enregistrées auprès du RCS (article 34). Néanmoins, les fondations impliquent généralement d'importantes sommes d'argent qui peuvent rendre difficile l'identification d'une activité suspecte et d'une intention criminelle, et peuvent donc toujours être exposées d'une manière ou d'une autre au risque de BC/FT.

D'autres personnes morales sont moins vulnérables au BC/FT en raison de leur nombre limité, de leur réglementation et de leur structure de propriété, comme les groupements d'intérêt économique (GIE) (82 en juin 2020), les groupements européens d'intérêt économique (GEIE) (58 en juin 2020), les associations agricoles (113 en juin 2020), les établissements publics (117 en juin 2020).

6.3.2. Constructions juridiques

Les **constructions juridiques** au Luxembourg sont définies et reconnues dans la loi sur les fiducies et les *trusts* de 2003⁴⁷⁴. Ils comprennent des constructions juridiques nationales (fiducies) et des *trusts* étrangers.

Les **fiducies domestiques** ont été créées en 1983 par un arrêté grand-ducal. Selon l'article 5 de la loi sur les fiducies et les *trusts* de 2003, un contrat fiduciaire est un accord par lequel le constituant (ou fiduciaire) convient avec le fiduciaire (ou fiduciaire) que ce dernier deviendra propriétaire de certains actifs fiduciaires (le patrimoine fiduciaire) à des conditions convenues. Ces conditions comprennent la mission fiduciaire (instructions données au fiduciaire sur la gestion des biens confiés) et l'obligation de séparer clairement chaque patrimoine fiduciaire (biens confiés de chaque contrat) des autres biens appartenant à l'agent fiduciaire ou des autres patrimoines fiduciaires qui lui sont confiés. Le transfert de propriété sur les biens et l'exigence de deux parties pour chaque contrat (plutôt que par une action unilatérale) distingue les fiducies domestiques au Luxembourg de la structure anglo-saxonne du *trust*.

Le droit luxembourgeois reconnaît les ***trusts étrangers*** et n'interdit pas à un résident d'agir en tant que *trustee*, administrateur ou gestionnaire ou d'avoir la responsabilité de distribuer des bénéfices ou d'administrer un *trust* constitué en vertu d'une législation étrangère.

- Objectif fiscal :

La loi luxembourgeoise exige l'enregistrement auprès de l'AED des contrats souscrits par les fiducies concernant des biens immobiliers, des aéronefs, des navires ou des bateaux immatriculés au Luxembourg.

Les règles fiscales luxembourgeoises prévoient que les revenus de source luxembourgeoise perçus par l'intermédiaire d'une fiducie sont imposables entre les mains du constituant. Les obligations fiscales qui en découlent dépendent de la nature du constituant (personne physique ou morale). L'article 164 du Code général des impôts prévoit que lorsqu'un contribuable prétend percevoir des revenus en tant qu'agent ou représentant fiduciaire, il doit démontrer au profit de qui il agit. Si tel n'est pas le cas, le revenu est attribué à l'agent fiduciaire. La loi fiscale prévoit également que toute personne détenant un bien en qualité de fiduciaire doit être en mesure, sur demande, d'identifier le véritable propriétaire du bien, ce

⁴⁷³ Demande de données au LBR, août 2020.

⁴⁷⁴ Loi du 27 juillet 2003 - portant approbation de la Convention de La Haye du 1er juillet 1985 relative à la loi applicable au *trust* et à sa reconnaissance ; - portant nouvelle réglementation des contrats fiduciaires, et - modifiant la loi du 25 septembre 1905 sur la transcription des droits réels immobiliers.

qui implique la disponibilité de ces informations. Les autorités luxembourgeoises soulignent qu'en pratique, l'utilisation des fiducies au Luxembourg est plutôt limitée. En tout état de cause, le fiduciaire doit être en mesure d'identifier le constituant auprès des autorités fiscales.

L'activité de syndic professionnel est principalement exercée par les institutions financières.

- Objectif LBC/FT :

La loi LBC/FT définit les bénéficiaires effectifs des fiducies luxembourgeoises et des *trusts* étrangers conformes à la norme comme suit :

- (i) le(s) "constituant(s)" ;
- (ii) le(s) "fiduciaire(s)" ou "*trustee(s)*" ;
- (iii) le(s) "protecteur(s)", le cas échéant ;
- (iv) les bénéficiaires ou, lorsque les personnes bénéficiant de la construction juridique ou de l'entité n'ont pas encore été déterminées, la catégorie de personnes dans l'intérêt principal desquelles la construction juridique ou l'entité est créée ou fonctionne ;
- (v) toute autre personne physique exerçant un contrôle ultime sur le fiduciaire ou le *trust* par le biais d'une propriété directe ou indirecte ou par d'autres moyens.

Conformément à la 4^{ème} Directive LBC/FT , une base de données consolidée des bénéficiaires effectifs des fiducies et des *trusts* a été créée par la loi du 10 juillet 2020.

6.4. Vulnérabilités transversales

6.4.1. Prestataires de services aux sociétés et fiducies (PSSF)

En tant qu'intermédiaires assurant un lien essentiel entre les institutions et leurs clients, les prestataires de services aux sociétés et fiducies (PSSF) jouent un rôle important dans l'économie mondiale. Ils fournissent souvent une assistance à leurs clients dans la mise en place, la gestion et l'administration de leurs affaires, et peuvent ainsi avoir un impact significatif sur les flux transactionnels à travers les systèmes financiers⁴⁷⁵ et prévenir l'utilisation abusive de personnes morales et de constructions juridiques à des fins de BC/FT.

Plusieurs organisations internationales et nationales ont souligné l'exposition des PSSF au BC/FT, et l'importance pour les professionnels de prendre des mesures appropriées en matière de LBC/FT. Par exemple, le GAFI a identifié le secteur des PSSF comme particulièrement exposé au BC/FT et a publié plusieurs rapports pour aider les entreprises et les superviseurs à atténuer les risques liés à leurs activités. Plus récemment, ces rapports ont inclus le document 2019 « Guidance for a risk-based approach, PSSF sector »⁴⁷⁶ décrivant ce qu'impliquerait une approche basée sur le risque à la fois pour les professionnels et les superviseurs et détaillant les orientations spécifiques aux PSSF et les éléments d'une approche de supervision robuste.

Le GAFI définit les PSSF comme des professionnels fournissant l'un des services suivants à des tiers⁴⁷⁷:

- Agir en tant qu'agent de formation des personnes morales ;
- Agir en tant que (ou faire en sorte qu'une autre personne agisse en tant que) directeur ou secrétaire d'une société, associé d'un partenariat, ou une position similaire en relation avec d'autres personnes morales ;
- Fournir un siège social, une adresse professionnelle ou une adresse de correspondance ou administrative pour une société, un partenariat ou toute autre personne morale ou construction juridique ;
- Agir en tant que (ou faire en sorte qu'une autre personne agisse en tant que) fiduciaire d'une fiducie expresse ou exercer la fonction équivalente pour une autre forme de construction juridique ; et
- Agir (ou faire en sorte qu'une autre personne agisse) en tant qu'actionnaire désigné pour une autre personne.

6.4.1.1. Vulnérabilité des PSSF

Les PSSF participent souvent à la création et à l'administration de personnes morales et de constructions juridiques, jouant dans de nombreux cas un rôle clé de garde-fou. Cependant, ils sont parfois abusés par des criminels à des fins de BC/FT en raison du rôle central qu'ils jouent dans l'économie et les investissements et compte tenu de la nature des services qu'ils fournissent. Par exemple, au Luxembourg, elles peuvent être impliquées dans des modifications de l'actionnariat ou de la structure des personnes morales, elles peuvent fournir des conseils pour structurer certaines transactions, etc.

Les criminels peuvent abuser des PSSF pour différentes raisons. Ils le font notamment dans le dessin de dissimuler la propriété effective des fonds et de légitimer l'intégration ou la superposition de produits du crime au sein du système financier, ceci par le biais de diverses formes d'investissements et de structures juridiques. La complexité des structures réduit la capacité des enquêteurs à retracer

⁴⁷⁵ GAFI, *Money Laundering using TCSPs*, 2010.

⁴⁷⁶ GAFI, *FATF Guidance for a risk-based approach, TCSP sector*, 2019.

⁴⁷⁷ GAFI, *Méthodologie, Glossaire*.

l'origine et la propriété des actifs détenus. C'est ce qu'illustrent les deux études de cas suivantes (ci-dessous).

Étude de cas 19: Utilisation de services d'administrateurs et d'actionnaires nominés pour dissimuler l'identité de l'organisation. ⁴⁷⁸

La société internationale A, dont le siège est situé dans une juridiction de l'UE, a versé des pots-de-vin à un employé du gouvernement en utilisant les services d'un administrateur désigné et des transactions internationales de la manière suivante :

- La société internationale B a été enregistrée dans une juridiction étrangère, avec un employé du gouvernement comme bénéficiaire effectif (BE).
- L'entreprise internationale B a utilisé des actionnaires et des administrateurs nominés fournis par des PSSF, ce qui a permis de dissimuler l'identité de l'employé du gouvernement.
- Des paiements ont été effectués via un compte bancaire européen d'une filiale de l'entreprise internationale A vers un autre de ses comptes en Europe de l'Est, et via une entreprise enregistrée en Asie. Ces fonds ont ensuite été versés sur des comptes bancaires dans une juridiction étrangère.
- Les fonds ont été transférés des comptes bancaires dans une juridiction étrangère vers un compte bancaire luxembourgeois de la société internationale B, auquel l'employé du gouvernement avait accès (étant le BE).

Étude de cas 20: abus de services de montage et de structures juridiques complexes pour la création de réseaux d'entreprises à des fins de blanchiment de capitaux. ⁴⁷⁹

Une enquête de police a permis d'identifier un comptable, J, soupçonné de faire partie de l'organisation criminelle impliquée dans le BC et le réinvestissement des produits illicites issus du trafic de stupéfiants dirigé par X.

Le rôle de J était principalement celui d'un "consultant juridique et financier". Sa tâche consistait à analyser les aspects techniques et juridiques des investissements prévus par l'organisation et à identifier les techniques financières les plus appropriées pour que ces investissements apparaissent légitimes d'un point de vue fiscal. Il devait également essayer, dans la mesure du possible, de rendre ces investissements rentables. J était un expert des procédures bancaires et des instruments financiers internationaux les plus sophistiqués. Il était le véritable "cerveau" financier du réseau impliqué dans le réinvestissement des recettes dont disposait X. J opérait en subdivisant les transactions financières entre différentes zones géographiques par le biais de transactions triangulaires entre des entreprises et des établissements de crédit étrangers, par des transferts électroniques et des lettres de crédit stand-by comme garantie de contrats commerciaux, qui étaient ensuite investis dans d'autres activités commerciales.

⁴⁷⁸ Étude de cas présentée GAFI et Groupe Egmont, *Report on Concealment of Beneficial Ownership*, 2018.

⁴⁷⁹ Source : extrait du site web de la Commission des services financiers de la JE.

6.4.1.2. Le paysage des PSSF au Luxembourg

Définition des PSSF

La loi LBC/FT de 2004 définit les PSSF comme toute personne physique ou morale qui fournit, à titre professionnel, l'un des cinq services aux sociétés et fiducies à des tiers. En d'autres termes, les PSSF sont définis par les activités qu'ils exercent, plutôt que par une licence spécifique pour les PSSF.

La définition des « prestataires de services aux sociétés et fiducies » dans la loi LBC/FT de 2004 est conforme à celle du GAFI, qui définit les PSSF comme toute personne physique ou morale qui n'est pas couverte ailleurs par les recommandations du GAFI, et qui, en tant qu'entreprise, fournit l'un des cinq services de PSSF à des tiers.

Le tableau ci-dessous met en correspondance les cinq services des PSSF tels que décrits dans la loi LBC/FT de 2004 avec la description du service respectif selon la définition du GAFI prévue dans le document « Guidance for a Risk-Based Approach for Trust & Company Service Providers (TSCP) » du GAFI.

Tableau 25: Correspondance entre les services de PSSF décrits dans la loi LBC/FT de 2004 et les lignes directrices du GAFI sur les PSSF.

Services de PSSF décrits dans la loi LBC/FT de 2004 ⁴⁸⁰	Correspondance avec la définition du GAFI ⁴⁸¹
a) constituer des sociétés ou d'autres personnes morales	Constitution en société : agir en qualité d'agent pour la constitution de personnes morales.
b) occuper la fonction de directeur ou de secrétaire d'une société, d'associé d'une société de personnes ou une fonction similaire à l'égard d'autres types de personnes morales, ou faire en sorte qu'une autre personne occupe une telle fonction	Services d'administration et de secrétariat : agir (ou prendre des mesures afin qu'une autre personne agisse) en qualité de dirigeant ou de secrétaire général (secretary) d'une société de capitaux, d'associé d'une société de personnes ou de titulaire d'une fonction similaire pour d'autres types de personnes morales.
c) fournir un siège statutaire, une adresse commerciale, administrative ou postale ou des locaux professionnels et tout autre service lié à une société, à une société de personnes », à toute autre personne morale ou à toute autre construction juridique similaire	Domiciliation : fournir un siège social, une adresse commerciale ou des locaux, une adresse administrative ou postale à une société de capitaux, une société de personnes ou toute autre personne morale ou construction juridique.
d) occuper la fonction de fiduciaire dans une fiducie, la fonction de trustee dans un trust exprès ou une fonction équivalente dans une construction juridique similaire, ou faire en sorte qu'une autre personne occupe une telle fonction	Fiducie/trust : agir (ou prendre des mesures afin qu'une autre personne agisse) en qualité de trustee d'un trust exprès ou exercer une fonction équivalente pour une autre forme de construction juridique.
e) faire office d'actionnaire pour le compte d'une autre personne (...)ou faire en sorte qu'une autre personne occupe une telle fonction	Actionnaire désigné : agir (ou prendre des mesures afin qu'une autre personne agisse) en qualité d'actionnaire agissant pour le compte d'une autre personne (<i>nominee shareholder</i>).

⁴⁸⁰ Article 1-8 de la loi LBC/FT de 2004 telle que modifiée en mars 2020.

⁴⁸¹ GAFI, *Glossaire*, [lien](#).

Professionnels autorisés à exercer des activités de PSSF

Un éventail de professions au Luxembourg exerce au moins une (ou plusieurs) des activités que la loi LBC/FT de 2004 définit comme des activités de PSSF telles que décrites ci-dessus. Les entités qui agissent en tant que PSSF comprennent les banques, les entreprises d'investissement, les PSF spécialisés, les professionnels du secteur de l'assurance (PSA), les avocats, les professionnels de l'audit⁴⁸² et les experts-comptables, entre autres⁴⁸³. Toutefois, seule l'activité de domiciliation est réglementée par la loi sur la domiciliation de 1999 et limitée aux établissements de crédit, aux PSF, aux PSA, aux avocats, aux professionnels de l'audit et aux experts-comptables. Les PSSF constituent donc une catégorie large et diversifiée au Luxembourg, étant donné l'éventail des professionnels qui sont légalement autorisés à exercer ces activités.

Le tableau ci-dessous décrit les professions autorisées à exercer des activités de PSSF au Luxembourg, les lois pertinentes qui les sous-tendent et leur superviseur LBC/FT respectif.

Tableau 26: Professionnels autorisés à exercer toute activité de PSSF au Luxembourg ⁴⁸⁴

Superviseur LBC/FT	Professionnels autorisés à exercer les activités du PSSF	Lois pertinentes
CSSF	Banques et établissements de crédit	1993 « Loi LSF » ⁴⁸⁵ , Partie I, Chapitre 1
	Entreprises d'investissement	1993 « Loi LSF », Partie I, Chapitre 2, Section 2, Sous-section 1
	Sociétés de gestion	La « Loi OPC » de 2010 ⁴⁸⁶ et la "loi GFIA" de 2013 ⁴⁸⁷
	Trois types de PSF ⁴⁸⁸ spécialisés, y compris avec les licences suivantes :	
	• <i>Family Offices</i>	1993 « Loi LSF », article 28-6
	• Domiciliataires de sociétés	1993 « Loi LSF », article 28-9
	• Professionnels effectuant des services de constitution et de gestion de sociétés	1993 « Loi LSF », article 28-10
CAA	Professionnels du secteur de l'assurance (PSA)	2015 Loi sur les assurances, articles 264, 265 et 266 ⁴⁸⁹
OEC	Experts-comptables	1993 « Loi LSF », article 28-9 et 28-10 ⁴⁹⁰

⁴⁸² Dans le présent document, le terme « professionnels de l'audit » couvre également les réviseurs d'entreprises, les réviseurs d'entreprises agréés, les cabinets de révision et les cabinets de révision agréés.

⁴⁸³ Chaque profession mentionnée aux paragraphes 1 à 8 de l'article 2 (1) de la loi LBC/FT de 2004.

⁴⁸⁴ Ministère des finances, *Évaluation nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme*, 2018.

⁴⁸⁵ Loi LSF de 1993, précisant, entre autres, quels professionnels sous la supervision de la CSSF peuvent agir en tant que PSSF (c'est-à-dire les banques, les entreprises d'investissement, les family offices, les agents de domiciliation de sociétés et les professionnels effectuant des services de constitution et de gestion de sociétés).

⁴⁸⁶ Loi OPC 2010, sur les organismes de placement collectif.

⁴⁸⁷ Loi du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs.

⁴⁸⁸ Y compris les professionnels du secteur financier fournissant des services de PSSF.

⁴⁸⁹ Loi sur les assurances de 2015 : Les services de domiciliation peuvent être fournis par les sociétés de gestion d'entreprises d'assurance captives et les sociétés de gestion d'entreprises de réassurance - Les services d'administration peuvent être fournis par les sociétés de gestion d'entreprises de réassurance et les sociétés de gestion de fonds de pension.

⁴⁹⁰ Sur la base des professionnels énumérés dans la loi du 31 mai 1999 (loi sur la domiciliation), Art. 1(1) : « Seul un membre inscrit de l'une des professions réglementées suivantes, établi au Grand-Duché de Luxembourg, peut être domiciliataire : établissement de crédit ou autre professionnel du secteur financier et du secteur des assurances, un avocat, un réviseur d'entreprises, expert-comptable ».

Superviseur LBC/FT	Professionnels autorisés à exercer les activités du PSSF	Lois pertinentes
IRE	Réviseurs d'entreprises (agréés) et cabinets de révision (agréés)	Loi de 1999 sur les experts-comptables Loi de 2016 sur la profession de l'audit
OAL/OAD	Avocats (liste I et IV du Barreau ⁴⁹¹)	
AED ⁴⁹²	Autres professions offrant des services de PSSF - Centres d'affaires - Directeurs	Loi LBC/FT de 2004, article (2) 1, paragraphe 13 (a).

La nature des services offerts peut également différer de manière significative entre les différents types de professionnels. Par exemple, la nature des services de PSSF fournis par les banques a évolué ces dernières années, et de nombreux établissements de crédit sont passés de la fourniture de services de PSSF en interne à la création d'entités spécifiques de PSSF au sein du groupe et à l'envoi croissant de clients à des prestataires de services tiers (p.ex. des agents de domiciliation). De même, la nature des services de domiciliation fournis par les gestionnaires d'actifs diffère de celle des PSF spécialisés (les premiers se concentrant sur la création de SPV pour séparer les investissements des actifs des clients). Les sociétés de gestion ne fournissent des services de domiciliation qu'aux entités qui leur sont liées. Elles ne fournissent pas de services de domiciliation à des tiers.

En outre, si de nombreuses professions peuvent proposer des activités de PSSF, toutes ne le font pas en pratique (et certaines d'entre elles ne proposent ou ne mènent qu'un sous-ensemble d'activités). Par exemple, même si les experts-comptables sont légalement autorisés à exercer quatre des cinq activités de PSSF, tous les experts-comptables n'exercent pas les quatre, voire une seule activité de PSSF dans leur travail quotidien. Pour mettre le secteur en perspective, la taille de ces sous-secteurs, telle qu'indiquée dans les sections précédentes de la présente ENR, est présentée dans le tableau (ci-dessous). Ce tableau donne une vue d'ensemble du paysage de la PSSF au Luxembourg, en indiquant quelles professions sont légalement autorisées à exercer quelles activités de PSSF et la taille totale du secteur dans son ensemble (sans préciser combien d'entre elles exercent des activités de PSSF dans la pratique, étant donné l'absence de données sectorielles agrégées).

⁴⁹¹ Loi du 10 août 1991 (« Loi sur les avocats ») : Les avocats de la liste I définis comme *avocats à la Cour*, qui sont des avocats luxembourgeois pleinement qualifiés ; les avocats de la liste IV définis comme *avocats de l'UE exerçant sous son titre d'origine*, qui sont des avocats étrangers de l'Union européenne exerçant sous leur titre professionnel d'origine.

⁴⁹² Ces autres professions ont des associations professionnelles - l'*Association luxembourgeoise des centres d'affaires* (ALCA) et l'*Institut luxembourgeois des administrateurs* (ILA) - mais l'adhésion est facultative et n'est pas autoréglementée.

Tableau 27: PSSF - Aperçu des professions exerçant des activités de PSSF au 31 décembre 2019

Superviseur / OAR	Activité de PSSF généralement exercée (telle que définie dans la loi LBC/FT de 2004)					
	Taille du secteur : Nombre d'entités fournissant effectivement des activités de PSSF	Taille : Revenu total de toutes les activités réalisées par les entités ⁴⁹⁴ concernées (conformément aux sections sur les vulnérabilités de l'ENR).	Constitution en société	Mandat d'administrateur et secrétariat	Domiciliation	Fiducie/ trust ⁴⁹⁵ Nominee shareholder (Actionnaire désigné)
Professionnels						
CSSF						
Banques et établissements de crédit	128	33	✓	✓	✓	✓
Entreprises d'investissement	99	16	✓ ⁴⁹⁷	✓ ⁴⁹⁸	✓ ⁴⁹⁹	✓ ⁵⁰⁰
Sociétés de gestion	413	100 ⁵⁰¹	n.d.		✓ ⁵⁰²	

⁴⁹³ Lorsqu'il n'est pas possible d'établir une distinction entre les professionnels qui exercent des activités de PSSF et ceux qui n'en exercent pas, ce nombre reflète le nombre total de professionnels du sous-secteur ; sinon, il est spécifié.

⁴⁹⁴ Aucune distinction ne peut être faite entre les revenus des professionnels qui proviennent des activités du PSSF et ceux qui proviennent d'autres activités, par conséquent, le nombre de revenus reflète le revenu total des professionnels du sous-secteur.

⁴⁹⁵ Agir en tant que (ou faire en sorte qu'une autre personne agisse en tant que) fiduciaire d'une fiducie expresse ou exercer la fonction équivalente pour une autre forme de construction juridique.

⁴⁹⁶ Ce montant correspond au revenu total des entreprises d'investissement qui fournissent des activités de PSSF.

⁴⁹⁷ Une entreprise d'investissement doit être titulaire d'une licence « Professionnels effectuant des services d'incorporation et de gestion de sociétés » pour fournir des services d'incorporation.
⁴⁹⁸ Une entreprise d'investissement doit être titulaire d'une licence « Professionnels effectuant des services de constitution et de gestion de sociétés », d'une licence « Agent de domiciliation » ou d'une licence « Family Office » pour fournir des services de direction et de secrétariat.

⁴⁹⁹ Une entreprise d'investissement doit être titulaire d'une licence d' « agent de domiciliation » pour fournir des services de domiciliation.

⁵⁰⁰ Non, sauf les entreprises d'investissement CRR (uniquement si elles sont agréées pour le service auxiliaire 1 de la section C de l'annexe II de la loi LSF de 1993).

⁵⁰¹ Uniquement pour les entités qui leur sont liées (par exemple, SPV pour les fonds de capital-investissement). Pas de domiciliation de tiers.

⁵⁰² Les sociétés de gestion ne fournissent des services de domiciliation qu'aux entités qui leur sont liées. Pas de domiciliation pour des tiers.

Superviseur / OAR	Activité de PSSF généralement exercée (telle que définie dans la loi LBC/FT de 2004)						
	Taille du secteur : Nombre d'entités ⁴⁹³ (selon les sections sur les vulnérabilités de l'ENR)	Taille du secteur : Nombre d'entités ⁴⁹⁴ fournissant effectivement des activités de PSSF	Taille : Revenu total de toutes les activités réalisées par les entités ⁴⁹⁴ concernées (conformément aux sections sur les vulnérabilités de l'ENR).	Constitution en société	Mandat d'administrateur et secrétariat	Domiciliation	Fiducie/ trust ⁴⁹⁵
Professionnels	Les PSF spécialisés : Professionnels fournissant des services de constitution et de gestion de sociétés			✓	✓		506
	Les PSF spécialisés : Agents de domiciliation d'entreprises	107 ⁵⁰³	92 ⁵⁰⁴	✓	✓	✓	507
	Les PSF spécialisés : Bureaux familiaux			508	✓	509	510
CAA	Professionnels du Secteur de l'Assurance ("PSA")	24	12	37 millions d'euros	✓	✓	✓
OEC	Experts-comptables	1 170	n.d.	n.d.	✓	✓	✓
IRE	Cabinets de révision (agréés)	78	30	n.d.	✓	✓	✓
	Praticiens individuels	24	15	n.d.		✓	
OAL/OAD	Avocats	2 917	729	n.d.	✓	✓	511

⁵⁰³ Données de la CSSF, 2019.

