



Leçons à tirer du Rapport d'évaluation du GAFI 2023

13 décembre 2023

Catherine DION-BOURIN – Directrice LBCFT



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



Introduction

1. Synthèse

- Conformité technique
- Efficacité
- Points positifs
- Points d'amélioration

2. Constats généraux

3. Les professions non financières : Constatations/Déficiences

- Compréhension des risques
- Mesures de mitigation des risques
- Sanctions financières
- Obligations de déclaration

4. Recommandations

5. Prochaines étapes de l'évaluation mutuelle du Luxembourg par le GAFI

1. Synthèse



- ❖ Le processus d'évaluation GAFI
 - Processus extrêmement long
 - De 2019 à 2023 en raison de la pandémie COVID-19
 - Visite sur place repoussée de 2 ans
- ❖ Période d'observation du rapport : 1^{er} janvier 2017 au 30 septembre 2022
- ❖ Période de la visite sur place : 2 novembre 2022 au 18 novembre 2022
- ❖ Evaluateurs : Canada, Etats-Unis, Islande, Grèce, Guernesey
- ❖ Adoption du rapport d'évaluation mutuelle : Plénière de Juin 2023
- ❖ Publication du rapport d'évaluation mutuelle : 27 septembre 2023

1. Synthèse



- ❖ Les évaluations mutuelles du GAFI comprennent deux volets :
- ❖ Le volet « **conformité technique** » vise à évaluer si les lois, règlements et autres mesures requises sont en vigueur, et sont soutenus par un cadre institutionnel de LBC / FT. L'évaluation se fait sur base des 40 recommandations du GAFI.
- ❖ Le volet « **efficacité** » vise à évaluer si les systèmes de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (LBC / FT) sont opérationnels, et dans quelle mesure le pays a atteint les résultats définis. L'évaluation se fait par Résultat immédiat, suivant la méthodologie adoptée par le GAFI pour le 4^{ème} Round d'évaluations mutuelles

1. Synthèse



A. Conformité technique

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



Conforme (C)

Largement conforme (LC)

Partiellement conforme (PC)

Non-conforme (NC)

Non-applicable (NA)

1. Synthèse



B. Efficacité

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

1. Synthèse



B. Efficacité

I. Points positifs

- ❖ 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.
- ❖ La **proactivité des enquêtes menées en matière de terrorisme et de FT** ainsi que l'**excellente coopération internationale** avec les autorités homologues des pays voisins qui ont permis de mener à bien des enquêtes dans ceux-ci.



1. Synthèse

B. Efficacité

I. Points positifs (suite)

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



2. Constats généraux

- ❖ Cadre légal : Toutes les IF, EPNFD (telles que définies par le GAFI), et les PSAV sont soumis à la législation en matière de LBC/FT.
- ❖ Efficacité : IF et PSAV : meilleure application des mesures préventives que les EPNFD.

Secteurs	Compréhension des risques de BC et mise en oeuvre des obligations en matière de LBC/FT
IF	forte
PSAV	bonne
EPNFD	mitigée

- ❖ Efficacité évaluée sur base d'entrevues avec un nombre restreint d'entités des différents secteurs.



2. Constats généraux

- ❖ Développer davantage la compréhension des risques de blanchiment mais aussi de financement du terrorisme
 - Rappel des obligations en matière de sanctions financières
 - Faible compréhension des risques en matière de LBC/FT pour certains acteurs
 - Faible nombre de déclarations de transactions suspectes déposées par la plupart des EPNFD
 - FT : Nécessité de sensibiliser les professionnels (tous secteurs)



3. Les professions non financières

3.1. Compréhension des risques

- La compréhension des risques de blanchiment est très variable suivant les secteurs, la taille des entités et l'exposition au risque.
- Les professionnels du secteur immobilier et marchands de biens de valeur ont une compréhension limitée de leurs risques :
 - Lacunes dans leur évaluation des risques,
 - Absence d'évaluation formalisée de leurs risques,
 - et pour ceux qui en avait, une faible qualité de cette évaluation.
- Financement du terrorisme : globalement, la compréhension des risques de financement du terrorisme et des obligations relatives aux sanctions financières est faible voire très faible.





