

Rapport Gafi

# ENTRE GRIS CLAIR ET GRIS FONCÉ

En dépit de certaines conclusions qualifiées de «subjectives», le rapport d'évaluation mutuelle publié sur le Luxembourg par le Groupe d'action financière sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme montre certaines pistes à suivre sur la voie de l'excellence.

Jean-Michel Gaudron (texte), Luc Deflorenne (photo)

La synthèse du rapport d'évaluation mutuelle sur le Luxembourg concernant la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, publiée le 19 février dernier par le Gafi (Groupe d'Action financière), n'a pas vraiment été du goût des autorités luxembourgeoises et des principaux acteurs concernés. Le ministre des Finances, Luc Frieden, n'a pas hésité à évoquer à plusieurs reprises la «subjectivité» qui a guidé l'ensemble des réflexions de cet organisme intergouvernemental dont l'objectif premier est de concevoir et de promouvoir des politiques de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, aussi bien à l'échelon national qu'international.

Le document de 35 pages du Gafi décrit et analyse les mesures prises par le Luxembourg dans ces deux matières et indique comment renforcer certains aspects du système. Il établit quatre niveaux de conformité (conforme, en grande partie conforme, partiellement conforme ou non conforme) au regard de ses 49 recommandations.

La lecture «brute» de ce bilan d'évaluation n'est guère flatteuse pour le Grand-Duché. Une seule recommandation (celle concernant la double incrimination, c'est-à-dire le traitement d'infractions primaires condamnables à la fois au Luxembourg et dans le pays où le fait s'est produit ou d'où provient le client sanctionné) est jugée «conforme»; neuf sont estimées «en grande partie conformes», 30 sont qualifiées de «partiellement conformes» et neuf de «non conformes».

Le Gafi reproche notamment au Luxembourg une mise en œuvre de l'incrimination «très insuffisante, de sorte que depuis 2003, des sanctions dont le niveau est globalement faible, n'ont été prononcées que dans huit cas» et considère que «d'une manière générale, la procédure de gel des avoirs terroristes est confuse et insuffisante par rapport aux normes internationales». L'organisme regrette, en outre, que la taille de la cellule de renseignements financiers (qui comprend six personnes),

créée en 2004 et placée au sein du parquet de Luxembourg, soit insuffisante par rapport au nombre de déclarations d'opérations suspectes, en constante progression.

## PLAN D'ACTION

«Mon sentiment est aussi que le Luxembourg n'a pas été traité de façon équitable, ni dans le processus d'interview et d'évaluation ni dans la rédaction du rapport, constate Jean-Noël Lequeue, président de l'Association luxembourgeoise des compliance officers (Alco), forte de 540 membres, dont 90% de la profession pour les secteurs financier et des assurances, et qui a fait partie des professionnels consultés par le Groupe d'action financière. Certains examinateurs du Gafi sont apparemment venus avec un a priori évident et n'ont pas cherché à comprendre certaines choses, mais plutôt à conforter leur a priori.»

Un sentiment que Jean Guill, le directeur de la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF), voudrait sans doute exprimer aussi ouvertement s'il n'était soumis à un certain devoir de réserve. Car à la suite de la visite officielle du Gafi, en mai 2009, un premier projet de rapport avait été transmis aux autorités luxembourgeoises à l'automne. «Nous y avons relevé des points factuellement erronés et d'autres pour lesquels nous estimions que leur appréciation ne correspondait pas à la nôtre, explique M. Guill. L'ensemble des autorités luxembourgeoises a donc rédigé un document de près de 200 pages en réponse à ce premier rapport provisoire. Or, lorsque nous nous sommes ensuite rendus à Paris pour discuter en détail des changements à apporter à ce rapport, nous n'avons pu que constater, au vu des questions et des réactions à nos réponses, que les membres du Gafi n'avaient pas vraiment lu le document que nous leur avions envoyé. Nous avons ainsi raté toute une étape du processus qui aurait été importante. S'ils avaient assimilé nos observations, ils nous auraient fait part de leur accord, ou pas, mais au moins, nous aurions eu un dialogue contradictoire. Cela n'a pas été le cas. C'est évidemment frustrant.»

Le manque de pouvoir de la CSSF ou encore la force du secret bancaire incompatible avec le principe de lutte contre le blanchiment, font partie de reproches récurrents apparaissant au fil du rapport. «Un compliance officer qui fait bien son métier regarde les faits attentivement avant de faire une déclaration, explique M. Lequeue. Or, cela est interprété comme une dérive du secret bancaire en tant que frein aux déclarations de soupçon de blanchiment. C'est une interprétation partielle et univoque.

Le rapport recèle, en outre, une étonnante contradiction au sujet du principe de double incrimination. C'est, d'une part, la seule des 49 recommandations à recevoir le label de «conformité» mais elle est, d'autre part, régulièrement montrée du doigt comme limitant la capacité de coopération du pays en raison des lacunes identifiées dans les incriminations de blanchiment et de financement du terrorisme.

