

**N° 7677<sup>7</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

**PROJET DE LOI**

**portant organisation des contrôles du transport de l'argent liquide entrant au ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg et mise en oeuvre du règlement (UE) 2018/1672 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant dans l'Union ou sortant de l'Union et abrogeant le règlement (CE) n° 1889/2005**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES  
ET DU BUDGET**

(21.6.2021)

La Commission se compose de : M. André BAULER, Président, M. Guy ARENDT, Rapporteur ; MM. Gilles BAUM, François BENOY, Dan BIANCALANA, Sven CLEMENT, Georges ENGEL, Claude HAAGEN, Mme Martine HANSEN, M. Fernand KARTHEISER, Mme Josée LORSCHÉ, MM. Laurent MOSAR, Gilles ROTH, Claude WISELER et Michel WOLTER, Membres

\*

**1. ANTECEDENTS**

Le projet de loi n°7677 a été déposé par le Ministre des Finances le 12 octobre 2020.

Lors de la réunion de la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) du 20 novembre 2020, Monsieur Guy Arendt a été désigné rapporteur du projet de loi sous rubrique. Le projet de loi a été présenté à la COFIBU au cours de la même réunion.

L'avis de la Chambre des métiers date du 6 novembre 2020, celui de la Chambre de commerce du 12 février 2021.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 11 mai 2021.

La COFIBU a examiné l'avis du Conseil d'Etat au cours de la réunion du 4 juin 2021. Elle a adopté une série d'amendements parlementaires au cours de la même réunion.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat date du 15 juin 2020. Il a été examiné le 21 juin 2021.

Le projet de rapport a été adopté au cours de la même réunion.

\*

**2. OBJET DU PROJET DE LOI**

Le présent projet de loi a pour objet de mettre en application en droit luxembourgeois certaines dispositions du règlement (UE) 2018/1672 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant dans l'Union ou sortant de l'Union et abrogeant le règlement (CE) n°1889/2005 (ci-après le « Règlement (UE) 2018/1672 »).

Pour rappel, le Règlement (UE) 2018/1672 prévoit un système de contrôle de l'argent liquide entrant dans l'Union européenne ou sortant de l'Union européenne destiné à compléter le cadre juridique

régissant la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme fixé dans la directive (UE) 2015/849, telle que modifiée par la directive (UE) 2018/843.

Le Règlement (UE) 2018/1672 contenant plusieurs dispositions nécessitant l'adoption de mesures législatives nationales de la part des Etats membres, le projet de loi sous avis prévoit un certain nombre de dispositions mettant ledit règlement européen en œuvre en droit luxembourgeois.

Tout d'abord, le projet de loi désigne l'Administration des douanes et accises comme l'autorité compétente concernant le contrôle du transport physique de l'argent liquide entrant au ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg, ainsi que le contrôle de l'argent liquide entrant ou sortant de l'Union européenne.

De plus, le projet de loi entend introduire que le porteur transportant l'argent liquide d'une valeur égale ou supérieure à 10.000 euros, sous toute forme et par tout moyen, vers le ou à partir du Grand-Duché de Luxembourg, ou entrant ou sortant de l'Union européenne par le Grand-Duché de Luxembourg, doit déposer une déclaration d'argent liquide accompagné à l'Administration des douanes et accises. A noter que le champ d'application de l'obligation de déclaration est étendu aux cartes prépayées non liées à un compte en banque et les marchandises servant de réserve de valeur, tels les métaux précieux.

De surcroît, le projet de loi impose à l'expéditeur ou au destinataire de l'argent liquide ou à leur représentant, selon le cas, l'obligation de déposer une déclaration de divulgation d'argent liquide non accompagné d'une valeur égale ou supérieure à 10.000 euros – entrant au ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg ou entrant ou sortant de l'Union européenne – à l'Administration des douanes et accises.

Par ailleurs, les dispositions du projet de loi sous avis confèrent aux fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises notamment le pouvoir de soumettre à des mesures de contrôle, d'une part, les personnes physiques, leurs bagages et leurs moyens de transport, et d'autre part, tout envoi contenant ou moyen de transport susceptible de contenir de l'argent liquide non-accompagné.

En outre, le projet de loi sous avis autorise l'Administration des douanes et accises de retenir temporairement l'argent liquide dans le cas où (i) l'obligation de déclaration d'argent liquide accompagné ou non accompagné n'a pas été respectée ou (ii) il existe des indices que l'argent liquide, indépendamment du montant concerné, est lié à une activité criminelle.

Un autre volet du projet de loi régit le transfert d'informations entre l'Administration des douanes et accises et la Cellule de renseignement financier (ci-après « CRF »).

De plus, le projet de loi prévoit que les infractions aux dispositions des articles 3 et 4 du projet de loi et des articles 3 et 4 du Règlement (UE) 2018/1672 sont punies d'une amende de 251 à 25 000 euros. Il est également prévu que le juge peut ordonner la confiscation partielle de l'argent liquide, sans que le cumul de l'amende et de la confiscation partielle ne puisse dépasser 50% du montant de l'argent liquide non déclaré ou non divulgué, selon le cas.

Finalement, le présent projet de loi vise à abroger la 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.

\*

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au commentaire des articles.

\*

### **3. LES AVIS**

#### **Avis du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 11 mai 2021.

La Haute corporation constate que les auteurs du projet de loi ont repris des pans entiers du texte du règlement européen, littéralement ou en les paraphrasant, en vue de la formulation du dispositif national. Le Conseil d'Etat relève également que certaines parties du règlement européen ont été omises.

Selon le Conseil d'État, d'autres dispositions de la loi en projet divergent du texte du règlement européen de manière substantielle. Ces différences s'analysent soit en des modifications ou ajouts par rapport au régime établi par le législateur européen, soit comme une réponse à l'invitation du législateur européen de prendre des mesures d'application.

Concernant l'article 3, paragraphe 3, du projet de loi initial, relatif aux contrôles de l'argent liquide non accompagné entrant dans l'Union européenne ou sortant de celle-ci depuis le Grand-Duché de Luxembourg, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour non-respect du principe d'applicabilité directe du règlement, que la possibilité de détermination du formulaire de déclaration par règlement grand-ducal soit supprimée.

Relatif à l'article 6 du projet de loi initial, le Conseil d'État note d'une part que l'adoption d'un formulaire différent du formulaire harmonisé constitue une divergence fondamentale par rapport au règlement (UE) 2018/1672 et l'utilisation d'un formulaire établi par règlement grand-ducal enfreint le principe de l'applicabilité directe du règlement. Partant, le Conseil d'État s'oppose formellement à ce que le formulaire visé à l'article 6, qui sera utilisé pour les déclarations d'argent liquide transporté vers l'Union européenne ou hors de celle-ci *via* le Grand-Duché de Luxembourg, soit déterminé par un règlement grand-ducal.

D'autre part, la Haute corporation constate que le dispositif à l'article 6 du projet de loi initial diverge par rapport au règlement (UE) 2018/1672. Le libellé de la disposition dudit article se réfère à une appréciation subjective de l'agent des douanes et s'écarte du texte européen qui fait reposer l'obligation sur des éléments tangibles et objectifs. Le Conseil d'État estime qu'il s'agit d'une violation du règlement, et partant émet une opposition formelle quant à ce dispositif. Pour des raisons similaires, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article 7 du projet de loi initial.

Toujours à l'article 7 du projet de loi initial, la Haute Corporation constate une différence importante entre le libellé du paragraphe 4 de la disposition du projet de loi initial et le libellé de l'article 7, paragraphe 3, alinéa 2, du règlement (UE) 2018/1672. La divergence de libellé ne permet pas de garantir qu'en cas de carence de l'Administration de prendre une décision à l'échéance du délai de quatre-vingt-dix jours l'argent liquide est immédiatement restitué.

Partant, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour non-conformité avec le règlement européen, que le libellé de l'article 7, paragraphe 3, alinéa 2, du règlement (UE) 2018/1672 soit respecté.

Concernant l'article 9 du projet de loi initial, qui prévoit les modalités d'échange d'informations entre la CRF luxembourgeoise et les CRF des autres États membres ou la Commission européenne, le Conseil d'État se doit de constater que les paragraphes 3, 10 et 11 de l'article 9 du règlement (UE) 2018/1672 n'ont pas été pris en considération par le projet de loi initial.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> dudit article du projet de loi initial régit la question du transfert d'informations entre l'Administration des douanes et accises et la CRF. Le Conseil d'État note que le règlement prévoit que les autorités compétentes transmettent les informations, alors que le projet de loi initial prévoit que l'Administration mette les informations obtenues à la disposition de la CRF. La Haute corporation estime que cette modification renverse le régime juridique créé par le règlement (UE) 2018/1672 et elle juge par conséquent que le libellé de la disposition est contraire au règlement précité. Partant, le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle pour non-conformité au règlement, que la disposition sous avis reproduise fidèlement le libellé du règlement (UE) 2018/1672, en renvoyant explicitement à ce dernier.

Concernant l'article 13 du projet de loi initial, le Conseil d'État considère que l'expression « les infractions au règlement » élargit considérablement l'applicabilité des sanctions en les rendant applicables à toute violation d'une norme contenue dans le règlement (UE) 2018/1672. Or, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, les principes de la légalité des peines et de la spécification de l'incrimination inscrits à l'article 14 de la Constitution impliquent « la nécessité de définir dans la loi les éléments constitutifs des infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés ». En conséquence, la Haute corporation demande, sous peine d'opposition formelle au motif de la violation de l'article 14 de la Constitution, que la disposition soit reformulée et émet une proposition de texte.

En dernier lieu, le Conseil d'État s'oppose à la possibilité d'une confiscation totale de l'argent non déclaré, en ce qu'elle est contraire à l'article 14 du règlement (UE) 2018/1672, tel qu'interprété par la

Cour de justice de l'Union européenne. Elle se doit de s'opposer formellement à cette disposition. Elle demande de prendre en compte les jurisprudences<sup>1 2 3</sup> en la matière. Dans ce contexte, le Conseil d'État attire l'attention sur la solution, adoptée par d'autres États membres, qui consiste en une amende dont le montant est équivalent à une fraction de l'argent liquide transporté non-déclaré ou de l'argent liquide non accompagné non divulgué.

Dans son avis complémentaire du 15 juin 2021, le Conseil d'État note que les amendements parlementaires du 7 juin 2021 lui permettent de lever ses réserves quant à la dispense du second vote constitutionnel formulées dans l'avis initial.

#### **Avis de la Chambre de commerce**

La Chambre de commerce a émis son avis initial le 12 février 2021 et son avis complémentaire le 17 juin 2021.

Elle n'a pas de commentaires à formuler quant au projet de loi.

#### **Avis de la Chambre des métiers**

Dans son avis du 6 novembre 2020, la Chambre des métiers doute que la confiscation de l'argent liquide en plus d'une amende puisse être une sanction proportionnée dans les cas de figure où des défauts de déclaration ou de fausses déclarations ne sont pas accompagnés de toute autre infraction pénale. La Chambre des métiers rappelle que le législateur français applique un critère de proportionnalité de la sanction en prévoyant une amende à hauteur de 50% de la valeur non déclarée.

\*

Pour tout détail et toute observation complémentaire, il est renvoyé aux avis respectifs.

\*

### **4. COMMENTAIRE DES ARTICLES**

#### *Observations générales d'ordre légistique*

Le Conseil d'État indique que la subdivision de l'article se fait en alinéas ou en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), ... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...) à nouveau subdivisées, le cas échéant, par des chiffres romains minuscules, sont utilisées pour caractériser des énumérations. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

La Commission des Finances et du Budget a adapté le texte selon ces principes à l'article 1<sup>er</sup>, article 3, paragraphe 2, article 4, paragraphe 2, article 7, paragraphes 2 et 4, et article 11, paragraphe 6 du texte de loi.