3.2. Mesures de mitigation des risques

- En général, bonne coopération avec les autorités de supervision
- Les politiques et contrôles en matière de mitigation des risques doivent gagner en maturité

Marchands de biens de valeur et professionnels de l'immobilier :

- L'application de mesures d'atténuation fondée sur une approche basée sur le risque est limitée : peu de contrôle, déficiences dans l'identification des clients, la fréquence de contrôle et le maintien de la documentation
- Professionnels du secteur immobilier : aucun des professionnels visités n'a pu démontrer l'application de mesures adaptées au risque et les vulnérabilités propres à leur secteur (sauf dans quelques cas particuliers) : 22% adoptent une approche basée sur le risque
- Aucun marchand de biens de valeur n'applique d'approche basée sur le risque





3.2. Mesures de mitigation des risques (suite)

- Application de mesures d'atténuation:
Marchands de biens : application d'un seuil pour l'utilisation du cash à 7000 euros et CDD pour les transactions de plus de 2500 euros en cash.
- Professionnels du secteur immobilier : n'acceptent pas le cash, évitent les transactions à distance (obligation de transactions en face à face), font des recherches complémentaires sur Internet quand elles ont affaire à un client étranger ou vérifient l'historique du client pour les achats de haute valeur.

Risques élevés :

- Agents immobiliers et marchands de biens : difficultés à vérifier si leurs clients sont des PEPS, ne connaissant pas la liste des pays à hauts risques.



3.3. Sanctions financières

Rappels :

- Passer au crible les désignations des Nations unies/base de clients
- Surveillance et filtrage doivent permettre d'identifier les personnes sanctionnées dans les 24 heures suivant la désignation
- Si une correspondance apparaît, obligation de faire une déclaration au Ministère des Finances sans délai
- Certaines entités ne font pas de contrôle de leur clientèle par rapport à ces listes
- Certaines entreprises ne savaient pas à quelle autorité ces rapports devaient être adressés.





3.4. Obligations de déclaration

- 99% des DOS sont faites par des IF (EMI, banques,...)
- Le niveau de reporting / nombre de déclarations d'opérations suspectes (DOS) à la CRF est faible pour certaines professions non financières (à l'exception des professions comptables et casino)
 - Professionnels de l'immobilier : reporting très faible en comparaison de la vulnérabilité et du niveau de risque
- Nécessité de séparer les cas de soupçons de terrorisme des cas de financement du terrorisme
- Les professionnels devraient s'inscrire sur GOAML (CRF)





4. Recommandations (1/2)

1. Le Luxembourg devrait renforcer les conseils, la formation ou d'autres formes de sensibilisation par les autorités et les superviseurs compétents pour garantir que :
 - les professions non financières aient une compréhension plus détaillée des menaces de BC auxquelles ils sont exposés ;
 - les professions non-financières aient bien compris la portée de leurs obligations en matière de sanctions financières, notamment en informant le ministère des Finances en cas de correspondance positive avec les listes de sanctions ;
 - les professionnels du secteur immobilier et les marchands de biens de valeur améliorent leur compréhension des risques de BC/FT, des obligations de LBC/FT et la mise en œuvre de mesures d'atténuation basées sur les risques.



4. Recommandations (2/2)

2. Renforcer les activités de sensibilisation pour garantir que les professionnels qui ne se sont pas encore enregistrés s'enregistrent auprès de goAML et que les entités assujetties comprennent correctement la portée de leurs obligations d'identifier, d'analyser et de signaler les activités et transactions suspectes, et d'améliorer le niveau et la qualité des reportings (DOS).
3. Développer des outils tels que l'e-learning pour sensibiliser aux obligations LBCFT et pour améliorer l'offre de formation des professions non financières



5. Prochaines étapes

- ❖ Après l'adoption du rapport d'évaluation mutuelle, les pays évalués entrent dans le processus de suivi.
- ❖ Vu les bons résultats du Luxembourg, le pays a été placé en suivi régulier (mécanisme de suivi par défaut).
- ❖ Le Luxembourg devra transmettre au GAFI un rapport de progrès réalisé 3 ans après l'adoption du rapport d'évaluation mutuelle. Une publication d'un rapport de suivi aura lieu à ce moment.
- ❖ Le Luxembourg poursuit son processus d'amélioration continue du système LBC/FT en répondant aux actions recommandées par le GAFI.
- ❖ Le 5ème cycle d'évaluations mutuelles commence en 2024. Prochaine évaluation en 2029.



QUESTIONS ?