

Publication du 4ème rapport d'évaluation mutuelle du Luxembourg par le GAFI

Le Groupe d'action financière (GAFI) a publié le 27 septembre 2023 le rapport d'évaluation mutuelle du Luxembourg dans le cadre du 4^{ème} cycle d'évaluations mutuelles.

Le Luxembourg obtient un très bon résultat d'ensemble, et se situe parmi les pays les mieux évalués. Le GAFI reconnaît la qualité du dispositif luxembourgeois en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT). Dans son rapport, le GAFI émet un certain nombre de recommandations afin d'améliorer l'efficacité du dispositif global.

Le précédent rapport d'évaluation sur le Luxembourg remontait à 2010. Le nouveau rapport reflète les progrès considérables réalisés par le Luxembourg depuis lors, qui reposent sur une volonté politique claire d'améliorer son dispositif de LBC/FT et sur un fort engagement des autorités concernées.

Qu'est-ce que le GAFI ?

Le Groupe d'action financière (GAFI) dirige l'action mondiale de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme (BC/FT) et la prolifération. Créé en 1989 par le G7, le GAFI est un organisme intergouvernemental composé de 39 membres, dont deux sont des organisations régionales (Commission européenne et Conseil de coopération du Golfe), de neuf organismes régionaux associés et d'une vingtaine d'organisations et de pays avec statut d'observateur (comme par exemple, Interpol ou la Banque mondiale). Le Luxembourg est un pays-membre du GAFI depuis 1990.

Les missions du GAFI sont d'étudier les méthodes et techniques de BC/FT, de promouvoir des normes mondiales visant à identifier et atténuer les risques, et d'évaluer l'efficacité des mesures en matière de LBC/FT prises par les Etats.

Définir les normes

Les standards du GAFI sont les normes internationalement approuvées contre le BC/FT. Elles visent à augmenter la transparence et permettent aux pays de prendre des mesures contre l'abus de leur système financier. Les standards du GAFI comprennent :

- Les 40 Recommandations ;
- Leurs notes interprétatives ; et
- Les définitions applicables dans le glossaire.

Evaluer la mise en œuvre des normes du GAFI

Afin de s'assurer de la bonne application des normes du GAFI par les pays membres, ces derniers sont soumis à des évaluations mutuelles (« *mutual evaluations* »). Afin de garantir l'universalité, la qualité et la cohérence de ces évaluations, celles-ci se déroulent selon une méthodologie et un processus bien définis.

Le 4^{ème} cycle d'évaluations mutuelles a débuté en 2014 et se poursuit jusqu'en 2024. L'évaluation mutuelle du Luxembourg est une des dernières évaluations du 4^{ème} cycle. Initialement planifiée pour novembre 2020, la visite sur place a finalement eu lieu en novembre 2022 en raison de la pandémie de COVID-19. La discussion en plénière du rapport était reportée à juin 2023.

Les évaluations du 4^{ème} cycle se composent de deux parties :

- **L'évaluation de la conformité technique** aborde les exigences spécifiques des 40 Recommandations du GAFI, principalement en ce qui concerne le cadre juridique et institutionnel du pays, ainsi que les pouvoirs et les procédures des autorités compétentes. Ces éléments représentent les fondements d'un système de LBC/FT ; et
- **L'évaluation de l'efficacité** vise à évaluer la qualité de la mise en œuvre des 40 Recommandations du GAFI, et à déterminer dans quelle mesure un pays obtient un ensemble défini de 11 résultats immédiats qui sont essentiels à la solidité d'un système de LBC/FT. L'évaluation de l'efficacité mesure donc comment le cadre juridique et institutionnel produit les résultats escomptés.

Rassemblées, les évaluations de la conformité technique et de l'efficacité présentent une analyse intégrée du niveau de conformité du pays aux normes du GAFI et de solidité du système de LBC/FT mis en place, conformément aux exigences des standards du GAFI. Cette analyse est formalisée dans le rapport d'évaluation mutuelle.

En ce qui concerne l'évaluation de la conformité technique, le GAFI utilise les notations suivantes :

Conforme	C	Le dispositif ne présente aucune lacune.
En grande partie conforme	LC	Le dispositif ne présente que des lacunes mineures.
Partiellement conforme	PC	Le dispositif présente des lacunes modérées.
Non-conforme	NC	Le dispositif présente des lacunes majeures.
Non applicable	NA	Une obligation est inapplicable en raison des caractéristiques structurelles, juridiques ou institutionnelles du pays.