⁵⁰⁴ Données de la CSSF, 2019, y compris les 3 professionnels de support du secteur financier fournissant des services de PSSF.

⁵⁰⁵ Le revenu total des 3 PSF de support fournissant des services de PSSF n'est pas inclus.

⁵⁰⁶ Les PSF spécialisés sont autorisés à fournir des services de fiducie, mais ne peuvent pas agir en tant que *fiduciaire* en vertu de la loi du 27 juillet 2003 sur les *fiducies* et les trusts, article 4. 4.

⁵⁰⁷ Les PSF spécialisés sont autorisés à fournir des services de fiducie, mais ne peuvent pas agir en tant que *fiduciaire* en vertu de la loi du 27 juillet 2003 sur les *fiducies* et les trusts, article 4. 4.

⁵⁰⁸ Un *Family Office* doit également répondre à la qualité de "Professionnel effectuant des services de constitution et de gestion de sociétés" pour fournir des services de constitution.

⁵⁰⁹ Un *Family Office* doit également être titulaire d'une licence de "Domiciliaire" pour fournir des services de domiciliation.

⁵¹⁰ Les PSF spécialisés sont autorisés à fournir des services de fiducie, mais ne peuvent pas agir en tant que *fiduciaire* en vertu de la loi du 27 juillet 2003 sur les *fiducies* et les trusts, article 4. 4.

⁵¹¹ Peut aider les clients qui sont des fiduciaires ou qui gèrent eux-mêmes un fiduciaire.

Activité de PSSF généralement exercée (telle que définie dans la loi LBC/FT de 2004)						
Superviseur / OAR	Professionnels	Taille du secteur : Nombre d'entités fournissant des activités de PSSF	Taille du secteur : Nombre d'entités concernées (conformément aux sections sur les vulnérabilités de l'ENR).	Taille : Revenu total de toutes les activités réalisées par les entités ⁴⁹⁴	Mandat d'administrateur et secrétariat	Fiducie/ trust ⁴⁹⁵
		Taille du secteur : Nombre d'entités fournissant des activités de PSSF	Taille du secteur : Nombre d'entités concernées (conformément aux sections sur les vulnérabilités de l'ENR).	Taille : Revenu total de toutes les activités réalisées par les entités ⁴⁹⁴		
		Taille du secteur : Nombre d'entités fournissant des activités de PSSF	Taille du secteur : Nombre d'entités concernées (conformément aux sections sur les vulnérabilités de l'ENR).	Taille : Revenu total de toutes les activités réalisées par les entités ⁴⁹⁴		
AED	Centres d'affaires	76	76	36 millions d'euros	✓	
	Directeurs	722	722	52 millions d'euros	✓	

Nominee
shareholder
(Actionnaire
désigné)

6.4.1.3. Évaluation de la vulnérabilité des PSSF au Luxembourg

Aperçu des risques inhérents au PSSF

L'évaluation des vulnérabilités du secteur des PSSF en matière de BC/FT, présentée dans cette section, porte sur l'ensemble des services offerts par les PSSF, tels que décrits dans la loi LBC/FT de 2004. L'évaluation porte sur six dimensions, conformément aux lignes directrices du GAFI concernant l'approche basée sur le risque pour les PSSF⁵¹².

Les PSSF luxembourgeois sont particulièrement exposés au BC/FT, principalement en raison de quatre facteurs principaux :

- Le paysage fragmenté des types de professionnels agissant en tant que PSSF, qui sont tous jugés vulnérables (compte tenu de la structure, de la taille et de la propriété de ces professions) ;
 - Inclut 13 types d'entités, des banques aux avocats.
 - Celles-ci sont réglementées par neuf autorités de contrôle différentes (autorités compétentes désignées ou OAR).
- L'exposition du centre financier international du Luxembourg aux affaires provenant de multiples juridictions ;
 - L'économie ouverte du pays, qui contribue à une diversité importante des flux financiers et des clients (notamment une part importante de transactions de banque privée et de fonds).
 - Cela peut rendre plus complexe l'identification de la propriété effective des clients des PSSF, de la source des fonds et la compréhension des activités qu'ils mènent.
- La présence de nombreuses personnes morales et constructions juridiques (137 444 entités inscrites au RCS de Luxembourg en juin 2020) ;
- Le recours à des intermédiaires/tiers pour mener toute une série d'activités, allant de la présentation initiale aux clients à la fourniture de conseils sur des sujets spécifiques, en passant par le recours à ces intermédiaires pour remplir leurs obligations, et les transactions non présentesielles.

Le Tableau 28 donne un aperçu de l'évaluation de la vulnérabilité par dimension d'évaluation, détaillée dans la section ci-dessous.

Tableau 28: Aperçu des facteurs de risque inhérents aux activités du PSSF par dimension d'évaluation

Dimension d'évaluation	Risques inhérents
Structure	• Structure sectorielle complexe, comprenant un grand nombre d'entités fournissant des services de PSSF, supervisées par différentes autorités et OAR
Propriété	• Propriété complexe des entités fournissant des services de PSSF, qui peuvent avoir un nombre élevé de propriétaires étrangers.
Géographie	• Exposition à de multiples juridictions, reflétant l'attractivité du Luxembourg en tant que centre financier international. • Cela peut accroître la complexité lorsqu'il s'agit d'identifier les bénéficiaires des clients des PSSF, la source des fonds et de comprendre les activités qu'ils mènent.

⁵¹² GAFI, *Guidance for a Risk-Based Approach for Trust & Company Service Providers (TCSPs)*, 2019. Ce document décrit trois dimensions au lieu de cinq, à savoir le « Country/Geographic risk », le « Client risk » et le « Transaction/service and associated delivery channel risk ».

Dimension d'évaluation	Risques inhérents
Produits / activités	- Les activités de PSSF liées à la création d'entités, y compris les services de constitution, de domiciliation et de <i>nominee shareholder</i> (actionnaire désigné), présentent un risque inhérent élevé en matière de BC/FT, car les produits et services peuvent être utilisés abusés pour créer des réseaux complexes de structures visant à dissimuler l'identité des criminels. - Les activités de PSSF liées à la gestion des activités d'un client, y compris les services fiduciaires, et la fourniture d'un mandat d'administrateur, présentent un risque élevé de BC/FT en raison de l'abus des produits et services par les criminels pour se distancer des activités de BC/FT (responsabilité du fournisseur de PSSF). - Les services de secrétariat présentent un risque relativement faible, car les clients conservent la responsabilité des actions entreprises et ne la transfèrent pas aux PSSF, ce qui limite la capacité des criminels à dissimuler leur identité.
Clients/ transactions	- Les activités de PSSF liées à la création d'entités, y compris la constitution, la domiciliation et les services de <i>nominee shareholder</i>, sont fortement exposées à des clients complexes et sophistiqués. Le niveau significatif d'intermédiation augmente les risques de BC/FT. - Les activités de PSSF relatives à la gestion des activités d'un client, y compris les services fiduciaires, et la fourniture de services d'administration, sont fortement exposées à des clients complexes et sophistiqués, qui ont souvent des exigences de <i>reporting</i> limitées, et un niveau d'intermédiation important.
Chaînes	Les PSSF ont souvent recours à des intermédiaires/tiers pour mener une série d'activités, allant de la présentation initiale aux clients à la fourniture de conseils sur des sujets spécifiques. Ces intermédiaires/tiers peuvent accroître l'exposition au risque de BC/FT.

Évaluation détaillée de la vulnérabilité du risque inhérent au PSSF par dimension de tableau de bord.

Compte tenu des données et des informations sur la proportion d'activités de PSSF fournies par les nombreuses entités décrites ci-dessus, le lecteur est renvoyé aux évaluations spécifiques de la structure et de la propriété des entités fournissant des activités de PSSF dans les sections pertinentes de l'ENR. Conformément à une approche prudente, il est estimé que la diversité et la fragmentation de la structure et des niveaux de propriété sont un facteur de risque, sur la base d'une évaluation globale des niveaux de menace des diverses entités sur ces dimensions.

Structure et propriété

Comme décrit précédemment, les services de PSSF sont fournis par un large éventail d'entités, y compris les secteurs supervisés par la CSSF, le CAA, l'AED et les OAR. Il en résulte un paysage considérable et complexe, en particulier au regard du nombre et de la taille des entités qui pourraient fournir des activités de PSSF. Quant aux entités réglementées par les OAR, elles se composaient, en 2019, de 1 173 experts-comptables, 581 réviseurs d'entreprises, 78 cabinets de révision et 2 917 avocats au Luxembourg, mais pas toutes fournissent des services de PSSF en sus de leurs activités principales.

Alors que les PSSF du secteur financier sont essentiellement des grands leaders du marché, il existe au Luxembourg une « longue traîne » de PSSF plus petits exerçant des activités de montage. Ce niveau de fragmentation accroît l'exposition aux risques de BC/FT. Dans ce contexte, il convient de souligner le risque lié au sous-secteur des PSF spécialisés, qui, au Luxembourg, est dû à leur taille importante. Il existe 92⁵¹³ entités PSF spécialisées⁵¹⁴ fournissant des services de fiducie et de société, employant⁵¹⁵ 4 478 personnes en décembre 2019, avec des actifs au bilan de 0,8 milliard d'euros⁵¹⁶ et un bénéfice

⁵¹³ Y compris les trois professionnels de support du secteur financier fournissant des services de PSSF.

⁵¹⁴ Données de la CSSF, 2019.

⁵¹⁵ Données de la CSSF, 2019.

⁵¹⁶ Données de la CSSF, 2019.

de 77 millions d'euros⁵¹⁷. Le marché présente un degré relatif de complexité, car les PSF spécialisées peuvent inclure divers types, chacun offrant des services différents. Ces types comprennent des agents de registre, des agents de domiciliation de sociétés, des professionnels fournissant des services de constitution et de gestion de sociétés, des *family offices* et des agents administratifs du secteur financier. Les risques sont atténués par la concentration relative du secteur, puisque les cinq plus grandes entités du sous-secteur représentent environ 40 % de l'ensemble des revenus.

Comme pour d'autres activités, il existe une « longue traîne » de petits professionnels ; cependant, certaines activités se caractérisent par d'importantes économies d'échelle, ce qui conduit donc à une plus forte concentration dans la fourniture d'activités administratives. En outre, du côté des PSSF, les activités administratives impliquent le traitement d'un nombre important de tâches et de transactions administratives, ce qui peut augmenter le volume et la complexité des services fournis.

En cumulant les vulnérabilités des différentes entités, il est estimé la structure de propriété des entités fournissant des services de PSSF expose considérablement les PSSF aux risques de BC/FT.

Géographie

En tant que centre financier international, le Luxembourg est exposé à des affaires provenant de multiples juridictions, et le secteur des PSSF ne fait pas exception. Les entreprises clientes des PSSF sont généralement des multinationales basées en dehors du Luxembourg, généralement aux États-Unis ou dans l'UE.

Si une telle exposition géographique reflète l'attrait du Luxembourg en tant que centre financier international, elle peut accroître la complexité lorsqu'il s'agit d'identifier les bénéficiaires effectifs des clients des PSSF, l'origine du patrimoine et de comprendre les activités qu'ils mènent.

En raison de cette complexité, il est important de noter que les PSSF sont exposés géographiquement par plusieurs canaux. À cet égard, l'exposition s'étend non seulement à l'origine des clients des PSSF luxembourgeois, mais aussi au bénéficiaire effectif de ces derniers et aux PPE clientes identifiées.

Comme prévu par la 4^{ème} Directive LBC/FT, les tiers (par exemple les prestataires de services de connaissance du client (KYC)/diligence raisonnable du client (CDD)) qui exercent des activités entrant dans le champ d'application de la loi LBC/FT de 2004 doivent être réglementés dans un pays ayant des normes LBC/FT équivalentes à celles du Luxembourg. Ainsi, les intermédiaires ne sont généralement pas tenus d'être enregistrés ou supervisés au Luxembourg puisqu'ils sont réglementés et supervisés dans leur pays d'origine. Toutefois, lorsque le CDD est externalisé, l'entité qui l'externalise reste responsable du respect des obligations professionnelles énoncées dans la loi LBC/FT de 2004 (voir article 3-3).

En outre, la nature même de l'activité des PSSF génère une exposition géographique. Le secteur des PSSF est par nature international, et ses activités s'étendent souvent à plusieurs régions géographiques.

Produits/activités

En vertu de la loi luxembourgeoise, il n'est pas nécessaire qu'un PSSF soit directement impliqué dans la constitution d'une société. La nature des risques de BC/FT liés à la prestation de ces services est liée à la manière dont un criminel peut abuser de ces services pour mettre en place un réseau complexe de structures permettant de dissimuler son identité et l'origine des fonds. Néanmoins, la mise en place de structures sous la forme de personnes morales non réglementées est associée à un risque plus élevé de BC/FT. Les personnes morales non réglementées ont tendance à être soumises à des exigences de déclaration moins strictes, à être moins limitées en ce qui concerne les actifs qu'elles

⁵¹⁷ Données de la CSSF, 2019.

peuvent détenir et/ou dans lesquels elles peuvent investir et à avoir des exigences de diversification des risques moins élevées.

Les services de PSSF liés à la gestion d'une entité, par exemple la prestation de services fiduciaires et l'administration, peuvent être particulièrement exposés au risque de BC/FT. En effet, les criminels peuvent abuser des conseils fournis par les PSSF pour concevoir et mettre en œuvre des systèmes complexes et dissimuler leur identité en déléguant le pouvoir de décision aux PSSF⁵¹⁸. En proposant des activités liées à la gestion d'une entité, les PSSF ont le pouvoir de conseiller et d'exécuter des décisions relatives à la structure gérée. En tant que tels, les PSSF permettent aux clients de s'adapter aux exigences complexes en matière de fiscalité et d'information, par exemple en comprenant et en concevant une structure pour gérer leurs actifs en fonction des exigences de la juridiction. Il est important de noter qu'en gérant ces structures, les PSSF deviennent responsables des décisions et des actions du client. Par conséquent, le PSSF sera enregistré comme l'initiateur ou l'approbateur des décisions et actions menées par le professionnel, même dans les cas où les instructions du client ont été suivies. Cependant, par exemple pour les services de direction, le PSSF (ou la personne au sein du PSSF désignée comme directeur) est responsable de toutes les actions qu'il approuve, et a donc intérêt à s'assurer qu'un niveau approprié de contrôles est appliqué aux actions et transactions qu'il approuve. Cela peut réduire quelque peu le niveau d'exposition au risque de BC/FT.

Les services de secrétariat sont généralement moins vulnérables au BC/FT. Ils impliquent généralement l'exécution d'activités de back-office qui ont un chevauchement limité avec les actions généralement menées dans le but de blanchir des fonds illicites. Néanmoins, les clients conservent la responsabilité des décisions et des actions exécutées par la structure. En tant que tels, les clients ou leurs administrateurs seront enregistrés comme étant à l'origine ou ayant approuvé les décisions, ce qui limite les possibilités de dissimuler leur identité. Par conséquent, le potentiel d'abus des services d'administration à des fins de BC/FT est limité par rapport à la mise en place et à la gestion. Néanmoins, bien que relativement limité, il peut y avoir des cas, tels que l'utilisation de services administratifs pour donner de la substance à la société, dans lesquels les criminels sont en mesure d'abuser des services administratifs fournis par le PSSF.

Clients/transactions

Les risques de BC/FT résultant des segments de clientèle sont déterminés par le profil de ces clients. Par exemple, dans le secteur financier, les clients de la banque privée ont souvent un profil financier sophistiqué (p.ex. ils peuvent détenir des actifs non-liquides et complexes tels que des biens immobiliers) et sont généralement soumis à des exigences de divulgation limitées concernant leurs activités, ce qui peut entraîner un niveau de complexité plus élevé pour les PSSF et donc une exposition au risque de BC/FT. Dans le même ordre d'idées, les grandes entreprises clientes peuvent avoir des structures de propriété et de gestion complexes, et les PME en général ne sont pas soumises à des obligations de déclaration aussi strictes que les grandes entreprises. Il peut en résulter une réduction de la transparence des opérations et des activités des entreprises.

En outre, les clients de PSSF ont des structures juridiques hétérogènes, et l'utilisation de structures juridiques complexes peut être un défi pour PSSF. Ces types de structures peuvent augmenter le niveau de complexité lorsqu'il s'agit d'identifier et de comprendre ses structures de gestion et de bénéficiaires.

Comme indiqué précédemment, les activités de secrétariat ont tendance à être moins exposées aux clients privés, et ces activités administratives sont moins exposées aux risques de BC/FT que les activités de montage et de gestion.

⁵¹⁸ GAFI et Groupe Egmont, *Report on Concealment of Beneficial Ownership*, 2018.

Canaux

Les PSSF ont souvent recours à des tiers pour mener toute une série d'activités, allant de l'introduction initiale aux clients, soit par le biais d'intermédiaires introducteurs dont le rôle est de mettre en relation les clients et les PSSF, soit par le biais des conseillers des clients, qui représentent leurs intérêts et sont le point de contact direct pour le PSSF, à la fourniture de conseils sur des sujets spécifiques. Bien que peu fréquent au Luxembourg, les PSSF peuvent utiliser ou s'appuyer sur l'assistance de ces tiers lorsqu'ils s'acquittent de leurs obligations en matière de CDD ; même si la responsabilité finale du CDD incombe au PSSF, ce niveau d'intermédiation peut entraîner une exposition aux risques de LBC/FT.

Au-delà de la présence de tiers, les activités liées à la création d'une entité peuvent être proposées tant par des canaux directs qu'à distance pour offrir leurs produits aux clients (p.ex. en ligne, par téléphone). L'utilisation de canaux à distance peut affecter la capacité des professionnels exerçant des activités de PSSF à vérifier avec précision l'identité des clients et de leurs bénéficiaires effectifs.

6.4.2. Espèces

L'utilisation d'espèces à des fins de BC/FT est considérée comme une vulnérabilité importante au niveau international et au Luxembourg. L'argent liquide reste le principal moyen de transaction dans le monde à des fins légitimes et prédomine dans les paiements de faible valeur, bien que les habitudes et les préférences des clients diffèrent d'un pays à l'autre. Ainsi, environ 80 % des transactions aux points de vente sont effectuées en espèces, ce qui représente environ 54 % de la valeur totale de tous les paiements⁵¹⁹. La thésaurisation de l'argent liquide est une habitude connue, mais elle est difficile à quantifier. Cependant, l'argent liquide est également considéré comme un élément clé de l'activité criminelle, en particulier de l'activité des groupes criminels organisés (GCO) (p.ex. le trafic de stupéfiants, la contrebande de marchandises, la prostitution), constituant une part importante du portefeuille des GCO⁵²⁰. Les criminels ont tendance à cibler les entreprises qui utilisent beaucoup d'argent liquide pour le BC et tentent de faire transiter l'argent liquide par le système financier légitime.

Le niveau d'émission annuelle nette d'espèces au Luxembourg est en baisse depuis 2014. L'émission annuelle nette désigne le montant net des espèces émises au cours d'une année donnée, qui est calculé comme la différence entre les espèces cumulées émises pendant deux années consécutives. Pour comprendre le niveau d'utilisation des espèces au Luxembourg, il est possible de comparer l'émission annuelle nette de billets en euros au Luxembourg avec le reste de la zone euro et d'évaluer si elle est en phase avec d'autres indicateurs financiers (p.ex. la part des actifs bancaires du Luxembourg, le niveau de l'encours des titres de créance et le PIB). Il faut cependant noter qu'une part donnée de la somme de la zone euro peut sembler disproportionnée, car l'émission annuelle d'une année donnée de certains pays peut être très faible. L'émission annuelle nette de billets en euros au Luxembourg a diminué depuis 2014 pour atteindre ~1-2 % de l'émission totale de la zone euro, et correspond à la part du Luxembourg à la fois dans les actifs bancaires (~3 % de la zone euro), et dans l'encours total des titres de créance émis (~4 % de la zone euro), comme le montre le tableau ci-dessous. La diminution de l'émission d'espèces au Luxembourg coïncide avec l'adoption de mesures clés sur les échanges internationaux d'informations, telles que l'échange automatique d'informations de l'UE⁵²¹, et la Norme commune de déclaration de l'OCDE⁵²² par rapport à laquelle le Luxembourg a été classé comme « largement conforme » en 2018⁵²³.

Tableau 29: Émission annuelle nette de billets en euros au Luxembourg (LU) et dans les autres pays de la zone euro

		2014	2015	2016	2017	2018
Émission annuelle nette de billets en euros ⁵²⁴	LU (milliards d'euros)	6	2	1	1	1
	Zone euro (milliards d'euros)	60	67	43	45	60
	Part de LU dans la zone euro (%)	10%	3%	3%	2%	1%
Actifs bancaires ⁵²⁵	Part de LU dans la zone euro (%)	3%	3%	3%	3%	4%

⁵¹⁹ G4S, *World Cash Report*, 2018 ([lien](#)).

⁵²⁰ Commission européenne, *Organized Crime Portfolio Project*, 2015 ([lien](#)).

⁵²¹ Depuis 2014, la communication des soldes (de fin d'année) des comptes de caisse était devenue automatique.

⁵²² Voir l'OCDE pour plus d'informations ([lien](#)).

⁵²³ OCDE, *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Luxembourg 2019*, 2019 ([lien](#)).

⁵²⁴ Banque Centrale du Luxembourg, *Rapport Annuel*, 2014 – 2018.

⁵²⁵ Bilan des IFM de la BCE.

Titres de créance (montant en circulation) ⁵²⁶	Part de LU dans la zone euro (%)	4%	5%	5%	5%	5%
PIB ⁵²⁷	Part de LU dans la zone euro (%)	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%

Au cours des années précédentes, il a été suggéré que le niveau d'utilisation des espèces était relativement élevé au Luxembourg. Par exemple, un rapport d'EUROPOL publié en 2015 indiquait spécifiquement que le Luxembourg était l'un des principaux émetteurs de billets en euros et que cette émission était disproportionnée. Le niveau d'émission d'espèces était dépeint comme étant en contradiction avec l'utilisation et les sorties perçues. Cependant, ce rapport se concentrait sur le stock (émission nette cumulée⁵²⁸) et non sur le flux (émission annuelle nette), ce qui limite la compréhension de l'impact des évolutions récentes (p.ex. les nouvelles réglementations), comme démontré ci-dessus.

Néanmoins, les risques de BC/FT résultant de l'utilisation d'argent liquide au Luxembourg doivent être pris en considération par les entités publiques et privées. Le nombre de déclarations d'espèces aux frontières (relatives à des devises et autres instruments négociables au porteur) reçues par l'ADA est resté relativement stable au cours des cinq dernières années, comme le souligne le tableau ci-dessous. La valeur totale des déclarations d'espèces aux frontières effectuées en 2018 (5,4 millions d'euros) représente moins de 1 % de la valeur totale déclarée aux autorités douanières dans l'ensemble de la zone euro la même année (51 milliards d'euros)⁵²⁹.

Tableau 30: Déclarations d'argent liquide aux frontières (concernant les devises et les instruments négociables au porteur) 2015-2019, y compris le transport de fonds intra-UE et extra-UE.

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Règlement de l'UE ⁵³⁰	Nombre de déclarations	59	51	32	43	24	51
	Valeur associée (EUR)	1 666 062	1 869 103	93 731 211	1 304 319	736 724	1 168 759
Législation nationale ⁵³¹	Nombre de déclarations	145	144	62	119	132	154
	Valeur associée (EUR)	3 843 435	5 521 279	3 551 438	1 933 000	4 677 049	16 328 960

Enfin, le GAFI a également noté dans ses orientations sur l'impact de la COVID-19 sur le BC/FT que les récentes fluctuations de la valeur des titres ont conduit des particuliers à liquider leurs portefeuilles et qu'il y a eu une augmentation générale des retraits de billets de banque, certains membres du GAFI ayant relevé les limites de retrait⁵³². La raison de cette augmentation n'a pas été analysée dans le cadre de cet exercice, mais elle pourrait être due à une crainte de faillites bancaires basée sur l'expérience des crises précédentes. Bien que cette évolution ne soit pas spécifique au Luxembourg, elle peut conduire à une utilisation accrue de l'argent liquide au Luxembourg également.

⁵²⁶ Banque des règlements internationaux - titres de créance émis par des émetteurs résidents, encours au 4ème trimestre de chaque année.

⁵²⁷ Eurostat.

⁵²⁸ Se référant au stock d'espèces émises depuis le début de la zone euro pour une année donnée.