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant par exemple à l'article 9 du projet de loi sous avis, « au titre des articles 3, 4, 5, 2, paragraphe 2, et 6, 2 ».

La Commission des Finances et du Budget a adapté le texte dans ce sens aux articles 9 et 11 du texte de loi.

1 CJUE, C-335/18 et C-336/18 (aff. jointes), ordonnance du 30 janvier 2019, *AK et EP*, pt. 38 ; C-652/18, ordonnance du 9 octobre 2019, *SZ c. Mitnitsa Burgas*, pt. 34. À la suite de ces affaires, la loi monétaire bulgare a été amendée afin d'abroger la disposition prévoyant la confiscation, voir Валутния закон (*Valutniya zakon*), article 20.

2 CJUE, C-335/18 et C-336/18 (aff. jointes), ordonnance du 30 janvier 2019, *AK et EP*, pt. 38 ; C-652/18, ordonnance du 9 octobre 2019, *SZ c. Mitnitsa Burgas*, pt. 34. À la suite de ces affaires, la loi monétaire bulgare a été amendée afin d'abroger la disposition prévoyant la confiscation, voir Валутния закон (*Valutniya zakon*), article 20.

3 Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 16<sup>ème</sup> ch. corr., arrêt du 11 avril 2013, jugement n°1157/2013 ; trois arrêts du 2 avril 2015, jugements n°1083/2015, 1085/2015, et 1086/2015 et Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 19<sup>ème</sup> ch. corr., arrêt du 14 février 2018, jugement n°528/2018.

### *Intitulé*

Le point 1° de l'intitulé projette la « mise en application du règlement ». En conformité avec le principe d'applicabilité directe du règlement, le Conseil d'État recommande de se référer en l'occurrence, non pas à la mise en application, mais aux modalités de mise en œuvre du règlement européen<sup>4</sup>.

Concernant le point 2°, le Conseil d'État s'interroge quant à l'opportunité de distinguer entre le transit par le territoire luxembourgeois d'une part, et la sortie ou l'entrée sur celui-ci, d'autre part. En effet, le transit implique nécessairement une entrée et une sortie sur le territoire, de sorte que la mention expresse du « transit » dans l'intitulé du projet, ainsi que dans ses articles 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, et 6, est superfétatoire.

Le Conseil d'État relève également que le point 2° vise seulement les mesures de contrôle additionnelles et qu'il concerne le transport d'argent liquide entrant au ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg, mais demeurant au sein l'Union européenne.

Conformément aux observations qui précèdent, le Conseil d'État suggère la reformulation suivante de l'intitulé de la loi en projet :

« Projet de loi portant :

- 1° mise en application œuvre du règlement (UE) 2018/1672 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant dans l'Union ou sortant de l'Union et abrogeant le règlement (CE) n°1889/2005 ;
- 2° organisation des contrôles du transport au sein de l'Union européenne de l'argent liquide entrant au, ~~transitant par le~~ ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg ;
- 3° abrogation de la 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 »

Dans ses observations légistiques, le Conseil d'État signale que l'abrogation d'un acte dans son intégralité n'est pas mentionnée dans l'intitulé de l'acte qui le remplace pour ne pas allonger inutilement celui-ci. Par ailleurs, le Conseil d'État suggère que l'intitulé soit reformulé comme suit :

« Projet de loi portant organisation des contrôles du transport de l'argent liquide entrant au, transitant par le ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg et mise en œuvre du règlement (UE) 2018/1672 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant dans l'Union ou sortant de l'Union et abrogeant le règlement (CE) n° 1889/2005 ».

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre ce dernier intitulé proposé par le Conseil d'État tout en y biffant le « transitant par le » suite à l'interrogation du Conseil d'État quant à l'opportunité de distinguer entre le transit par le territoire luxembourgeois d'une part, et la sortie ou l'entrée sur celui-ci, d'autre part.

### *Article 1<sup>er</sup>*

L'article premier définit certains termes utilisés dans la loi. Il reprend les définitions du règlement (UE) 2018/1672, lesquelles s'appliquent de manière identique aux contrôles des mouvements d'argent liquide entrant au, transitant par le ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg, donc intra-UE.

Considérant l'intention des auteurs du projet de loi de créer un régime juridique applicable à tout transport d'argent liquide entrant ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg, quelle que soit sa provenance ou sa destination<sup>5</sup> et, par conséquent, la nécessité d'assurer la cohérence générale de la loi en projet, le Conseil d'État peut, en principe, s'accommoder de la reproduction des définitions du règlement tant qu'il n'y a pas, au vu du libellé de la disposition sous revue, risque de dissimulation de la nature et de l'origine européenne du texte repris<sup>6</sup>.

4 Avis du Conseil d'État n° 60.140 du 17 juillet 2020 sur le projet de loi relatif à certaines modalités d'application et à la sanction du règlement (UE) n° 2019/1150 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne (doc. parl. n° 7537<sup>3</sup>, p. 2).

5 Cf. considérations générales, point II.

6 Avis du Conseil d'État n° 52.971 du 22 janvier 2019 sur le projet de loi concernant les prospectus pour valeurs mobilières (doc. parl. n°7328<sup>2</sup>, p. 5) ; Voir *contra* Avis du Conseil d'État n° 52.996 du 15 février 2019 sur le projet de loi concernant les licences des contrôleurs de la circulation aérienne (doc. parl. n°7344<sup>1</sup>, p. 3-4).

Le Conseil d'État relève, en premier lieu, que la définition « entrant dans l'Union ou sortant de l'Union » prévue à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre b), du règlement (UE) 2018/1672 a été omise. La disposition du règlement définit le territoire de l'Union en référence à l'article 355 du TFUE, qui lui-même définit le champ d'application territorial du droit primaire de l'Union européenne et, partant, du droit dérivé qui en découle. La précision a pour but premier de couper court aux doutes émis quant à l'applicabilité du règlement dans certaines situations, notamment lors de contrôles douaniers opérés dans la zone internationale de transit d'un aéroport<sup>7</sup>. Le Conseil d'État comprend que cette omission est liée au choix précité des auteurs d'instaurer un régime unique de contrôle du transport d'argent liquide, quelles que soient sa provenance et sa destination.

Le Conseil d'État émet, en second lieu, quelques observations sur certaines divergences entre le texte européen et la disposition sous avis.

Selon le Conseil d'Etat, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« Pour l'application de la présente loi, on entend par : ».

La Commission des Finances et du Budget reprend le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

#### *Points 1 à 3*

Compte tenu de leurs caractéristiques, certains instruments négociables au porteur, certaines marchandises servant de réserves de valeur très liquides et les cartes prépayées qui ne sont pas liées à un compte bancaire et qui peuvent contenir un montant difficile à détecter sont susceptibles d'être utilisés à la place d'espèces comme moyens anonymes de transférer des valeurs au-delà des frontières, d'une manière qui n'est pas traçable à l'aide du système en place de surveillance exercée par les pouvoirs publics. La définition d'argent liquide est dès lors élargie aux « marchandises servant de réserve de valeur très liquide », tels que les pièces en or et le métal non monnayé, par exemple les lingots en or, et aux « cartes prépayées ». Celles-ci étant assimilées à la définition de l'argent liquide, elles se trouvent dorénavant soumis aux obligations de déclaration et de divulgation.

Concernant les cartes prépayées, le règlement (UE) 2018/1672 n'a pour le moment qu'un « espace réservé » à son annexe I, paragraphe 2. La Commission est habilitée à préciser cette notion de « cartes prépayées » par acte délégué. Aussi longtemps qu'aucune carte prépayée n'est listée à l'annexe I, celles-ci ne seront donc pas soumises à l'obligation de déclaration ou de divulgation.

La notion de « porteur » est définie de façon à inclure toutes les personnes physiques entrant au, transitant par le ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg, couvrant ainsi aussi bien les mouvements d'argent liquide intra- qu'extra-UE.

Le Conseil d'État note que les points 1 à 3 résultent d'une reproduction littérale ou d'une paraphrase de l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettres a), c), d), i) et h), du règlement (UE) 2018/1672.

À propos du point 2 de la disposition, pris séparément, le Conseil d'État renvoie à son observation au sujet de l'intitulé du projet sous avis. Conformément à celle-ci, le Conseil d'État recommande de supprimer le membre de phrase « transitant par le ».

La Commission des Finances et du Budget procède à la suppression suggérée par le Conseil d'Etat.

#### *Point 4*

Au point 4<sup>o</sup>, le Conseil d'État signale que la référence à des textes modificatifs, qui par définition n'existent pas à titre autonome dans l'ordonnancement juridique, est à omettre. Il sera uniquement fait référence qu'aux dispositions de l'acte autonome, tel que modifié. Partant, l'article 1<sup>er</sup>, point 4<sup>o</sup>, du projet de loi sous avis est à reformuler comme suit :

« 4<sup>o</sup> « Cellule de renseignement financier » : la cellule de renseignement financier instituée sous la surveillance administrative du procureur général d'État du Luxembourg par l'article 74-1 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; ».

La Commission des Finances et du Budget reprend le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

#### *Point 5*

Le point 5 de la disposition sous avis définit la notion d'« activité criminelle ».

<sup>7</sup> CJUE, C-17/16, *El Dakkak*, précité.

Alors que le cadre légal antérieur (à savoir le règlement (CE) n° 1889/2005 et la loi du 27 octobre 2010) employait le terme d'« activités illégales » en renvoyant à l'ancienne directive 91/308/CEE, le règlement (UE) 2018/1672 met cette définition à jour au vu de la nouvelle 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. Ainsi, la définition « activité criminelle » est adaptée, car la directive (UE) 2015/849 a été récemment transposée au Grand-Duché de Luxembourg. Pour des raisons de transparence et de lisibilité, la définition renvoie dès lors à l'article 506-1 du Code pénal qui détermine les infractions dites « primaires » en matière de blanchiment et qui met partiellement en œuvre la directive (UE) 2015/849.

Le Conseil d'Etat constate que le règlement à exécuter renvoie aux activités énumérées à l'article 3, point 4), 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. La disposition sous avis renvoie, quant à elle, aux « infractions sous-jacentes associées » prévues à l'article 506-1 du Code pénal et à l'article 8-1 de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie. Ces infractions constituant les mesures de transposition de l'article 3, point 4), de la directive (UE) 2015/849 précitée, le Conseil d'Etat peut s'accommoder de la reformulation opérée.

La Commission des Finances et du Budget a procédé au redressement d'une erreur matérielle repérée au point 5° de l'article 1<sup>er</sup> où le terme « ventre » a dû être remplacé par « vente ». La Commission en a informé le Conseil d'Etat dans sa lettre d'amendements parlementaires.

#### *Point 6*

Sans observation.

#### *Article 2*

L'article 2 désigne l'Administration des douanes et accises comme autorité compétente en matière des contrôles du transport physique de l'argent liquide entrant au, transitant par le ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg que ce soit à partir ou vers un autre État-membre de l'UE ou un pays tiers.

Compte tenu de l'expérience qu'elle a acquise dans le cadre de l'application du règlement (CE) n° 1889/2005 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté, l'Administration des douanes et accises continue à agir en tant qu'autorité compétente aux fins de la présente loi.

#### *Article 3*

L'article 3 prévoit les modalités et les informations que le porteur est tenu de déclarer quand le montant de l'argent liquide est égal ou dépasse 10.000 euros.

