

# PARQUET GENERAL

CITE JUDICIAIRE

Monsieur Luc FRIEDEN  
Formateur du gouvernement

**Concerne :** réflexions suite au rapport GAFI

Monsieur le Formateur du gouvernement,

Je me permets de vous transmettre en annexe une copie de mon courrier adressé en date de ce jour à Madame la Ministre de la Justice reprenant les réflexions du parquet de Luxembourg suite au rapport d'évaluation par le GAFI faisant état d'actions urgentes à mettre en œuvre jusqu'au rapport de suivi prévu pour 2026.

Veillez agréer, Monsieur le Formateur du gouvernement, l'expression de ma haute considération.

Martine SOLOVIEFF  
Procureur général d'Etat



PARQUET  
DU  
TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT  
DE LUXEMBOURG  
-----

Madame le Procureur général d'Etat

Nos réf. : Actions urgentes nécessaires suite au rapport d'évaluation du GAFI

Prière d'indiquer cette notice dans tout courrier

Vos réf. :

Madame le Procureur général d'Etat,

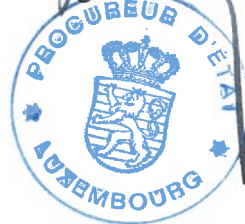
Je vous prie de trouver en annexe mon courrier de ce jour ainsi qu'une note afférente de Monsieur le Procureur d'Etat adjoint Jean-François BOULOT au sujet des actions urgentes nécessaires suite au rapport d'évaluation par le GAFI, présenté à la Chambre des députés en date du 27 septembre 2023.

Je vous saurais gré de bien vouloir continuer ces documents de toute urgence avec votre haut appui à Madame la Ministre de la Justice ainsi qu'à Monsieur le Formateur du gouvernement à mettre en place suite aux élections législatives du 8 octobre 2023, à telles fins que de droit, et notamment aux fins d'une entrevue urgente et de mise en application des mesures sollicitées.

Profond respect !

Le Procureur d'Etat,

Georges OSWALD



Grand-Duché de Luxembourg

---

PARQUET  
DU  
TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT  
DE  
LUXEMBOURG

---

Madame le Ministre de la Justice,

Madame, Monsieur,

Lors de la présentation à la Chambre des députés du rapport d'évaluation mutuelle du Grand-Duché de Luxembourg par le GAFI en date du 27 septembre 2023 (ci-après «le MER<sup>1</sup> »), Madame le Ministre de la Justice a attiré l'attention sur la nécessité des efforts à fournir par le pays en mentionnant à juste titre que « *nom GAFI ass virum GAFI* ».

En effet, le Luxembourg qui se trouve, en raison du résultat de l'évaluation, en procédure de suivi régulier, devra rendre un rapport de suivi en 2026 et sera à nouveau évalué en 2028 (sauf contretemps) avec une période d'observation remontant à 5 ans, donc en 2023.

L'accent sera de nouveau mis sur l'efficacité et spécialement sur les aspects qui nécessitent d'importantes améliorations soit spécifiquement les IO<sup>2</sup>7 (enquêtes, poursuites et sanctions pénales) et IO8 (saisies et confiscations).

Il ne fait aucun doute que si le statu quo est maintenu ou si seulement des améliorations minimales sont apportées dans ce court délai, le Grand-Duché de Luxembourg sera placé sur la liste grise du GAFI avec ce que cela comporte comme impact en terme de perte du triple A, pour la pérennité de la place financière et pour la stabilité des finances publiques et de l'économie dans son ensemble.

---

<sup>1</sup> Mutual Evaluation Report

<sup>2</sup> Immediate Outcome

Une entrevue informelle en date du 09 octobre 2023, réunissant les responsables de la CSSF, du département économique et financier du Service de police judiciaire, du Cabinet d’instruction de Luxembourg et du Parquet de Luxembourg a confirmé que les acteurs qui ont une connaissance intime du processus d’évaluation GAFI sont d’accord sur ce risque.

Le Grand-Duché de Luxembourg devra prouver en 2026, sinon en 2028, qu’il s’est donné les moyens de ses ambitions et démontrer résultats à l’appui qu’il est à même de réprimer sévèrement la criminalité à laquelle il est confronté en tant que grande place financière.

Pour ce faire, deux actions prioritaires ont été suggérées par le MER :

La première des « priority actions » recommandée par le MER consiste à « **substantially strengthen the detection, investigation, and prosecution of parallel ML<sup>3</sup> investigations related to all higher risk predicate offences to ensure a better alignment of investigations and prosecutions with Luxembourg’s risk profile** »<sup>4</sup>.

La sixième priority action recommande ce qui suit: “**Ensure that penalties and remedial measures are proportionate and dissuasive and applied in a timely and effective manner to ensure a positive effect on compliance by FIs, DNFBPs and VASP<sup>5</sup>s**”

En annexe de ce courrier est jointe une note post MER qui, sans prétendre d’être exhaustive, décrit en détail les éléments du MER pertinents tout en dégageant certaines solutions qui sont reprises dans le tableau ci-dessous.

Il est essentiel de relever que si l’approche doit être holistique et interministérielle, elle nécessite en même temps une coordination importante entre tous les acteurs en ce qu’elle concerne la détection, les enquêtes, les peines prononcées et leur exécution.

Le soussigné se permet d’attirer l’attention sur le fait que les mesures nécessaires à une évacuation efficace et accélérée des affaires pénales à caractère économique et financier et de blanchiment, y compris les affaires d’entraide internationale, sont à mettre en place de toute urgence et de préférence dès 2023, alors que la période d’observation à l’occasion de la prochaine évaluation, rappelons-le, a d’ores et déjà commencé.