⁵²⁹ Voir Europa.eu ([lien](#)).

⁵³⁰ Il s'agit de l'obligation de déclaration lorsque l'argent liquide franchit la frontière extérieure de l'UE.

⁵³¹ Il s'agit de l'obligation de déclaration lorsque l'argent liquide franchit une frontière intérieure de l'UE.

⁵³² GAFI, *COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing*, 2020 ([lien](#)).

La prévalence de l'argent liquide et le niveau de son utilisation posent des risques de BC/FT au Luxembourg, étant donné que l'utilisation d'argent liquide peut masquer des activités de BC/FT. Plusieurs typologies indiquent les problèmes de BC/FT associés à l'argent liquide, notamment (mais pas exclusivement) :

- Facilité de transport transfrontalier par l'exploitation des systèmes de déclaration en espèces et des frontières ouvertes de l'UE, et/ou contrebande via le fret et le courrier ;
- Utilisation de grosses coupures (500 euros, 200 euros) ;
- Le faux monnayage (le plus souvent de petites coupures). Il convient toutefois de noter que le nombre de faux billets en euros en circulation dans toute l'Europe est resté faible en 2019 et a continué de diminuer depuis 2014. Par rapport au nombre de billets en euros authentiques en circulation, la proportion de contrefaçons est très faible)⁵³³ ;
- Re-dépôt de grandes quantités d'argent liquide pour couvrir le blanchiment de fonds illicites ;
- Être utilisé pour acheter des actifs « refuge » (p.ex. de l'or) qui sont moins facilement traçables ; et
- Être utilisé dans le cadre de systèmes d'encaissement où les criminels ont accès au compte bancaire d'une personne et retirent des fonds en billets de banque à un distributeur automatique.

Il convient également de noter que certains secteurs sont particulièrement exposés aux risques de BC/FT liés à l'argent liquide, en raison de leurs caractéristiques spécifiques (p.ex. l'utilisation intensive d'argent liquide). Par exemple :

- Les négociants de biens, notamment de biens de grande valeur qui offrent aux criminels un moyen facile de blanchir des fonds illicites ;
- Les services de transfert de fonds et de valeurs, qui peuvent opérer par le biais d'un réseau mondial d'agents, présentent des vulnérabilités en matière de BC ;
- Les activités immobilières, où les stratagèmes peuvent inclure la sous-évaluation ou la surévaluation des propriétés (ce qui peut permettre aux criminels d'acheter un actif en dessous du prix du marché et de payer la différence au vendeur en espèces) ; et
- Les casinos et les autres entités associées aux jeux d'argent ont généralement besoin de beaucoup d'argent liquide, et fonctionnent souvent 24 heures sur 24, avec des volumes importants de transactions en espèces se déroulant très rapidement, même si au Luxembourg, il n'y a qu'un seul casino et que les autres activités de jeux d'argent sont considérées comme présentant un faible risque de BC/FT.

⁵³³ Banque centrale européenne, *Annual Report*, 2019 ([lien](#)).

6.4.3. Actifs virtuels

Au cours des cinq dernières années, les actifs virtuels (AV) ont été de plus en plus utilisés pour diverses activités légitimes, par exemple pour des investissements ou des transactions. Les AV ont des propriétés technologiques uniques qui permettent des transactions pseudo-anonymes et anonymes, un transfert de valeur transfrontalier rapide et des relations commerciales sans contact direct. Ces propriétés ont le potentiel d'améliorer de nombreux produits et services financiers tels que le financement du commerce, les paiements transfrontaliers et le règlement des instruments financiers. Les institutions financières traditionnelles ont reconnu ces avantages. Par exemple, une enquête menée par la Banque des règlements internationaux auprès de 63 banques centrales en 2018 a montré que la plupart d'entre elles analysaient la possibilité d'émettre des AV soutenues par une banque centrale⁵³⁴. En outre, le taux d'adoption du marché des AV a augmenté à l'échelle mondiale. Le nombre de AV ayant une capitalisation boursière d'au moins 1 million de dollars est passé de 30 à environ 1 000 entre 2015 et 2020, avec une capitalisation combinée de toutes les AV approchant les 300 milliards de dollars⁵³⁵.

Dans le même temps, les mêmes caractéristiques des AV qui favorisent leur utilisation légitime, les rendent également vulnérables à l'abus par les criminels pour des activités de BC/FT. À l'échelle mondiale, en 2019, des AV d'une valeur de plus de 10 milliards de dollars ont été utilisées à des fins de BC⁵³⁶. Les AV peuvent être abusés par les criminels pour faciliter les transactions sur les places de marché de produits illégaux et les systèmes de fraude à l'investissement, dont les revenus combinés ont dépassé 1 milliard de dollars la même année⁵³⁷. Les AV sont également de plus en plus utilisés par les groupes de FT, les cybercriminels et les profiteurs de l'exploitation sexuelle⁵³⁸. Compte tenu de leur grande volatilité, les AV pourraient être sujets à des bulles spéculatives, et des cas de manipulation de marché ont été suspectés sur les marchés des AV⁵³⁹.

L'utilisation massive des AV par les criminels pose des problèmes importants aux fournisseurs de services d'actifs virtuels (PSAV), c'est-à-dire aux entités qui facilitent les transactions d'AV (p.ex. les dépositaires d'actifs virtuels spécialisés, les bourses d'actifs virtuels), aux entités d'autres sous-secteurs, aux superviseurs et aux organismes chargés de faire respecter la loi.

Au niveau mondial, plusieurs juridictions et organismes internationaux ont reconnu la menace croissante des AV et des PSAV en matière de BC/FT. Le GAFI a souligné que les monnaies virtuelles constituaient l'un des principaux risques émergents en matière de BC/FT, et en particulier d'évasion et de fraude fiscales⁵⁴⁰. L'évaluation supranationale des risques de l'UE a reconnu le risque croissant que représentent les AV et les PSAV pour le BC/FT⁵⁴¹. En outre, certains pays ont explicitement analysé la vulnérabilité des AV et des PSAV et publié des évaluations du risque correspondant, soulignant la menace d'un détournement ou d'un abus des AV pour le FT, la fraude des investisseurs, le trafic de stupéfiants et d'autres infractions primaires⁵⁴². Il convient de noter qu'à partir de juillet 2020, les autorités luxembourgeoises sont en train de réaliser une évaluation du risque vertical distincte sur les PSAV.

⁵³⁴ Banque des règlements internationaux, *Proceeding with caution - a survey on central bank digital currency*, janvier 2019.

⁵³⁵ Coinmarketcap, <https://coinmarketcap.com/>, consulté le 14 février 2019.

⁵³⁶ Ciphertrace, *Q3 2019 Cryptocurrency Anti-Money Laundering Report*, novembre 2019.

⁵³⁷ Ciphertrace, *Q4 2019 Cryptocurrency Anti-Money Laundering Report*, février 2020.

⁵³⁸ Chainalysis, *2020 Crypto Crime Report*, janvier 2020

⁵³⁹ Neil Gandal, JT Hamrick, Tyler Moore et Tali Oberman, *Journal of Monetary Economics, Price Manipulation in the Bitcoin Ecosystem*, 2017.

⁵⁴⁰ GAFI, *Virtual currencies – key definitions and potential AML/CFT risks*, juin 2014.

⁵⁴¹ Mise à jour de l'évaluation supranationale des risques de l'Union européenne, juillet 2019.

⁵⁴² Par exemple : Groupe suisse de coordination interdépartementale de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (CGMF), *Risk of money laundering and terrorist financing posed by crypto assets and crowdfunding*, 2018.

Les facteurs technologiques et commerciaux des AV et PSAV impliquent que les produits de toutes les infractions primaires, identifiées dans l'ENR, peuvent potentiellement être blanchis par leur intermédiaire. Les menaces qui peuvent être particulièrement accrues par les AV incluent le trafic de stupéfiants, la fraude et les faux, et le FT.

Le monde des AV est pertinent pour le trafic de stupéfiants à deux égards importants. Premièrement, les produits du trafic de stupéfiants peuvent être blanchis par le biais de PSAV. Les criminels peuvent générer des revenus du trafic de stupéfiants en monnaie fiduciaire, convertir cette monnaie fiduciaire en AV, puis échanger les AV contre de la monnaie fiduciaire. Deuxièmement, les AV peuvent être utilisés comme moyen d'échange dans le cadre de l'infraction elle-même. Il existe de nombreux marchés « *darknet* » en ligne qui mettent en relation les acheteurs et les vendeurs de stupéfiants et sur lesquels les échanges peuvent être facilités par des AV.

La fraude fait généralement référence aux fraudes en matière d'investissement, aux escroqueries et au *phishing*. Les AV peuvent potentiellement permettre ces menaces car elles permettent aux criminels de rester pseudo-anonymes dans leurs opérations. Au niveau mondial, le montant monétaire total des fraudes à l'investissement, qui utilisent des AV dans leurs opérations, a atteint un volume de 4 milliards de dollars en 2019. La majorité de ces fonds sont liés à des schémas de Ponzi, qui ont compté 2,4 millions de transactions individuelles. La position du Luxembourg en tant que pôle d'investissement augmente la probabilité que les criminels puissent abuser du secteur de l'investissement pour mener des fraudes. Bien qu'aucun système de Ponzi ou d'investissement à grande échelle n'ait été exploité à partir du Luxembourg, de nombreux PSAV frauduleux ont prétendu à tort qu'ils y étaient réglementés. Les criminels abusaient de la réputation du Luxembourg pour son environnement d'investissement et de réglementation stable. Dans ce contexte, la CSSF a émis des avertissements sur quatre entités, prétendant faussement avoir une licence au Luxembourg (un cas en 2018, deux en 2019 et un en 2020), y compris une arnaque à l'investissement et une fausse bourse⁵⁴³.

Les AV représentent également une alternative potentielle à la monnaie fiduciaire pour le FT. Les AV peuvent être abusés par les financeurs des organisations terroristes pour faire des dons de manière pseudo-anonyme et éviter les sanctions. Selon un rapport publié par le *Middle East Media Research Institute*, la liste des organisations terroristes qui ont reçu des dons en bitcoins comprend Daesh, Al-Qaeda, Hamas et les Frères musulmans⁵⁴⁴.

Étant donné que les AV peuvent être abusés par des criminels pour blanchir les produits obtenus lors d'infractions primaires, ou être abusés dans le cadre d'une infraction elle-même en tant que moyen d'échange, les entités de différents sous-secteurs peuvent être potentiellement exposées aux risques de BC/FT liés aux AV en interagissant avec les PSAV. Les entreprises des secteurs suivants ont la plus forte probabilité d'être directement ou indirectement exposées à ces risques de BC/FT :

- **Les banques** : Les banques sont exposées au risque de BC/FT lié aux AV car elles sont le point de contact des utilisateurs d'échanges centralisés avec le secteur financier traditionnel. Les criminels qui utilisent des AV pour des activités de BC/FT doivent convertir les AV en monnaie fiduciaire, ou *vice-versa*. Pour cela, les criminels utilisent des bourses, dont les dépôts et les retraits sont généralement effectués vers et depuis des comptes bancaires. Le Luxembourg dispose d'un secteur bancaire de détail et d'affaires important, avec un grand nombre de clients existants, dont une part élevée d'utilisateurs internationaux. En 2019, aucune banque au Luxembourg n'avait elle-même une activité commerciale dans les AV, une petite minorité de banques (moins d'une

⁵⁴³ CSSF, *Avertissement concernant le site web www.crypto-bull.io*, 2020 ([lien](#)).

CSSF, *Avertissement concernant le site web http://fundrockcrypto.com*, 2019 ([lien](#)).

CSSF, *Avertissement concernant les activités d'une entité nommée Cryptominingoptionsignal*, 2019 ([lien](#)).

CSSF, *Avertissement concernant les activités d'une entité nommée Cryptofinance*, 2018 ([lien](#)).

⁵⁴⁴ Middle East Media Research Institute, *The Coming Storm – Terrorists Using Cryptocurrency*, août 2019.

douzaine) ayant un nombre très limité de clients impliqués ou liés aux AV. Ainsi, les risques de BC/FT liés aux AV pour les banques au Luxembourg sont limités.

- **Services de transfert de fonds et de valeurs** : Les établissements de monnaie électronique et les établissements de paiement peuvent être exposés au risque de BC/FT lié aux PSAV en permettant à leurs utilisateurs d'effectuer des dépôts et des retraits en monnaie fiduciaire vers et à partir de différents PSAV, tels que les échanges de AV. Deux établissements de paiement au Luxembourg fournissent des services impliquant des AV et sont supervisés par la CSSF en tant qu'établissements de paiement agréés pour les activités de paiement liées aux activités des AV. L'activité des AV elle-même est actuellement en cours d'évaluation par la CSSF conformément au nouveau cadre prévu par l'article 7-1 de la loi LBC/FT de 2004.
- **Assurance** : Les bourses et les dépositaires de AV ont besoin d'une assurance pour sécuriser leurs opérations. À l'échelle mondiale, une augmentation des fournisseurs d'assurance aux dépositaires est constatée. Par exemple, en 2019, *Marsh*, un courtier d'assurance international, a souscrit une police d'assurance de 150 millions de dollars auprès des Lloyd's pour assurer un fournisseur de solutions de conservation contre les piratages et les vols⁵⁴⁵. Les assureurs doivent être en mesure d'analyser efficacement les menaces de cyber-sécurité, car les dépositaires d'AV peuvent être la cible de cybercriminels. Il convient de noter que la couverture d'assurance des AV est très limitée au niveau mondial⁵⁴⁶, ce qui limite également le risque pour le secteur luxembourgeois de l'assurance.

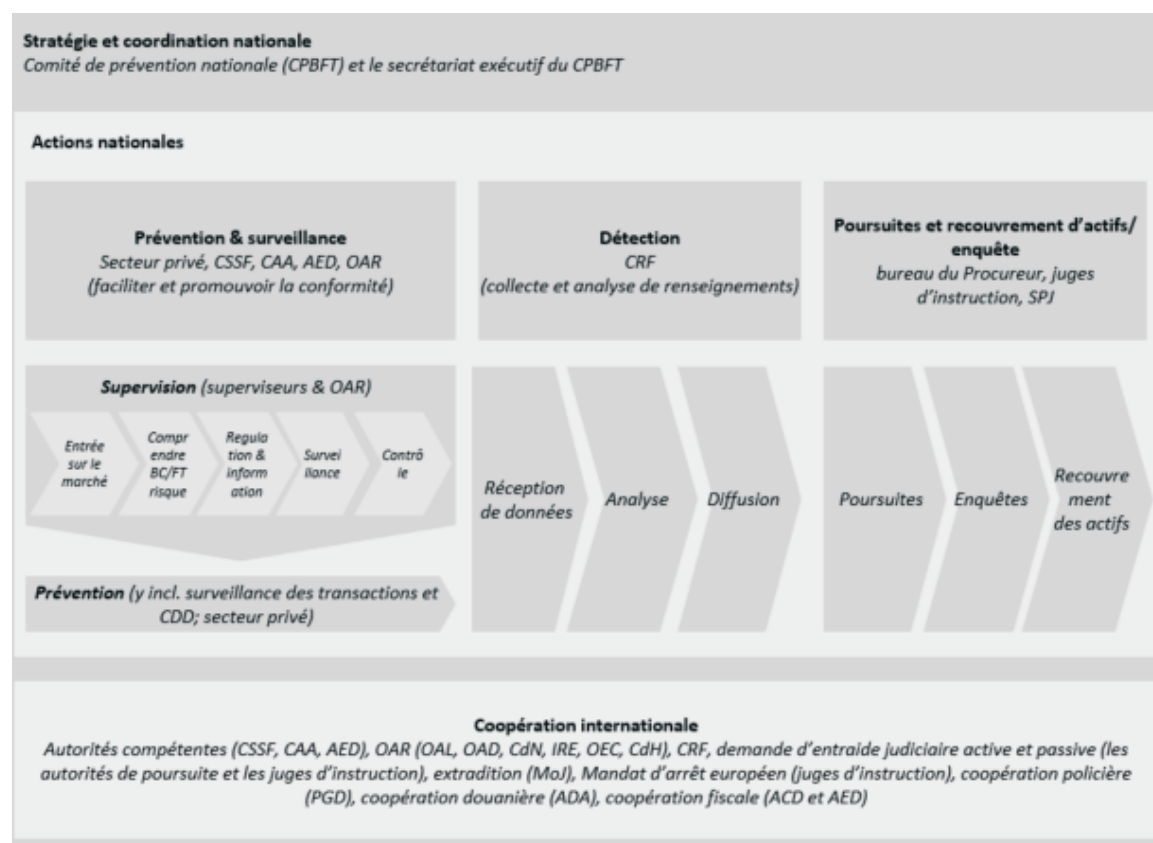
⁵⁴⁵ Marsh, *Blue Vault: An Innovative Cold Storage Solution for Digital Assets*, 2019.

⁵⁴⁶ American Express, *Cryptocurrency Insurance Market Shows Promise Despite Cautious Approach by Major Insurers*, 2018.

7. FACTEURS ATTENUANTS

Cette section donne un aperçu des facteurs atténuants des agences impliquées dans le dispositif national de la LBC/FT. Comme indiqué dans la section sur la méthodologie, les facteurs atténuants sont analysés à travers cinq composantes principales selon le cadre repris dans le schéma ci-dessous. Les autorités/entités pertinentes pour chaque composante sont analysées selon un ensemble commun de dimensions, à savoir le mandat, le modèle, les capacités et les résultats, avec différents degrés de détail en fonction du rôle joué par l'autorité/entité dans le dispositif national de la LBC/FT. Les illustrations pertinentes de la section méthodologie sont incluses ici pour faciliter la référence.

Schéma 14: Cadre des facteurs atténuants

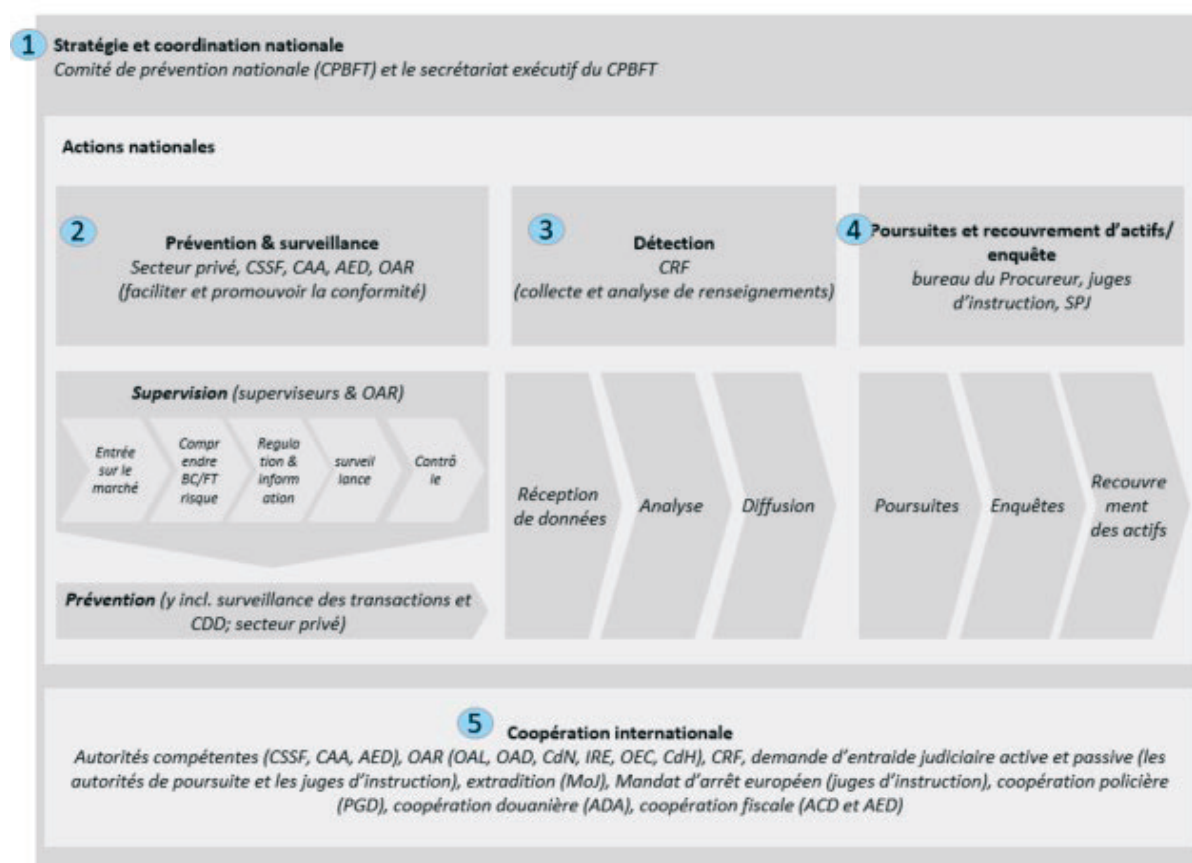


7.1. Aperçu des facteurs atténuants

Le Luxembourg a mis en place un régime efficace de LBC/FT reposant sur un cadre juridique solide et un dispositif institutionnel complet, impliquant une grande variété d'autorités compétentes, pour prévenir, superviser, détecter, enquêter et poursuivre le BC/FT, et pour recouvrer les avoirs. Le cadre national de la LBC/FT atténue efficacement les risques inhérents détaillés dans les sections précédentes, comme en témoigne le risque résiduel qui en résulte (voir la section suivante).

L'ENR a évalué le régime luxembourgeois de LBC/FT en fonction des cinq dimensions présentées dans le schéma ci-dessous : stratégie et coordination nationales, prévention et supervision, détection, poursuite et recouvrement des avoirs, et coopération internationale. Les parties prenantes suivantes ont été impliquées dans cette évaluation : les ministères (Finances, Justice, Affaires étrangères), les superviseurs et administrations nationales (CSSF, CAA, AED, ACD, ADA, LBR), la Cellule de Renseignement Financier (CRF), les entités chargées de l'application de la loi (autorités de poursuite, juges d'instruction, service de police judiciaire) et les organismes d'autorégulation (OEC, IRE, OAL, OAD, CdN, CdH).

Schéma 15: Cadre des facteurs atténuants



Le **Comité de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme (CPBFT) et son secrétariat exécutif** jouent un rôle central dans la définition de l'orientation stratégique du cadre national de la LBC/FT et dans la coordination des actions nationales. Le CPBFT définit, coordonne et supervise la mise en œuvre de la stratégie nationale de la LBC/FT. Il est soutenu par un secrétariat exécutif permanent chargé de coordonner les efforts du CPBFT, par exemple en planifiant, organisant et préparant les réunions du CPBFT, en dirigeant la mise à jour de l'ENR et de la stratégie nationale de la LBC/FT et en contrôlant la mise en œuvre de la stratégie au sein de chaque autorité compétente. Le CPBFT a rédigé et publié la mise à jour de l'ENR à la fin de l'année. L'élaboration de l'ENR comprenait la formulation de la stratégie nationale de la LBC/FT, qui définit les priorités stratégiques nationales,

un plan d'action national et des plans d'action au niveau des autorités compétentes. Au cours des années 2019 et 2020, le CPBFT et le Secrétariat exécutif ont supervisé et coordonné la mise en œuvre de la stratégie nationale de la LBC/FT, notamment : la préparation des travaux législatifs visant à créer et à organiser un Bureau de Recouvrement des Avoirs (BRA), à créer de nouvelles bases de données et de nouveaux systèmes de récupération (par exemple, les registres BE, le système de de recherche des données concernant les comptes bancaires et les coffres-forts) et la transposition de la 4^{ème} et de la 5^{ème} Directive LBC/FT. En 2020, le CPBFT a procédé à la mise à jour de l'ENR et de la stratégie nationale LBC/FT et a réalisé plusieurs évaluations verticales des risques (prestataires de services d'actifs virtuels, personnes morales et constructions juridiques, et FT).

Les superviseurs luxembourgeois de la LBC/FT veillent à ce que le secteur privé exécute effectivement ses obligations en matière de LBC/FT. En 2019, les superviseurs compétents en matière de LBC/FT ont, au total, effectué plus de 250 inspections sur place et plus de 500 contrôles sur pièces, appliqué plus de 90 mesures correctives (sous forme d'avertissements, de blâmes, d'amendes, etc.) et publié plusieurs lignes directrices (par exemple, 15 circulaires).