En ce qui concerne l'évaluation de l'efficacité, le GAFI utilise les notations suivantes :

Niveau d'efficacité élevé	HE ¹	Le Résultat immédiat est atteint dans une très large mesure. Des améliorations mineures sont requises.
Niveau d'efficacité significatif	SE ²	Le Résultat immédiat est atteint dans une large mesure. Des améliorations modérées sont requises.
Niveau d'efficacité modéré	ME ³	Le Résultat immédiat est atteint dans une certaine mesure. D'importantes améliorations sont requises.
Niveau d'efficacité faible	LE ⁴	Le Résultat immédiat n'est pas atteint ou est atteint dans une mesure insignifiante. Des améliorations fondamentales sont requises.

¹ « High level of effectiveness »

² « Substantial level of effectiveness »

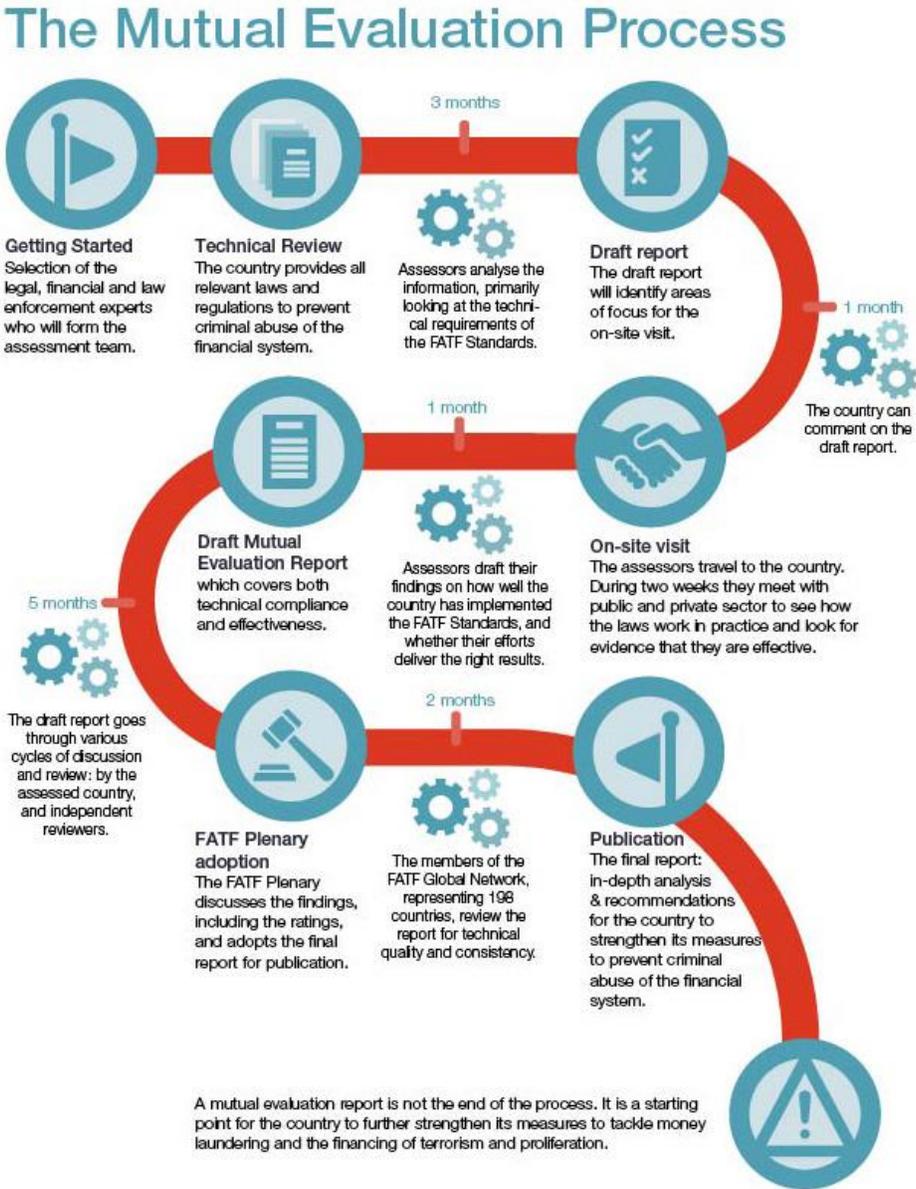
³ « Moderate level of effectiveness »

⁴ « Low level of effectiveness »

Une fois le rapport d'évaluation mutuelle adopté par la plénière du GAFI, tous les pays évalués par le GAFI rentrent dans un processus de suivi. Les pays évalués peuvent faire l'objet soit d'un suivi régulier, soit d'un suivi renforcé. Si le suivi régulier est certes le mécanisme de surveillance par défaut pour tous les Etats, le nombre des pays s'y trouvant actuellement est restreint. Le suivi renforcé est adopté à l'égard des membres présentant des défaillances significatives dans leurs systèmes de LBC/FT, et implique un processus de suivi plus intensif.