En résumé, les actions urgentes identifiées sont de plusieurs ordres :

---

<sup>3</sup> Money Laundering

<sup>4</sup> Page 11 du MER

<sup>5</sup> Financial Institutions, Designated Non-Financial Businesses and Professions, Virtual Asset Service Providers

Domaine d'action

Mesure à adopter et à mettre en oeuvre

IO7 enquêtes et poursuites	
Ressources humaines – augmentation des effectifs dédiés	<p>Justice</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Magistrats</u> : augmentation substantielle du nombre et spécialisation pour le Ministère public, les juges d'instruction, les Chambres du conseil, les juridictions de fond.</li> <li>• <u>Référéndaires</u> : (assurer une pluridisciplinarité).</li> <li>• <u>Secrétariat</u> : (assistant aux procureur et aux référendaires, se chargeant du suivi des procédures).</li> <li>• Emancipation du Bureau de recouvrement des avoirs par rapport au parquet de Luxembourg (avec magistrats dédiés et secrétariat autonome)</li> </ul> <p>Police</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement significatif des effectifs du SPJ EJIN, IEF et AB<sup>6</sup>, et spécialisation accrue.</li> </ul>
Informatisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en place d'une gestion électronique des dossiers avec possibilité de priorisation et de répondre aux besoins opérationnels et statistiques spécifiques</li> </ul>
Droit pénal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adaptation de la charge de la preuve pour les affaires de blanchiment</li> <li>• Introduction d'une procédure de convention judiciaire d'intérêt public pour les personnes morales</li> </ul>
Procédure pénale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etendre les pouvoirs d'enquête des parquets spécialisés (accès aux données financières des professionnels)</li> <li>• Prévoir une coopération étroite entre parquets et autorités de surveillance</li> </ul>

<sup>6</sup>Sections Entraide Judiciaire Internationale, Infractions Economiques Courantes, Anti-blanchiment

	<p>morales</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Repenser la procédure de règlement de la procédure et des recours en nullité, en s'inspirant du modèle français</li></ul>
--	--

Une entrevue est respectueusement sollicitée aux fins de vous exposer plus avant les enjeux et solutions préconisées en la matière.

Avec l'expression de ma haute considération.

Luxembourg, le 11 octobre 2023

le Procureur d'Etat,

Georges OSWALD



-----  
**PARQUET**  
**DU**  
**TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT**  
**DE LUXEMBOURG**  
- Section économique et financière -

Luxembourg, le 11 octobre 2023

**Note sur certains aspects de la mise en œuvre des recommandations GAFI suite au rapport d'évaluation mutuelle du Luxembourg (quatrième cycle)**

1. Le rapport d'évaluation mutuelle du Grand-Duché de Luxembourg par le GAFI, qui analyse tant la conformité technique que l'efficacité<sup>1</sup> du régime luxembourgeois contre le blanchiment, le financement du terrorisme et la prolifération, a été rendu public par le Gouvernement le 27 septembre 2023.

L'ensemble des notations implique que le Luxembourg se trouve dans un **suivi régulier**<sup>2</sup>. Le suivi régulier signifie qu'un rapport de suivi doit être présenté **3 ans (10 plénières) après l'adoption du rapport** d'évaluation, soit pour le Luxembourg en juin 2026.<sup>3</sup> Le prochain rapport d'évaluation est prévu pour 2028 avec une période d'observation remontant à 5 années.

Le succès de cette évaluation n'a été possible que par l'engagement sans faille et la cohésion de tous les intervenants. La pandémie a aussi permis de donner du temps supplémentaire de préparation pour l'évaluation. Elle a entre-autres été mise à profit par les magistrats afin de pallier l'absence de système informatique moderne et l'absence de personnel d'encadrement dédié pour développer les études de cas pratiques au fur et à mesure de la vie des procédures pénales concernées. L'allongement du processus d'évaluation et de l'effort continu qui en a résulté a impliqué une mobilisation très importante de moyens humains qui n'a pas été sans impact sur l'opérationnel, ce que le rapport d'évaluation évoque en filigrane en mettant en doute la pérennité de l'effort déployé en amont et pendant l'exercice par des équipes certes soudées, mais en sous effectifs.

En ce qui concerne la conformité technique elle a été jugée « compliant » ou « largely compliant » pour 39 des 40 recommandations, seule la recommandation concernant les « non profit organisation » a été notée « partially compliant ».

Pour l'évaluation de l'efficacité, les résultats immédiats qui concernent la Justice sont l'IO1 (compréhension des risques), l'IO2 (coopération internationale), l'IO5 (transparence des personnes morales et des fiducies), l'IO6 (renseignement financier), l'IO7 (enquêtes, poursuites

---

<sup>1</sup> L'efficacité est évaluée par 11 résultats immédiats (immediate outcome ou en abrégé « IO »).

<sup>2</sup> Cf. « Procédure pour le quatrième cycle d'évaluation mutuelle du GAFI en matière LBC/FT ». Le suivi régulier est le suivi par défaut pour tous les pays. Un pays est placé en suivi renforcé si concernant la conformité technique il a 8 ou plus notations NC/PC, ou s'il est noté NC/PC sur une ou plusieurs des Recommandations 3, 5, 10, 11 et 20. Un pays est soumis à un suivi renforcé s'il présente concernant l'efficacité un niveau faible ou modéré pour 7 ou plus des 11 résultats immédiats, ou bien s'il présente un niveau d'efficacité faible pour 4 ou plus des 11 résultats immédiats.

<sup>3</sup> Un suivi renforcé signifie que le pays est placé sur une liste grise et implique un rapport de suivi à la 4<sup>e</sup> plénière soit un an après l'adoption du rapport d'évaluation, puis à deux reprises à des intervalles de 3 plénières.

et sanctions pénales), l'IO8 (saisies et confiscations pénales) et l'IO9 (financement du terrorisme).