La **Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF)** est l'autorité responsable de la surveillance prudentielle et de la surveillance en matière de LBC/FT du secteur financier. La CSSF surveille un large éventail de professionnels du secteur financier, notamment : les banques, les établissements de paiement et de monnaie électronique, les agents et les distributeurs de monnaie électronique agissant pour le compte d'établissements de paiement et de monnaie électronique établis dans d'autres États membres de l'UE, les entreprises d'investissement, les placements collectifs, les PSF spécialisés et de support et les opérateurs de marché. Depuis mars 2020, la CSSF est également l'autorité de contrôle en matière de LBC/FT pour les prestataires de services d'actifs virtuels (PSAV) établis ou offrant leurs services au Luxembourg. La CSSF exerce des contrôles stricts à l'entrée sur le marché, tels que des exigences en matière d'agrément, d'enregistrement et d'autorisation (par exemple, des exigences d'honorabilité et de compétence, des analyses pour la recommandation de l'autorisation au ministère des Finances), qui comprennent un examen continu (par exemple, lors d'un changement d'actionnaires). La CSSF a le pouvoir de révoquer les agréments ou les enregistrements pour non-conformité (en matière de LBC/FT ou autre). En outre, une procédure d'autorisation commune est en place depuis novembre 2014, les banques de la zone euro étant placées sous l'autorité de la Banque centrale européenne (BCE).

La CSSF dispose d'un large éventail de pouvoirs de surveillance, y compris le pouvoir de demander et d'accéder à des informations détenues par les entités assujetties, d'échanger des informations avec d'autres autorités nationales et internationales, de réaliser des inspections et des contrôles sur place et sur pièces, d'imposer des sanctions et de demander le gel ou la saisie des avoirs auprès des autorités de poursuite. En 2019, la CSSF a mené 57 inspections sur place et a émis des amendes administratives d'une valeur de 140 000 EUR⁵⁴⁷ strictement liées aux inspections sur place réalisées en 2019. Les pouvoirs de sanction sont harmonisés entre les différents sous-secteurs placés sous la surveillance de la CSSF. La CSSF a également mis en place un processus de dénonciation pour encourager et promouvoir la protection de l'identité des lanceurs d'alerte. Différentes équipes au sein de la CSSF participent aux activités de la LBC/FT, notamment les équipes de surveillance et les équipes de contrôles sur place et sur pièces dédiées à la LBC/FT, l'équipe juridique et les comités chargés de discuter des questions transversales. Une équipe de coordination centrale dédiée soutient ces équipes, ce qui permet d'assurer une approche harmonisée et coordonnée au sein de la CSSF.

La CSSF applique une approche basée sur les risques à la surveillance en matière de LBC/FT, qui s'applique également aux procédures internes (par exemple, pour prioriser l'allocation des ressources). La CSSF favorise la sensibilisation et la transmission d'informations aux secteurs qu'elle

⁵⁴⁷ Les données relatives aux amendes administratives de 2019 ne sont pas définitives.

supervise, en publiant des circulaires (au total six circulaires spécifiques à la LBC/FT en 2018-2019) et des lettres circulaires pour compléter ou clarifier la réglementation en matière de LBC/FT. La CSSF a également réalisé et publié des évaluations des risques détaillées par sous-secteur sur la banque privée⁵⁴⁸, les placements collectifs⁵⁴⁹ et les PSF spécialisés fournissant des services aux entreprises (activités de PSSF)⁵⁵⁰. La CSSF a mis en place deux groupes de travail d'experts en matière de LBC/FT spécifiques à un secteur. En 2019, la CSSF a organisé de multiples conférences dédiées à la LBC/FT pour les sous-secteurs qu'elle supervise, notamment des conférences dédiées aux banques, aux PSF spécialisés, aux entreprises d'investissement, aux établissements de paiement, de monnaie électronique et aux agents et distributeurs de monnaie électronique agissant pour le compte d'établissements de paiement et de monnaie électronique établis dans d'autres États membres de l'UE, et aux placements collectifs. Différents collaborateurs de la CSSF ont également participé en tant qu'orateurs à des conférences dédiées à la LBC/FT organisées par le secteur financier. Lors de chacune de ces conférences, la CSSF a abordé des sujets tels que les résultats de la surveillance sur place et sur pièces, l'évaluation des risques au niveau des entités et l'évolution de la réglementation. La CSSF a mis en place des cadres de coopération et d'échange d'informations avec d'autres autorités nationales et internationales. Elle continue à renforcer ces processus, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre des collèges de LBC/FT, conformément aux lignes directrices conjointes sur la coopération et l'échange d'informations aux fins de la 4^{ème} Directive LBC/FT entre les autorités de contrôles des établissements de crédit et des institutions financières⁵⁵¹.

Le **Commissariat aux Assurances (CAA)** est l'autorité responsable de la surveillance prudentielle et de la surveillance en matière de LBC/FT du secteur des assurances (y compris les assureurs, les réassureurs, les intermédiaires, les professionnels du secteur des assurances et les fonds de pension supervisés par le CAA). Le CAA exerce des contrôles de l'accès au marché strictes par le biais d'exigences en matière de licences et d'autorisations (890 demandes en 2019, dont 321 ont été rejetées), a le pouvoir de demander et d'accéder à des informations et de sanctionner les entités non conformes (les sanctions pouvant être des amendes, des pénalités, d'autres ordres de mesures correctives ou le blocage de certaines actions telles que les acquisitions). En 2019, le CAA a mené 415 examens sur pièces et 41 inspections sur place (dont 14 avaient un volet de LBC/FT) et a utilisé une approche basée sur les risques pour les prioriser. Suite aux inspections sur place, le CAA a émis 38 injonctions pour non-respect des obligations de LBC/FT. Le CAA se concentre sur la sensibilisation aux risques de BC/FT et aux obligations de LBC/FT parmi ses entités réglementées. Par exemple, en 2019, le CAA a émis 10 lettres circulaires spécifiques à la LBC/FT, ainsi que deux règlements, qui comprennent certaines orientations spécifiques liées à la formation en matière de LBC/FT et à la délivrance d'un rapport spécial par l'auditeur indépendant. Le CAA a également organisé une conférence sur la LBC/FT en 2019, au cours de laquelle il a abordé divers sujets, notamment l'ENR, l'approche basée sur le risque en matière de LBC/FT, les sanctions financières dans le cadre du FT et les différents types d'inspection de LBC/FT du CAA. Le CAA a mis en place des échanges de données avec d'autres autorités nationales et internationales.

L'**Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA (AED)**, l'administration fiscale luxembourgeoise en charge des impôts indirects (p.ex. la TVA, les droits de timbres, les droits de successions, les droits d'enregistrement), est le superviseur en matière de LBC/FT des agents immobiliers, des professionnels de la comptabilité et des conseillers fiscaux, certains PSSF, tels que les centres des affaires et les administrateurs indépendants, les prestataires de services de jeux d'argent

⁵⁴⁸ CSSF, *ML/TF sub-sector risk assessment: Private Banking*, 2019.

⁵⁴⁹ CSSF, *ML/TF sub-sector risk assessment: Collective Investments*, 2020.

⁵⁵⁰ CSSF, *ML/TF sub-sector risk assessment: Specialised PFS providing corporate services (trust and company service provider activities)*, 2020.

⁵⁵¹ Joint guidelines on cooperation and information exchange for the purpose of Directive (EU) 2015/849 between competent authorities supervising credit and financial institutions, n° JC 2019 81 du 16 décembre 2019.

et de hasard, les opérateurs de ports francs et certains marchands de biens de grande valeur⁵⁵². La supervision de l'AED est axée sur les entreprises et professions non financières désignées. Depuis février 2018, l'AED dispose des mêmes pouvoirs de surveillance que la CSSF et le CAA. Conformément à la loi LBC/FT de 2004, elle dispose d'un large éventail de sanctions, notamment des avertissements, des blâmes, des déclarations publiques et des amendes. Dans le cadre de sa mission de supervision, l'AED a accès aux bases de données dont elle est responsable du traitement, mais peut également demander toute information utile à sa fonction d'autorité de contrôle LBC/FT, plus particulièrement dans le cadre de ses inspections. Aux fins de la LBC/FT, l'AED a conclu des protocoles de partage de données (MOU) avec diverses autorités nationales.

L'AED dispose d'une unité dédiée à la LBC/FT et d'un personnel dédié à la réalisation d'inspections dans ce domaine au sein de l'unité anti-fraude. L'unité LBC/FT est fréquemment impliquée dans le processus législatif menant à des règles pour les professionnels ou les secteurs supervisés. Lors des inspections sur place, des agents dédiés de l'unité anti-fraude effectuent des contrôles sur les pratiques de vigilance à l'égard de la clientèle, l'adéquation de l'organisation interne, les évaluations des risques effectuées et sur la coopération avec les autorités LBC/FT. En 2019, l'AED a effectué 82 inspections sur place et a émis 58 amendes pour une valeur totale de 622 750 EUR, avec une amende moyenne égale à ~10 600 EUR. Pour le volet prévention et sensibilisation de la mission de supervision de l'AED, l'AED interagit avec le secteur privé à travers des réunions bilatérales, des formations, des conférences, l'envoi de questionnaires aux entités surveillées et la publication de circulaires. En 2018, l'AED a également publié quatre guides distincts sur les obligations professionnelles en matière de lutte contre le BC et FT pour la plupart de ses sous-secteurs supervisés : professionnels de la comptabilité et conseillers fiscaux, marchands de biens, agents immobiliers et PSSF.

Au Luxembourg, les **professions juridiques, les experts-comptables et les professionnels de l'audit** sont **supervisés par des organismes d'autorégulation (OAR) spécialisés dans la LBC/FT**, à savoir les réviseurs d'entreprises (agréés), les cabinets de révision (agréés), les experts-comptables, les notaires, les avocats et les huissiers de justice. Comme précisé dans la loi LBC/FT de 2004, tous les OAR sont soumis aux mêmes obligations générales en matière de LBC/FT : évaluation du risque de BC/FT, devoir de vigilance à l'égard de la clientèle, organisation interne adéquate et obligation de coopérer avec les autorités. Si les pouvoirs de supervision sont globalement alignés entre les OAR, certains pouvoirs et pratiques peuvent différer, reflétant les spécificités de leur profession. La plupart des OAR ont publié des normes de LBC/FT pour les professionnels qu'ils supervisent, qu'ils mettent à jour régulièrement si les exigences en matière de LBC/FT changent (c'est-à-dire IRE, OEC, CdN, OAL, OAD, CdH). Les OAR organisent régulièrement des formations sur des sujets liés à la LBC/FT à l'attention des professionnels supervisés, dont certaines en collaboration avec le directeur de la CRF (par exemple, OAL/OAD et CdN). Certains OAR (tels que l'IRE et l'OAL) ont mis en place un processus formel d'alerte. À partir de 2020, la plupart des OAR (c'est-à-dire IRE, OEC, CdN, OAL, CdH) ont commencé à mettre en œuvre une approche cohérente plus formalisée basée sur le risque qui évalue le risque au niveau de l'entité sur la base des informations obtenues par le biais d'un questionnaire annuel sur la LBC/FT envoyé à leurs professionnels supervisés. Les OAR effectuent des inspections réalisées par des contrôleurs employés par les OAR et par des pairs. Les OAR peuvent sanctionner les entités surveillées en cas de non-respect de leurs obligations en matière de LBC/FT. Les amendements de 2020 à la loi LBC/FT de 2004 ont aligné les pouvoirs de supervision et de sanction des OAR. En pratique, les OAR se concentrent sur le suivi des inspections qui ont révélé des déficiences.

Au Luxembourg, une série de professions sont autorisées à exercer au moins une (ou plusieurs) des activités que la loi LBC/FT de 2004 définit comme des **PSSF**. Plusieurs facteurs sont en place pour atténuer les risques des services de PSSF. Premièrement, chaque professionnel fournissant des

⁵⁵² Les personnes physiques ou morales qui font le commerce de marchandises, uniquement dans la mesure où les paiements sont effectués en espèces pour un montant égal ou supérieur à 10 000 EUR, chaque fois qu'une transaction est exécutée en une seule opération ou en plusieurs opérations qui semblent être liées.

services de PSSF est supervisé en matière de LBC/FT par l'une des autorités compétentes (CSSF, CAA, AED) ou par l'un des organismes d'autorégulation (OAL, OAD, IRE, OEC) luxembourgeois. Chaque professionnel fournissant des services de PSSF doit respecter les obligations professionnelles en matière de LBC/FT prévues par la loi LBC/FT de 2004 et, à partir de mars 2020, est tenu de s'enregistrer auprès de l'autorité compétente ou de l'organisme d'autorégulation concerné. Enfin, les autorités compétentes et les organismes d'autorégulation ont pris des mesures spécifiques pour atténuer les vulnérabilités BC/FT des PSSF et de leurs activités, y compris par exemple des questionnaires rédigés par les OAR pour les professionnels qu'ils supervisent (avocats, professionnels de l'audit et experts-comptables), qui ont été envoyés entre février et mai 2020.

Plusieurs facteurs contribuent à atténuer les risques BC/FT pour les **personnes morales et constructions juridiques** luxembourgeoises. Toutes les **personnes morales** constituées au Luxembourg doivent être enregistrées auprès du **Registre de commerce et des sociétés** (RCS). Le RCS compte 165 869 personnes morales dans le registre en février 2020. Les informations disponibles dans le registre diffèrent légèrement selon le type de société. Depuis 2019, le RCS est géré par le **Luxembourg Business Register** (LBR). Conformément à la loi sur les bénéficiaires effectifs⁵⁵³, toutes les personnes morales - à l'exception des entreprises individuelles et des Fonds d'investissements alternatifs réservés (FIAR) - ont l'obligation de remplir le nouveau **registre des bénéficiaires effectifs** (RBE) avec des informations sur la propriété effective. Conformément aux exigences de la 5^{ème} Directive LBC/FT sur le registre BE, le RBE est « accessible dans tous les cas aux autorités compétentes et à la CRF ; [...] aux entités assujetties [...] ; à tout membre du grand public⁵⁵⁴ » et comprend « les détails sur la nature et étendue des intérêts effectifs détenus ». Les **constructions juridiques** ne sont pas enregistrées au RCS, cependant, conformément à la 4^{ème} Directive LBC/FT, une base de données centralisée des bénéficiaires effectifs des fiducies et des *trusts* étrangers a été créée auprès de l'AED par la loi du 10 juillet 2020.

Les activités de **détection** sont principalement menées par la CRF du Luxembourg. Elle est chargée de recevoir et d'analyser les informations relatives à la LBC/FT et de diffuser les renseignements qu'elle recueille auprès des autorités compétentes. La CRF est dirigée par des magistrats et fonctionne de manière indépendante et autonome. L'indépendance administrative de la CRF a été établie en 2018 : Auparavant, la CRF siégeait au sein du Parquet auprès du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg. Les magistrats de la CRF exercent leurs missions en toute indépendance, gèrent leur portail sécurisé pour le dépôt des déclarations de soupçon (STRs), décident des analyses opérationnelles ou stratégiques à effectuer et diffusent les informations le cas échéant (aux autorités nationales ou internationales). En outre, ils ont un pouvoir de blocage de l'argent liquide aux frontières (sur indication et appréhension par l'administration des douanes et accises, ADA) pour une durée maximale de trois mois, et de bloquer des fonds en cas de soupçons (par exemple, ceux reçus par le biais de déclarations de soupçon ou en vertu de coopération avec d'autres CRF) pour une période illimitée⁵⁵⁵. Elles ont un accès direct et indirect à un large éventail de bases de données et disposent d'importantes capacités informatiques (notamment un canal sécurisé pour le dépôt des déclarations de soupçon et divers outils d'analyse).

Conformément à la loi LBC/FT de 2004, tous les professionnels, leurs dirigeants et leurs employés ont l'obligation de déclarer les transactions suspectes, y compris les tentatives de transactions suspectes, quel que soit le montant de la transaction, à la CRF. En outre, les dispositions légales en place prévoient que tous les superviseurs, professionnels et organismes d'autorégulation sont autorisés à faire des déclarations de soupçon à la CRF et à partager des informations avec elle, sans que le secret professionnel ne s'applique et avec une protection de leur identité. Le nombre de STRs soumises à la

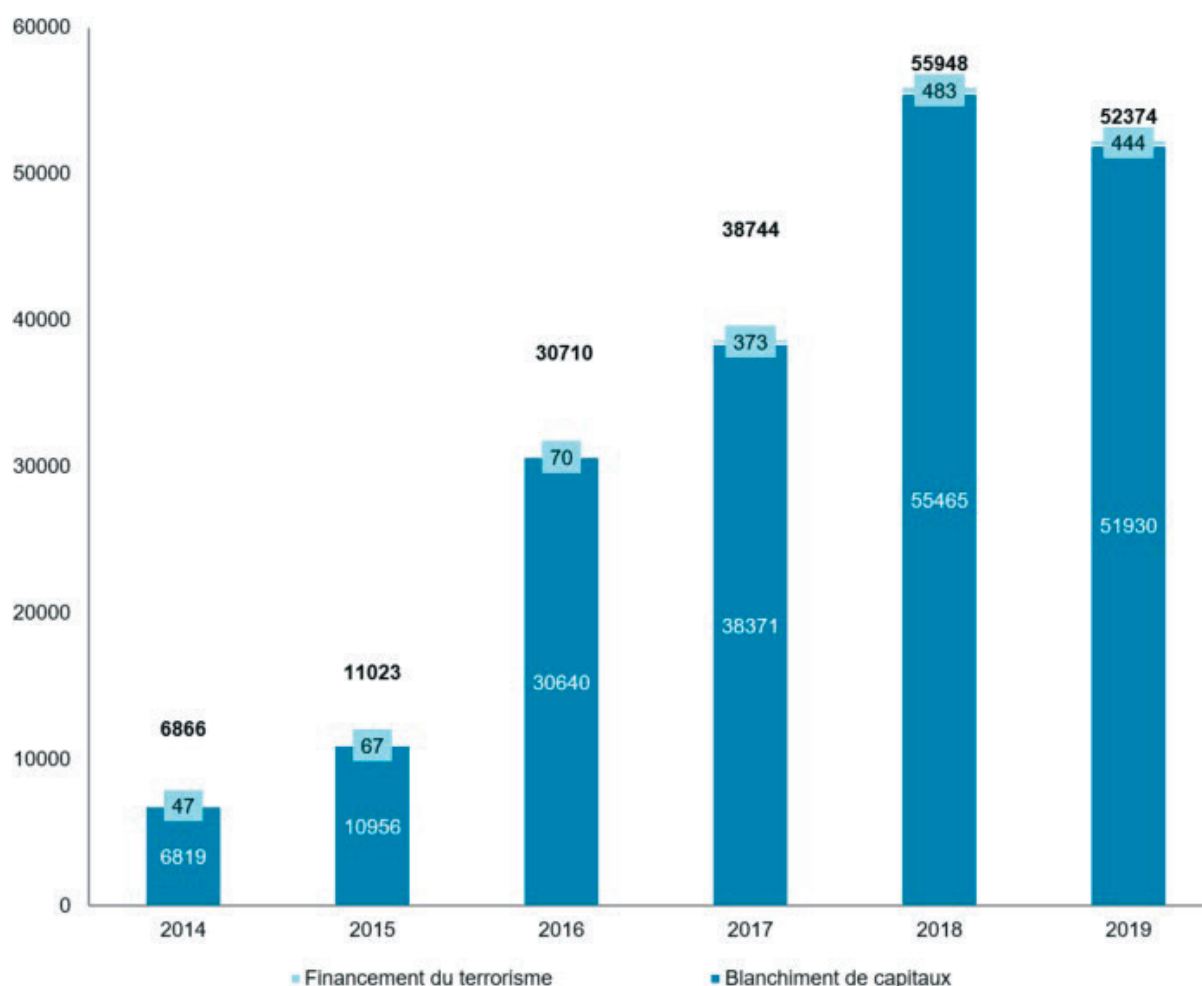
⁵⁵³ Loi du 13 janvier 2019.

⁵⁵⁴ Les entreprises peuvent demander que leurs données ne soient pas accessibles au grand public dans certains cas (voir ci-dessous).

⁵⁵⁵ La loi du 10 août 2018 a étendu les pouvoirs de blocage de la CRF, la durée d'application d'un blocage n'est plus limitée dans le temps. Auparavant, la durée d'application était limitée à 6 mois.

CRF a augmenté rapidement ces dernières années, passant d'environ 7 000 en 2014 à environ 50 000 en 2019, comme le montre le schéma ci-dessous. Enfin, la CRF rencontre régulièrement les superviseurs et OAR nationaux pour assurer un retour d'information sur le nombre et la qualité des STRs et un soutien dans le cadre de sessions de sensibilisation et de formation. Elle intègre le Groupe Egmont et participe à de multiples forums internationaux.

Schéma 16: CRF - Répartition des déclarations de soupçons (STR) reçues - 2014-2019 ⁵⁵⁶



Bien que l'**Administration des Contributions Directes** (ACD), l'administration des impôts directs du Luxembourg (p.ex. l'impôt sur le revenu), ne soit pas une autorité compétente en matière de LBC/FT, elle joue un rôle important en soutenant les efforts de détection. L'ACD a mis en place des processus de contrôle fiscal pertinents et un partage d'informations qui contribuent à réduire la probabilité d'infractions fiscales et à augmenter la probabilité de détection si celles-ci se produisent.

Les **autorités de poursuite** mènent toutes les actions nécessaires pour enquêter et poursuivre les infractions pénales et recouvrer les avoirs liés au crime. Le procureur général d'Etat représente les autorités de poursuite en sa personne ou par l'intermédiaire de ses substituts devant la Cour de Cassation et la Cour d'Appel. Les procureurs d'Etat représentent en leur personne ou par l'intermédiaire de leurs substituts les autorités de poursuite devant les tribunaux d'arrondissement et les tribunaux de police. Le procureur d'Etat reçoit les plaintes et les dénonciations (y compris les rapports de diffusion de la CRF) et apprécie la suite à leur donner. Il prend ou fait prendre toutes les

⁵⁵⁶ Rapports d'activité du CRF 2014-19.

mesures nécessaires à la manifestation de la vérité et à la poursuite des infractions à la loi. Le procureur d'Etat contrôle à cette fin l'activité de la police judiciaire dans le cadre des enquêtes préliminaires et peut transmettre le dossier à un juge d'instruction pour mener une information judiciaire si des mesures coercitives sont nécessaires ou si l'infraction est un crime qui ne peut pas être décriminalisé (sur la base d'une réquisition).

Les **juges d'instruction** ne font pas partie des autorités de poursuite et, en tant que tels, restent indépendants. Les juges d'instruction peuvent ordonner des mesures qui restreignent les libertés individuelles (c'est-à-dire des mesures coercitives) telles que la détention provisoire, les perquisitions et les saisies. La **police judiciaire** exécute les enquêtes conformément aux ordres des procureurs d'Etat ou des juges d'instruction, et peut utiliser un large éventail de techniques d'enquête (y compris les opérations d'infiltration, l'interception des communications, l'accès aux systèmes informatiques, etc.). Les juges d'instruction ont les moyens d'accéder ou de demander des informations pertinentes dans le cadre d'enquêtes, y compris au sein du secteur financier.

Les pouvoirs des juges d'instruction, lorsqu'ils fournissent une entraide judiciaire majeure, et des procureurs d'Etat, lorsqu'ils fournissent une entraide judiciaire accessoire, sont identiques pour les affaires nationales et étrangères. Compte tenu de l'économie ouverte luxembourgeoise et de la part importante des fonds internationaux, une part considérable de leurs activités concerne l'entraide judiciaire et d'autres formes de coopération internationale (comme entre les bureaux de recouvrement des avoirs). Le BC et le FT sont pénalement répréhensibles au Luxembourg, la définition des infractions primaires et les peines encourues ayant été élargies respectivement durcies ces dernières années. Si les poursuites pour blanchiment nécessitent la démonstration, au moins de manière implicite mais certaine, de l'existence des éléments constitutifs de l'infraction primaire (en particulier l'origine criminelle des avantages pécuniaires ainsi que la circonstance que le prévenu avait connaissance de cette origine criminelle), elles n'exigent pas pour autant la poursuite de l'infraction primaire, cette dernière pouvant même avoir été commise à l'étranger.

Depuis la précédente évaluation, le nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations pour le BC/FT a considérablement augmenté. En 2019, les Parquets ont poursuivi 321 personnes pour des infractions liées au BC/FT. La même année, les tribunaux ont condamné 355 personnes pour BC/FT, tandis que 256 enquêtes judiciaires pour BC/FT ont été ouvertes. Il convient de noter que la plupart des condamnations prononcées en 2019 concernent des poursuites engagées avant le 1er janvier 2019, ce qui explique que le nombre de condamnations soit plus élevé que le nombre de poursuites. La majorité des poursuites concernaient des infractions relatives au trafic de stupéfiants, aux vols qualifiés ou simples, ainsi qu'à l'escroquerie et à la falsification, et portaient sur des affaires d'auto-blanchiment (c'est-à-dire des affaires dans lesquelles l'auteur de l'infraction de blanchiment est poursuivi pour le blanchiment du produit d'une infraction qu'il a lui-même commise et non sur une infraction autonome).