Les informations demandées ont trait notamment aux données personnelles du déclarant, du propriétaire ou du destinataire, à la provenance économique de l'argent liquide et à l'usage qu'il est prévu d'en faire ainsi qu'à l'itinéraire et aux moyens de transport.

Le modèle de la déclaration sera déterminé par règlement grand-ducal. Le modèle de la déclaration sera basé sur celui que la Commission européenne va adopter dans le cadre du règlement (UE) 2018/1672. Actuellement, les discussions sur ce modèle sont encore en cours, ce qui fait que le règlement grand-ducal en la matière n'est pas encore pris. La déclaration en question pourra être fournie par écrit ou bien par voie électronique.

Le Conseil d'Etat constate que la présente disposition concerne l'obligation de déclaration d'argent liquide accompagné. Elle constitue une mise à jour de l'obligation existante prévue à l'article 3 du règlement (CE) 1889/2005 et reproduite à l'article 3, paragraphe 2, de la loi précitée du 27 octobre 2010.

#### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> définit le champ d'application de l'obligation de déclaration du transport d'une somme égale ou supérieure à 10 000 euros. Le libellé de la disposition sous avis reprend le texte du règlement (UE) 2018/1672.

Le Conseil d'État note toutefois qu'une partie de phrase est ajoutée pour signifier que les porteurs d'argent liquide « sous toute forme et par tout moyen » sont soumis à l'obligation de déclaration.

Ce libellé diffère pourtant sensiblement de celui du règlement (UE) 2018/1672. En effet, le règlement, en son article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettres a), c), d), e) et f), et en son annexe I, définissent de manière exhaustive les formes que prend « l'argent liquide » dont le transport doit être soumis à l'obligation de déclaration. De même, l'expression « par tout moyen » renvoie aux méthodes pouvant être employées pour le transport d'argent liquide. Ces moyens sont indirectement décrits par l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement (UE) 2018/1672 qui indique que les autorités compétentes doivent être autorisées par la législation nationale à opérer des contrôles sur « les personnes physiques, leurs bagages et leurs moyens de transport ».

Le Conseil d'État comprend que la disposition sous avis instaure une mesure parallèle au règlement (UE) 2018/1672. Conformément à l'article 65, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre b), du TFUE, les États membres sont autorisés à prendre ce type de mesures limitant les mouvements de capitaux tant que celles-ci demeurent proportionnées<sup>8</sup>. Le Conseil d'État s'interroge toutefois quant à la cohérence générale de la loi en projet. En effet, les termes « sous toute forme et par tout moyen » ne correspondent pas aux termes employés par les définitions établies à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi sous avis. Partant, le Conseil d'État recommande de supprimer ces termes.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre cette recommandation du Conseil d'État et de supprimer les termes en question.

Au surplus, le Conseil d'État renvoie à son observation au sujet de l'intitulé du projet sous avis. Conformément à celle-ci, le Conseil d'État recommande de supprimer le membre de phrase « , en transit par le ».

La Commission des Finances et du Budget suit cette recommandation.

#### *Paragraphe 2*

Sans observation.

#### *Paragraphe 3*

La disposition sous avis précise que les informations indiquées à l'article 3, paragraphe 2, du projet de loi, devront être fournies au moyen d'un formulaire. Le Conseil d'État note deux divergences entre le texte du règlement et le texte en projet. D'une part, le paragraphe sous avis omet l'obligation faite par l'article 3, paragraphe 3, dernière phrase, du règlement (UE) 2018/1672 aux autorités douanières de délivrer une copie certifiée de la déclaration à la demande du déclarant. D'autre part, le Conseil d'État note que le paragraphe sous avis prévoit l'intervention d'un règlement grand-ducal pour déterminer un formulaire de déclaration, alors que le règlement (UE) 2018/1672 prévoit que les « modèles de formulaire » font partie des actes d'exécution à prendre par la Commission européenne<sup>9</sup>.

Il convient ici de distinguer en fonction de la situation factuelle dans laquelle le contrôle de l'argent liquide sera opéré.

Dans le cas d'un contrôle d'argent liquide entrant dans ou sortant de l'Union européenne par le Grand-Duché de Luxembourg, le règlement trouvera à s'appliquer directement. Dans ces situations, les autorités douanières luxembourgeoises seront dans l'obligation de délivrer une copie conforme au déclarant et d'utiliser le formulaire standardisé établi par la Commission européenne, au titre de l'applicabilité directe du règlement et sans qu'il eût été nécessaire de reproduire ces normes dans la loi nationale.

Le Conseil d'État admet qu'une incohérence interne peut être décelée dans le règlement européen. En effet, si le paragraphe 3 de l'article 3 du règlement (UE) 2018/1672 mentionne directement le « formulaire visé à l'article 16, paragraphe 1, point a) », cette disposition elle-même ne renvoie qu'à l'établissement de « modèles ». Il serait donc envisageable de considérer que ce simple modèle doive

<sup>8</sup> CJUE, C-190/17, *Zheng*, précité, pt. 40 s. ; C-679/19, *NL*, point 27.

<sup>9</sup> Article 16, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement (UE) 2018/1672. La Commission devra adopter différents actes d'exécution pour déterminer les « modèles de formulaires », les « critères du cadre commun de gestion des risques » sur lesquels les contrôles du transport d'argent liquide seront fondés (au sens de l'article 5, paragraphe 4, du règlement (UE) 2018/1672), les « règles techniques pour l'échange effectif d'informations » et les modalités de transmission d'informations statistiques anonymisées par les États membres.

être utilisé par l'État membre pour créer son propre formulaire. Ce faisant, le législateur européen aurait implicitement laissé une marge d'appréciation à l'État membre dans le cadre de l'établissement de son propre formulaire.

Le Conseil d'État ne souscrit toutefois pas à cette argumentation et insiste sur le fait que la disposition du règlement mise en œuvre par la disposition du projet de loi sous avis ne requiert pas d'autre mesure d'exécution que celles à prendre par la Commission européenne. Elle ne laisse ainsi aucune marge d'appréciation à l'État membre pour prendre un acte normatif, tel qu'un règlement grand-ducal.

Il est vrai que le système de contrôle du transport d'argent liquide actuellement en vigueur n'impose pas l'utilisation du formulaire établi par la Commission européenne. Il ressort toutefois des travaux préparatoires du règlement (UE) 2018/1672 que « l'établissement d'un formulaire de déclaration harmonisé » constituait un des moyens d'améliorer le système européen de contrôle<sup>10</sup>. Pour appuyer sa proposition de rendre un formulaire standardisé obligatoire, la Commission européenne expliquait en effet dans son étude d'impact préalable :

« *The use of a harmonised layout has as considerable advantage that travellers benefit from the same 'look and feel' of a declaration regardless of the Member State through which they are entering or leaving the EU and that language problems can be largely avoided, as the fields to be completed match across forms, regardless of the language of the document. Lastly, a harmonised declaration form also facilitates the practical aspects of information exchange.* »<sup>11</sup>.

Au cours de la procédure législative européenne, le Parlement n'a pas remis en cause la nécessité de conférer ce pouvoir à la Commission européenne<sup>12</sup>. Le Conseil européen n'a pas non plus souhaité modifier ce point et a adopté le texte à l'unanimité<sup>13</sup>. Ainsi, le règlement (UE) 2018/1672 revient sur la liberté d'utilisation d'un formulaire national en conférant expressément à la Commission européenne une compétence d'exécution qui n'existait pas sous l'empire du règlement (CE) 1889/2005<sup>14</sup>. Le Conseil d'État relève par ailleurs que l'Administration des douanes et accises utilise aujourd'hui les formulaires standardisés facultatifs produits par la Commission européenne<sup>15</sup>.

Au surplus de son caractère superfétatoire, l'adoption d'un formulaire différent du formulaire harmonisé constitue une divergence fondamentale par rapport au règlement (UE) 2018/1672. L'utilisation d'un formulaire établi par règlement grand-ducal enfreint, par conséquent, le principe de l'applicabilité directe du règlement, quand bien même le formulaire luxembourgeois « sera[it] basé sur celui que la Commission européenne va adopter »<sup>16</sup>.

Partant, le Conseil d'État **s'oppose formellement** à ce qu'un règlement grand-ducal détermine un formulaire spécifique qui sera utilisé pour les déclarations d'argent liquide transporté vers l'Union européenne ou hors de celle-ci *via* le Grand-Duché de Luxembourg.

En conséquence des développements qui précèdent, le Conseil d'État demande que l'article 3, paragraphe 3, du projet de loi soit rédigé comme suit :

« (3) Les informations visées au paragraphe 2 sont fournies par écrit ou par voie électronique, au moyen du formulaire de déclaration tel que visé par le règlement (UE) 2018/1672, ~~tel que déter-~~

10 Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux contrôles d'argent liquide entrant dans l'Union ou sortant de l'Union et abrogeant le règlement (CE) n°1889/2005, document du 21 décembre 2016, COM (2016) 825 final, p. 9.

11 Commission européenne, « Impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on controls on cash entering or leaving the Union and repealing Regulation (EC) No 1889/2005 », document de travail de la Commission européenne du 21 décembre 2016, SWD (2016) 470 final, p. 27.

12 Parlement européen, Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux contrôles d'argent liquide entrant dans l'Union ou sortant de l'Union et abrogeant le règlement (CE) n° 1889/2005, document du 8 décembre 2017 n°A/2017/0394, amendements n°86 à 88.

13 Conseil de l'Union européenne, Résultat du vote et adoption de l'acte législatif, Dossier interinstitutionnel n°2016/0413 (COD), 3639ème session, vote du 2 octobre 2018  
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12871-2018-INIT/FR/pdf>.

14 Considérant n° 36 du règlement (UE) 2018/1672.

15 Cf. site web de la Commission : <[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/individuals/cash-controls/how-declare\\_fr](https://ec.europa.eu/taxation_customs/individuals/cash-controls/how-declare_fr)> ; site web de l'Administration :

<<https://douanes.public.lu/fr/formulaires/voyages-demenagement/declaration-argent-liquide.html>>. Trois États membres n'utilisent actuellement pas le formulaire standardisé facultatif : la France, l'Espagne et l'Italie.

16 Exposé des motifs, p. 5.

~~miné par règlement grand-ducal~~, mis à la disposition du déclarant par l'Administration des douanes et accises. »

Concernant les contrôles de l'argent liquide entrant au ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg, sans pour autant entrer dans ou quitter l'Union européenne, le Conseil d'État propose, par parallélisme des formes et pour des raisons de simplification et d'efficacité administratives, que la procédure de déclaration luxembourgeoise soit en tout point équivalente à celle du règlement européen, tant en ce qui concerne l'obligation de délivrer une copie conforme de la déclaration, qu'en ce qui concerne le formulaire de déclaration. Le Conseil d'État recommande à cet égard que le seul formulaire de la Commission soit utilisé par les autorités douanières, et propose par conséquent que l'article 3, paragraphe 3, du projet de loi soit rédigé comme suit :

« (3) Les informations visées au paragraphe 2 sont fournies par écrit ou par voie électronique, au moyen du formulaire de déclaration tel que visé par le règlement (UE) 2018/1672, ~~tel que déterminé par règlement grand-ducal~~, mis à la disposition du déclarant par l'Administration des douanes et accises. Une copie certifiée de la déclaration est délivrée au déclarant sur demande. »

La Commission des Finances et du Budget décide de remplacer le paragraphe 3 par le biais de **l'amendement parlementaire 1** par le texte suivant :

« (3) Pour les transports de l'argent liquide entrant ou sortant de l'Union européenne par le Grand-Duché de Luxembourg, les informations visées au paragraphe 2 sont fournies par écrit ou par voie électronique, au moyen du formulaire de déclaration tel que visé par le règlement (UE) 2018/1672 et mis à la disposition du déclarant par l'Administration des douanes et accises.