En ce qui concerne ces IO, les notations suivantes sont pertinentes :

- Substantial pour les IO1, IO2, IO5, IO6 et IO9,
- **Moderate pour les IO7 et IO8**

Substantial signifie que le résultat immédiat est atteint dans une large mesure et que des améliorations modérées sont requises. Moderate signifie que le résultat immédiat est atteint dans une certaine mesure et que d'importantes améliorations sont requises.

Ainsi, l'action des prochaines années devra, d'une part, se concentrer à faciliter ou à pérenniser les mécanismes indispensables soutenant l'évaluation (données pertinentes) et se concentrer sur l'amélioration des résultats immédiats IO7 et IO8, à savoir les poursuites et les confiscations qui doivent être en ligne avec les risques auxquels le Luxembourg est exposé au regard de sa place financière.

## 2. Les IO qui ont été notées « substantial »

En ce qui concerne l'IO2, les actions recommandées sont :

- 1) de réduire la durée des procédures d'entraide coercitives,
- 2) d'augmenter les ressources allouées au niveau du cabinet d'instruction (avec incitants pour réduire le « turn over »), des parquets et de la chambre du conseil,
- 3) de disposer d'un « case management system » adéquat permettant également d'évaluer les DEE émises par les autorités luxembourgeoises.

En ce qui concerne l'IO9, les actions recommandées qui touchent les autorités de poursuite sont :

- 1) lorsqu'il y a suffisamment d'éléments à charge du chef de financement du terrorisme, de faire usage des notices rouges et des procédures d'extraditions pour s'assurer que les concernés puissent être poursuivis du chef de financement du terrorisme,
- 2) de s'assurer que des ressources sont adéquatement allouées pour mener effectivement des enquêtes du chef de financement du terrorisme,
- 3) de veiller à une coopération renforcée entre les services d'enquête et le SRE, pour que les renseignements du SRE viennent systématiquement soutenir les enquêtes du chef de financement du terrorisme.

## 3. Les IO qui ont été notées « moderate »

C'est sur ces IO que les efforts à réaliser sont les plus importants et sur lesquels le prochain cycle d'évaluation portera une attention accrue. Ceci justifie une revue plus détaillée des « key findings » et des « recommended actions »<sup>4</sup> :

### IO7

#### **A.**

#### **Key Findings**

*1. Luxembourg proactively identifies and investigates ML using a wide variety of sources. Judicial authorities and LEAs use all tools at their disposal to identify and investigate ML cases based on foreign predicate offences, including high risk predicate offences of fraud and drug trafficking.*

---

<sup>4</sup> Les conclusions du rapport d'évaluation sont en langue anglaise et sont reprises dans cette langue pour rester au plus près du texte adopté par la plénière. Les **passages** concernant spécifiquement le parquet de Luxembourg sont mis en gras par le soussigné.



However, the **number of ML cases identified in connection with high-risk predicate offences other than fraud and drug trafficking are disproportionately low.**

2. **Limitations in human resources** hamper the ability of investigative and judicial authorities in conducting ML investigations. Strong inter-agency co-operation among competent authorities, including ad hoc reallocation of resources, mitigates this issue to some extent.

3. Between 2017 and 2022, only a **small proportion of cases moved from investigation to prosecution**, with an average time lapse of 18 months between investigation and prosecution while files are considered by the Council Chamber. This calls the effectiveness of Luxembourg's prosecution system into question.

4. The types of ML investigations and prosecutions fall within Luxembourg's risk profile to a large extent. However, **Luxembourg has not adequately pursued ML linked to sectors exposed to significant ML risk such as real estate and professionals offering TCSP services.** Resource limitations, and issues relating to availability of intelligence resulting from underreporting by these segments of the private sector (see IO.4) prevent Luxembourg from pursuing ML cases to the extent that would be expected considering identified residual risks. This is mitigated to some extent, as many judicial investigations of predicate offences include a ML component.

5. Luxembourg prosecutes all forms of ML, including ML originating from foreign predicate offences, although the extent to which it does so is unclear. Based on case studies, ML of proceeds of foreign predicate offences, including third-party and stand-alone ML, are successfully prosecuted. However, **data provided by Luxembourg does not disaggregate the different types of ML prosecutions** and the assessment team has concerns over the extent to which Luxembourg prosecutes different types of ML more broadly.

6. Although Luxembourg's law provides for proportionate and dissuasive sanctions, frequent application of **suspended sentences and the low level of fines imposed** are neither proportionate nor dissuasive.

## **B.**

### **Recommended actions**

1. Luxembourg should **increase parallel ML investigations related to all higher risk predicate offences** to ensure better alignment of investigations and prosecutions with Luxembourg's risk profile.

2. Luxembourg should clearly **prioritise and pursue, in line with identified risks, investigating and prosecuting ML involving corporate legal structures, professional money launderers, and real estate.**

3. Luxembourg should **strengthen resource allocation** across the judicial and investigative authorities to ensure competent authorities' ability to adequately prioritise and respond to the increasing number of ML investigations, including major and complex investigations. The principle of proportionality should be considered to avoid the creation of disproportionate workload between the competent authorities.

4. Luxembourg should **develop the capacity to measure its own performance** in ML prosecutions and convictions, including investigations of predicate offences with ML components, by fully implementing measures to **develop and keep reliable, reconciled, and centralised data and statistics on ML investigations, prosecutions and convictions and the risk profiles of the cases.**

5. Luxembourg should reconsider the role of the **Council Chamber** in relation to ML/TF cases. If the Chamber's role is maintained, Luxembourg should increase human resources and enhance ML expertise within the Council Chamber to ensure that ML-related files are appropriately prioritised and reduce the delay between the conclusion of ML investigations and prosecutions.

6. Luxembourg should take steps to **enhance the judiciary's understanding** of the seriousness of the ML offence and the need for commensurate sentencing through the review of the application of suspended sentences and the **current level of sentencing** applied in practice to ensure that penalties imposed are proportionate and dissuasive.