Tableau 31: Personnes ayant fait l'objet d'une enquête ou de poursuites et condamnées pour blanchiment de capitaux ou financement du terrorisme (2015-2019) ⁵⁵⁷

	2015	2016	2017	2018	2019
Nouveaux dossiers BC/FT ⁵⁵⁸	1 071	1 006	677	549	653

⁵⁵⁷ Service statistique du Parquet général de l'État, données reçues en avril 2020 ; somme de l'auto-blanchiment, du blanchiment par des tiers, de l'infraction autonome et du terrorisme ainsi que du financement du terrorisme ; concerne le nombre de personnes et non le nombre de cas.

⁵⁵⁸ Les autorités de poursuite reçoivent des renseignements sur le BC/FT de diverses sources (notamment la police, la CRF, les ministères, les autorités compétentes en matière de LCB/FT). Ces renseignements sont ensuite enregistrés en tant que « nouvelle notice » dans le système de gestion des affaires « JUCHA ». Un procureur peut décider de ne pas donner suite à ces renseignements ou d'ouvrir une enquête préliminaire/judiciaire, qui peut déboucher sur un procès pénal et, finalement, sur des condamnations.

Enquêtes BC/FT (Juge d'instruction ; information)	475	375	282	290	256
Poursuites pour BC/FT	324	352	260	291	321
Condamnations pour BC/FT ⁵⁵⁹	260	267	264	353	355

Le recouvrement des produits et bénéfices des infractions nationales et étrangères est une priorité pour le Luxembourg. Les procureurs d'Etat et les juges d'instruction ont le pouvoir d'identifier et de retracer les produits, avantages et instruments d'une infraction primaire au cours d'une enquête préliminaire ou d'une instruction judiciaire (mais pas après condamnation). Les produits, avantages et instruments peuvent être saisis ou confisqués en cas de condamnation (l'auteur se voit alors privé de son droit de propriété sur ses biens, qui sont transférés à l'État). Au cours de la période 2017-2019, les saisies liées au BC et au FT s'élèvent à environ 104 millions d'euros pour les affaires nationales, et environ 663 millions d'euros pour les affaires étrangères (c'est-à-dire à la suite de DEJ reçues) ; la plupart de ces saisies concernent la fraude et les faux, la corruption, le trafic de marchandises illicites et la participation à la criminalité organisée.

Tableau 32: Résumé des saisies liées au BC/FT, 2017-2019 (millions d'euros). ⁵⁶⁰

	2017	2018	2019	2017-19 (total)
Saisies liées au BC/FT				
Affaires nationales	1.7	9.5	93.2	104.4
Saisies suite à la réception d'une DEJ	22.7	180.8	459.3	662.7

Le **Bureau de recouvrement des avoirs (BRA) du Luxembourg**⁵⁶¹ fait partie du Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg et est chargé d'identifier et de localiser les avoirs liés à des crimes étrangers, de faciliter l'échange d'informations avec les autorités étrangères et de conseiller les autorités de poursuite, les juges d'instruction et la police judiciaire sur les mesures à prendre dans le cadre des enquêtes portant sur les crimes étrangers.

En outre, l'**Administration des Douanes et Accises (ADA)**, est habilitée à saisir temporairement (jusqu'à 24 heures) l'argent liquide non déclaré supérieur à 10 000 EUR ou l'argent liquide suspecté d'être le produit ou l'instruments d'une infraction (aux frontières) ; sur signalement à la CRF et sur instruction de la CRF, la saisie de l'argent liquide peut être maintenue jusqu'à trois mois. Le BRA du Luxembourg fait partie des autorités judiciaires et est chargé d'identifier et de localiser les avoirs liés à des crimes étrangers, de faciliter l'échange d'informations avec les autorités étrangères et de conseiller les autorités de poursuite sur les mesures à prendre dans le cadre des enquêtes portant sur les crimes étrangers. Les enquêtes portant sur les questions financières des infractions dans le but de recouvrer les avoirs sont généralement effectuées par le Service de police judiciaire tout au long du processus judiciaire pendant la phase d'enquête.

Enfin, la **coopération internationale est au cœur de l'approche LBC/FT du Luxembourg**, compte tenu de son économie ouverte et de la diversité de sa population active. Elle est assurée au niveau de

⁵⁵⁹ Les condamnations sont comptabilisées par année de condamnation (et non par année de réception d'une nouvelle notice).

⁵⁶⁰ Service statistique du bureau du Procureur général de l'État.

⁵⁶¹ Bureau de Recouvrement des Avoirs (BRA) ; sur la base de la Décision 2007/845/JAI, chaque Etat de l'UE doit mettre en place ou désigner un maximum de deux bureaux de recouvrement des avoirs pour faciliter le traçage et l'identification des produits du crime et autres biens liés à la criminalité qui peuvent faire l'objet d'une décision de gel, de saisie ou de confiscation prise par une autorité judiciaire compétente au cours d'une procédure pénale ou civile.

chaque autorité compétente (par l'adhésion à des groupes internationaux pertinents ainsi que par des mécanismes de partage d'informations), des services répressifs (coopération policière), des autorités de poursuite (petite entraide judiciaire), des juges d'instruction (grande entraide judiciaire et DDE), du ministère de la Justice (extraditions) et des échanges avec d'autres bureaux de recouvrement des avoirs (BRA), ainsi que par des conventions au niveau national et des traités bilatéraux et multilatéraux. Le Luxembourg a signé et/ou ratifié la Convention de Vienne⁵⁶², la Convention de Palerme⁵⁶³, la Convention sur le FT⁵⁶⁴, la Convention de Mérida⁵⁶⁵, la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité (2001) et la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au FT⁵⁶⁶. De 2017 à 2019, le Procureur général d'État a reçu environ 500 DEJ par an (dont environ 110 par an étaient liées au BC). En 2019, 39 demandes d'extradition ont été exécutées du Luxembourg vers un autre pays (et 102 d'un autre pays vers le Luxembourg), 41 demandes d'assistance ont été reçues par le BRA, et ~1 000 messages de police à police liés au BC/FT ont été échangés avec des homologues étrangers.

⁵⁶² Convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, 1988.

⁵⁶³ Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, 2000 (et ses protocoles).

⁵⁶⁴ Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme 1999 - adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 54/109 du 9 décembre 1999.

⁵⁶⁵ Convention des Nations unies contre la corruption, 2005.

⁵⁶⁶ Convention de Varsovie - Traité n° 198 - Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme.

7.2. Incrimination des infractions primaires et du BC/FT

Le BC, les infractions primaires qui y sont liées et le FT sont pénalement répréhensibles en droit luxembourgeois. Cette section décrit l'incrimination de ces infractions.

Le délit de BC est essentiellement le fait de faciliter sciemment la justification mensongère de la nature, l'origine, l'emplacement, la disposition, le mouvement ou la propriété de tout type d'actif obtenu de manière criminelle. La définition du BC en vertu de la loi actuelle comprend le fait de^{567,568}:

- dissimuler sciemment la nature, l'origine, la propriété, le placement ou le mouvement de biens liés à une infraction primaire.
- apporter sciemment son concours au placement, à l'intégration ou à l'empilement de biens liés à une infraction primaire.
- acquérir, détenir ou réutiliser sciemment des biens liés à une infraction primaire.

L'infraction de BC suppose la commission d'une infraction primaire. La jurisprudence luxembourgeoise exige que « *the trial judges, seized of a prosecution for the offence of money laundering, must establish, at least in an implicit but certain manner, the existence of the constituent elements of the predicate offence, in particular the criminal origin of the pecuniary advantages as well as the circumstance that the defendant was aware of this criminal origin* »⁵⁶⁹. Le blanchiment est également punissable lorsque l'infraction primaire a été commise à l'étranger. Toutefois, à l'exclusion des infractions pour lesquelles la loi permet d'engager des poursuites même si elles ne sont pas punissables dans l'État où elles ont été commises, cette infraction doit être punissable dans l'État où elle a été commise⁵⁷⁰. Une liste des infractions pour lesquelles la loi permet d'engager des poursuites même si elles ne sont pas punissables dans l'État où elles ont été commises est prévue à l'article 5-1 du Code de procédure pénale. Le blanchiment est également punissable lorsque l'auteur est également l'auteur ou le complice de l'infraction primaire.

S'il est commis par une personne physique, le BC est puni d'un emprisonnement d'un à cinq ans et/ou d'une amende de 1 250 à 1,25 million d'euros. La peine s'élève à 15 à 20 ans et/ou une amende de 1 250 à 1,25 million d'euros lorsque l'auteur est impliqué dans l'activité principale ou accessoire d'une association ou d'une organisation. D'autres peines accessoires, à savoir la confiscation spéciale, la

⁵⁶⁷ En vertu de l'article 506-1 du Code pénal, l'infraction de blanchiment est définie comme suit [...] :

- Ceux qui ont sciemment facilité, par tout moyen, la justification mensongère de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété des biens visés à l'article 31, paragraphe 2, point 1°, formant l'objet ou le produit, direct ou indirect de [liste d'infractions primaires] ou constituant un avantage patrimonial quelconque tiré de l'une ou de plusieurs de ces infractions ;
- Ceux qui ont sciemment apporté leur concours à une opération de placement, de dissimulation, de déguisement, de transfert ou de conversion des biens visés à l'article 31, paragraphe 2, point 1°, formant l'objet ou le produit, direct ou indirect, des infractions énumérées au point 1) de cet article ou constituant un avantage patrimonial quelconque tiré de l'une ou de plusieurs de ces infractions
- Ceux qui ont acquis, détenu ou utilisé des biens visés à l'article 31, paragraphe 2, point 1°, formant l'objet ou le produit, direct ou indirect, des infractions énumérées au point 1) de cet article ou constituant un avantage patrimonial quelconque tiré de l'une ou de plusieurs de ces infractions, sachant, au moment où ils les recevraient, qu'ils provenaient de l'une ou de plusieurs des infractions visées au point 1) ou de la participation à l'une ou plusieurs de ces infractions

⁵⁶⁸ L'article 8-1 de la loi de 1973 sur le trafic de stupéfiants définit l'infraction de blanchiment de capitaux dans le cadre du trafic de stupéfiants (tel que défini à l'article 8 a. et b. de la même loi). La définition du blanchiment de capitaux au titre de cette loi est quasi-identique à la définition du blanchiment de capitaux au titre de l'article 506-1 du Code pénal.

⁵⁶⁹ Cour d'appel 3 juin 2009, Pas. 34, p.636

⁵⁷⁰ Article 506-3 « Les infractions prévues à l'article 506-1 sont également punissables lorsque l'infraction primaire a été commise à l'étranger. Toutefois, à l'exception des infractions pour lesquelles la loi permet la poursuite même si elles ne sont pas punissables dans l'Etat où elles ont été commises, cette infraction doit être punissable dans l'Etat où elle a été commise ».

fermeture d'une entreprise ou d'un commerce, la publication ou l'affichage, aux frais du condamné, de la condamnation ou d'une copie de celle-ci, l'interdiction d'exercer civiques, civils et de famille, sont applicables.

Si le BC est commis par une personne morale, le taux maximal de l'amende est décuplé. L'emprisonnement ne s'applique pas, mais d'autres peines accessoires (confiscation spéciale, exclusion des appels d'offres publics et des contrats de concession, liquidation) sont applicables.

Les récidivistes en matière de BC peuvent être condamnés au double de la peine maximale légale.

La liste des infractions primaires comprend, d'une part, une énumération limitative d'articles spécifiques du Code pénal ou de lois spéciales et, d'autre part, une référence générale à toute infraction punie d'une peine privative de liberté d'un minimum supérieur à 6 mois⁵⁷¹. Depuis janvier 2017, cette liste comprend deux délits fiscaux, la fraude fiscale aggravée⁵⁷² et l'escroquerie fiscale⁵⁷³, tandis que la simple fraude fiscale est sanctionnée administrativement par l'administration fiscale compétente et ne relève pas du droit pénal. La loi a introduit des seuils pour distinguer la fraude fiscale simple de la fraude fiscale aggravée et de l'escroquerie fiscale. A noter que l'infraction primaire d'escroquerie fiscale a été incriminée en 1993, tandis que la fraude fiscale aggravée a été introduite par la loi sur la réforme fiscale de 2017.

Les infractions de terrorisme et de FT prévues par les articles 112-1, 135-1 à 135-6, 135-9 et 135-11 à 135-16 du Code pénal sont, d'une part, des infractions autonomes et, d'autre part, des infractions principales au BC prévues par l'article 506-1 du Code pénal. Le champ d'application du terrorisme et du FT a été élargi à plusieurs reprises (en 2010, 2012 et 2015) pour inclure le financement d'un acte terroriste, le financement d'un individu ou d'un groupe terroriste, la participation à un groupe terroriste, le recrutement actif et passif de terroristes, l'entraînement actif et passif de terroristes, les voyages à des fins terroristes, etc. En particulier, le FT est visé à l'article 135-5 et concerne la fourniture intentionnelle de fonds de toute nature en vue de commettre un acte terroriste ou de financer un individu ou un groupe terroriste, directement ou indirectement (même si cela n'est pas lié à un acte spécifique).

Celui qui commet un acte terroriste tel que défini à l'article 135-1 du Code pénal est punie de la réclusion de 15 à 20 ans. Il est puni de la réclusion à vie si cet acte a entraîné la mort d'une ou plusieurs personnes.

Toute personne qui, volontairement et sciemment, est membre actif d'un groupe terroriste, est puni d'un emprisonnement d'un à huit ans et/ou d'une amende de 2 500 à 12 500 EUR, même si elle n'a pas l'intention de commettre une infraction dans le cadre de ce groupe ni de s'y associer comme auteur ou complice.

Toute personne qui participe à la préparation ou à la réalisation de toute activité licite d'un groupe terroriste, en sachant que sa participation contribuera aux objectifs du groupe, est punie emprisonnement d'un à huit ans et/ou d'une amende de 2 500 à 12 500 EUR.

Toute personne qui participe à toute prise de décision dans le cadre des activités d'un groupe terroriste, en sachant que sa participation contribue aux objectifs du groupe, tels que décrits dans l'article précédent, est puni de la réclusion de cinq à dix ans et/ou d'une amende de 12 500 à 25 000 EUR.

⁵⁷¹ Capturé dans l'article 506-1 item 28 du Code Pénal : « de toute autre infraction punie d'une peine privative de liberté d'un minimum supérieur à 6 mois ».

⁵⁷² Au sens de l'article 396 (5) de la loi fiscale générale.

⁵⁷³ Au sens de l'article 396 (6) de la loi fiscale générale.

Tout dirigeant d'un groupe terroriste est puni de la réclusion de 10 à 15 ans et/ou d'une amende de 25 000 à 50 000 EUR.

Celui qui a commis un acte de FT prévu à l'alinéa (1) de l'article 135-5 (financement d'actes terroristes) est puni des mêmes peines que celles prévues dans les articles visés à l'alinéa (2) de l'article 135-5, suivant les distinctions prévues aux mêmes articles.

Celui qui a commis un acte de FT prévu à l'alinéa (3) de l'article 135-5 (financement d'un individu ou d'un groupe terroriste) est puni des mêmes peines que celles portées à l'article 135-2, suivant les distinctions y prévues.

Est exempté de peine celui qui, avant toute tentative d'infractions aux articles 112-1, 135-1, 135-2, 135-5, 135-6, 135-9 et 135-11 à 135-16 et avant toutes poursuites commencées, aura révélé à l'autorité l'existence d'actes destinés à préparer la commission d'infractions aux mêmes articles ou l'identité des personnes ayant perpétrés ces actes.

Dans les mêmes cas, les peines de réclusion criminelle sont réduites dans la mesure déterminée par l'article 52 et d'après la graduation y prévue à l'égard de celui qui, après le commencement des poursuites, aura révélé à l'autorité l'identité des auteurs restés inconnus.

Est exempté de peine celui qui a participé à un groupe terroriste et qui, avant toute tentative d'actes de terrorisme faisant l'objet du groupe et avant toutes poursuites commencées, aura révélé à l'autorité l'existence de ce groupe et les noms de ses commandants en chef ou en sous-ordre.

Pour un récidiviste personne physique du terrorisme et des actes de FT, les règles suivantes s'appliquent :

Quiconque, ayant été condamné à une peine criminelle, aura commis à nouveau un de ces faits, pourra être condamné à la réclusion de dix ans à quinze ans, si ce fait est un crime emportant la réclusion de cinq ans à dix ans.

Si ce fait est un crime emportant la réclusion de dix ans à quinze ans, il pourra être condamné à la réclusion de quinze ans à vingt ans.

Il sera condamné à la réclusion de dix-sept ans au moins, si ce fait est un crime emportant la réclusion de quinze ans à vingt ans.

Les personnes morales peuvent également être punies pour terrorisme et FT. L'article 36 du Code pénal prévoit, de manière générale, qu'en matière pénale, le taux maximum de l'amende applicable aux personnes morales est de 750 000 EUR. L'article 37 du même code prévoit que le taux maximum de l'amende encourue selon les dispositions de l'article 36 est quintuplé lorsque la responsabilité pénale de la personne morale est engagée pour une des infractions citées, dont les actes de terrorisme et de FT. Cela porte le taux maximum de l'amende pour terrorisme et FT à 3,75 millions d'euros.

La condamnation d'une personne morale pour une infraction n'empêche pas les personnes physiques impliquées dans l'infraction d'être condamnées pour la même infraction.

Liste des infractions principales au BC au Luxembourg (mise en correspondance avec les catégories de criminalité du GAFI, telles qu'utilisées dans l'Evaluation des menaces).⁵⁷⁴

Infraction primaire (selon l'Evaluation des menaces)	Loi(s) définissant l'infraction primaire	Article(s) pertinent(s) de la loi (et désignation effective en droit luxembourgeois)	Infraction primaire du BC
Fraude et faux	Code pénal (CP)	489 à 490 (Banqueroute frauduleuse)	506-1, tiret 10
		491 à 492 (Abus de confiance)	505-1, tiret 10
		493 (Abus de faiblesse)	506-1, tiret 10
		494 (Usure)	506-1, tiret 10
		495 (Production frauduleuse d'une pièce en justice)	506-1, tiret 10
		496 (Escroquerie et tentative d'escroquerie)	506-1, tiret 10
		496-1 à 496-4 (Escroquerie à la subvention)	506-1, tiret 5
		175 (Contrefaçon de titres représentatifs de droits de propriété, de créances ou de valeurs mobilières autres que des signes monétaires)	506-1, tiret 28
		179 à 182, 186 (Contrefaçon ou falsification de sceaux, timbres, poinçons, marques)	506-1, tiret 28
		184, 187, 187-1 (Contrefaçon ou falsification de sceaux, timbres, poinçons, marques)	506-1, tiret 8
Infractions fiscales pénales	Loi générale des impôts (LGI)	194 à 197 (Faux en écritures)	506-1, tiret 28
		208 (Faux certificat commis par un fonctionnaire dans l'exercice de sa fonction ; usage de faux certificat)	506-1, tiret 28
		211 et 212 (Faux commis dans les dépêches télégraphiques)	506-1, tiret 28
		215, 216, 221, 223 (Faux témoignage et faux serment)	506-1, tiret 28
		171-1 (Abus de biens sociaux)	506-1, tiret 28
		165 (Faux bilans)	506-1, tiret 28
		§ 396 alinéas (5) et (6) (Fraude fiscale aggravée et escroquerie fiscale en matière d'impôts directs)	506-1, tiret 25
		Loi du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement (L-28.01.1948)	506-1, tiret 26
		Loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée (L-12.02.1979)	506-1, tiret 27
		Loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses	506-1, tiret 27
Trafic de stupéfiants et de substances psychotropes	Loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses	8.1 a) et b)	8-1 L19-.02.1973 575

⁵⁷⁴ Cartographie issue du rapport annuel 2017 du CRF, telle qu'utilisée dans l'ENR.

⁵⁷⁵ L'article 8-1 de la loi de 1973 sur le trafic de stupéfiants définit l'infraction de blanchiment de capitaux dans le cadre du trafic de stupéfiants (tel que défini à l'article 8 a. et b. de la même loi). La définition du blanchiment de capitaux au titre de cette loi est quasi-identique à la définition du blanchiment de capitaux au titre de l'article 506-1 du Code pénal.

Infraction primaire (selon l'Evaluation des menaces)	Loi(s) définissant l'infraction primaire et la lutte contre la toxicomanie (L-19.02.1973)	Article(s) pertinent(s) de la loi (et désignation effective en droit luxembourgeois)	Infraction primaire du BC
	Loi du 11 janvier 1989 réglant la commercialisation des substances chimiques à activité thérapeutique (L-11.01.1989)	5	506-1, tiret 15
Corruption	Code pénal (CP)	240 (Détournement de deniers publics) 243 (Concussion à l'aide de violences et menaces) 246 à 253 (Corruption active et passive)	506-1, tiret 28 506-1, tiret 28 506-1, tiret 6
Participation à un groupe criminel organisé et racket	Code pénal (CP)	322 à 324ter (Association de malfaiteurs et organisation criminelle)	506-1, tiret 2
Contrefaçon et piratage de produits	Loi du 18 avril 2001 sur le droit d'auteur (L-18.01.2001) Code pénal (CP)	82 à 85 (Droits d'auteur) 191 (Contrefaçon de marques) 309 (Violation du secret d'affaires)	506-1, tiret 17 506-1, tiret 8 506-1, tiret 8
Contrebande	Loi générale sur les douanes et accises (LGDA)	220 et 231 (Contrebande)	506-1, tiret 23
Vol (simple ou qualifié)	Code pénal (CP)	463, 464 (Vol simple, vol domestique) 467 à 469, 471 à 473 (Vol qualifié)	506-1, tiret 9 506-1, tiret 28
Exploitation sexuelle, y compris celle des enfants	Code pénal (CP)	372 (Attentat à la pudeur : avec violence ou menaces ; sur enfant de moins de 16 ans) 379 (Exploitation de la prostitution) 379bis (Proxénétisme) 383, 383bis, 383ter, et 384 (Outrages publics aux bonnes mœurs et dispositions particulières pour protéger la jeunesse)	506-1, tiret 28 506-1, tiret 3 506-1, tiret 3 506-1, tiret 4
Traite des êtres humains et trafic illicite de migrants	Code pénal (CP)	382-1 et 382-2 (Traite des êtres humains) 382-4 et 382-5 (Trafic illicite des migrants)	506-1, tiret 3 506-1, tiret 3
Trafic illicite de biens volés et autres biens	Loi du 21 mai 1966 concernant a) les fouilles d'intérêt historique, préhistorique, paléontologique ou autrement scientifique ; b) la sauvegarde du patrimoine culturel mobilier (L21-.05.1966)	10 L-21.05.1966	506-1, tiret 14
Infractions pénales contre l'environnement	Loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (L-19.01.2004)	64	506-1, tiret 18

**Infraction primaire
(selon l'Evaluation des
menaces)**

Loi(s) définissant l'infraction primaire	Article(s) pertinent(s) de la loi (et désignation effective en droit luxembourgeois)	Infraction primaire du BC
Loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère (L-21.06.1976)	9	506-1, tiret 19
Loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés (L-10.06.1999)	25	506-1, tiret 20
Loi du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion de l'eau (L29-07.1993)	26	506-1, tiret 21
Loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets (L-17.06.1994)	35	506-1, tiret 22
Délits d'initiés et manipulation du marché	Loi du 9 mai 2006 relative aux abus de marché (L-09.05.2006), article 32	506-1, tiret 24
Terrorisme et financement du terrorisme	Code pénal (CP)	506-1, tiret 1
Trafic illicite d'armes	Loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et munitions (L-14.03.1983)	506-1, tiret 7
Enlèvement, séquestration et prise d'otages	Code pénal (CP)	506-1, tiret 28
	364 (Enlèvement d'un enfant âgé de moins de 7 ans)	506-1, tiret 3
	368 à 370 (Enlèvement de mineurs)	506-1, tiret 28
	436 (Détenition illégale et arbitraire de plus d'un mois : sur faux ordre de l'autorité publique, faux costume ; menace de mort)	506-1, tiret 28
	442-1 (Prise d'otages)	506-1, tiret 28
Extorsion	Code pénal (CP)	506-1, tiret 28
Faux monnayage	Code pénal (CP)	506-1, tiret 28
Meurtre et blessures corporelles graves	Code pénal (CP)	506-1, tiret 1
	112-1 (Attentat contre les personnes jouissant d'une protection internationale)	506-1, tiret 28
	136bis à 136 <i>quinquies</i> (Violations graves du droit humanitaire international)	506-1, tiret 28
	260-1 à 260-3 (Torture)	506-1, tiret 28
	348 à 350 (Avortement)	506-1, tiret 28
	375 à 378 (Viol)	506-1, tiret 28
	393 à 397 (Meurtre, assassinat, parricide, infanticide, empoisonnement)	506-1, tiret 28
	400 à 401 (Coups et blessures volontaires : maladie incurable ; incapacité permanente ; perte organe ; mutilation ; mort)	506-1, tiret 28
	401bis (Coups et blessures volontaires sur enfant moins de 14 ans accomplis)	506-1, tiret 28
	403 à 404 (Empoisonnement : maladie incurable ; incapacité permanente ; perte organe ; mort)	506-1, tiret 28

Infraction primaire (selon l'Evaluation des menaces)	Loi(s) définissant l'infraction primaire	Article(s) pertinent(s) de la loi (et désignation effective en droit luxembourgeois)	Infraction primaire du BC
Piraterie	Loi du 14 avril 1992 instituant un code disciplinaire et pénal pour la marine (L-14.04.1992)	407 et 408 (Entrave à convoi ferroviaire : maladie ; incapacité de travail ; maladie incurable ; incapacité permanente ; perte organe ; mutilation grave)	506-1, tiret 28
		409 paragraphes 2 à 5 (Coups et blessures sur conjoint : préméditation ; maladie ; incapacité temporaire ; maladie incurable ; incapacité permanente ; perte organe ; mutilation grave ; mort)	506-1, tiret 28
		438 (Séquestration illégale-torture-maladie incurable-mort)	506-1, tiret 28
		474 à 475 (Vol commis à l'aide de violences et menaces : mort ; meurtre commis pour faciliter le vol ou l'extorsion ou pour en assurer l'impunité)	506-1, tiret 28
		530 à 532 (Destruction volontaire d'objets mobiliers d'autrui : violences ou menaces ; maladie ; lésion corporelle ; meurtre)	506-1, tiret 28
Cybercriminalité	Code pénal (CP) Loi du 14 août 2000 relative au commerce électronique (L-14.08.2000)	64	506-1, tiret 28
		509-1 à 509-7 (Certaines infractions en matière informatique)	506-1, tiret 11
		48 (Spam)	506-1, tiret 12

8. RISQUES EMERGENTS, RISQUES ET DEFIS EVOLUTIFS

Dans cette section, l'ENR se concentre sur les principaux risques émergents et évolutifs auxquels le Luxembourg est susceptible d'être de plus en plus exposé à l'avenir et que les autorités de coordination, de surveillance, de détection et de poursuite devront surveiller et auxquels elles devront se préparer. Il s'agit de risques émergents, évolutifs et/ou imprévus ayant un certain impact à l'heure actuelle au Luxembourg, mais dont l'impact futur n'est pas entièrement connu, est en croissance ou est en évolution rapide.