Pour les transports de l'argent liquide vers le ou à partir du Grand-Duché de Luxembourg et qui ne sont pas couverts par l'alinéa 1<sup>er</sup>, les informations visées au paragraphe 2 sont fournies par écrit ou par voie électronique, au moyen du formulaire de déclaration tel que déterminé par règlement grand-ducal et mis à la disposition du déclarant par l'Administration des douanes et accises. »

De plus, il est inséré un paragraphe 4 nouveau libellé comme suit :

« (4) Une copie certifiée de la déclaration est délivrée au déclarant sur demande. »

L'amendement vise à prendre en compte l'opposition formelle formulée par le Conseil d'Etat en ce qui concerne le renvoi à un règlement grand-ducal. Il est proposé de reprendre la formulation suggérée par le Conseil d'Etat par rapport aux transports d'argent liquide tombant dans le champ d'application du règlement (UE) 2018/1672. En ce qui concerne les transports d'argent liquide ne tombant pas dans le champ d'application du règlement (UE) 2018/1672, à savoir les transports d'argent liquide entrant au ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg, sans pour autant entrer dans ou quitter l'Union européenne, il est proposé de maintenir le renvoi à un règlement grand-ducal dans la mesure où le formulaire établi par la Commission européenne sur base du règlement (UE) 2018/1672 ne pourra pas être repris en l'état pour les transports d'argent liquide ne tombant pas dans le champ d'application du règlement (UE) 2018/1672.

Le nouveau paragraphe 4 prend finalement en compte la demande du Conseil d'Etat de s'aligner davantage sur le texte du règlement (UE) 2018/1672 en ce qui concerne la procédure applicable aux déclarations. L'obligation de délivrer une copie conforme de la déclaration sera applicable à toutes les déclarations effectuées, qu'elles concernent les transports d'argent liquide réglementés en vertu du règlement (UE) 2018/1672 ou ceux réglementés en vertu du régime national.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que les amendements 1 à 3 visent à répondre aux oppositions formelles qu'il a émises à l'égard des articles 3 à 5 du projet de loi. Le Conseil d'Etat s'était en effet opposé formellement à ce que le transport d'argent liquide entrant ou sortant de l'Union européenne *via* le Grand-Duché de Luxembourg, en application du règlement (UE) 2018/1672, soit déclaré par leur porteur, leur expéditeur ou le destinataire, ou soit constaté par les agents des douanes au moyen d'un formulaire établi par règlement grand-ducal. La solution adoptée par la commission parlementaire de ne soumettre que les transports internes à l'Union européenne *via* le Grand-Duché de Luxembourg au formulaire déterminé par règlement grand-ducal permet au Conseil d'Etat de lever ses oppositions formelles à l'égard des articles 3 à 5 du projet.

À la suite de ses recommandations, le Conseil d'Etat note en outre la concordance entre le régime de droit de l'Union européenne et le régime de droit luxembourgeois opérée par la commission parlementaire par l'ajout d'une obligation de délivrance d'une copie conforme de la déclaration au déclarant dans les articles 3 et 4 et d'une obligation que les contrôles opérés en application de l'article 5 soient

fondés « sur une analyse de risque aux fins d'identifier et d'évaluer les risques ainsi que d'élaborer les contre-mesures nécessaires ».

#### Article 4

L'article 4 instaure l'obligation de déclarer l'argent liquide non accompagné et précise les modalités de cette déclaration. Les mouvements d'argent liquide non accompagné peuvent notamment être constitués de l'argent liquide qui entre dans l'Union ou qui en sort dans des colis postaux, des envois par transporteur, des bagages non accompagnés ou dans du fret conteneurisé.

##### Paragraphe 1<sup>er</sup>

Lorsque de l'argent liquide non accompagné d'une valeur égale ou supérieure à 10 000 euros entre au, transite par le, ou sort du Grand-Duché de Luxembourg, ou entre ou sort de l'Union européenne par le Grand-Duché de Luxembourg, l'expéditeur ou le destinataire de l'argent liquide ou leur représentant, selon le cas, doivent déposer une déclaration de divulgation de cet argent liquide dans un délai de 30 jours à l'autorité compétente. Conformément au considérant 18 du règlement (UE) 2018/1672 qui permet aux États-membres d'exiger de l'expéditeur ou du destinataire, ou de leur représentant, d'établir une déclaration de divulgation, « conformément aux procédures nationales », il est proposé que l'obligation de divulgation de l'argent liquide non accompagné doive être effectuée dans un délai de trente jours calculé à partir du moment où l'argent liquide entre au, transite par le, ou sort du Grand-Duché de Luxembourg, ou entre ou sort de l'Union européenne par le Grand-Duché de Luxembourg.

Les modalités sont similaires à celles prévues à l'article 3, notamment en ce qui concerne le seuil du montant à partir duquel cette déclaration devient obligatoire. La déclaration de divulgation porte sur un certain nombre d'éléments, qui ne sont pas couverts par les documents présentés habituellement aux autorités douanières, comme les documents d'expédition et les déclarations en douane. Ces éléments sont notamment l'origine, la destination, la provenance économique de l'argent liquide et l'usage qu'il est prévu d'en faire.

Le Conseil d'Etat soulève qu'en cette matière, le législateur européen a décidé de laisser le choix de la mise en œuvre de la disposition européenne. Le libellé du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 4 du règlement (UE) 2018/1672 utilise en effet le verbe « pouvoir » pour signifier cette faculté accordée à l'État membre. Celui-ci peut ainsi choisir s'il exige que l'expéditeur ou le destinataire, ou leur représentant, divulgue, sous trente jours, les sommes d'argent liquide non accompagné égales ou supérieures à 10 000 euros. Il peut également opter pour un régime de rétention de l'argent liquide jusqu'à ce que ladite obligation de divulgation soit exécutée.

La marge d'appréciation de l'État est en l'espèce limitée. Elle concerne essentiellement les deux options énoncées auparavant, de sorte qu'une disposition nationale indiquant la levée de ces options eût pu suffire. Toutefois, considérant le choix des auteurs de prévoir des mesures de contrôle applicables à tout transport d'argent liquide entrant ou sortant du Grand-Duché, le Conseil d'État considère que la reproduction des termes du règlement européen est justifiée.

Au surplus, le Conseil d'État renvoie à son observation au sujet de l'intitulé du projet sous avis. Conformément à celle-ci, le Conseil d'État recommande de supprimer le membre de phrase « , transite par le ».

La Commission des Finances et du Budget procède à cette suppression.

Selon le Conseil d'État, il faut écrire « trente jours » en toutes lettres à l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 1<sup>er</sup>.

La Commission des Finances et du Budget reprend la proposition du Conseil d'Etat.

##### Paragraphe 2

Le paragraphe 2 détaille les informations requises pour la déclaration de divulgation d'argent liquide non accompagné.

Le Conseil d'État relève qu'une certaine marge d'appréciation a été laissée à l'État membre quant à l'étendue des informations pouvant être ainsi récoltées. En effet, le règlement (UE) 2018/1672 requiert, en son article 4, paragraphe 2, la déclaration des mêmes informations qu'en son article 3, paragraphe 2. Cependant, le législateur européen a fait le choix d'insérer l'adverbe « notamment » dans le libellé de chacune des catégories d'informations. Cette insertion indique que la liste d'informations

de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n'est qu'exemplative et que l'État membre est en mesure de la modifier.

Le Conseil d'État prend note du choix opéré par les auteurs du projet de loi de conserver, dans un souci de cohérence, les mêmes informations requises pour les deux obligations de déclaration créées par le projet sous avis.

Selon le Conseil d'État, il convient de remplacer le point-virgule *in fine* par un point au paragraphe 2, lettre e).

La Commission des Finances et du Budget procède à ce remplacement.

### *Paragraphe 3*

Le modèle de la déclaration de divulgation sera déterminé par un règlement grand-ducal. Le modèle de la déclaration sera basé sur celui que la Commission européenne va adopter dans le cadre du règlement (UE) 2018/1672. Actuellement, les discussions sur ce modèle sont encore en cours, ce qui fait que le règlement grand-ducal en la matière n'est pas encore pris. La déclaration en question pourra être fournie par écrit ou bien par voie électronique.

Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'égard de l'article 3 du projet de loi.

Concernant les contrôles de l'argent liquide non accompagné entrant dans l'Union européenne ou sortant de celle-ci depuis le Grand-Duché de Luxembourg, le Conseil d'État demande, **sous peine d'opposition formelle** pour non-respect du principe d'applicabilité directe du règlement, que la possibilité de détermination du formulaire de déclaration par règlement grand-ducal soit supprimée.

Concernant les contrôles de l'argent liquide entrant au ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg, sans pour autant entrer dans ou quitter l'Union européenne, le Conseil d'État propose, par parallélisme des formes et pour des raisons de simplification et d'efficacité administratives, que la procédure de déclaration luxembourgeoise soit en tout point équivalente à celle du règlement européen.

Le Conseil d'État propose, par conséquent, que l'article 4, paragraphe 3, du projet de loi soit par conséquent rédigé comme suit :

« (3) Les informations visées au paragraphe 2 sont fournies par écrit ou par voie électronique, au moyen du formulaire de la déclaration de divulgation, ~~tel que déterminé par règlement grand-ducal,~~ mis à la disposition du déclarant par l'Administration des douanes et accises. Une copie certifiée de la déclaration de divulgation est délivrée au déclarant sur demande. »

Par le biais de l'**amendement parlementaire 2**, la Commission des Finances et du Budget décide de remplacer le paragraphe 3 par le texte suivant :

L'article 4 est modifié comme suit :

1° Le paragraphe 3 est remplacé par le libellé suivant :

« (3) Pour les transports de l'argent liquide non accompagné entrant ou sortant de l'Union européenne par le Grand-Duché de Luxembourg, les informations visées au paragraphe 2 sont fournies par écrit ou par voie électronique, au moyen du formulaire de déclaration de divulgation tel que visé par le règlement (UE) 2018/1672 et mis à la disposition du déclarant par l'Administration des douanes et accises.

Pour les transports de l'argent liquide non accompagné vers le ou à partir du Grand-Duché de Luxembourg et qui ne sont pas couverts par l'alinéa 1<sup>er</sup>, les informations visées au paragraphe 2 sont fournies par écrit ou par voie électronique, au moyen du formulaire de déclaration de divulgation tel que déterminé par règlement grand-ducal et mis à la disposition du déclarant par l'Administration des douanes et accises. ».

2° Il est inséré un paragraphe 4, libellé comme suit :

« (4) Une copie certifiée de la déclaration de divulgation est délivrée au déclarant sur demande. ».

L'amendement vise à prendre en compte l'opposition formelle formulée par le Conseil d'Etat à l'égard de l'article 4. Il est renvoyé à la motivation de l'amendement 1 pour plus de détails quant à la nouvelle rédaction de l'article 4.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que les amendements 1 à 3 visent à répondre aux oppositions formelles qu'il a émises à l'égard des articles 3 à 5 du projet de loi. Le Conseil d'État s'était en effet opposé formellement à ce que le transport d'argent liquide entrant ou sortant de l'Union européenne *via* le Grand-Duché de Luxembourg, en application du règlement (UE) 2018/1672,

soit déclaré par leur porteur, leur expéditeur ou le destinataire, ou soit constaté par les agents des douanes au moyen d'un formulaire établi par règlement grand-ducal. La solution adoptée par la commission parlementaire de ne soumettre que les transports internes à l'Union européenne *via* le Grand-Duché de Luxembourg au formulaire déterminé par règlement grand-ducal permet au Conseil d'État de lever ses oppositions formelles à l'égard des articles 3 à 5 du projet.