### C.

Pour compléter l'analyse sur l'IO7, il est utile de se référer à certaines conclusions et à leurs motifs :

#### **Overall conclusion on IO.7**

*Luxembourg proactively identifies and investigates ML and different types of ML through the systematic use of financial intelligence, investigative techniques, and strong co-operation between LEAs. However, **the number of ML investigations is somewhat inconsistent with Luxembourg's risk and context. This is mitigated to some extent, as many predicate offence investigations include an ML component.***

***Many cases remain in the stage of investigation for several years, either due to the level of complexity and evidence pursued abroad, resource limitations or delay caused by the Council Chamber.** Limitations in resourcing the investigative judge and PAL/PAD have impacted to some extent the volume and length of ML investigations. Impact of resource limitations is mitigated to a large extent by the strong co-operation and co-ordination among relevant investigative authorities.*

*Luxembourg prosecutes all types of ML, including self-laundering, stand-alone ML, third-party ML and ML originating from foreign predicate offences. However, **limitations in Luxembourg's data collection prevent any granular analysis on the extent to which each of these specific types of ML are prosecuted or the extent to which they are consistent with Luxembourg's threats, risk profile or national AML/CFT policies.** Luxembourg has a low rate of recidivism, indicating some level of effectiveness; however, **the frequent application of suspended sentences is not dissuasive and financial penalties are not proportionate**<sup>5</sup>.*

**Luxembourg is rated as having a Moderate level of effectiveness for IO.7.**

#### **Motifs pertinents dans le corps du rapport soutenant ces conclusions**

*Point 166 (...) However, the number of ML cases identified in the course of **high-risk predicate offence investigations, other than fraud and drug trafficking are disproportionately low.***

A cet égard sont notamment visées **le blanchiment des infractions primaires fiscales et de corruption commises à l'étranger.**

*Point 167 : Limitations in human resources impact to some extent the effectiveness of investigative and judicial authorities in conducting ML investigations. Throughout the review period, competent authorities relied heavily on the dedication and professionalism of their personnel to overcome issues pertaining to the increasing volume of ML investigations and incoming MLA requests. Despite Luxembourg's initiatives to increase resources among investigative and judicial authorities, mainly within SPJ, **these authorities remain insufficiently resourced.***

*Point 172 : (...) In the review period, the percentage of CRF-FIU reports to PAL/PAD that resulted in investigations increased from 41 % to 71% (see Table 3.10 and Box 3.10). However, **investigative and especially judicial resources have not kept pace with the increased capacity in other areas of Luxembourg's AML/CFT regime, which results in delays, particularly with cases moving through the Council Chamber***

---

<sup>5</sup> L'obligation de motiver l'absence de sursis résulte du Code de procédure pénale. L'impact du concours d'infraction sur la peine applicable (et appliquée) est fondamental (p.ex. concours entre blanchiment et recel, seule la peine du recel sera retenue).

*Point 190: The main challenges faced by the competent authorities is collecting evidence from abroad and tracing illicit funds that have transited through Luxembourg. Money trails usually involve many jurisdictions and require numerous outgoing MLA requests to collect evidence, trace, freeze and seize assets and locate suspects. The international elements often result in investigations going on for years (see Box.3.7). Competent authorities understand that such delays are problematic, and they use all legal avenues available to them, including informal co-operation, to try to speed up the investigation process (see IO.2).*

*Point 193: However, the volume of ML investigations pursued by Luxembourg, unlike the volume of predicate offence investigations, is not entirely in line with its other main threats as identified in the NRA (see Table 3.12). Resource limitations have prevented Luxembourg from pursuing other types of ML cases to the extent that would be expected considering Luxembourg's risk and context.*

## IO8

### **A.**

#### **Key findings**

- 1. Luxembourg prioritises confiscation as a prominent feature of its 2019 AML/CFT Strategy and is increasingly targeting assets other than cash. Operationally, Luxembourg authorities are highly committed to implementing the overarching 'crime does not pay' strategy and make full use of the existing tools for freezing, seizing, and confiscating assets domestically and abroad.*
- 2. Luxembourg freezes, seizes and confiscates proceeds of foreign predicate offences and property of equivalent value (save for property of corresponding value to instrumentalities of crime), frequently on its own initiative and as requested by its foreign counterparts. However, **Luxembourg cannot demonstrate what portion of the confiscated sums in domestic cases refers to foreign predicate offences, other than the proceeds confiscated from incoming MLA requests.** Luxembourg demonstrated firm commitment to repatriation, asset sharing and restitution, paying out more than EUR 13 million to co-operation partners and victims during the review period.*
- 3. Luxembourg effectively uses the range of measures allowing for restitution to victims without conviction-based confiscation. LEAs often intercept funds from ongoing criminality, which allows money to be returned to victims before concluding prosecution of a predicate offence.*
- 4. Luxembourg successfully freezes significant amounts related to domestic cases referred to PAL/PAD. However, **statistics on amounts confiscated based on domestic cases do not break down confiscation sums between foreign and domestic predicate offences, or stand-alone ML.** Given the **limitations in qualitative and quantitative data**, the assessment team has concerns regarding how well authorities are confiscating proceeds and instrumentalities involving domestic predicate offences.*
- 5. Luxembourg has limited capacity to preserve and manage the value of assets other than cash and balance on accounts that are seized or confiscated, forcing authorities to focus primarily on liquid assets. A centralised asset management office was recently established under the new AMO legislation. However, the law will not be fully in force until after the on-site visit, so it cannot be considered for the purposes of this evaluation*

### **B.**

#### **Recommended actions**

- 1. Luxembourg should **develop the ARO's capacity** to better carry out its new mandate on post-conviction asset investigations and engage in international co-operation.*
- 2. The AMO should implement procedures to manage assets other than cash and balance on accounts. Once the AMO is fully operational, Luxembourg should assess the procedures and staff in place to ensure effective management, and where appropriate disposal, of assets frozen, seized or confiscated.*

3. Luxembourg should enhance the ADA's resources for cross-border controls on cash and BNI, including enhancing expertise in detecting ML involving cross-border cash movements.