Faut-il pour autant ne tenir aucun compte de ce rapport et le jeter aux oubliettes? Certainement pas, même si l'approche du Gafi est, aux dires de M. Lequeue, «très marquée par la culture américaine de la transparence. Or, ici, le secret bancaire est un droit individuel à la confidentialité et non pas un obstacle à la lutte contre le blanchiment. Il convient donc de s'adapter davantage aux obligations de communication et d'échange dans un contexte déterminé, plutôt que d'imaginer que le secret bancaire disparaît purement et simplement.»

Pour le président de l'Alco, cela passe notamment par le renforcement de la position du responsable de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, en l'occurrence le compliance officer. «Cette position, et les droits et les obligations qui y sont liés, sont aujourd'hui plus clairement exprimés que par le passé. Mais trop souvent encore, le compliance officer n'est pas tout à fait aussi haut placé hiérarchiquement, ou alors celui qui occupe cette fonction en a aussi une autre qui risque d'être privilégiée.» Du reste, l'Alco devrait, dans quelques semaines, remettre aux autorités luxembourgeoises les conclusions d'un groupe de travail sur le sujet, prônant une fon-



tion plus indépendante, mieux positionnée dans la hiérarchie et majoritairement dédiée.

En attendant, les autorités luxembourgeoises ont pris acte du rapport du Gafi, avec ses «limites», mais aussi ses critiques dont certaines sont reconnues comme étant pertinentes. *«Il y aura un plan d'action du gouvernement afin de répondre à ces critiques, assure Jean Guill. A chacun, dans son rayon de compétence, de faire le nécessaire. Mais les ajustements dans les textes légaux sont plutôt cosmétiques. Le débat, parfois enfantin, est aussi d'ordre terminologique: le Gafi, par exemple, parle de mesures 'adéquates' et nous, de mesures 'raisonnables'.»*

Au reproche formulé par le Gafi de sanctions «peu efficaces» et «pas proportionnelles, ni dissuasives», le directeur de la CSSF rappelle que le renforcement des textes est un chantier en cours depuis son arrivée à la tête de l'institution. *«Le processus sera accéléré»,* précise-t-il, tout comme il indique le renforcement des contrôles sur place, conscient que, jusqu'alors, *«la CSSF n'en avait pas fait autant que le Gafi le souhaitait.»*

En outre, un comité de prévention du blanchiment a été mis en place juste après la visite du Gafi, à l'initiative commune des ministères des Finances et de la Justice, et réunit tous les acteurs liés à cette prévention du blanchiment: l'ABBL, la CSSF, le Commissariat aux Assurances, l'Ordre des Experts-comptables, le barreau, le parquet, l'Alco et même les casinos. Une prochaine réunion de travail est programmée courant avril.

## ARSENAL LÉGISLATIF REVU À LA HAUSSE

Autre mesure prise «post-visite» (et, par conséquent, non prise en compte dans le rapport du Gafi), et non des moindres: la promulgation, le 1<sup>er</sup> février dernier, d'un règlement grand-ducal renforçant certaines dispositions de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Un texte qui répond directement à la demande du Gafi de revoir à la hausse la qualité de l'arsenal légal et réglementaire luxembourgeois. *«Ce texte met notamment tous les acteurs de la Place*



**«Le secret bancaire est un droit individuel à la confidentialité et non pas un obstacle à la lutte contre le blanchiment»**

Jean-Noël Lequeue (Alco)

*sur le même pied, ce qui n'était pas forcément le cas auparavant, apprécie Jean-Noël Lequeue. Même si la mission première d'un avocat ou d'un expert-comptable n'a rien à voir avec la lutte contre le blanchiment, une partie de leurs activités, liée notamment à la domiciliation, est très sensible dans ce cadre-là. Il faut savoir que les avocats ont déjà une obligation, parmi beaucoup d'autres, liée à la loi de 2004 de remplir des formulaires du type 'Know your Client'. Mais ce nouveau règlement apporte assurément un plus grand équilibre sur le marché. C'est une très bonne chose.»*

Le texte établit également, de manière explicite, l'obligation d'une approche commerciale basée sur le risque, à charge pour chacun des acteurs concernés d'en faire une mesure au travers de

*«procédures de vigilance spécifiques et efficaces». «Les institutions ont déjà cette approche de risque dans leur pratique quotidienne, même si cela n'est pas toujours clairement explicité dans leurs règlements, note M. Lequeue, qui prêche aussi pour sa paroisse. Au sein de l'Alco, nous avons des groupes de travail qui œuvrent au développement de logiques communes dans l'évaluation des risques et qui cherchent à adopter des règles cohérentes en la matière.»*

La version intégrale du rapport du Gafi sera publiée fin mars. Elle reprendra, en annexe, les grandes lignes du document contradictoire adressé par les autorités luxembourgeoises, sans pour autant que la teneur même du texte principal ne soit révisée. ●