Les principales vulnérabilités émergentes et en évolution comprennent les PSAV, les nouvelles méthodes de paiement et les entités qui quittent le Royaume-Uni pour le Luxembourg dans le contexte du *Brexit*. Les principales menaces émergentes et en évolution comprennent la cybercriminalité et l'extorsion en ligne. Les technologies de pointe appliquées aux contrôles d'atténuation de la LBC/FT connaissent également des évolutions significatives, qui donnent lieu à un risque dynamique de BC/FT. Un aperçu est fourni ci-dessous.

8.1. Vulnérabilités émergentes et évolutives

8.1.1. Actifs virtuels (AV) et prestataires de services d'actifs virtuels (PSAV)

Au niveau international, le monde des AV et PSAV s'est rapidement développé au cours des cinq dernières années. L'augmentation du nombre de types d'AV et de PSAV s'est accompagnée d'une augmentation du volume des utilisateurs d'AV, des transactions et des revenus. Le nombre d'utilisateurs d'AV est passé de 45 millions en 2016 à au moins 139 millions en 2019⁵⁷⁶. Le secteur des PSAV au service des utilisateurs d'AV s'est également développé rapidement, les échanges d'AV générant des revenus de plusieurs milliards en 2019⁵⁷⁷.

Le rôle du Luxembourg en tant que centre mondial de la finance, de l'investissement et des paiements internationaux, ainsi que sa législation stable, constituent un environnement attrayant pour les entreprises de technologie financière nouvelles et établies. Le Luxembourg a fait ses preuves en matière d'innovations financières et s'est engagé à fournir un environnement productif et favorable aux entreprises financières innovantes⁵⁷⁸. En outre, le marché national luxembourgeois offre un certain niveau de demande pour les services liés aux AV. Selon diverses enquêtes, 4 à 8 % des 600 000 résidents luxembourgeois possèdent des AV^{579,580}. Ces facteurs ont contribué à la présence d'une activité liée aux AV au Luxembourg. Il s'agirait notamment des PSAV, tels que les bourses centralisées, et des entreprises non PSAV développant des technologies liées aux AV. Depuis l'adoption de la loi LBC/FT de 2020, plusieurs entités ont demandé un enregistrement PSAV. En août 2020, aucune entité n'a encore été enregistrée au Luxembourg pour de telles activités. Compte tenu du taux élevé d'adoption des AV et des nouvelles technologies au Luxembourg, il existe également un risque que les PSAV établis dans d'autres pays mais fournissant des services au Luxembourg et nécessitant donc d'être enregistrés au Luxembourg soient abusés à des fins de BC/FT.

L'utilisation accrue des AV et leurs caractéristiques technologiques inhérentes ont conduit à une utilisation importante des AV aux fins d'activités de BC/FT. Comme décrit dans la section

⁵⁷⁶ Cambridge Centre for Alternative Finance, *2nd Global Cryptoasset Benchmarking Study*, décembre 2018.

⁵⁷⁷ Messary Crypto, *Estimating "Real 10" Exchange Revenue*, 11 avril 2019.

⁵⁷⁸ Luxembourg for Finance, [link](#).

⁵⁷⁹ Statista, *How many customers own cryptocurrency?*, août 2018.

⁵⁸⁰ TNS Ilres, *Le concept des crypto-monnaies au Luxembourg*, février 2018.

« Vulnérabilités transversales » sur les actifs virtuels, les AV peuvent être détournés ou abusés par les criminels pour alimenter des produits illégaux, des places de marché et des systèmes de fraude à l'investissement, dont les revenus combinés ont dépassé 1 milliard de dollars en 2019⁵⁸¹. Les AV sont également de plus en plus utilisées par les groupes de FT, les cyber-criminels et les profiteurs d'exploitation sexuelle⁵⁸². À l'échelle mondiale, plusieurs juridictions et organismes internationaux ont reconnu la menace croissante des AV et des PSAV en matière de BC/FT. Le GAFI a souligné que les monnaies virtuelles constituaient l'un des principaux risques émergents en matière de BC/FT, et en particulier d'évasion et de fraude fiscales⁵⁸³. L'évaluation supranationale des risques de l'UE a reconnu le risque croissant que représentent les AV et les PSAV pour le BC/FT⁵⁸⁴. En outre, certains pays ont explicitement analysé la vulnérabilité des AV et des PSAV et ont publié des évaluations des risques correspondants, soulignant la menace d'un abus des AV pour le FT, la fraude des investisseurs, le trafic de stupéfiants et d'autres infractions primaires⁵⁸⁵. Notons que depuis juillet 2020, le ministère de la Justice est en train de réaliser une évaluation verticale des risques distincte sur les PSAV en étroite collaboration avec la CSSF, la CRF et différentes entités du secteur privé luxembourgeois.

Ces derniers mois, les autorités compétentes ont mis en place des mesures d'atténuation pour gérer les risques des PSAV. Plus précisément, la CSSF est devenue l'autorité de contrôle dédiée aux PSAV aux fins de LBC/FT en vertu de la loi LBC/FT de 2020 et a été investie de pouvoirs lui permettant de prendre des mesures de surveillance, y compris, entre autres, la réalisation d'une surveillance sur pièces et sur place, et l'imposition de sanctions en cas de non-respect des réglementations LBC/FT. Le 9 avril 2020, la CSSF a publié un « communiqué » détaillant la procédure d'enregistrement des AV établies au Luxembourg ou fournissant leurs services au Luxembourg⁵⁸⁶. Bien que certains dossiers soient en attente d'approbation par la CSSF, au moment de la rédaction du présent rapport, aucun PSAV n'a encore été enregistré.

Au cours des dernières années, la CSSF a également publié plusieurs avertissements généraux et spécifiques aux entités sur les PSAV et AV qui prétendent faussement avoir une licence au Luxembourg. La CRF échange des informations avec les entités opérant au Luxembourg, qui signalent des transactions suspectes, et coordonne le travail avec les cellules de renseignement financier internationales.

Compte tenu de l'expansion rapide de ce secteur au cours des dernières années et du changement de l'environnement réglementaire luxembourgeois (tous les deux décrits ci-dessus), il est possible que le nombre et les différents types de PSAV établis ou fournissant des services au Luxembourg augmentent. La diversité potentiellement croissante du paysage des PSAV aura un impact sur les risques et les défis liés au BC/FT, qu'il convient de continuer à surveiller à l'avenir.

8.1.2. Utilisation de nouveaux modes de paiement

De nouvelles méthodes de paiement (NMP) sont continuellement développées et lancées par une variété d'acteurs, allant des innovateurs émergents (par exemple les *FinTechs*) aux entités traditionnelles (par exemple les banques ou les établissements de paiement/monnaie électrique). Tant au niveau international qu'au Luxembourg, les préférences en matière de paiement évoluent

⁵⁸¹ Ciphertrace, *Q4 2019 Cryptocurrency Anti-Money Laundering Report*, février 2020.

⁵⁸² Chainalysis, *2020 Crypto Crime Report*, janvier 2020

⁵⁸³ Rapport du GAFI, *Virtual currencies – key definitions and potential AML/CFT risks*, juin 2014.

⁵⁸⁴ Mise à jour de l'évaluation supranationale des risques de l'Union européenne, juillet 2019.

⁵⁸⁵ Par exemple : Groupe interdépartemental Suisse de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF), *Risk of money laundering and terrorist financing posed by crypto assets and crowdfunding*, 2018.

⁵⁸⁶ CSSF, *Communiqué relatif aux actifs virtuels, aux prestataires de services d'actifs virtuels et la procédure d'enregistrement liée* ([lien](#)).

pour répondre au besoin de faciliter le paiement en ligne et au point de service⁵⁸⁷, ce qui a conduit à une augmentation des NMP innovantes.

Ces NMP peuvent être classées en deux catégories : ceux qui étendent les méthodes de paiement électronique traditionnelles (par exemple, les cartes prépayées, les services bancaires sur Internet et les paiements mobiles) ; et ceux qui ne sont pas liés aux méthodes de paiement traditionnelles proposées (par exemple, le portefeuille électronique physique, les paiements en ligne et mobiles qui ne sont pas directement liés à un compte bancaire, les métaux précieux numériques et les monnaies virtuelles). Les NMP sont disponibles au Luxembourg et permettent aux utilisateurs d'effectuer des paiements auprès des commerçants associés au réseau, que ce soit au point de vente ou en ligne⁵⁸⁸, et les cartes SEPA, une initiative d'intégration des paiements de l'UE qui permet aux clients d'effectuer des paiements scripturaux en euros à partir d'un compte de paiement unique dans les mêmes conditions que les paiements nationaux, indépendamment du pays de destination au sein des membres du SEPA⁵⁸⁹.

Il existe un certain nombre de risques de BC/FT liés aux NMP⁵⁹⁰, notamment (mais pas exclusivement)

- L'exploitation de la nature non présentielle des comptes NMP, à la fois en utilisant des produits véritablement anonymes (c'est-à-dire sans aucune identification du client) et en abusant des produits personnalisés (c'est-à-dire en contournant les mesures de vérification par l'utilisation d'identités fausses ou volées). Les récentes lignes directrices du GAFI sur l'identité numérique notent que « *the growth in digital financial transactions requires a better understanding of how individuals are being identified and verified* » et fournissent des orientations sur la manière d'appliquer les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle aux systèmes d'identification numérique pour l'embarquement et l'authentification⁵⁹¹ ;
- Des niveaux élevés d'interaction avec des tiers. Cela inclut le recours au financement par des tiers (y compris les hommes de paille et les prête-noms) et la fourniture de services avec des tiers (par exemple, les gestionnaires de programmes de cartes, les vendeurs, les détaillants) qui sont souvent en dehors du champ d'application de la législation LBC/FT ;
- L'incapacité de se conformer aux obligations en matière de LBC/FT en ce qui concerne la conservation des documents, la sélection des clients et les exigences de déclaration, soit en raison d'opérations transfrontalières, soit en raison de la déficience du mécanisme national de prévention lui-même, peut entraîner une augmentation des abus à des fins de BC/FT.
- La grande négociabilité de certains NMP (c'est-à-dire le fait qu'ils soient largement acceptés), la facilité de transport (c'est-à-dire sous forme numérique ou par le biais d'une carte prépayée au lieu d'espèces en vrac) et la facilité d'accès aux espèces par le biais des distributeurs automatiques de billets rendent les cartes prépayées et autres NMP vulnérables aux abus à des fins de BC/FT.

Le nombre et la variété des NMP continuant à augmenter dans les années à venir, les entités doivent évaluer les risques de BC/FT avant de lancer un NMP et continuer à surveiller les risques de BC/FT associés à ces avancées.

8.1.3. *Brexit* : Entités transférées du Royaume-Uni au Luxembourg

Le Royaume-Uni a choisi de quitter l'UE en juin 2016. Le référendum a été suivi d'une période de négociation à la fois entre le Royaume-Uni et l'UE, et au sein du gouvernement britannique pour

⁵⁸⁷ Voir, par exemple : Worldpay, *Global Payments Report*, 2020 ([lien](#)) ; et J.P. Morgan, *2019 Global Payments Trends Report - Luxembourg Country Insights*, 2019 ([lien](#)).

⁵⁸⁸ <https://www.digicash.lu/en/>.

⁵⁸⁹ Voir, par exemple : Commission européenne ([lien](#)).

⁵⁹⁰ Voir, par exemple, GAFI, rapport "*Money laundering using new payment methods*", 2010 ([lien](#)).

⁵⁹¹ GAFI, *Digital Identity*, 2020 ([lien](#)).

convenir de « l'accord de retrait ». Le 31 janvier 2020, le Royaume-Uni a quitté l'UE et est entré dans une période de transition qui devait expirer à la fin de l'année. Au cours de cette période, les règles actuelles en matière de commerce, de voyages et d'affaires pour le Royaume-Uni et l'UE s'appliqueront pendant que le Royaume-Uni et l'UE négocieront des dispositions supplémentaires, les nouvelles règles prenant effet le 1^{er} janvier 2021.

Le résultat du référendum britannique a entraîné une période prolongée d'incertitude politique, au cours de laquelle plusieurs entités basées au Royaume-Uni ont pris la décision de délocaliser la totalité ou une partie de leurs activités afin de maintenir leur lien avec le marché unique. Des entités de plusieurs secteurs ont déplacé (des parties de) leurs activités au Luxembourg, notamment : des entités d'assurance, des entités de gestion d'investissement, des établissements de crédit et des gestionnaires d'actifs alternatifs. Par exemple, en 2019, 12 entités d'assurance ont déménagé du Royaume-Uni vers le Luxembourg en raison du *Brexit*, augmentant les revenus des entreprises d'assurance non-vie de plus du double et augmentant les primes souscrites par les entreprises d'assurance-vie de plus de 15% en raison du transfert par une compagnie d'assurance-vie britannique d'un portefeuille d'une valeur d'environ 2 milliards d'euros au Luxembourg.

Cette croissance n'a toutefois pas modifié de manière significative le risque global de BC/FT des sous-secteurs concernés, car la plupart des nouveaux arrivants offrent des produits et services standardisés. Bien que l'on s'attende à ce que l'impact du *Brexit* sur le Luxembourg s'estompe et que les développements futurs soient limités, la situation doit continuer à être suivie de près.

8.2. Menaces émergentes et évolutives

8.2.1. Cybercriminalité

La cybercriminalité est considérée comme une menace importante pour le Luxembourg. Bien que la probabilité soit faible, compte tenu de l'investissement important dans la cyber-sécurité (ce qui place le pays au 11^e rang mondial en matière de cyber-sécurité),⁵⁹² les violations potentielles des données peuvent avoir des conséquences majeures sur la protection, la confidentialité et la disponibilité des données, avec des coûts sociaux et économiques importants.

La position du Luxembourg en tant que cyber-centre augmente la probabilité que des criminels (au Luxembourg et à l'étranger) commettent des fraudes impliquant des institutions basées au Luxembourg et blanchissent potentiellement le produit de ces fraudes via le Luxembourg. Il est estimé que la cyber-fraude (souvent associée à la cybercriminalité) est en augmentation⁵⁹³ et que la menace a été renforcée dans le contexte de la pandémie mondiale de COVID-19 (voir ci-dessous pour plus de détails).

8.2.2. Extorsion en ligne

Bien que peu de cas d'extorsion aient été signalés depuis 2016, il y en a eu quelques cas importants ces dernières années. L'extorsion en ligne est une infraction où les criminels retiennent des données, des sites *web*, des systèmes informatiques ou d'autres informations sensibles jusqu'à ce que leurs demandes (par exemple, pour un paiement ou des faveurs sexuelles) soient satisfaites. Elle peut prendre la forme d'un *ransomware* ou d'une attaque par déni de service distribué.

⁵⁹² UIT 2019, Indice mondial de cyber-sécurité, basé sur les piliers juridique, technique, organisation, renforcement des capacités et coopération.

⁵⁹³ Thomson Reuters, *Cybercrime, Financial fraud and money laundering: understanding the new threat landscape*, 2013.

Selon le *Computer Incident Response Centre Luxembourg* (CIRCL), une initiative gouvernementale offrant une facilité de réponse systématique aux menaces et incidents de sécurité informatique, il y a eu un nombre croissant de tentatives d'escroquerie en ligne depuis 2018⁵⁹⁴.

Compte tenu de la dépendance croissante à l'égard des services en ligne pour les interactions sociales, l'information et l'achat de biens, tant au niveau mondial qu'au Luxembourg⁵⁹⁵, la menace d'extorsion en ligne est également susceptible d'augmenter, les criminels continuant à développer de nouveaux moyens d'exploiter le nombre croissant de victimes potentielles.

8.3. Développements concernant les facteurs atténuants

Les superviseurs et les entités assujetties sont de plus en plus à la recherche de solutions technologiques pour relever les défis de l'efficacité et de l'efficience de certains contrôles LBC/FT de longue date (par exemple, ceux qui reposent sur une analyse basée sur des règles et des mécanismes manuels, les volumes excessifs de fausses alertes positives dans les systèmes de surveillance, le traitement de niveaux croissants de données structurées).

Ces technologies comprennent la *blockchain* et l'intelligence artificielle et peuvent être utilisées pour améliorer les déclarations réglementaires en matière de LBC/FT, la gestion des risques, la gestion et le contrôle de l'identité, la conformité et le suivi des transactions. Certains cas d'utilisation émergents sont présentés ci-dessous :

- **Devoir de vigilance relatif à la clientèle :** Les technologies d'identification et de vérification numériques adoptent en général une approche en deux étapes : (1) la validation du document d'identité du client ; et (2) la confirmation que le client est bien le propriétaire du document. Les technologies avancées permettent aux entités assujetties de remplir leurs obligations de LBC/FT en matière de vigilance à l'égard de la clientèle tout en améliorant l'expérience du client ;
- **Suivi des transactions :** Les technologies d'apprentissage automatique servent à réduire le grand volume de transactions souvent identifiées à tort par les systèmes de surveillance fondés sur des règles appliquées par les entités et permettent aux ressources humaines d'analyser des travaux de plus grande valeur ;
- **Identification des réseaux :** L'application de techniques avancées d'exploration de données pour retracer et identifier les réseaux de transactions et de contreparties liés au client peut permettre aux entités contrôlées et aux autorités de mieux identifier les activités suspectes liées au BC/FT

⁵⁹⁶

Cependant, alors que les superviseurs et les entités assujetties continuent à adopter des technologies avancées pour renforcer les mesures d'atténuation LBC/FT, la vulnérabilité à plusieurs infractions primaires peut accroître le risque de BC/FT. Par exemple, les criminels peuvent innover en matière de cybercriminalité parallèlement aux progrès de la technologie réglementaire. Des cyber-attaques avancées contre ces systèmes pourraient avoir un impact sur l'ensemble du dispositif d'atténuation des risques BC/FT d'une entité ou le rendre inopérant, ce qui augmenterait le risque que les activités de LBC/FT ne soient pas détectées, tout en exposant les entités elles-mêmes à des menaces de LBC/FT, comme l'extorsion en ligne.

Il est néanmoins attendu que les autorités de réglementation et les entités contrôlées continuent d'étendre leur utilisation des technologies de pointe pour renforcer les contrôles de LBC/FT. Au fur et

⁵⁹⁴ Circl.lu, 2018 ([lien](#)), Luxembourg Times, 2018 ([lien](#)).

⁵⁹⁵ Voir, par exemple The Next Web, *Digital trends 2020*, 2020 ([lien](#)) et DATAREPORTAL, *Digital 2020 : Luxembourg*, 2020 ([lien](#)).

⁵⁹⁶ Voir, par exemple Autorité monétaire de Hong Kong, *Regtech Watch*, 2020 ([lien](#)).

à mesure de l'adoption de ces technologies, toutes les parties concernées doivent examiner et évaluer les risques BC/FT qui y sont associés, et prévoir des mesures d'atténuation appropriées.

9. ÉVALUATION DU RISQUE RESIDUEL

Le score de risque résiduel est utilisé pour identifier les domaines dans lesquels le Luxembourg reste exposé au plus haut niveau de risque de BC/FT. Il sert ainsi de base à l'élaboration et à la hiérarchisation des actions stratégiques qui peuvent être entreprises pour renforcer davantage le régime de LBC/FT du Luxembourg et réduire le risque de BC/FT. Le tableau ci-dessous donne un aperçu du risque inhérent et résiduel par secteur évalué dans cette ENR.

Tableau 33: Évaluation du risque résiduel (au niveau sectoriel)

Catégorie	Secteur ⁵⁹⁷	Risque inhérent	Risque résiduel
Secteur financier	Banques	Haut	Moyen
	Secteur de l'investissement	Haut	Moyen
	Assurances	Moyen	Faible
	Services de transfert de fonds ou de valeurs	Haut	Moyen
	PSF spécialisés	Haut	Moyen
	Opérateurs de marché	Faible	Faible
	PSF de support et autres PSF spécialisés	Très faible	Très faible
Secteur non financier	Professions juridiques, professionnels de la comptabilité, professionnels de l'audit, experts-comptables et conseillers fiscaux	Haut	Moyen
	Agents immobilier	Haut	Haut
	Opérateurs de ports francs	Haut	Moyen
	Marchands de biens	Moyen	Moyen
	Jeux de hasard	Faible	Faible
Personnes morales et constructions juridiques		Haut	Haut

⁵⁹⁷ Au moment de la rédaction de l'ENR, le ministère de la Justice est en train de réaliser une évaluation verticale des risques sur les PSAV. Ces entités ne sont devenues des entités assujetties qu'en 2020, la CSSF ayant été désignée comme autorité compétente pour leur surveillance en matière de LBC/FT, elles ne sont donc pas incluses dans le tableau.

10. STRATEGIE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME

Le Luxembourg est profondément engagé dans la prévention, la détection et la poursuite des activités de BC/FT. La criminalité financière est une menace pour la sécurité de notre société, l'intégrité de notre système financier et la stabilité de notre économie. Le Luxembourg a donc mis en place un cadre robuste de LBC/FT afin de superviser, prévenir, recueillir des renseignements, enquêter, poursuivre et prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter contre le BC/FT.

Bien que le cadre national de LBC/FT du Luxembourg atténue déjà efficacement une partie importante des risques de BC/FT auxquels le pays est exposé, nous estimons que nous pouvons le renforcer davantage afin d'accroître son efficacité. Le CPBFT a donc élaboré une stratégie nationale de LBC/FT, sur la base des résultats de l'ENR. Nous avons défini la stratégie nationale de LBC/FT à trois niveaux :

- *Plans d'action au niveau des autorités compétentes* : Chaque autorité compétente 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* : Nous avons regroupé et articulé ces plans d'action individuels en un plan national complet ; et
- *Priorités stratégiques nationales* : Le CPBFT a identifié quatre domaines d'intérêt stratégique particulier sur lesquels se concentrer ; il s'agit des domaines que le CPBFT a identifié comme susceptibles d'avoir le plus grand impact sur le renforcement de l'efficacité du cadre national de LBC/FT.

Les paragraphes suivants mettent en avant les principales priorités stratégiques.

Renforcement des poursuites contre le BC/FT : le CPBFT créera un groupe de travail composé du ministère de la Justice, du Procureur général d'État et des procureurs d'État afin d'identifier les possibilités de renforcer l'approche du Luxembourg en matière de poursuites contre le BC/FT. Plus précisément, le Luxembourg redéfinira la manière dont les conclusions de l'ENR doivent être prises en compte dans la politique de poursuite du BC/FT, évaluera l'opportunité de créer une section de criminalité économique et financière largement autonome au sein du ministère public luxembourgeois pour traiter ces infractions, et augmentera le niveau des effectifs et de l'expertise.