4. Luxembourg should improve data collection on seizure and confiscation of criminal proceeds, instrumentalities, property of equivalent value and domestic proceeds located abroad to better evaluate their own effectiveness and identify areas for improvement.

Pour compléter l'analyse sur l'IO8, il est utile de se référer à certaines conclusions et à leurs motifs

#### *Overall conclusion on IO.8*

*Confiscation of criminal proceeds, instrumentalities (save for confiscation of property of corresponding value to instrumentalities of crime) and property of equivalent value is a high priority for Luxembourg, and, since 2019, it was actively pursued as a policy objective.*

*Luxembourg has a solid legal regime that enabled competent authorities to freeze and seize all relevant forms of assets. However, in absence of an asset management mechanism value of non-liquid assets could not be preserved and competent authorities focused on seizure and confiscations of cash, balance on accounts and securities, unless otherwise required by an incoming MLA.*

*Luxembourg has a range of measures in place that allowed on numerous occasions restitution to victims without conviction-based confiscation. LEAs largely applied policy allowing them to intercept ongoing criminality (i.e., email fraud), which allow to return money to victims before the conclusion of a predicate offense.*

*Given the absence of comprehensive statistics, the assessment team cannot confirm that confiscation results are consistent with identified risks.*

*Cash controls are in place and ADA is active in pursuing cross-border cash movements. However, the absence of ML infringements detected leaves room for some improvement both in training and resources. Overall major improvements are required.*

**Luxembourg is rated as having a Moderate level of effectiveness for IO.8.**

\*\*\*

Il ressort de ce qui précède que le rapport d'évaluation invite le Grand-Duché de Luxembourg à

- 1) Adapter les ressources humaines ;
- 2) Adapter les poursuites pour les aligner sur les risques identifiés par le pays et pour que le respect du délai raisonnable soit assuré ;
- 3) Adapter la collecte et à l'exploitation des données pertinentes pour mesurer l'efficacité du système ;
- 4) Analyser les peines prononcées pour tendre vers des peines qui soient proportionnées et dissuasives.

#### **I. Ressources (points 1) et 3 ))**

##### Parquet

##### *Ressources humaines*

La problématique du manque de ressources humaines adéquates s'étend au-delà des parquets pour s'étendre sur toute la chaîne englobant les sections concernées du Service de Police Judiciaire (EJIN, AB, IEF), les Juges d'instruction spécialisés, la Chambre du conseil ainsi les juridictions de fond tant en première instance qu'en instance d'appel.

Ce manque de ressources humaines pointé par le GAFI a, à juste titre, été déjà reconnu par le Gouvernement sortant qui en a fait un des points clés de la stratégie nationale adoptée en Conseil de Gouvernement le 24 octobre 2022 (priorité 3<sup>6</sup>).

### *Magistrats*

La situation au 1<sup>er</sup> Octobre 2023 peut être décrite comme suit: Le département économique et financier du parquet de Luxembourg est composé de 15 magistrats (dont certains sont en congé de maternité ou exercent à temps partiel), outre un magistrat principalement en charge de dossiers relatifs à la protection de la jeunesse et une référendaire de justice.

Ce département comprend, d'une part, une Cellule anti-blanchiment (pour les affaires en lien avec la place financière) et, d'autre part, d'autres sections spécialisées dans divers types de criminalité économique dont le champ est très vaste (infractions en lien avec l'entraide judiciaire internationale, le droit fiscal, le droit du travail, le droit d'établissement, les sociétés commerciales et autres entités (RCS, RBE), les procédures en lien avec les faillites et liquidations, y compris la PDAL, le droit de la consommation, le droit des denrées alimentaires, etc.).

Elle ne dispose pas de magistrats exclusivement dédiés aux affaires économiques et financières. Tous les magistrats du parquet économique et financier, exception faite du procureur d'Etat adjoint dirigeant la section, se voient charger de dossiers de droit commun, y compris de circulation. Tous assurent la permanence du parquet. L'un d'entre eux s'occupe principalement d'aspect de direction des poursuites en matière de cybercriminalité et d'informatisation du parquet.

Ainsi, non seulement les magistrats sont en nombre insuffisants, mais en outre, ils sont divertis de leur fonction première de combattre la criminalité économique et financière. A relever que cela n'est pas spécifique à ce département du parquet, mais dans aucun autre département l'ampleur des défis posés par la place financière ne se fait le plus sentir.

Toute spécialisation plus forte des membres de la section économique et financière aura un impact direct sur les autres départements du parquet qui sont également en sous effectifs. La situation interne du parquet deviendrait difficilement gérable.

Par ailleurs, le niveau de « turn over » est important et la stabilisation des équipes constitue un défi important, d'autant plus que ses membres constituent un « vivier » de prédilection pour les postes liés à la CRF, au Procureur Européen ou auprès de Eurojust.

Dans le plan d'action gouvernemental du 24 octobre 2022, l'objectif 3.1. vise à « instituer, dans l'organigramme judiciaire, des parquets et cabinets économiques et financiers et des cellules anti-blanchiment dédiées à l'instruction et à la poursuite des cas complexes de blanchiment » est un pas dans la bonne direction.

Il y a lieu de constater que le programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature de l'ordre judiciaire déposé le 13 août 2023 (projet de loi n°8299), s'il a pour objectif -suivant son exposé des motifs- de pouvoir à une plus « grande spécialisation des magistrats » et prévoit un renforcement des effectifs de magistrats, il reste silencieux sur le caractère exclusif des missions que doivent assurer les sections économiques et financières des deux parquets.