À la suite de ses recommandations, le Conseil d'État note en outre la concordance entre le régime de droit de l'Union européenne et le régime de droit luxembourgeois opérée par la commission parlementaire par l'ajout d'une obligation de délivrance d'une copie conforme de la déclaration au déclarant dans les articles 3 et 4 et d'une obligation que les contrôles opérés en application de l'article 5 soient fondés « sur une analyse de risque aux fins d'identifier et d'évaluer les risques ainsi que d'élaborer les contre-mesures nécessaires ».

#### *Article 5*

La disposition sous avis concerne les pouvoirs dont disposent l'Administration des douanes et accises pour l'application du règlement (UE) 2018/1672 et de la loi en projet. En cette matière, le règlement (UE) 2018/1672 prévoit qu'aux fins de la vérification du respect des obligations de déclaration d'argent liquide accompagné et de divulgation d'argent liquide non-accompagné, « les personnes physiques, leurs bagages, leurs moyens de transports », et « tout envoi, contenant ou moyen de transports susceptible de contenir de l'argent liquide non accompagné », peuvent être soumis à des mesures de contrôles « conformément aux conditions fixées par le droit national »<sup>17</sup>.

Le Conseil d'État relève que les paragraphes 4 et 5 de l'article 5 du règlement (UE) 2018/1672 ont été omis.

Le paragraphe 4 impose une obligation aux agents des douanes en disposant que « les contrôles se fondent principalement sur une analyse de risque aux fins d'identifier et d'évaluer les risques ainsi que d'élaborer les contre-mesures nécessaires, et sont réalisés dans un cadre commun de gestion des risques ». Au surplus, l'élaboration de ce cadre commun appartient au pouvoir normatif de la Commission européenne<sup>18</sup>. Le Conseil d'État insiste sur le fait que l'élaboration de cette méthode commune de contrôle participe de l'application uniforme du règlement européen<sup>19</sup>.

Dans le cadre de contrôle d'argent liquide entrant dans l'Union européenne ou sortant de celle-ci *via* le Grand-Duché de Luxembourg, cette obligation relative à la procédure s'impose aux autorités luxembourgeoises, sans qu'il soit nécessaire de la reproduire.

Le Conseil d'État considère, dans l'intérêt de la simplification et de l'efficacité administratives, que la logique de l'analyse des risques prévue par le paragraphe 4 de l'article 5 du règlement (UE) 2018/1672 devrait également être celle qui sera appliquée dans le cadre des contrôles intra-Union européenne d'argent liquide.

Par ailleurs, l'article 5, paragraphe 5, du règlement (UE) 2018/1672 prévoit que les autorités compétentes disposent des pouvoirs conférés par l'article 5 du règlement (UE) 2018/1672 aux fins de l'application de l'article 6 du règlement (UE) 2018/1672. Le Conseil d'État peut s'accommoder de l'omission de cette disposition au motif que le paragraphe 1<sup>er</sup> de la disposition sous avis prévoit que les pouvoirs y décrits sont conférés aux agents des douanes pour « l'exercice de leurs fonctions visées au règlement (UE) 2018/1672 et à la présente loi ». Cette définition du champ matériel d'application est suffisamment large pour couvrir l'article 6 du règlement.

#### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> détermine les pouvoirs des fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises en renvoyant à la loi belge générale modifiée du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises applicable au Grand-Duché de Luxembourg au titre de l'Union économique belgo-luxembourgeoise. Selon le Conseil d'État, ce renvoi général n'est toutefois pas satisfaisant en ce qu'il ne désigne pas clairement quelles dispositions de la loi nationale mettent concrètement en œuvre le règlement européen.

<sup>17</sup> Article 5, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, du règlement (UE) 2018/1672.

<sup>18</sup> Article 16, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre b), du règlement (UE) 2018/1672.

<sup>19</sup> Considérants n<sup>os</sup> 21 et 22 du règlement (UE) 2018/1672.

Le Conseil d'État suggère par conséquent de préciser quelles dispositions de la loi précitée du 18 juillet 1977 trouveraient à s'appliquer au cours du contrôle du transport ou de l'envoi d'argent liquide.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre la proposition du Conseil d'Etat.

### *Paragraphes 2 et 3*

Les paragraphes 2 et 3 reproduisent le paragraphe 3 de l'article 5 du règlement qui demande aux agents des douanes d'établir une déclaration d'office dans le cas où l'une des obligations précitées n'aurait pas été respectée.

Dans le cadre des contrôles de transport d'argent liquide, accompagnés ou non, entrant dans ou sortant de l'Union européenne *via* le Grand-Duché de Luxembourg, le Conseil d'État rappelle que, conformément à l'article 10 du règlement (UE) 2018/1672, les déclarations d'office sont transmises aux autorités compétentes des autres États membres et à la Commission européenne au moyen du formulaire produit par cette dernière. Cette obligation s'impose sans qu'il soit nécessaire de la reproduire.

Dans le cadre des contrôles du transport interne à l'Union européenne, la loi en projet propose, afin d'établir cette déclaration d'office, qu'un règlement grand-ducal détermine un « formulaire à l'usage exclusif de l'Administration des douanes et accises ». Par parallélisme des formes et pour des raisons de simplification et d'efficacité administratives, le Conseil d'État recommande que le formulaire standardisé établi par la Commission européenne soit également utilisé pour les contrôles opérés en application de la mesure additionnelle de contrôle prévue par le droit luxembourgeois.

Par le biais de **l'amendement parlementaire 3**, la Commission des Finances et du Budget modifier l'article 5 comme suit :

1° Le paragraphe 3 est remplacé par le libellé suivant :

« (3) Pour les transports d'argent liquide couverts par le règlement (UE) 2018/1672, le formulaire à utiliser par l'Administration des douanes et accises en vertu du paragraphe 2 est celui déterminé au titre du règlement (UE) 2018/1672.

Pour les transports d'argent liquide qui ne sont pas couverts par le règlement (UE) 2018/1672, le formulaire à utiliser par l'Administration des douanes et accises en vertu du paragraphe 2 est déterminé par règlement grand-ducal. ».

2° Il est inséré un paragraphe 4, libellé comme suit :

« (4) Les contrôles visés au paragraphe 1<sup>er</sup> se fondent principalement sur une analyse de risque aux fins d'identifier et d'évaluer les risques ainsi que d'élaborer les contre-mesures nécessaires. ».

L'amendement tient compte des suggestions formulées par le Conseil d'Etat en ce qui concerne le renvoi à un règlement grand-ducal. Le formulaire élaboré par la Commission européenne au titre du règlement (UE) 2018/1672 devra faire l'objet d'adaptations mineures pour ce qui concerne les transports d'argent liquide qui ne sont pas couverts par le règlement (UE) 2018/1672.

Le nouveau paragraphe 4 précise que les contrôles d'argent liquide se feront sur base d'une analyse de risque.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que les amendements 1 à 3 visent à répondre aux oppositions formelles qu'il a émises à l'égard des articles 3 à 5 du projet de loi. Le Conseil d'État s'était en effet opposé formellement à ce que le transport d'argent liquide entrant ou sortant de l'Union européenne *via* le Grand-Duché de Luxembourg, en application du règlement (UE) 2018/1672, soit déclaré par leur porteur, leur expéditeur ou le destinataire, ou soit constaté par les agents des douanes au moyen d'un formulaire établi par règlement grand-ducal. La solution adoptée par la commission parlementaire de ne soumettre que les transports internes à l'Union européenne *via* le Grand-Duché de Luxembourg au formulaire déterminé par règlement grand-ducal permet au Conseil d'État de lever ses oppositions formelles à l'égard des articles 3 à 5 du projet.

À la suite de ses recommandations, le Conseil d'État note en outre la concordance entre le régime de droit de l'Union européenne et le régime de droit luxembourgeois opérée par la commission parlementaire par l'ajout d'une obligation de délivrance d'une copie conforme de la déclaration au déclarant dans les articles 3 et 4 et d'une obligation que les contrôles opérés en application de l'article 5 soient fondés « sur une analyse de risque aux fins d'identifier et d'évaluer les risques ainsi que d'élaborer les contre-mesures nécessaires ».

## Article 6

Cet article concerne le contrôle de l'argent liquide dont le montant est inférieur au seuil des 10 000 euros, mais qui est soupçonné être lié à une activité criminelle.

Cette disposition permet aux fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises d'enregistrer et de collecter les mêmes informations telles que requises dans le cadre d'une déclaration d'argent liquide ou d'une divulgation d'argent liquide non accompagné, en plus du formulaire réservé à l'usage exclusif de l'Administration, lorsque les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises suspectent qu'il existe des indices que cet argent pourrait être lié à une activité criminelle couverte.

La disposition sous avis s'inspire de l'article 6 du règlement (UE) 2018/1672 qui impose aux autorités compétentes d'enregistrer les informations requises par les articles 3 et 4 du règlement (UE) 2018/1672 pour tout transport ou envoi d'argent liquide dont le montant est inférieur au seuil de 10 000 euros, dans le cas où « il existe des indices que l'argent liquide est lié à une activité criminelle ». Le Conseil d'État constate que le libellé retenu dans le texte sous examen se distingue du texte du règlement en ce qu'il prévoit que les agents des douanes enregistrent les informations requises dès lors « qu'ils soupçonnent que cet argent est lié à une activité criminelle ». Le libellé de la disposition sous avis s'en réfère à une appréciation subjective de l'agent des douanes et s'écarte ainsi du texte européen qui fait reposer l'obligation de recueillir des informations sur des éléments tangibles et objectifs.

Pour apprécier la portée de cette divergence de libellés, il faut distinguer entre les contrôles de transport d'argent liquide, accompagné ou non, entrant dans ou sortant de l'Union européenne *via* le Grand-Duché de Luxembourg et les contrôles du transport interne à l'Union européenne.

En ce qui concerne le premier cas de figure, le Conseil d'État rappelle qu'au regard de l'applicabilité directe du règlement, il n'est pas indiqué de reprendre dans la loi nationale le dispositif relatif aux contrôles opérés par les autorités douanières figurant au règlement (UE) 2018/1672. Si les auteurs du projet de loi entendent le faire, il y a lieu de veiller à l'identité des libellés prévus et d'insérer une référence expresse au règlement (UE) 2018/1672. Ces deux critères n'étant pas remplis, le Conseil d'État se doit d'émettre une **opposition formelle** pour violation du règlement.

Si l'intention des auteurs du projet de loi est de réserver l'application de la disposition sous avis aux seuls contrôles opérés sur les transports intra-Union européenne d'argent liquide, le Conseil d'État peut s'en accommoder. Dans l'intérêt de la simplification et de l'efficacité administratives, le Conseil d'État suggère toutefois, que le libellé de l'article 6 du règlement (UE) 2018/1672 soit également rendu applicable dans le cadre des contrôles intra-Union européenne d'argent liquide pour lesquels il existe des indices de lien avec une activité criminelle. Comme relevé précédemment, le Conseil d'État se demande si la notion de soupçon ne laisse pas trop de marge aux agents des douanes dans leur appréciation de la situation.