Poursuivre le développement des capacités d'enquête du BC/FT : Un groupe de travail, composé du ministère de la Justice, du ministère de la Sécurité Intérieure (MSI), des cabinets d'instruction et de la police judiciaire, proposera une approche visant à accroître la spécialisation des juges d'instruction et des officiers de la police judiciaire dans les enquêtes portant sur la criminalité économique et financière. Cela pourrait impliquer la création d'une section de criminalité économique et financière largement autonome au sein du cabinet d'instruction de Luxembourg et le renforcement des équipes de police judiciaire dédiées à ces infractions. Le groupe de travail définira également une stratégie de recrutement et de développement pour 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 EPNFD : Un groupe de travail spécialisé, composé du ministère de la Justice et du ministère des Finances, examinera les possibilités d'harmoniser la gouvernance et les capacités des superviseurs ainsi que les pratiques de supervision des EPNFD.

Améliorer les contrôles d'entrée sur le marché des prestataires de services de télécommunication : Un groupe de travail composé du ministère de la Justice, du ministère des Finances et du ministère de

l'Economie fera une proposition visant à définir un processus d'autorisation harmonisé pour les activités des prestataires de services de télécommunication dans tous les sous-secteurs et à réexaminer les exigences en matière d'honorabilité et de compétence.

En outre, la stratégie définit un plan d'action national comportant sept initiatives qui recoupent les différents éléments du dispositif luxembourgeois LCB/FT. Chacune des initiatives stratégiques comprend un ensemble d'actions, à mettre en œuvre au cours de la période 2021-2023 par les autorités compétentes concernées, les OAR, la CRF, le BRA, les autorités de poursuite, les bureaux d'enquête et la police judiciaire. Les sept initiatives sont les suivantes :

Initiative I - CPBFT, MinJus, MinFin - Assurer une collaboration et une coordination plus étroites au niveau national : tirer parti de la structure existante du secrétariat du CPBFT pour renforcer la coordination du cadre national de LCB/FT et établir une coopération plus étroite, en mettant l'accent sur la supervision de la mise en œuvre de la stratégie de LCB/FT, sur la coordination et la rationalisation des efforts et de la coopération en matière de LCB/FT, et sur le suivi des changements nécessaires au cadre juridique.

Initiative II - Autorités de contrôle et OAR - Harmoniser l'approche et les pratiques de surveillance entre les autorités compétentes par une collaboration plus étroite et le partage des meilleures pratiques, notamment en ce qui concerne l'application et le renforcement d'une approche basée sur le risque et l'amélioration de l'efficacité de la surveillance et de la mise en œuvre.

Initiative III - CRF - Renforcer les capacités internes de la CRF : renforcer les capacités internes de la CRF, notamment pour améliorer l'approche stratégique et basée sur le risque grâce à des ressources supplémentaires, à l'utilisation de bases de données et d'outils avancés et à la coopération avec les autorités de contrôle, les BCR et le secteur privé.

Initiative IV - MinJus, MinFin, RCS, AED, Autorités de contrôle, OAR - Augmenter la transparence des entités et arrangements légaux : améliorer le contrôle de l'exactitude des données concernant les personnes morales et les constructions juridiques (en particulier les données relatives à la propriété effective), mieux faire connaître les exigences relatives à l'utilisation des registres de propriété effective (BE) et mieux comprendre les risques de BC/FT concernant les personnes morales et les constructions juridiques.

Initiative V - CI, SPJ, autorités de poursuite - Améliorer l'organisation des enquêtes et des poursuites, en particulier le SPJ : améliorer l'organisation des enquêtes et des poursuites, en mettant en œuvre un nouveau modèle ; accroître la spécialisation des équipes et envisager l'utilisation de nouveaux outils informatiques, afin d'améliorer encore le nombre d'enquêtes et leur traduction en application de la loi ; et améliorer spécifiquement la configuration et les ressources du SPJ pour accroître l'efficacité des enquêtes portant sur le BC/FT.

Initiative VI - BRA - Mettre en place un Bureau de Recouvrement des Avoirs autonome et efficace : mettre en œuvre le nouveau modèle et développer le BRA pour en faire une entité bien équipée et efficace dédiée à la localisation et à la gestion des avoirs.

Initiative VII - Autorités de contrôle, OAR, CRF, BRA, autorités de poursuites, CI, SPJ, MinJus, MinFin - Continuer à suivre et à prendre une part active dans les forums internationaux et mettre en œuvre les changements nécessaires : tirer parti de la structure existante pour poursuivre la coopération internationale, continuer à suivre et à prendre part aux discussions au niveau international, notamment dans l'UE, et mettre en œuvre les changements nécessaires.

APPENDIX A. METHODOLOGIE

A.1. Secteurs et sous-secteurs - évaluation des vulnérabilités

Tableau 34: Secteurs et sous-secteurs analysés dans l'évaluation des vulnérabilités

Secteur	Sous-secteurs	Entité / département de surveillance
1 Banques	Banques de détail et d'affaires	CSSF - Banques
	Banques de gros, services financiers aux entreprises et banques d'investissement	
	Banques privées	
	Dépositaires et sous-dépositaires (y compris les DCT)	
2 Secteur de l'investissement	Gestionnaires de patrimoine et d'actifs	CSSF - Entreprises d'investissements
	Courtiers et courtiers-négociants (non-banques)	
	Traders/teneurs de marché	
	Placements collectifs	CSSF - OPC
	Véhicules de titrisation réglementés	
	Fonds de pension supervisés par la CSSF	
3 MVTs⁵⁹⁸	Établissements de paiement	CSSF - IPIG
	Établissements de monnaie électronique	
	Agents et distributeurs de monnaie électronique agissant pour le compte de EP/EME établis dans d'autres États membres européens	
4 PSF spécialisés	PSF spécialisés fournissant des services aux entreprises	CSSF - PSF Spécialisés
	Dépositaires professionnels	
5 Les opérateurs du marché	Les opérateurs du marché	CSSF - MAF
6 PSF de support et autres PSF spécialisés	PSF de support	CSSF - Divers services
	Autres PSF spécialisés	
7 Assurance	Assureurs-vie	CAA
	Assureurs non-vie	
	Réassurance	
	Intermédiaires	
	Professionnels du secteur des assurances (PSA)	
	Fonds de pension supervisés par le CAA	
8 Prestataires des services professionnels	Avocats	OAL / OAD
	Notaires	CdN
	Huissiers de justice	CdH

⁵⁹⁸ Au moment de la rédaction de l'ENR, le ministère de la Justice est en train de réaliser une évaluation verticale des risques sur les PSAV. Ces entités ne sont devenues des entités assujetties qu'en 2020, la CSSF ayant été désignée comme autorité compétente pour leur surveillance en matière de LBC/FT, elles ne sont donc pas incluses dans le tableau.

Secteur	Sous-secteurs	Entité / département de surveillance
	Réviseurs d'entreprises (agréés) et cabinets de révision (agréés)	IRE
	Experts-comptables	OEC
	Professionnels de la comptabilité et conseillers fiscaux	AED
	PSSF - Administrateurs / directeurs ⁵⁹⁹	
	PSSF - Bureaux d'affaires	
9 Activités immobilières	Agents immobiliers	AED
	Promoteurs immobiliers	
10 Marchands de biens	Métaux précieux / bijouterie / horlogerie	AED
	Concessionnaires automobiles	
	Art / Antiquités	
	Produits de luxe (par exemple, maroquinerie)	
11 Jeux d'argent	Casino	AED ⁶⁰⁰
	Paris sportifs ⁶⁰¹	
	Loteries ad hoc	
	Loterie nationale	
	Jeux d'argent en ligne ⁶⁰²	
12 Opérateurs de port franc	Opérateurs de port franc	AED
13 Personnes morales et constructions juridiques	Les « fiducies » domestiques	AED (pas de surveillance, registre BE uniquement)
	Trusts étrangers	
	Sociétés commerciales	LBR (pas de surveillance, registre BE uniquement)
	Sociétés civiles	
	Fondations	
	ASBLs	
	Autres personnes morales	

⁵⁹⁹ Les tableaux de bord des EPNFD sous la supervision de l'AED sont regroupés en un seul.

⁶⁰⁰ Bien que la supervision LBC/FT relève de l'AED en vertu de l'amendement de la loi LBC/FT de 2004 par la loi LBC/FT de 2018, certains pouvoirs de supervision dans le secteur des jeux d'argent sont, selon le type d'institution, exercés par le ministère de la Justice, le ministère des Finances et le ministère d'État.

⁶⁰¹ Analyse couverte dans la version texte de l'ENR. Pas de tableau de bord séparé en annexe car l'activité n'est pas présente au Luxembourg.

⁶⁰² Analyse couverte dans la version texte de l'ENR. Pas de tableau de bord séparé en annexe car l'activité n'est pas présente au Luxembourg.

A.2. Méthodologie des menaces

Tableau 35: Infractions primaires analysées dans l'évaluation des menaces

Les infractions primaires en droit luxembourgeois	Catégories du GAFI ⁶⁰³
Terrorisme et financement du terrorisme	<i>Terrorism and terrorism financing</i>
Fraude et faux	<i>Fraud and forgery</i>
Trafic de stupéfiants	<i>Illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances</i>
Vol (simple ou qualifié)	<i>Robbery or theft</i>
Infractions fiscales pénales	<i>Tax crimes</i>
Corruption	<i>Corruption and bribery</i>
Délits d'initiés et manipulation du marché	<i>Insider trading and market manipulation</i>
Traite des êtres humains et trafic illicite de migrants	<i>Trafficking in human beings and migrant smuggling</i>
Exploitation sexuelle, y compris celle des enfants	<i>Sexual exploitation, including sexual exploitation of children</i>
Contrefaçon et piratage des produits	<i>Counterfeiting and piracy of products</i>
Participation à un groupe criminel organisé et racket	<i>Participation in an organised criminal group and racketeering</i>
Contrebande	<i>Smuggling</i>
Trafic illicite de biens volés et autres biens	<i>Illicit trafficking in stolen and other goods</i>
Infractions pénales contre l'environnement	<i>Environmental crimes</i>
Trafic illicite d'armes	<i>Illicit arms trafficking</i>
Extorsion	<i>Extortion</i>
Meurtres et blessures corporelles graves	<i>Murder, grievous bodily injury</i>
Enlèvement, séquestration et prise d'otages	<i>Kidnapping, illegal restraint and hostage taking</i>
Faux monnayage	<i>Counterfeiting currency</i>
Piraterie	<i>Piracy (maritime)</i>
Cybercriminalité	<i>Computer crime</i>

⁶⁰³ GAFI, *National ML/TF Risk Assessment*, février 2013, Annexe 1.

Tableau 36: Tableau de bord des critères pour les menaces

Critères	Sous-critères	Exemple d'indicateurs pouvant être utilisés
Probabilité d'une infraction (« vraisemblance »)	Niveau de criminalité	- Taux de criminalité/nombre de crimes (nationaux) - Événements terroristes (incidents, tentatives, victimes, etc.) - Présence et activités de groupes terroristes connus - Nombre d'infractions, de dossiers de poursuites, condamnations et de sanctions (avec et sans BC)
	Produits générés	- Montants saisis - Estimation de la valeur générée par infraction commise - Estimation des flux commerciaux et financiers avec des pays étrangers (en particulier avec les pays à haut risque) - Estimation de la valeur des produits des crimes internationaux - Nombre de STR et de SAR déposées
Produits du crime (« taille » et « complexité »)	Forme des produits	- Produits en argent liquide vs. produits physiques autre qu'argent liquide - Utilisation de formes innovantes (p.ex. les monnaies virtuelles)
	BC Expertise	- Sophistication (connaissances, compétences, expertise) - Capacité (réseau, ressources, etc.)
	Géographie	- Origine/source - Destination
Impact humain, social et sur la réputation (« conséquences »)	Coût économique et social	- Recettes non perçues - Stabilité du système financier et son intégrité perçue - Attractivité du pays pour les entreprises, capacité à attirer les IDE, « réputation » générale du pays.
	Préjudice humain	- Domages directs aux personnes (blessures, décès) - Préjudice social (par exemple, peur de la terreur, réduction de la cohésion sociale)

A.3. Méthodologie des vulnérabilités

Tableau 37: Tableau de bord des critères d'évaluation des vulnérabilités sectorielles

Dimension	Sous-dimension	Exemples d'indicateurs/données
Structure	Taille	- Recettes/chiffre d'affaires et bénéfices - Actifs - Actifs sous gestion
	Fragmentation/compléxité	- Nombre d'institutions - Niveau de concentration (p.ex. actifs des cinq premières entités en % du marché)
Propriété/structure juridique	Propriété/structure juridique	% d'actions détenues par des entreprises étrangères (dont des pays à risque figurant sur les listes du GAFI) % d'entités avec société mère étrangère
Produits/activités	Produits/activités	% de produits à haut risque (p.ex. % de revenus provenant de produits/activités)
Géographie	Commerce international	% de l'activité internationale (p.ex. en termes de revenus des clients, d'actifs, de transactions)
	Flux avec des mesures LBC/FT faibles.	% de zones géographiques à haut risque sur la base de la liste du GAFI des zones géographiques où les mesures LBC/FT sont faibles (p.ex. en termes de revenus des clients, d'actifs, de transactions).
Clients/transactions	Volume	- Nombre de clients - Nombre total (stock) - Nouveaux clients par an (flux)
	Risque	% de clients à haut risque (sur la base des modèles internes des entités assujetties) % de PPE (dans le temps) : nationaux vs. étrangers
Chaînes	Chaînes	Type d'interaction : % face à face, indirecte (p.ex. en ligne), par des intermédiaires
Méthodes typiques de BC/FT	Exposition aux menaces	Nombre de cas d'infractions sous-jacentes utilisant ce (sous) secteur
	Méthodes BC/FT observées au LU	- Nombre de cas identifiés (p.ex. STRs, condamnations, enquêtes) - Connaissances d'experts luxembourgeois (p.ex. études de cas)
	Méthodes BC/FT sectorielles	- Lignes directrices du GAFI - Études de cas du Groupe Egmont - Autres pays (p.ex. études de cas, ENR)

Utilisé comme un facteur de corroboration

Tableau 38: Tableau de bord des risques inhérents - évaluation des risques individuels

Evaluation du risque par rapport aux critères	Niveaux de risque
1	Très faible
2	Faible
3	Moyen
4	Haut
5	Très élevé

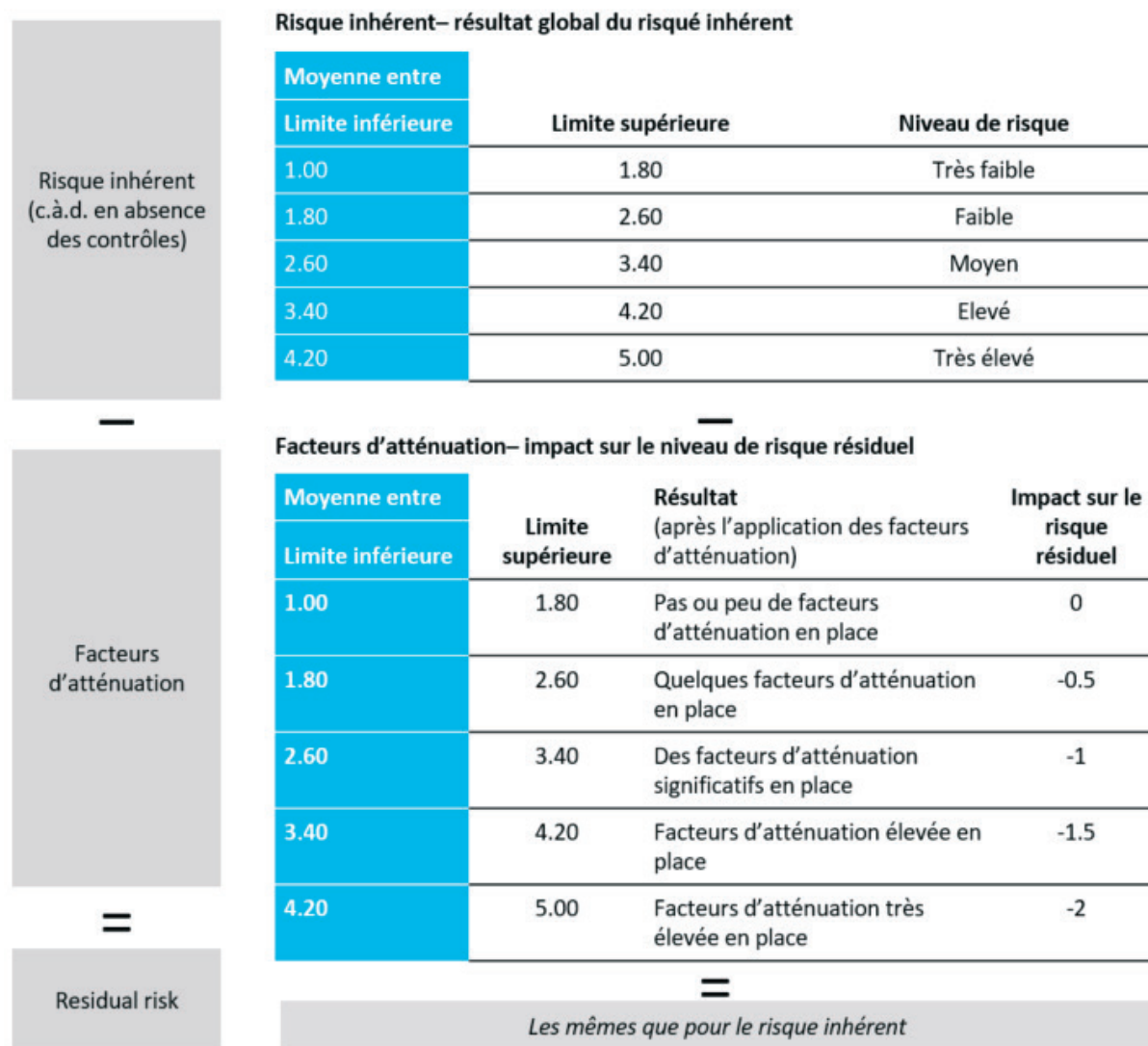
Tableau 39: Tableau de bord du risque inhérent - résultat global du risque inhérent

Moyenne entre		
Limite inférieure	Limite supérieure	Niveaux de risque
1.00	1.80	Très faible
1.80	2.60	Faible
2.60	3.40	Moyen
3.40	4.20	Elevé
4.20	5.00	Très élevé

A.4. Facteurs atténuants et approche du risque résiduel

Tableau 40: Tableau de bord des critères d'impact pour les facteurs atténuants

Dimension	Critères	Informations/données utilisées (exemples)
Contrôles d'accès au marché	Accès au marché	Licences/enregistrements - nombre de demandes reçues, traitées, approuvées, rejetées
	Violations	Nombre de violations liés aux licences/enregistrements identifiées / corrigées
Compréhension des risques BC/FT et des obligations LBC/FT	Compréhension des risques BC/FT et des obligations LBC/FT	- Questionnaires annuels - Évaluations des risques (p.ex. évaluations des risques au niveau des entités et des sous-secteurs) - Formations internes - Publications des superviseurs sur les risques BC/FT dans le secteur.
	Réglementation et information	- Type de superviseur (p.ex. association, ministère, superviseur dédié) - Communication du règlement au secteur (p.ex. circulaires) - Transmission d'informations au secteur privé (p.ex. publications, formations, etc.)
Prévention / Contrôles du secteur privé	Contrôles BC/FT en place	- Approche CDD / KYC, alignée sur le niveau de risque, nombre de clients refusés sur la base de CDD - Approche de surveillance des transactions, alignée sur le niveau de risque, nombre d'alertes générées, traitées et de STRs faites
	Structures de soutien internes	- Politiques, procédures et contrôles formalisés, définissant clairement l'approche LBC/FT basée sur le risque. - Membre de l'organe de direction responsable du respect des obligations LBC/FT
Supervision et exécution	Niveau de supervision	- Nombre et type d'inspections (à distance et sur place) - Procédures de surveillance formalisées et mises à jour
	Application de la loi	- Mesures correctives imposées (c.à.d. nombre de sanctions et autres actions) - Résultats des actions correctives (c.à.d. nombre de déficiences corrigées)
Détection, poursuites et recouvrement des avoirs	STRs/SARs	- Nombre de STRs et SARs faites par sous-secteur et par infraction sous-jacente - Qualité des STRs et SARs faites par sous-secteur et par infraction sous-jacente
	Analyses de la CRF	Nombre d'analyses de la CRF par sous-secteur et par infraction sous-jacente
	Enquêtes / poursuites / condamnations	Nombre d'enquêtes/poursuites/condamnations contre des entités du sous-secteur, par sous-secteur et par infraction sous-jacente
	Saisies / confiscations	Nombre de saisies/confiscations et valeur totale par sous-secteur et par infraction sous-jacente

Schéma 17: Calcul du risque résiduel

A titre d'exemple, un sous-secteur donné « X » pourrait avoir :

- Note de risque inhérent s'élève à 3,8 (la moyenne pour les critères de risque inhérent). Cela correspond à un niveau de risque inhérent « Elevé » ;
- Note des facteurs atténuants : 2,1 (la moyenne pour les critères de risque résiduel). Cela correspond à un résultat de « quelques facteurs d'atténuation en place » et donc à une réduction du risque inhérent de -0,5.
- Note de risque résiduel : $3,8 - 0,5 = 3,3$, ce qui correspond à un résultat de risque résiduel « Moyen ».

Les résultats de ces risques résiduels sont présentés dans la section relative à l'évaluation des risques résiduels ci-dessous.