---

<sup>6</sup> **Priorité 3** : Renforcer les moyens opérationnels et l'efficacité des autorités chargées de la détection, de l'enquête, de l'instruction, de la poursuite des infractions économiques et financières et du recouvrement et de la gestion des avoirs.

## *Référendaires*

Comme mentionné ci-avant, les magistrats de la section économique et financière sont épaulés par une référendaire. Si ce poste s'est révélé d'une plus-value indéniable, l'effectif d'un poste est manifestement inadapté pour appréhender les besoins des magistrats dans des matières dont la technicité requiert la formation d'équipes pluridisciplinaires.

Actuellement, au vu des besoins, une affectation de 4 postes de référendaires de justice pour la section économique et financière pourrait constituer une bonne base de départ. Le recrutement de référendaires est en cours.

## *Secrétariat*

La section économique et financière du parquet de Luxembourg dispose d'un secrétariat dédié composé d'un poste et demi. Cet effectif ne permet même pas d'assurer la mise en place d'une adresse mail unique spécifique pour toutes les affaires économiques et financières et implique de se reposer sur le service généraliste du Guichet du parquet de Luxembourg.

Ce chiffre est à mettre en rapport avec :

- 1) la constitution et le développement d'équipes dédiées dans les administrations et au sein des autres acteurs qui signalent des faits complexes constitutifs d'infractions économiques et financières (CRF, CSSF, AED, ACD),
- 2) la mise en œuvre de procédures de masse induites par le RBE<sup>7</sup> et la PDAL,
- 3) le nombre important de faillites et la mise en œuvre de la réforme en la matière,
- 4) un système informatique spécifique artisanal pour les faillites et liquidations accompagné du système informatique non spécifique inadaptés à une gestion efficace des dossiers en la matière (p.ex. gestion et priorisation des dossiers électroniques volumineux communiqués par les administrations).

A ce secrétariat s'ajoute celui dédié à l'entraide judiciaire internationale, composé de deux postes et demi, mais dont le rayon d'action ne se limite aucunement à la matière économique et financière.

Un secrétariat dédié de 3 personnes, outre celui dédié à l'entraide judiciaire, est indispensable pour permettrait d'encadrer les magistrats de la section économique et financière afin qu'ils puissent se concentrer sur leur mission première.

## *Outil informatique*

La section économique et financière du parquet de Luxembourg ne dispose pas de base de données permettant systématiquement d'évaluer, de prioriser et de suivre l'état d'avancement des dossiers. L'identification et la priorisation se fait manuellement en dehors du système JUCHA qui est à sa disposition. La constitution par les magistrats de fichiers XLS parallèles ne peut constituer une solution:

- Acceptable en termes de centralisation de l'information;
- Efficace au vu du turn-over des magistrats, de l'absence de possibilité d'évaluer la progression ou l'importance des dossiers ;
- Pérenne au vu des efforts à déployer pour maintenir à jour ces fichiers.

Ce qui précède en ce qui concerne le parquet de Luxembourg est encore à lire dans la perspective d'un renforcement des fonctions du Bureau de recouvrement des avoirs appelé des vœux du GAFI.

---

<sup>7</sup> Registre des bénéficiaires effectifs et procédure de dissolution sans liquidation.

## Police Judiciaire

Les sections en charge de la criminalité et financière du service de police judiciaire (IEF, EJIN et AB) est engorgée. Le nombre de dossiers en attente de traitement est très important au niveau du service de police judiciaire, avec pour la section infractions économiques et financières environ 300 dossiers et pour la section anti-blanchiment environ 80 dossiers en attente de traitement.

La conséquence des ressources inadéquates, outre les difficultés liées aux éléments d'extranéité dans les dossiers, sont des délais de traitement des dossiers parfois considérables.

Ce dépassement du délai raisonnable mène au mieux à des peines adoucies et au pire à l'irrecevabilité des poursuites<sup>8</sup>. Ces délais, parfois encore rallongé par les délais pour vider l'exercice de voies de recours, sont la base pour le développement d'un sentiment d'impunité pour les criminels ou délinquants en cols blancs qui commettent des infractions dont les conséquences ne sont souvent pas immédiatement perceptibles par la population.

En résumé, en termes de ressources, trois axes seraient à suivre :

- 1) l'augmentation des effectifs de magistrats et de personnel encadrant (référendaires et secrétaires), cette augmentation devrait permettre :
  - une plus grande flexibilité dans les équipes pour permettre de dégager les magistrats dédiés au suivi des dossiers de criminalité financière d'envergure,
  - une plus grande proactivité et une meilleure appréhension des activités non opérationnelles mais stratégiques,
- 2) Une spécialisation accrue,
- 3) Une modernisation de l'outil informatique (gestion électronique des dossiers) vers une automatisation et une digitalisation.

En termes de structure à moyen terme, se pose la question s'il n'y aurait pas lieu à terme de créer un véritable parquet national financier, quitte à le laisser coexister avec les sections économiques et financières des deux parquets ?

## **II. Droit pénal et de procédure pénale.**

### 2.1. Rendre plus efficace les enquêtes en étendant les pouvoirs du Ministère public

#### Introduction

L'accès aux données financières est essentiel pour les enquêtes et les poursuites de la criminalité financière. Une coopération étroite entre les acteurs est de mise. La privation du parquet des fonctions de CRF n'a pas été compensée en termes de prérogatives des parquets pour une coopération :

- Avec les acteurs privés : par l'extension des pouvoirs du parquet avec comme inspiration l'exemple belge (pouvoirs de réquisition).
- Avec les acteurs publics : en mettant en place des textes permettant des échanges étroits avec les autorités de surveillance (CSSF et CAA)

#### 2.1.1. Accès aux informations nécessaires pour les enquêtes

---

<sup>8</sup> cf. entre autres Arrêt N° 281/23 V. du 11 juillet 2023 MP/B.