Afin de remédier à la présente opposition formelle du Conseil d'Etat, la Commission des Finances et du Budget décide de donner suite aux demandes du Conseil d'Etat en y reprenant le libellé de l'article 6 du règlement (UE) 2018/1672.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat déclare que cette façon de procéder lui permet de lever son opposition formelle.

Le Conseil d'Etat signale, en outre, que la disposition sous avis renvoie au « formulaire réservé à l'usage exclusif de l'Administration » visé à l'article 5, paragraphe 3, du projet sous avis. En effet, les informations enregistrées au titre de l'article 6 du règlement (UE) 2018/1672 doivent également être transmises au moyen du formulaire harmonisé.

Concernant les contrôles de l'argent liquide non accompagné entrant dans l'Union européenne ou sortant de celle-ci depuis le Grand-Duché de Luxembourg, le Conseil d'État rappelle que l'obligation faite par le règlement d'utiliser le formulaire établi par la Commission européenne s'impose, sans qu'il soit nécessaire de la reproduire.

Comme mentionné dans les commentaires relatifs à l'article 5, l'adoption d'un formulaire différent du formulaire harmonisé constitue une divergence fondamentale par rapport au règlement (UE) 2018/1672 et l'utilisation d'un formulaire établi par règlement grand-ducal enfreint le principe de l'applicabilité directe du règlement. Partant, le Conseil d'État **s'oppose formellement** à ce que le formulaire visé à l'article 6, qui sera utilisé pour les déclarations d'argent liquide transporté vers l'Union européenne ou hors de celle-ci *via* le Grand-Duché de Luxembourg, soit déterminé par un règlement grand-ducal.

La Commission des Finances et du Budget constate que la présente opposition formelle est automatiquement levée par le biais de l'amendement parlementaire 3.

Concernant les contrôles de l'argent liquide entrant au ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg, sans pour autant entrer dans ou quitter l'Union européenne, le Conseil d'État propose, par parallélisme des formes et pour des raisons de simplification et d'efficacité administratives, que la procédure de déclaration d'office de telles sommes d'argent liquide prévue par le droit luxembourgeois soit en tout point équivalente à celle du règlement européen.

La Commission des Finances et du Budget constate que suite à l'amendement parlementaire 3, la proposition du Conseil d'État devient superfétatoire.

Au surplus, le Conseil d'État renvoie à son observation au sujet de l'intitulé du projet sous avis. Conformément à celle-ci, le Conseil d'État recommande de supprimer le membre de phrase « , transitant par le ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à cette suppression.

#### Article 7

Cet article prévoit la procédure de la retenue temporaire de l'argent liquide. Une telle retenue se fait lorsque les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises constatent que les obligations prévues aux articles 3 ou 4 non pas été observées, ou bien qu'ils soupçonnent une provenance criminelle de l'argent liquide. La procédure de retenue temporaire est divisée en deux parties, une première retenue temporaire d'une durée de 30 jours à partir du constat. Ensuite, cette durée peut être prolongée de 60 jours par une décision du Directeur de l'Administration des douanes et accises.

Les personnes concernées par les décisions de retenue temporaire en sont informées.

Dès que les circonstances qui ont conduit à une retenue au-delà de 30 jours ne sont plus données, l'argent liquide est immédiatement remis à disposition de la personne concernée.

Le Conseil d'État constate que la présente disposition concerne l'instauration d'un régime de retenue temporaire par décision administrative de l'argent liquide concerné dans deux situations. L'article 7 du règlement (UE) 2018/1672 autorise en effet les États membres à mettre en place ce régime de retenue temporaire dans leur droit national si l'obligation de déclaration ou de divulgation n'est pas respectée ou s'il existe « des indices que l'argent liquide, indépendamment du montant concerné, est lié à une activité criminelle ». Le règlement fixe des *maxima* en termes de durée de rétention. La mesure de rétention ne peut excéder trente jours. Une prolongation unique peut porter la durée de la mesure à quatre-vingt-dix jours. Le Conseil d'État relève que la disposition en projet atteint ces *maxima*.

Le Conseil d'État relève que les auteurs proposent que l'argent liquide soit retenu dès lors que les agents des douanes « soupçonnent » que cet argent est lié à une activité criminelle. Le Conseil d'État renvoie à ce propos à ses observations formulées à l'égard de l'article 6 du projet sous avis et demande, par conséquent, **sous peine d'opposition formelle** pour non-respect du principe d'applicabilité directe du règlement européen, que le libellé de l'article 6 du règlement (UE) 2018/1672 soit respecté.

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le libellé de l'article 6 du règlement (UE) 2018/1672 au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 7.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État déclare que cette façon de procéder lui permet de lever son opposition formelle.

Au paragraphe 3, le Conseil d'État donne encore à considérer que dans le dispositif des actes normatifs, les qualificatifs des fonctions gouvernementales et d'autres charges publiques prennent la minuscule. Partant, il y a lieu d'écrire « le directeur de l'Administration des douanes et accises ».

La Commission des Finances et du Budget procède à ce redressement.

Le Conseil d'État note ensuite une différence notoire entre le libellé du paragraphe 4 de la disposition sous avis et le libellé de l'article 7, paragraphe 3, alinéa 2, du règlement (UE) 2018/1672. En effet, le règlement prévoit qu'en l'absence de décision justifiant une prolongation de la mesure de retenue de l'argent liquide, celui-ci est immédiatement mis à la disposition de la personne à qui il a été retiré. Aux fins de la restitution de l'argent liquide retenu, la disposition en projet fait intervenir un acte positif de la part de l'Administration qui doit décider expressément « que les circonstances du cas ne justifient pas une retenue temporaire telle que prévue au paragraphe 3 », paragraphe qui concerne la prolongation de la mesure de retenue. Le libellé du paragraphe 4 de la disposition sous avis s'écarte du texte du règlement européen et a pour conséquence de ne pas garantir, en cas de carence de l'Administration

de prendre une décision à l'échéance du délai de quatre-vingt-dix jours, que l'argent liquide soit immédiatement restitué.

Partant, le Conseil d'État demande, **sous peine d'opposition formelle** pour non-conformité avec le règlement européen, que le libellé de l'article 7, paragraphe 3, alinéa 2, du règlement (UE) 2018/1672 soit respecté.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre la recommandation du Conseil d'État en reprenant le libellé de l'article 7, paragraphe 3, alinéa 2, du règlement (UE) 2018/1672 au paragraphe 4 de l'article 7 du projet de loi.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État déclare que cette façon de procéder lui permet de lever son opposition formelle.

#### *Article 8*

La présente disposition a pour objet d'ouvrir un recours en annulation contre la décision de retenue temporaire de l'argent liquide devant le Tribunal administratif et renvoie aux dispositions de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

Cette ouverture d'un recours répond à l'obligation faite par l'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) 2018/1672 qu'un recours effectif soit à la disposition de l'administré soumis à la mesure de rétention.

Le Conseil d'État rappelle que l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après « Charte ») consacre le droit à un recours effectif. Il ne fait pas de doute que le recours en annulation, tel qu'il est prévu à l'article 2 de la loi précitée du 7 novembre 1996 est conforme à l'article 47 de la Charte.

Le Conseil d'État note toutefois que si l'intention des auteurs est d'ouvrir un simple recours en annulation, la disposition sous avis peut être omise au motif que le Tribunal administratif dispose d'une compétence de droit commun en matière de « recours dirigés pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés, contre toutes les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements »<sup>20</sup>.

La Commission des Finances et du Budget décide de maintenir le présent article pour que les administrés connaissent non seulement leurs obligations, mais également leurs droits.

#### *Article 9*

L'article 9 prévoit l'échange d'informations entre l'Administration des douanes et accises et la Cellule de renseignement financier et l'échange d'informations entre la Cellule de renseignement financier avec les cellules de renseignement financier étrangères.

Après la collecte des données, celles-ci sont mises à disposition par l'Administration des douanes et accises à la Cellule de renseignement financier par voie électronique. Un règlement grand-ducal détermine les modalités de la mise à disposition par voie électronique.

Le Conseil d'État note que les paragraphes 3, 10 et 11 de l'article 9 du règlement (UE) 2018/1672 n'ont pas été pris en considération par le projet de loi. En effet, les dispositions européennes omises prévoient de manière très précise les modalités procédurales de l'échange d'information interne à l'Union européenne. En matière d'échange d'informations avec les pays tiers, le règlement laisse l'option d'instaurer un tel régime, mais impose que la transmission d'informations soit notifiée à la Commission européenne<sup>21</sup>.

#### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de la disposition sous avis règle la question du transfert d'informations entre l'Administration des douanes et accises et la CRF. Le libellé proposé prévoit que l'Administration « met celles-ci [les informations obtenues] à la disposition de la CRF ». Il prévoit en outre que « [l]a mise à disposition des informations est déterminée par règlement grand-ducal ».

<sup>20</sup> Article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

<sup>21</sup> Article 11 du règlement (UE) 2018/1672.

Le Conseil d'État note que le règlement prévoit que les autorités compétentes « transmettent » les informations. Cette modification, en apparence anodine, renverse le régime juridique créé par le règlement (UE) 2018/1672. En effet, alors que la transmission par l'Administration implique une certaine automaticité et qu'il soit de la responsabilité de l'Administration de faire parvenir l'information à la CRF, une simple mise à disposition impliquerait qu'il soit de la responsabilité de la CRF de demander lesdites informations. Le libellé de la disposition sous avis s'écarte donc de celui du règlement (UE) 2018/1672 et doit ainsi être considéré comme y étant contraire.

Partant, le Conseil d'État exige, **sous peine d'opposition** formelle pour non-conformité au règlement, que la disposition sous avis reproduise fidèlement le libellé du règlement (UE) 2018/1672, en renvoyant explicitement à ce dernier.

Pour des raisons de simplification et d'efficacité administratives, le Conseil d'État recommande par ailleurs que les modalités de transmission d'informations entre l'Administration des douanes et accises et la CRF luxembourgeoise soient calquées sur les procédés établis par la Commission européenne. En effet, l'utilisation d'autres méthodes impliquerait, aux fins de la transmission d'informations aux autorités compétentes des autres États membres, de reproduire inutilement celles-ci dans les formes prescrites par le règlement.

Par le biais de **l'amendement parlementaire 4**, la Commission des Finances et du Budget décide de remplacer le libellé du paragraphe 1<sup>er</sup> par le libellé suivant :

« (1) L'Administration des douanes et accises enregistre les informations relatives aux contrôles effectués sur base du règlement (UE) 2018/1672 et obtenues au titre des articles 3, 4, 5, paragraphe 2, et 6, et transmet celles-ci à la Cellule de renseignement financier, conformément aux règles techniques pour l'échange effectif d'informations visées par le règlement (UE) 2018/1672.

Les informations qui sont obtenues au titre des articles 3, 4, 5, paragraphe 2, et 6, et qui ne sont pas relatives à des contrôles effectués sur base du règlement (UE) 2018/1672, sont enregistrées par l'Administration des douanes et accises, et transmises par celle-ci à la Cellule de renseignement financier à l'aide de procédés informatiques. ».

Cet amendement tient compte de l'opposition formelle du Conseil d'État en lien avec les modalités de transmission des informations entre l'Administration des douanes et accises et la Cellule de renseignement financier en renvoyant explicitement au règlement (UE) 2018/1672 pour ce qui concerne les échanges d'informations relatives à des contrôles couverts par le règlement (UE) 2018/1672.