APPENDIX B. LISTE DES SCHEMAS ET DES TABLEAUX

B.1. Liste des schémas

Figure 1: Localisation et géographie du Luxembourg.....	18
Figure 2: Approche en trois étapes de l'élaboration de l'ENR.....	25
Figure 3: Vue d'ensemble du calcul du risque inhérent et résiduel	28
Figure 4: Différents niveaux de granularité des évaluations de risques.....	29
Figure 5: Approche par tableau de bord pour l'évaluation des menaces.....	33
Figure 6: Aperçu des critères d'évaluation des menaces	34
Figure 7: Approche par tableau de bord pour l'évaluation de la vulnérabilité	35
Figure 8: Approche par tableau de bord pour évaluer l'impact des facteurs atténuants	37
Figure 9: Cadre des facteurs d'atténuation	38
Figure 10: Dimensions utilisées pour évaluer l'impact des facteurs atténuants.....	40
Figure 11: Calcul du risque résiduel.....	42
Figure 12: Nombre d'attaques terroristes et d'arrestations liées au terrorisme dans l'UE, 2014-2018.	83
Figure 13: attaques terroristes et arrestations par État membre de l'UE en 2018.	84
Schéma 14: Cadre des facteurs atténuants.....	162
Schéma 15: Cadre des facteurs atténuants	163
Schéma 16: CRF - Répartition des déclarations de soupçons (STR) reçues - 2014-2019	168
Schéma 17: Calcul du risque résiduel	195

B.2. Liste des tableaux

Tableau 1: Évaluation des menaces de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (au niveau de l'infraction primaire)	6
Tableau 2: Évaluation des risques inhérents (au niveau sectoriel)	9
Tableau 3: Évaluation des risques inhérents et résiduels (au niveau sectoriel)	14
Tableau 4: Croissance du PIB réel de l'UE28 et du Luxembourg (variation par rapport à l'année de base), 2008 - 2019	19
Tableau 56: Évolution de la composition de l'économie luxembourgeoise (valeur ajoutée brute par industrie), 1995-2017	21
Tableau 7: Méthodologie - Définitions clés	24
Tableau 8: organismes et comités luxembourgeois impliqués dans l'élaboration de l'ENR	26
Tableau 9: Risque inhérent - Résumé des menaces	49
Tableau 10: Carte de l'exposition nationale aux menaces du BC	50
Tableau 11: Aperçu de l'évaluation de la menace de tous les infractions étrangères	60
Tableau 12: Aperçu des niveaux de menace, justification des principales infractions nationales	64
Tableau 13: Données clés utilisées pour l'évaluation du niveau de menace intérieure par infraction primaire, 2017-2019.....	66
Tableau 14: Vulnérabilités inhérentes - par secteur.....	88
Tableau 15: Vulnérabilités inhérentes - par sous-secteur	89
Tableau 16: Professions juridiques, professionnels de la comptabilité, professionnels de l'audit et conseillers fiscaux au Luxembourg et leur superviseur respectif aux fins de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme	116
Tableau 17: Aperçu du paysage des professionnels de l'audit au Luxembourg.....	117
Tableau 18: Répartition des entités sous surveillance de l'OEC par taille (au 31 décembre 2018).	119
Tableau 19: Fourchette de revenus des entités sous surveillance de l'OEC (au 31 décembre 2018).	119
Tableau 20: Activités réalisées par les personnes morales / professionnels indépendants de l'OEC et pourcentage du revenu total provenant de cette activité (activités du PSSF en vert)	120
Tableau 21: Personnes morales et constructions juridiques. Évaluation du risque inhérent (au niveau du sous-secteur).....	135
Tableau 22: Taxonomie des personnes morales au Luxembourg	136
Tableau 23: Ventilation des personnes morales existantes inscrites au RCS, 2017-2020.....	136
Tableau 24: Répartition sectorielle des personnes morales 30.06.2020 (enregistrées au RCS)	138
Tableau 25: Correspondance entre les services de PSSF décrits dans la loi LBC/FT de 2004 et les lignes directrices du GAFI sur les PSSF.....	145
Tableau 26: Professionnels autorisés à exercer toute activité de PSSF au Luxembourg	146
Tableau 27: PSSF - Aperçu des professions exerçant des activités de PSSF au 31 décembre 2019	148
Tableau 28: Aperçu des facteurs de risque inhérents aux activités du PSSF par dimension d'évaluation	151
Tableau 29: Émission annuelle nette de billets en euros au Luxembourg (LU) et dans les autres pays de la zone euro	156
Tableau 30: Déclarations d'argent liquide aux frontières (concernant les devises et les instruments négociables au porteur) 2015-2019, y compris le transport de fonds intra-UE et extra-UE	157
Tableau 31: Personnes ayant fait l'objet d'une enquête ou de poursuites et condamnées pour blanchiment de capitaux ou financement du terrorisme (2015-2019)	169
Tableau 32: Résumé des saisies liées au BC/FT, 2017-2019 (millions d'euros).	170

Tableau 33: Évaluation du risque résiduel (au niveau sectoriel)	185
Tableau 34: Secteurs et sous-secteurs analysés dans l'évaluation des vulnérabilités	188
Tableau 35: Infractions primaires analysées dans l'évaluation des menaces	190
Tableau 36: Tableau de bord des critères pour les menaces	191
Tableau 37: Tableau de bord des critères d'évaluation des vulnérabilités sectorielles	192
Tableau 38: Tableau de bord des risques inhérents - évaluation des risques individuels.....	193
Tableau 39: Tableau de bord du risque inhérent - résultat global du risque inhérent	193
Tableau 40: Tableau de bord des critères d'impact pour les facteurs atténuants	194

B.3. Liste des études de cas

Étude de cas 1: <i>Phishing</i> au Luxembourg utilisant le nom de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS)	45
Étude de cas 2: Opération INTERPOL Pangea - Des criminels profitent de la forte demande de produits d'hygiène suscitée par la crise du COVID-19	46
Étude de cas 3: transactions frauduleuses au moyen de fausses adresses électroniques	54
Étude de cas 4: fourniture de comptes de tiers, banque privée et fraude fiscale	55
Étude de cas 5: Doutes sur les raisons économiques d'un prêt	56
Étude de cas 6: Corruption et détournement de fonds publics	56
Étude de cas 7: transactions suspectes et corruption	57
Étude de cas 8: transactions suspectes impliquant la succursale estonienne de la Danske Bank A/S.....	58
Étude de cas 9: escroquerie à l'investissement pour convaincre des clients de la banque privée d'investir dans des systèmes illicites	69
Étude de cas 10: Banque privée et financement du terrorisme (cas non luxembourgeois)	95
Étude de cas 11: placements collectifs et blanchiment de capitaux	99
Etude de cas 12: Etude de cas luxembourgeoise sur l'assurance vie	109
Etude de cas 13: Etude de cas luxembourgeoise sur l'assurance vie	110
Étude de cas 14: irrégularités financières, faux et usage de faux commis par l'une des sociétés dans lesquelles un fonds d'investissement spécialisé (FIS) avait investi	118
Étude de cas 15: Nomination d'un mafioso présumé comme administrateur gérant d'une société privée à responsabilité limitée (SARL) malgré ses antécédents judiciaires (2019)	122
Étude de cas 16: détournement financier potentiel (2019)	123
Étude de cas 17: Dissimulation d'actifs dans des sociétés néerlandaises et luxembourgeoises par le biais d'opérations complexes et de <i>trusts</i> multiples.	134
Étude de cas 18: fraude fiscale impliquant un compte numéroté au Luxembourg au nom d'une fondation	135
Étude de cas 19: Utilisation de services d'administrateurs et d'actionnaires nommés pour dissimuler l'identité de l'organisation.	144
Étude de cas 20: abus de services de montage et de structures juridiques complexes pour la création de réseaux d'entreprises à des fins de blanchiment de capitaux.	144

APPENDIX C. DEFINITIONS ET GLOSSAIRE

C.1. Glossaire des lois

Veillez noter que la plupart des lois figurant dans le tableau ci-dessous ont été modifiées / amendées par des lois supplémentaires. Ce document fait toujours référence aux lois telles que modifiées par les lois suivantes, jusqu'au 30/06/2020. L'abréviation utilisée sous 'terme' est celle utilisée dans l'ENR pour faire référence à cette loi.

Terme	Définition
Loi de 1915 sur les sociétés commerciales	Loi du 10 août 1915 sur les sociétés commerciales
Loi de 1928 sur les OBNLss	Loi du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif
Loi générale sur les impôts de 1931	Abgabenordnung vom 22. Mai 1931 (Loi générale des impôts du 22 mai 1931)
Loi de 1948 sur les droits d'enregistrement et de succession	Loi du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession
Loi de 1965 sur le traité Benelux	Loi du 26 février 1965 portant approbation: 1. du Traité d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas; 2. du Protocole concernant la responsabilité civile pour les agents en mission sur le territoire d'une autre Partie, signés à Bruxelles, le 27 juin 1962
Loi de 1967 sur l'impôt sur le revenu	Loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu
Loi de 1973 sur le trafic de stupéfiants	Loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie
Loi de 1976 sur la Convention de Strasbourg	Loi du 21 juillet 1976 portant approbation de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, signée à Strasbourg, le 20 avril 1959
Loi de 1976 sur le notariat	Loi du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat
Loi de 1977 sur les jeux de hasard	Loi du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives
Loi de 1979 sur la TVA	Loi du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée
RGD de 1979 sur les jeux de hasard	Règlement grand-ducal du 12 février 1979 pris en exécution des articles 6 et 12 de la loi du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives
Loi de 1980 sur l'organisation judiciaire	Loi du 7 mars 1980 sur l'organisation du judiciaire
RGD de 1987 sur les paris sportifs	Règlement grand-ducal du 7 septembre 1987 concernant les paris relatifs aux épreuves sportives
Loi de 1990 sur les huissiers de justice	Loi du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice
Loi de 1991 sur la profession d'avocats	Loi du 10 août 1991 sur la profession d'avocat
Loi de 1991 sur le secteur des assurances	Loi du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances
Loi de 1992 sur la Convention de Vienne	Loi du 17 mars 1992 portant 1. approbation de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne, le 20 décembre 1988; 2. modifiant et complétant la loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie;

Terme	Définition
	3. modifiant et complétant certaines dispositions du Code d'instruction criminelle
Loi de 1993 sur le secteur financier ⁶⁰⁴	Loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier
Loi de 1993 sur l'ADA	Loi du 27 juillet 1993 portant organisation de l'administration des douanes et accises
Loi de 1998 sur la CSSF	Loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier
Loi de 1999 sur la PGD	Loi du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducale et d'une inspection générale de la police
Loi de 1999 sur la domiciliation	Loi du 31 mai 1999 régissant la domiciliation des sociétés
Loi de 1999 sur les experts-comptables	Loi du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable
Loi de 2000 sur l'entraide judiciaire	Loi du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale
Loi de 2001 sur la Convention de Strasbourg	Loi du 14 juin 2001 portant 1. approbation de la convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, faite à Strasbourg, le 8 novembre 1990; 2. modification de certaines dispositions du Code pénal. 3. modification de la loi du 17 mars 1992 1. portant approbation de la Convention des Nations-Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne, le 20 décembre 1988; 2. modifiant et complétant la loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie; 3. modifiant et complétant certaines dispositions du code d'instruction criminelle
Loi de 2011 sur l'extradition	Loi du 20 juin 2001 sur l'extradition
Loi de 2002 sur la protection des données	Loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel
Loi de 2002 sur le RCS	Loi du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et modifiant certaines autres dispositions légales
Loi de 2003 sur les fiducies et trusts	Loi du 27 juillet 2003 - portant approbation de la Convention de La Haye du 1er juillet 1985 relative à la loi applicable au <i>trust</i> et à sa reconnaissance; - portant nouvelle réglementation des contrats fiduciaires, et - modifiant la loi du 25 septembre 1905 sur la transcription des droits réels immobiliers
Loi de 2003 sur le terrorisme	Loi du 12 août 2003 portant 1) répression du terrorisme et de son financement 2) approbation de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, ouverte à la signature à New York en date du 10 janvier 2000
Loi de 2004 sur la LBC/FT	Loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme
Loi de 2004 sur le MAE ⁶⁰⁵	Loi du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne
Loi de 2004 sur la titrisation	Loi du 22 mars 2004 relative à la titrisation
Loi de 2004 sur les SICAR	Loi du 15 juin 2004 relative à la Société d'investissement en capital à risque (SICAR)
Loi de 2005 sur les fonds de pension	Loi du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de société d'épargne-pension à capital variable (sepcav) et d'association d'épargne-pension (assep)
Loi de 2007 sur le FIS	Loi du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés

⁶⁰⁴ L'abréviation « LSF » est également utilisé.

⁶⁰⁵ MAE : Mandat d'arrêt européen.

Terme	Définition
Loi de 2008 sur la coopération des autorités fiscales	Loi du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises
Loi de 2009 sur la Loterie Nationale	Loi du 22 mai 2009 relative à l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte et à la Loterie Nationale
Loi de 2009 sur les bases de données	Loi du 5 juin 2009 relative à l'accès des autorités judiciaires, de la Police et de l'Inspection générale de la Police à certains traitements de données à caractère personnel mis en œuvre par des personnes morales de droit public
Loi de 2009 sur les services de paiement	Loi du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement, à l'activité d'établissement de monnaie électronique et au caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et les systèmes de règlement des opérations sur titres
Loi de 2010 sur l'échange d'informations fiscales	Loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure applicable en matière d'échange de renseignements sur demande
Loi de 2010 sur la LBC/FT	Loi du 27 octobre 2010 portant renforcement du cadre légal en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme; portant organisation des contrôles du transport physique de l'argent liquide entrant au, transitant par ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg; relative à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme
Loi de 2010 sur le contrôle de l'argent liquide	Loi du 27 octobre 2010 portant organisation des contrôles du transport physique de l'argent liquide entrant au, transitant par le ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg
Loi de 2010 sur l'entraide judiciaire	Loi du 27 octobre 2010 portant 1. approbation de la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne 2. approbation du Protocole du 16 octobre 2001 à la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne 3. modification de certaines dispositions du Code d'instruction criminelle et de la loi du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale
Loi de 2010 sur les OPC	Loi du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif
Loi de 2011 sur la corruption	Loi du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption
Loi de 2012 sur l'activité de <i>Family Office</i>	Loi du 21 décembre 2012 relative à l'activité de Family Office et portant modification de: - la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, - la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.
Loi de 2012 sur le terrorisme	Loi du 26 décembre 2012 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme, signée à Varsovie, le 16 mai 2005, et modifiant - le Code pénal; - le Code d'instruction criminelle; - la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne; - la loi modifiée du 11 avril 1985 portant approbation de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, ouverte à la signature à Vienne et à New York en date du 3 mars 1980; et - la loi modifiée du 14 avril 1992 instituant un code disciplinaire et pénal pour la marine.
Loi de 2013 sur les GFIA	Loi du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs
Loi fiscale de 2013	Loi du 29 mars 2013 portant transposition de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE
Loi PSA de 2013	Loi du 12 juillet 2013 portant modification de: - la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances; - la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme

Terme	Définition
Loi de 2015 sur les opérateurs de zones franches	Loi du 24 juillet 2015 modifiant: - la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée; - la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques; - la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme
Loi fiscale de 2015	Loi du 24 juillet 2015 portant approbation 1. de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales à l'échelle internationale et relatif aux dispositions des Etats-Unis d'Amérique concernant l'échange d'informations communément appelées le «Foreign Account Tax Compliance Act», y compris ses deux annexes ainsi que le «Memorandum of Understanding» y relatif, signés à Luxembourg le 28 mars 2014 2. de l'échange de notes y relatives, signées les 31 mars et 1er avril 2015
Loi de 2015 sur le secteur des assurances	Loi du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances
Loi CRS de 2015	Loi du 18 décembre 2015 concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale
Loi de 2016 sur la profession de l'audit	Loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit portant: - transposition de la directive 2014/56/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2006/43/CE concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés; - mise en oeuvre du règlement (UE) n° 537/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux exigences spécifiques applicables au contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public et abrogeant la décision 2005/909/CE de la Commission; - modification de la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep; - modification de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales; - abrogation de la loi modifiée du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit.
Loi SRE de 2016	Loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État
Loi fiscale de 2016	Loi du 23 décembre 2016 portant transposition de la directive (UE) 2016/881 du Conseil du 25 mai 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal et concernant les règles de déclaration pays par pays pour les groupes d'entreprises multinationales
Loi sur la réforme fiscale de 2017	Loi du 23 décembre 2016 portant mise en oeuvre de la réforme fiscale 2017
3 ^{ème} Directive LBC/FT	Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme
4 ^{ème} Directive LBC/FT	Directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission
Code de procédure pénale (ou CPP)	Code de procédure pénale
Code pénal	Code pénal
Loi LBC/FT de 2018	Loi du 13 février 2018 portant 1. transposition des dispositions ayant trait aux obligations professionnelles et aux pouvoirs des autorités de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du

Terme	Définition
	Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission ; 2. mise en œuvre du règlement (UE) 2015/847 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et abrogeant le règlement (CE) n° 1781/2006 ; 3. modification de : a) la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ; b) la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ; c) la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ; d) la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ; e) la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; f) la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ; g) la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable ; h) la loi du 21 décembre 2012 relative à l'activité de Family Office ; i) la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ; j) la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit
Loi de 2018 sur l'échange d'informations en matière policière	Loi du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière
Loi de 2018 sur la réforme de la PGD	Loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale
Loi de 2018 sur les services de paiement	Loi du 20 juillet 2018 portant : 1° transposition de la directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 2002/65/CE, 2009/110/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010, et abrogeant la directive 2007/64/CE ; et 2° modification de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement
Loi de 2018 sur les informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux	Loi du 1er août 2018 portant transposition de la directive (UE) 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux
Loi de 2018 sur la confiscation des biens	Loi du 1er août 2018 portant modification 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale ; 3° du Nouveau Code de procédure civile ; 4° de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne ; 5° de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie ; 6° de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; 7° de la loi modifiée du 17 mars 1992 portant 1. approbation de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne, le 20 décembre 1988 ; 2. modifiant et complétant la loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie ; 3. modifiant et complétant certaines dispositions du Code d'instruction criminelle ; 8° de la loi modifiée du 14 juin 2001 portant 1. approbation de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépiage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, faite à Strasbourg, le 8 novembre 1990 ; 2. modification de certaines dispositions du Code pénal ; 3. modification de la loi du 17 mars 1992 1. portant approbation de la Convention des Nations-Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne, le 20 décembre 1988 ; 2. modifiant et complétant la loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la

Terme	Définition
	toxicomanie ; 3. modifiant et complétant certaines dispositions du Code d'instruction criminelle, en vue d'adapter le régime de confiscation
Loi de 2018 sur la protection des données en matière pénale	Loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale
Loi DEE de 2018	Loi du 1er août 2018 portant 1° transposition de la directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale ; 2° modification du Code de procédure pénale ; 3° modification de la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale
Loi de 2018 sur l'organisation de l'AED	Loi du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA
Loi de 2018 sur la CRF	Loi du 10 août 2018 modifiant : 1° le Code de procédure pénale ; 2° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 3° la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ; 4° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État afin de porter organisation de la Cellule de renseignement financier (CRF).
Loi de 2018 sur les informations à obtenir et à conserver par les fiduciaires	Loi du 10 août 2018 relative aux informations à obtenir et à conserver par les fiduciaires et portant transposition de l'article 31 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission
Loi de 2018 sur la distribution d'assurances	Loi du 10 août 2018 portant transposition de la directive (UE) 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances et modifiant la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances
Loi RBE de 2019	Loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs
Loi de 2019 sur la sécurité des réseaux et des systèmes d'information	Loi du 28 mai 2019 portant transposition de la directive (UE) 2016/1148 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et des systèmes d'information dans l'Union européenne
Loi de 2020 sur le terrorisme	Loi du 3 mars 2020 modifiant : 1° le Code pénal ; 2° le Code de procédure pénale, aux fins de transposition de la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil
Loi LBC/FT de 2020	Loi du 25 mars 2020 portant modification de : 1° la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ; 2° la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ; 3° la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ; 4° la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; 5° la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable ; 6° la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit, en vue de la transposition de certaines dispositions de la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de

Terme	Définition
	capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE
Loi de 2020 sur le registre des comptes bancaires	Loi du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes de paiement et des comptes bancaires identifiés par un numéro IBAN et des coffres-forts tenus par des établissements de crédit au Luxembourg
Loi de 2020 sur le registre des fiducies et <i>trusts</i>	Loi du 10 juillet 2020 portant transposition de l'article 31 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission, tel que modifié par la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE.

C.2. Glossaire des termes clés et des définitions

Terme	Définition
ABBL	Association des Banques et Banquiers Luxembourg
ABR	Approche basée sur les risques
ACD	Administration des Contributions Directes
ADA	Administration des Douanes et Accises
AED	Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA
ALCO	Association Luxembourgeoise des <i>Compliance Officers</i>
ALFI	Association luxembourgeoise des fonds d'investissement
ASBL	Associations sans but lucratif
AsG	Actifs sous gestion
Autorités chargées des poursuites	« Parquet d'arrondissement » ou « Parquet général ».
Autorités de contrôle	CSSF, CAA, AED, tels que définis dans la loi LBC/FT de 2004, Art. 1 (16)
Auto-saisine	Acte d'une autorité sans demande formelle d'une autre partie (c'est-à-dire <i>sua sponte</i>). Dans le contexte de ce document : décision d'un magistrat d'ouvrir une enquête de son propre chef.
AV	Actifs virtuels
BC/FT	Blanchiment de capitaux et financement du terrorisme
BCE	Banque centrale européenne
BCL	Banque Centrale du Luxembourg
BE	Bénéficiaire effectif
BRA	Bureau de recouvrement des avoirs
CAA	Commissariat aux Assurances
CDD	Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle
CdH	Chambre des Huissiers de justice (Organisme d'autorégulation des huissiers de justice du Luxembourg)
CdN	Chambre des Notaires (Organisme d'autorégulation des notaires du Luxembourg)
CEIOPS	<i>Committee of Insurance and Occupational Pensions Regulators</i>
CFT	Lutte contre le financement du terrorisme

Charte du Groupe Egmont	Charte des cellules de renseignement financier du Groupe Egmont, telle qu'approuvée par les responsables des cellules de renseignement financier du Groupe Egmont en juillet 2013.
CI	Cabinet d'instruction près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg et cabinet d'instruction près le tribunal d'arrondissement de Diekirch
CNUE	Conseil des Notariats de l'Union européenne
Comité de suivi	Comité de Suivi des Sanctions Financières Internationales
CPBFT	Comité de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme
CRF	Cellule de Renseignement Financier du Luxembourg
CRI	Commission Rogatoire Internationale
CRS	<i>Common Reporting Standard</i>
CSP	Contrôle sur place (CSSF)
CSSF	Commission de Surveillance du Secteur Financier - le superviseur du secteur financier du Luxembourg
DEE	Décision d'enquête européenne
DEJ	Demande d'entraide judiciaire (parfois appelée Décision d'enquête européenne (DDE) ou Commission Rogatoire Internationale (CRI))
EAI	Échange automatique d'informations
EEE	Espace économique européen
EPNFD	Entreprise ou profession non financière désignée
ETP	Équivalent temps plein
FIA	Fonds d'investissement alternatif
FT	Financement du terrorisme
GAFI	Groupe d'action financière
GFIA	Gestionnaire de fonds d'investissement alternatif
Groupe Egmont	Réseau informel de 151 CRF pour la stimulation de la coopération internationale
GT	Groupes de travail
IDE	Investissement direct étranger
IRE	Institut des Réviseurs d'Entreprises - organisme d'autorégulation des réviseurs (agréés) du Luxembourg
JUR CC	Service juridique spécialisé en matière de LBC/FT de la CSSF et équipe centrale LBC/FT (y compris équipe de coordination)
LBC	Lutte contre le blanchiment de capitaux
LBC/FT	Lutte contre le blanchiment de capitaux/financement du terrorisme
LBR	Luxembourg Business Register, Gestionnaire du registre du commerce et des sociétés et du Registre des bénéficiaires effectifs du Luxembourg
Les magistrats de la CRF	Les magistrats à la tête de la CRF
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
Magistrats	Magistrats, c'est-à-dire, selon la loi luxembourgeoise sur l'organisation judiciaire, soit des juges d'instruction, soit des procureurs
Marchands de biens	Les personnes physiques ou morales qui font le commerce de biens, uniquement dans la mesure où les paiements sont effectués en espèces pour un montant égal ou supérieur à 10 000 euros, chaque fois qu'une transaction est exécutée en une seule opération ou en plusieurs opérations qui semblent liées (Loi LBC/FT 2010)
MinEtat	Ministère d'État
MinFin	Ministère des Finances
MinJus	Ministère de la Justice
Mrd	Milliards

MSU	Mécanisme de surveillance unique
MVTS	Services de transfert de fonds et de valeurs (parfois également appelés « Money service businesses », MBS)
Nouvelle notice	Nouvel avis dans le système de gestion des affaires des autorités de poursuite (le JUCHA) sur la base des renseignements reçus (par exemple de la CRF ou de la police).
NPO	Organisation sans but lucratif, se référant aux ASBL
OAD	Ordre des Avocats de Diekirch (organisme d'autorégulation des avocats de Diekirch)
OAL	Ordre des Avocats de Luxembourg (organisme d'autorégulation des avocats de Luxembourg)
OAR	Organismes d'autorégulation
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OEC	Ordre des Experts Comptables (Organisme d'autorégulation des experts-comptables du Luxembourg)
OEDT	Observatoire européen des drogues et des toxicomanies
ONGD	Organisation non gouvernementale, se référant aux ASBL accréditées par le MAEE en tant qu'ONGD.
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
Opérateurs en zone franche	Opérateurs en zone franche autorisés à exercer leur activité en vertu d'une autorisation de l'ADA dans la zone franche de type 1 de contrôle communautaire située dans la commune de Niederanven Section B Senningen appelée Parishaff L-2315 Senningerberg (Hoehenhof)
PA	Protocole d'accord
PANC	Procédure administrative non contentieuse
Parquet d'arrondissement Diekirch ou Luxembourg	Parquets au niveau de l'arrondissement (Luxembourg et Diekirch)
PG	Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg
PIB	Produit intérieur brut
PJ	Police Judiciaire
PME	Petites et moyennes entreprises
PPE	Personne politiquement exposée
Professionnels	Les professionnels entrant dans le champ d'application de la loi LBC/FT de 2004 tel que défini à l'article 2 et soumis aux obligations professionnelles décrites aux articles 3 à 8.
PSA	Professionnels du secteur des assurances
PSAV	Prestataires de services d'actifs virtuels
PSF	Professionnels du secteur financier - professionnels tels que définis dans la loi CSSF de 1998
PSSF	Prestataire de services aux sociétés et fiducies
RBAC	Comité de l'approche basée sur les risques de la CSSF
RBE	Registre des bénéficiaires effectifs
RCS	Registre du Commerce et des Sociétés
RCSNU	Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies
Réviseurs d'Entreprises, Réviseurs d'entreprises agréés, Cabinets de révision et cabinets de révision agréés	Réviseurs d'Entreprises, Réviseurs d'entreprises agréés, Cabinets de révision et cabinets de révision agréés tels que définis dans la loi sur la profession d'audit de 2016.
RGD	Règlement grand-ducal
SAF	Service Anti-Fraude de l'AED

SAR	Rapport d'activité suspecte
SARe	SAR lié au commerce électronique
Service statistique du Parquet Général	Service statistique des autorités de poursuite pénale
SICAR	Société d'investissement en capital à risque
SICAV	Société d'investissement à capital variable
SNRA	Évaluation supranationale des risques (UE)
SPJ	Service de police judiciaire
SRE	Service de Renseignement de l'Etat
STATEC	Institut national de la statistique et des études économiques du Luxembourg
STR	Rapport de transaction suspecte
STRe	STR liés au commerce électronique
STRs	Tous les types de rapports, à savoir STR, SAR, STRe, SARe, TFTR, TFAR.
Superviseurs LBC/FT	Autorités de contrôle (y compris CSSF, CAA, AED) et OAR
TFAR	Rapport sur les activités de financement du terrorisme
TFTR	Rapport sur les transactions de financement du terrorisme
UBE	Bénéficiaire effectif ultime
UE	Union européenne