Le Luxembourg se trouve dans le processus de suivi régulier. Ainsi, le Luxembourg doit présenter un rapport détaillant les progrès réalisés à la plénière 3 ans après l'adoption du rapport d'évaluation par la plénière.

Le schéma suivant représente les différentes étapes d'une évaluation mutuelle :



Source : GAFI, source : <https://www.fatf-gafi.org/fr/Sujets/Evaluations-mutuelles.html>

Les conclusions du rapport d'évaluation mutuelle du Luxembourg

Le rapport d'évaluation mutuelle du Luxembourg couvre la période du 1^{er} janvier 2017 jusqu'au 18 novembre 2022.

Le GAFI considère que le Luxembourg a atteint un niveau de conformité technique élevé et que son régime de LBC/FT donne de bons résultats.

En ce qui concerne la conformité technique, le Luxembourg est évalué avec la notation la plus élevée (c'est-à-dire « conforme ») pour 28 des 40 Recommandations. Pour 11 des 40 Recommandations, le Luxembourg est évalué « en grande partie conforme », ce qui porte à 39 sur 40 le score de conformité technique.

L'efficacité du dispositif luxembourgeois a été évaluée comme « significative » pour quatre des onze Résultats immédiats, avec un niveau d'efficacité « modéré » pour les Résultats immédiats restants.

Dans son rapport d'évaluation mutuelle, le GAFI souligne :

- La bonne compréhension des risques de BC auxquels le Luxembourg est exposé compte tenu de l'importance et du caractère international de son centre financier. Le GAFI reconnaît comme l'un des points forts du dispositif les bons mécanismes de coordination et de coopération nationale, tant sur le plan législatif que sur le plan opérationnel.
- Le rôle clé joué par la Cellule de renseignement financier dans la production et la diffusion d'un vaste nombre de renseignements financiers. Ces rapports sont de haute qualité et largement utilisés par les autorités pour répondre à leurs besoins opérationnels.
- Le régime de surveillance BC/FT du Luxembourg de plus en plus mature depuis ces dernières années, avec des superviseurs dont les pouvoirs de surveillance et de sanctions ont été étendus, l'automatisation de leurs outils et de leurs procédures, leurs ressources humaines en croissance, et combinant à la fois surveillance off-site et contrôles sur place.
- L'approche de surveillance BC/FT intégrale, basée sur les risques et multidimensionnelle, de la CSSF.
- La proactivité lors des enquêtes menées en matière de terrorisme et de FT ainsi que l'excellente coopération internationale avec leurs homologues des pays voisins qui ont permis de conclure des enquêtes chez ces derniers.
- La solide compréhension des risques de BC par les institutions financières, une bonne connaissance de leurs obligations et la mise en œuvre de mesures d'atténuation appropriées.
- Les efforts réalisés par le Luxembourg en matière de transparence des personnes morales et des constructions juridiques. Les registres de bénéficiaires effectifs et des fiducies et *trusts* se trouvent au centre de l'approche multidimensionnelle adoptée par les autorités. Celle-ci leur permet d'obtenir, en temps utile, des informations exactes et à jour sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales et constructions juridiques.
- La bonne qualité et le caractère constructif de la coopération internationale.

Afin d'améliorer plus encore l'efficacité du dispositif, le GAFI formule en particulier les recommandations suivantes :

- Renforcer les moyens du Bureau de recouvrement des avoirs, du Bureau de gestion des avoirs et du Cabinet des juges d'instruction afin qu'ils puissent mieux s'acquitter de leurs mandats en matière

d'enquêtes sur les avoirs, d'enquêtes sur les avoirs après condamnation, de gestion des avoirs et de coopération internationale.

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

Pour en savoir plus :

- Le rapport d'évaluation mutuelle du Luxembourg par le GAFI : <https://www.fatf-gafi.org/en/countries/detail/Luxembourg.html>
- La méthodologie d'évaluation de la conformité technique aux Recommandations du GAFI et de l'efficacité des systèmes de LBC/FT : [en français](#) et [en anglais](#)
- Les procédures pour 4^{ème} cycle d'évaluations mutuelles : [en français](#) et [en anglais](#)