En ce qui concerne les informations obtenues par l'Administration des douanes et accises au titre de contrôles ne tombant pas dans le champ d'application matériel du règlement (UE) 2018/1672, un renvoi pur et simple au système informatique mis en place sur base du règlement (UE) 2018/1672 n'est pas envisageable, alors que ce système informatique n'est pas conçu pour permettre des échanges d'informations relatifs à des contrôles d'argent liquide qui ne sont pas couverts par le règlement (UE) 2018/1672.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État constate que la modification reprend exactement le libellé du règlement et permet, par conséquent, au Conseil d'État de lever son opposition formelle.

Le Conseil d'État peut, par ailleurs, se déclarer d'accord avec la solution proposée par la commission parlementaire de distinguer entre les données récoltées lors d'un transport d'argent liquide entrant ou sortant de l'Union européenne *via* le Grand-Duché de Luxembourg et celles récoltées lors d'un transport d'argent liquide interne à l'Union européenne *via* le Grand-Duché de Luxembourg. En application du règlement (UE) 2018/1672, les premières seront transmises à la Cellule de renseignement financier (CRF) conformément aux règles techniques prévues par le règlement. Les secondes seront quant à elles transmises à la CRF « à l'aide de procédés informatiques », sans que ceux-ci ne soient définis plus avant.

Le Conseil d'État note enfin l'obligation à la charge de l'Administration des douanes et accises de mettre à disposition les informations à la CRF « dans les plus brefs délais et, en tout état de cause, au plus tard quinze jours ouvrables après la date à laquelle ces informations ont été obtenues »<sup>22</sup>. Au titre du principe d'applicabilité directe du règlement, le Conseil d'État rappelle que cette obligation s'impose sans qu'il soit nécessaire de la reproduire.

<sup>22</sup> Article 9, paragraphe 3, du règlement (UE) 2018/1672.

### *Paragraphe 2*

Par renvoi à l'article 74-5 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, la disposition sous avis entend déterminer les règles relatives à l'échange d'informations entre la CRF luxembourgeoise et les CRF étrangères.

Le Conseil d'État peut s'accommoder du principe du renvoi aux dispositions nationales concernant, en général, les obligations de la CRF luxembourgeoise en matière de coopération internationale.

Le Conseil d'État note toutefois que le règlement (UE) 2018/1672 impose des délais de transmission qui ont été omis du dispositif national<sup>23</sup>. Le Conseil d'État rappelle que ces obligations procédurales s'imposent sans qu'il soit nécessaire de les reproduire en droit national.

### *Article 10*

L'article 10 permet à la Cellule de renseignement financier de partager les résultats de ses recherches et analyses avec aux autorités judiciaires afin de permettre d'autres enquêtes et, le cas échéant, des poursuites judiciaires.

Le Conseil d'État comprend que cette approche est conforme à l'article 13 du règlement (UE) 2018/1672, lequel restreint l'utilisation des données récoltées « aux fins de la prévention des activités criminelles »<sup>24</sup>. Interprétée strictement, cette restriction impliquerait qu'il soit proscrit d'utiliser les données à des fins de répression. Or, le règlement (UE) 2018/1672 laisse au droit national le soin de déterminer les conditions dans lesquelles les autorités compétentes sont tenues de divulguer ou transmettre les données récoltées en évoquant expressément l'hypothèse des procédures judiciaires<sup>25</sup>.

Le Conseil d'État recommande de remplacer le terme « dissémine » qui constitue un anglicisme par celui de « communique ».

La Commission des Finances et du Budget procède au remplacement recommandé par le Conseil d'État.

### *Article 11*

L'article 11 concerne la confidentialité et la protection des données à caractère personnel obtenues dans le cadre des contrôles des mouvements d'argent liquide accompagné ou non accompagné entrant, sortant ou transitant par le Grand-Duché de Luxembourg. L'Administration des douanes et accises et la Cellule de renseignement financier agissent en tant que responsables de traitement des données. Les agents qui doivent avoir accès aux informations sont soumis au secret professionnel. Le traitement des données est limité à l'objectif du présent projet de loi, à savoir, la prévention et la lutte contre les activités criminelles.

Les données à caractère personnel sont protégées contre tout accès, usage ou communication non autorisés. Les données à caractère personnel obtenues en vertu de la présente loi ne peuvent être divulguées ou transmises, à l'exception de l'échange d'informations entre l'Administration des douanes et accises et la Cellule de renseignement financier visé à l'article 9 ainsi que dans le cadre de procédures judiciaires.

Les données obtenues sont conservées pendant un délai de cinq ans et effacées par la suite. Cette durée de conservation peut être prolongée une seule fois pour une période de trois ans, après avoir évalué la nécessité et la proportionnalité, soit par l'Administration des douanes et accises soit par la Cellule de renseignement financier, lorsqu'elles estiment qu'une prolongation de la durée de conservation est nécessaire dans le cadre de leurs compétences respectives en matière de mouvements d'argent liquide.

La Commission nationale pour la protection des données et l'autorité de contrôle judiciaire surveillent et contrôlent le respect des conditions liées au traitement des données à caractère personnel.

### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le Conseil d'État signale que l'article 12 du règlement (UE) 2018/1672 impose que les informations récoltées soient couvertes par le secret professionnel. Le paragraphe 1<sup>er</sup> de la disposition sous avis

<sup>23</sup> Article 10, paragraphes 4 et 5, du règlement (UE) 2018/1672.

<sup>24</sup> Article 13, paragraphe 2, du règlement (UE) 2018/1672.

<sup>25</sup> Article 13, paragraphe 3, du règlement (UE) 2018/1672.

renvoie donc justement à l'article 458 du Code pénal qui incrimine la révélation du secret professionnel et punit ce délit « d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 500 euros à 5 000 euros ».

#### *Paragraphes 2 à 7*

Le Conseil d'État signale qu'au paragraphe 7, le terme « respectivement » est employé de manière inappropriée et à remplacer par le terme « ou ».

La Commission des Finances et du Budget procède à ce remplacement.

#### *Article 12*

L'article 12 concerne la recherche et la constatation des infractions visées aux articles 3 et 4 par les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal. Ces fonctionnaires doivent avoir suivi une formation professionnelle spécifique et prêter serment devant le tribunal d'arrondissement de leur domicile avant d'obtenir la qualité d'officier de police judiciaire. Leur compétence s'étend sur l'ensemble du territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Un règlement grand-ducal fixe les modalités de la formation ainsi que celles du contrôle des connaissances. Comme un seul règlement grand-ducal mettra en œuvre le présent projet de loi, il ne sera pris qu'une fois les modèles de la déclaration et de la déclaration de divulgation fixés par la Commission européenne.

En attendant que les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises aient eu le temps de suivre et compléter la formation professionnelle spécifique prévue au paragraphe 2, la formation prévue par la loi du 27 octobre 2010 portant organisation des contrôles du transport physique de l'argent liquide reste valable. De même, la qualité d'officier de police judiciaire reste valable jusqu'au 31 décembre 2025 au plus tard.

#### *Article 13*

L'article 13 prévoit les mêmes sanctions lors du non-respect de l'obligation de déclaration ou de l'obligation de divulgation de l'argent liquide dans le contexte de l'entrée, la sortie ou le transit par le Grand-Duché de Luxembourg à partir d'un autre État-membre de l'UE que dans le contexte de l'entrée, la sortie du Grand-Duché de Luxembourg à partir d'un pays tiers. Les infractions sont punies d'une amende pénale entre 251 et 25 000 euros.

Le Conseil d'État rappelle que la disposition sous avis répond à l'invitation du législateur européen au titre de l'article 14 du règlement (UE) 2018/1672 qui dispose que « [c]haque État membre introduit des sanctions applicables en cas de non-exécution de l'obligation de déclaration d'argent liquide accompagné prévue à l'article 3 ou de l'obligation de divulgation d'argent liquide non accompagné prévue à l'article 4. Ces sanctions sont effectives, proportionnées et dissuasives. »

La disposition sous avis prévoit ainsi que « les infractions au règlement et aux articles 3 et 4 de [la loi] sont punies d'une amende de 251 à 25 000 euros ». Cette amende est doublée en cas de récidive endéans un délai de cinq ans. En outre, le juge peut ordonner la confiscation de l'argent liquide. Le Conseil d'État s'interroge quant au champ matériel d'application de ces sanctions et quant à leur proportionnalité au sens du droit européen. Le Conseil d'État note que ces sanctions sont applicables à la violation des obligations de déclaration, qu'elles soient issues du règlement ou du régime purement national.

Dans un premier temps, le Conseil d'État considère que l'expression « les infractions au règlement » élargit considérablement l'applicabilité des sanctions en les rendant applicables à toute violation d'une norme contenue dans le règlement (UE) 2018/1672. Selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, les principes de la légalité des peines et de la spécification de l'incrimination inscrits à l'article 14 de la Constitution impliquent « la nécessité de définir dans la loi les éléments constitutifs des infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés »<sup>26</sup>, ce qui, au regard de la formulation vague du texte sous avis, n'est pas le cas.

<sup>26</sup> Cour constitutionnelle, arrêts n° 138/18 du 6 juin 2018 (Mém. A – n° 459 du 8 juin 2018), n°s 134 et 135/18 du 2 mars 2018 (Mém. A – nos 198 et 199 du 20 mars 2018) et n° 43/07 du 14 décembre 2007 (Mém. A – n° 1 du 11 janvier 2008, p. 7).

Par conséquent, le Conseil d'État demande, **sous peine d'opposition formelle** au motif de la violation de l'article 14 de la Constitution, que la disposition sous avis soit reformulée comme suit :

« Les infractions aux dispositions des articles 3 et 4 du règlement (UE) 2018/1672 et aux dispositions des articles 3 et 4 de la présente loi sont punies d'une amende de 251 à 25 000 euros. »

Dans un second temps, le Conseil d'État rappelle que, selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, la conformité des sanctions adoptées par les États membres en matière de contrôle de l'argent liquide doit être vérifiée à l'aune du principe de proportionnalité<sup>27</sup>. En effet, l'article 14 du règlement (UE) 2018/1672 impose que les sanctions soient « effectives, proportionnées et dissuasives ». Si leur caractère effectif et dissuasif est indubitable, le Conseil d'État s'interroge sur le caractère proportionné des sanctions prévues par la disposition sous avis au sens du droit européen. Il convient à ce sujet de vérifier que « la rigueur des sanctions [soit] en adéquation avec la gravité des violations qu'elles répriment, notamment en assurant un effet réellement dissuasif, tout en respectant le principe général de proportionnalité »<sup>28</sup>. En l'espèce, ces sanctions ne concernent que le manquement aux obligations de déclaration et de divulgation. C'est donc par rapport à la gravité de ces seules infractions qu'il convient de déterminer le caractère proportionné ou non des sanctions prévues<sup>29</sup>.

Deux éléments saillants ressortent de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne relative à la mise en application de l'article 9 du règlement (CE) 1889/2005 dont le libellé est en tout point équivalent avec l'article 14 du règlement (UE) 2018/1672 mis en œuvre en l'espèce.

D'une part, le montant de l'amende doit nécessairement être largement inférieur au montant de l'argent liquide transporté. À titre de comparaison, la Cour a considéré comme non-proportionnées des amendes dont le montant est équivalent ou supérieur à 60 pour cent du montant de l'argent liquide transporté<sup>30</sup>. La disposition sous avis fixe un minimum et un maximum d'amende. Il s'agit par ailleurs de la solution adoptée par une majorité d'États membres aux fins de la mise en œuvre du règlement (CE) 1889/2005. Dans la pratique européenne, le Conseil d'État relève toutefois une grande disparité en termes de montant maximum des amendes prévues<sup>31</sup>.