A l'heure actuelle, l'obtention d'informations et de documents bancaires nécessite pour le parquet l'obtention d'une ordonnance d'un juge d'instruction.

Une solution immédiate: modifier l'article 24-1 du CPP

Le cadre de l'article 24-1 du Code de procédure pénale n'est pas adapté en ce qu'il ne permet de demander qu'un acte à la fois, est exclu pour certaines infractions primaires (p.ex. la corruption), et se trouve limité dans le temps pour un second devoir (délai de 3 mois) pour obtenir une seconde et dernière ordonnance.

Une solution à moyen terme: s'inspirer du Code de procédure pénale belge qui permet au Procureur du Roi d'émettre des réquisitions aux professionnels soumis à la loi contre le blanchiment cf. article 46 quater du Code d'instruction criminelle.<sup>9</sup>

### 2.1.2. La coopération avec les autorités de surveillance

Il s'agit de permettre des synergies en termes de poursuites de professionnels suspectés de blanchiment, financement du terrorisme ou de blanchiment par négligence (obligations professionnelles). Les autorités de surveillance procèdent à des contrôles systématiques off-site ou même on-site et disposent entre-autres de rapports de révision qui s'attachent à analyser l'adéquation des procédures anti-blanchiment et de leur respect par les opérateurs. A ce jour aucune passerelle ne permet aux parquets de saisir la CSSF de certains faits ou de lui demander des informations ou documents autres que ceux communiqués dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 23 (2) du CPP.

---

#### <sup>9</sup> Art. 46quater. - Code d'instruction criminelle (Mon. 17 novembre 1808)

§ 1. <sup>1</sup>[En recherchant les crimes et les délits, le procureur du Roi peut requérir, s'il existe des indices sérieux que les infractions peuvent donner lieu à une peine d'emprisonnement correctionnel principal d'un an ou à une peine plus lourde, les informations nécessaires relative aux produits, services et transactions de nature financière et aux valeurs virtuelles concernant le suspect, auprès:

1° des personnes et institutions visées à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 3° à 22° de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces;

2° des personnes et institutions qui, sur le territoire belge, mettent à disposition ou proposent des services en lien avec des valeurs virtuelles permettant d'échanger des moyens de paiement réglementés en valeurs virtuelles;

§ 2. <sup>2</sup>[Afin de permettre les mesures visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, le procureur du Roi peut, par sollicitation spécifique et motivée, demander des informations au point de contact central tenu par la Banque nationale de Belgique conformément à la loi du 8 juillet 2018 portant organisation d'un point de contact central des comptes et contrats financiers et portant extension de l'accès au fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt.]<sup>2</sup>

§ 3. Lorsque les nécessités de l'information l'exigent, le procureur du Roi peut en outre requérir que:

1° pendant une période renouvelable d'au maximum deux mois, les transactions du suspect seront observées;

2° l'institution ou la personne interrogée ne pourra plus se dessaisir des créances et engagements concernant les produits, les services, les transactions et les valeurs visées au paragraphe 1<sup>er</sup> pour une période qu'il détermine, mais qui ne peut excéder la période allant du moment où la personne ou l'institution prend connaissance de sa requête à cinq jours ouvrables après la notification des données visées par cette personne ou institution.

La mesure visée à l'alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, ne peut être requise que si des circonstances graves et exceptionnelles le justifient et uniquement si les recherches portent sur des crimes ou délits visés à l'article 90ter, §§ 2 à 4.

§ 4. Le procureur du Roi peut, sur décision écrite et motivée, requérir le concours des personnes et institutions visées au paragraphe 1<sup>er</sup>. L'institution ou la personne interrogée est tenue de coopérer immédiatement. Dans sa décision, le procureur du Roi décrit précisément les renseignements qu'il réclame et la forme employée pour lui communiquer ces informations.

Toute personne qui, du chef de sa fonction, a connaissance de la mesure ou y prête son concours est tenue de garder le secret. Toute violation du secret est punie conformément à l'article 458 du Code pénal.

Toute personne qui refuse de communiquer les données ou qui ne les communique pas en temps réel ou, le cas échéant, au moment précisé dans la réquisition, est punie <sup>3</sup>[d'une amende de cent euros à trente mille euros]<sup>3</sup>



La solution pourrait consister dans une modification de la loi de 2008 sur la coopération interadministrative en y ajoutant une disposition :

#### Article 16

*(..) La CSSF et le CAA transmettent aux autorités judiciaires, à leur demande, les informations susceptibles d'être utiles dans le cadre d'une action pénale engagée en matière correctionnelle ou criminelle.*

*(...) Sans préjudice de l'article 8 du Code de procédure pénale, les autorités judiciaires transmettent à la CSSF et au CAA les informations et documents susceptibles d'être utiles dans le cadre de l'exercice de leur mission légale prévue dans leurs législations respectives.*

### 2.2. Repenser le rôle de la Chambre du conseil

Le rapport d'évaluation, partant du constat des importants délais au niveau du traitement des dossiers économiques et financiers par la Chambre du conseil, pose la question du maintien de la Chambre du conseil dans sa conception actuelle comme étape de la procédure.

Le but recherché est, d'une part, de mitiger le caractère dilatoire des recours et, d'autre part, d'accélérer les procédures devant les chambres en charge du règlement de la procédure dans les affaires économiques et financières.

La solution à court terme consiste en un renforcement des effectifs tant au niveau de la Chambre du conseil des Tribunaux d'arrondissement qu'au niveau de la Chambre du conseil de la Cour d'appel.

La solution à moyen terme pourrait être de s'inspirer du système français dans lequel le renvoi est prononcé par le magistrat instructeur, une chambre spécifique subsistant pour le contentieux de l'annulation ou de la détention et des mises en liberté provisoire

### 2.3. Faciliter la poursuite des personnes morales

#### a) Représentation de la personne morale

L'article 223 CPP prévoit que « *l'action publique est exercée à l'encontre de la personne morale prise en la personne de son représentant légal à l'époque de l'introduction de l'action publique* ».

Or, il se peut que la personne habilitée à représenter la personne morale change après l'introduction de l'action publique, en cours de procédure (p.ex. en cours d'instruction).

Or, il est difficilement concevable que la personne morale puisse être représentée valablement par une personne qui était son représentant légal à l'époque de l'introduction de l'action publique, mais qui ne l'est plus au moment de l'acte de procédure.

Il est donc proposé d'aligner l'article 223 du Code de procédure pénale sur le droit français dont il s'est inspiré, c'est-à-dire de reprendre le texte de l'article 706-43 du code de procédure français, qui prévoit que « *L'action publique est exercée à l'encontre de la personne morale prise en la personne de son représentant légal à l'époque des poursuites* »<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> **Art. 706-43** L'action publique est exercée à l'encontre de la personne morale prise en la personne de son représentant légal à l'époque des poursuites. Ce dernier représente la personne morale à tous les actes de la procédure. (L. n° 2000-647 du 10 juill. 2000) «Toutefois, lorsque des poursuites pour des mêmes faits ou des faits connexes sont engagées à l'encontre du représentant légal, celui-ci peut saisir par requête le président du tribunal judiciaire aux fins de désignation d'un mandataire de justice pour représenter la personne morale.»

## b) Procès-verbal de non comparution de la personne morale valant inculpation

En ce qui concerne les personnes physique, l'article 102 du Code de procédure pénale prévoit une présomption d'inculpation lorsque la personne physique ne peut être saisi et que le mandat d'arrêt est notifié à son dernier domicile, et que procès-verbal de de perquisition et de recherche infructueuse est dressé dans les formes prescrites par cette disposition.

Une personne morale ne peut être physiquement contrainte de déférer à un mandat de comparution et son représentant légal au moment des poursuites n'est pas nécessairement la personne qui est pénalement responsable avec la personne morale, de sorte qu'un mandat d'arrêt à son encontre n'est pas non plus concevable à ce simple titre. Le Code de procédure pénal est muet quant à la possibilité d'un renvoi de la personne morale sans inculpation.

Une jurisprudence récente a cependant admis un tel renvoi sans inculpation, lorsque la société a été mise en demeure de se présenter devant le magistrat instructeur et que celle-ci n'y a réservée aucune suite, constaté par deux procès-verbaux de non comparution<sup>11</sup>.

La problématique est d'autant plus perceptible dans les dossiers économiques et financiers complexes comprenant des personnes morales de droit étranger peu enclin à se présenter aux convocations de la Justice luxembourgeoise.

Il est donc proposé d'entériner cette jurisprudence à l'occasion d'une modification du Code de procédure pénale.

### 2.4. Adaptation de la charge de la preuve

La plupart des enquêtes préliminaires et instructions en matière de blanchiment comporte un élément d'extranéité. En cela, elles reflètent le risque identifié dans l'évaluation nationale des risques : le risque du système financier luxembourgeois – et des DNFBPs - d'être utilisé à des fins de blanchiment de crimes ou de délits commis à l'étranger.

Lorsque l'infraction primaire est commise dans un autre Etat membre, les instruments de reconnaissance mutuelle (DEE et Décisions de gel) sont efficaces et impliquent que l'impact sur l'obtention des preuves, la saisie des avoirs sujets à confiscation et le délai raisonnable de la procédure est limité. Tel n'est cependant pas le cas lorsque l'on sort des frontières de l'Union Européenne, ce qui est souvent le cas notamment en matière de corruption transnationale.

Pour pallier à l'impact des éléments d'extranéité et des difficultés de coopération, il est suggéré de s'inspirer du modèle existant en France :

---

La personne morale peut également être représentée par toute personne bénéficiant, conformément à la loi ou à ses statuts, d'une délégation de pouvoir à cet effet.

La personne chargée de représenter la personne morale en application du deuxième alinéa doit faire connaître son identité à la juridiction saisie, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Il en est de même en cas de changement du représentant légal en cours de procédure.

En l'absence de toute personne habilitée à représenter la personne morale dans les conditions prévues au présent article, le président du tribunal judiciaire désigne, à la requête du ministère public, du juge d'instruction ou de la partie civile, un mandataire de justice pour la représenter.

<sup>11</sup> Chambre du conseil du TAL n°526/22 du 16 mars 2022.

La loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 a créé l'**article 324-1-1** du code pénal qui institue une présomption de blanchiment en ce qu'il prévoit que : « pour l'application de l'article 324-1, les biens ou les revenus sont présumés être le produit direct ou indirect d'un crime ou d'un délit dès lors que les conditions matérielles, juridiques ou financières de l'opération de placement, de dissimulation ou de conversion ne peuvent avoir d'autre justification que de dissimuler l'origine ou le bénéficiaire effectif de ces biens ou revenus ».

Cet article instaure ainsi une présomption de culpabilité qui est destinée à faciliter la preuve du blanchiment et n'est évidemment pas irréfragable.

Elle permettrait aux enquêtes de se concentrer sur l'infraction de blanchiment en supprimant la nécessité d'identifier l'infraction primaire, parfois commise dans des pays peu coopératifs en termes d'entraide judiciaire, dès lors que les conditions y prévues sont réunies.

Une telle présomption serait par exemple un moyen de nature à permettre d'augmenter l'efficacité des poursuites, notamment du chef de blanchiment en lien avec la corruption d'agent public étranger. En effet, spécialement dans ce genre de dossiers, une grande difficulté consiste à rapporter suffisamment d'éléments pour prouver l'infraction primaire commise à l'étranger, spécialement en présence d'une juridiction peu intéressée à accorder l'entraide judiciaire internationale.

Le Procureur d'Etat Adjoint

Jean-François BOULOT