Le Conseil d'État peut en principe s'accommoder de cette méthode de mise en œuvre. Le Conseil d'État attire toutefois l'attention sur le fait que la fourchette établie ne permet pas de garantir que toutes les peines effectivement prononcées soient proportionnées. Il conviendra donc que le juge pénal s'assure du respect du principe de proportionnalité au cas par cas.

D'autre part, selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, le caractère proportionné doit être apprécié au regard de l'ensemble des mesures prises en vue de sanctionner les infractions aux dispositions visées, en ce compris la mesure de confiscation de l'argent liquide<sup>32</sup>. Selon la Cour de justice de l'Union européenne, il est constant que la peine de confiscation de l'argent liquide ne peut jamais être considérée comme proportionnée<sup>33</sup>. En dernière analyse, et par analogie, la Cour de justice de l'Union européenne assimile la confiscation au profit de l'État à une amende dont le

27 CJUE, C-255/14, arrêt du 16 juillet 2015, *Robert Michal Chmielewski c. Nemzeti Adó és Vámhivatal Dél alföldi Regionális Vám és Pénzügyőri Főigazgatósága*, pt. 21. La loi hongroise XLVIII de 2007 mettant en œuvre le règlement (CE) 1889/2005 a été modifiée à la suite de cette affaire. Le taux maximum de l'amende a été abaissé de 60 pour cent à 50 pour cent de la somme non déclarée. Cf. 2007. évi XLVIII. Törvény a Közösség területére belépő, illetve a Közösség területét elhagyó készpénz ellenőrzéséről szóló, 2005. október 26-i 1889/2005/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtásáról, §5/A.

28 *Ibid.*, point. 23.

29 *Ibid.*, pts. 30-31 ; C-190/17, *Zheng*, précité, point. 45

30 CJUE, C-255/14, *Chmielewski*, précité (amende équivalente à 60 pour cent du montant transporté) ; C-190/17, *Zheng*, précité (amende équivalente à 98,9% du montant transporté) ; C-707/17, ordonnance du 12 juillet 2018, *Daniela Pinzaru et Robert-Andrei Cirstinoiu* (amende équivalente au double du montant transporté).

31 En Belgique, le montant maximum de l'amende est fixé à 25 000 euros et est assorti d'une peine d'emprisonnement de huit jours à cinq ans. Voir l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 26 janvier 2014, portant certaines mesures relatives au contrôle du transport transfrontalier d'argent liquide (Moniteur belge du 17 février 2014, p. 12921).

En Allemagne, le montant maximum de l'amende est fixé à 1 000 000 euros : *Zollverwaltungsgesetz (ZollVG)*, paragraphe 31a, alinéa (4).

32 CJUE, C-335/18 et C-336/18 (aff. jointes), ordonnance du 30 janvier 2019, *AK et EP*, pt. 38 ; C-652/18, ordonnance du 9 octobre 2019, *SZ c. Mitnitsa Burgas*, pt. 34. À la suite de ces affaires, la loi monétaire bulgare a été amendée afin d'abroger la disposition prévoyant la confiscation, voir Валутния закон (*Valutniya zakon*), article 20.

33 CJUE, C-335/18 et C-336/18 (aff. jointes), ordonnance du 30 janvier 2019, *AK et EP*, pt. 38 ; C-652/18, ordonnance du 9 octobre 2019, *SZ c. Mitnitsa Burgas*, pt. 34. À la suite de ces affaires, la loi monétaire bulgare a été amendée afin d'abroger la disposition prévoyant la confiscation, voir Валутния закон (*Valutniya zakon*), article 20.

montant serait équivalent à la somme non-déclarée. Le Conseil d'État note que la confiscation existe dans le régime de sanctions actuellement en vigueur. La jurisprudence pénale luxembourgeoise mettant en œuvre l'article 8 de la loi précitée du 27 octobre 2010 considère d'ailleurs que la peine de confiscation est facultative et qu'elle peut se justifier, sous l'appréciation souveraine du juge du fond, en fonction de la gravité de l'infraction et des circonstances de l'espèce<sup>34</sup>. Le Conseil d'État relève toutefois que ces décisions sont antérieures à l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne précitée. Partant, le Conseil d'État **s'oppose formellement** à la possibilité d'une confiscation totale de l'argent non déclaré, en ce qu'elle est contraire à l'article 14 du règlement (UE) 2018/1672, tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne.

En conséquence des développements qui précèdent, le Conseil d'État propose, afin de lever cette opposition formelle, qu'il soit tenu compte dans le dispositif sous avis de la jurisprudence précitée de la Cour de justice de l'Union européenne en ne prévoyant qu'une confiscation partielle de l'argent liquide transporté, dans la limite où le cumul de l'amende et de la confiscation demeure proportionné. Afin de rationaliser la détermination de la peine, le Conseil d'État attire également l'attention des auteurs sur la solution, adoptée par d'autres États membres, qui consiste en une amende dont le montant est équivalent à une fraction de l'argent liquide transporté non-déclaré ou de l'argent liquide non accompagné non divulgué<sup>35</sup>.

Par le biais de l'**amendement parlementaire 5**, la Commission des Finances et du Budget remplace les deux premiers alinéas de l'article 13 par les alinéas suivants :

« Les infractions aux dispositions des articles 3 et 4 du règlement (UE) 2018/1672 et aux dispositions des articles 3 et 4 sont punies d'une amende de 251 à 25 000 euros.

Le juge peut ordonner la confiscation partielle de l'argent liquide, sans que le cumul de l'amende et de la confiscation partielle ne puisse dépasser 50% du montant de l'argent liquide non déclaré ou non divulgué, selon le cas. ».

Cet amendement vise à tenir compte de l'opposition formelle formulée par le Conseil d'Etat en ce qui concerne les alinéas 1<sup>er</sup> et 2. Conformément aux suggestions du Conseil d'Etat en lien avec le principe de proportionnalité, l'alinéa 2 est également modifié afin de préciser que le cumul de l'amende et de la confiscation partielle ne peut pas dépasser 50% du montant de l'argent liquide non déclaré ou non divulgué.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que l'amendement sous avis vise à répondre à ses oppositions formelles. La reformulation opérée des alinéas 1<sup>er</sup> et 2 de l'article est satisfaisante et permet au Conseil d'Etat de lever ses oppositions formelles à l'égard de la disposition.

À l'article 13, alinéa 2, du projet de loi dans sa teneur amendée, le Conseil d'État relève que le symbole « % » est à remplacer par les termes « pour cent ».

La Commission des Finances et du Budget procède à ce remplacement.

#### Article 14

L'article 14 abroge la 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.

34 Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 16ème ch. corr., arrêt du 11 avril 2013, jugement n°1157/2013 ; trois arrêts du 2 avril 2015, jugements n°1083/2015, 1085/2015, et 1086/2015 et Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 19ème ch. corr., arrêt du 14 février 2018, jugement n°528/2018.

35 En France : il est prévu une « amende égale à 50% de la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction ». Il est intéressant de relever qu'au fil des versions successives de cette disposition le « taux » de l'amende a fluctué. À l'origine, l'amende était « égale au montant de la somme » (de 2001 à 2004). Elle a par la suite été abaissée « au quart de la somme » (de 2004 à 2016), avant d'être relevée à nouveau à « 50% » (depuis 2016) Cf. art. L. 152-4, Code monétaire et financier ;

En Hongrie : le taux de l'amende est progressif en fonction de la somme non-déclarée. De 10 000 euros à 20 000 euros non-déclarés, l'amende équivaut à 10 pour cent de la somme. De 20 000 euros à 50 000 euros, elle équivaut à 20 pour cent de la somme. Au-delà de 50 000 euros, le taux est fixé à 50 pour cent. Cf. loi hongroise XLVIII précitée, §5/A ;

En Lettonie, la loi sur la déclaration de l'argent liquide à la frontière nationale prévoit une amende équivalente à 20 pour cent de la somme à déclarer. Cf. *Likums par skaidras naudas deklarēšanu uz valsts robežas*, article 7 ;

A Malte, la réglementation sur les contrôles de l'argent liquide prévoit une amende dont le montant équivaut à 25 pour cent de l'argent non-déclaré. Cette amende est toutefois assortie d'un maximum de 46 587,47 euros. Cf. *Subsidiary Legislation 233.07 – Cash controls regulations*, article 3, paragraphe 4.

*Article 15*

La disposition sous avis propose la formulation abrégée suivante pour la loi en projet : « Loi du ... portant organisation des contrôles du transport de l'argent liquide ».

Le Conseil d'État recommande que cette formulation abrégée soit reformulée pour faire apparaître l'origine européenne de la législation en projet et le fait que les contrôles y prévus ne sont opérés que dans l'hypothèse d'un transport d'argent liquide transfrontière.

Par le biais de l'**amendement parlementaire 6**, la Commission des Finances et du Budget décide de remplacer le libellé de l'article 15 comme suit :

« La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « Loi du portant organisation des contrôles du transport transfrontière de l'argent liquide ». ».

Cet amendement vise à tenir compte de la recommandation du Conseil d'État, c'est-à-dire que la formulation abrégée fasse apparaître le fait que les contrôles y prévus ne sont opérés que dans l'hypothèse d'un transport d'argent liquide transfrontière.

Le présent amendement ne suscite pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

*Article 16 – supprimé*

La disposition sous avis prévoit que la loi en projet entre en vigueur le 3 juin 2021. Cette date coïncide avec la date d'entrée en vigueur du règlement (UE) 2018/1672.

Par le biais de l'**amendement parlementaire 7**, la Commission des Finances et du Budget décide de supprimer l'article 16. Comme il n'est plus envisageable de faire publier la loi dans le Journal Officiel avant la date du 3 juin 2021, date d'entrée en vigueur fixée initialement dans le projet de loi, il est proposé de supprimer l'article 16. L'entrée en vigueur de la loi se fera en vertu du droit commun applicable en la matière.

Le présent amendement ne suscite pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

\*

## 5. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°7677 dans la teneur qui suit :

\*

### PROJET DE LOI

**portant organisation des contrôles du transport de l'argent liquide entrant au ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg et mise en œuvre du règlement (UE) 2018/1672 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant dans l'Union ou sortant de l'Union et abrogeant le règlement (CE) n° 1889/2005**

**Art. 1<sup>er</sup>.** Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1° « argent liquide » :

- (a) les espèces : les billets de banque et pièces de monnaie qui sont en circulation comme instrument d'échange ou qui ont été en circulation comme instrument d'échange et qui peuvent encore être échangés par l'intermédiaire d'établissements financiers ou de banques centrales contre des billets de banque et des pièces de monnaie qui sont en circulation comme instrument d'échange ;
- (b) les instruments négociables au porteur : des instruments autres que des espèces qui donnent droit à leurs détenteurs de demander un montant financier sur présentation des instruments sans avoir à décliner leur identité ou à justifier de leur droit sur ce montant. Ces instruments sont les suivants :
  - i) chèques de voyage, et

- ii) chèques, billets à ordre ou mandats qui sont soit au porteur, signés mais où le nom du bénéficiaire n'a pas été indiqué, endossés sans restriction, libellés à l'ordre d'un bénéficiaire fictif, soit sous une forme telle que la propriété de l'instrument est transférée au moment de la cession de celui-ci ;
- (c) les marchandises servant de réserves de valeur très liquides : une marchandise, telle qu'elle figure à l'annexe I, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement (UE) 2018/1672, qui présente un ratio valeur/volume élevé et qui peut être aisément convertie en espèces sur des marchés d'échange accessibles moyennant seulement de faibles coûts de transaction ;
- (d) les cartes prépayées : une carte non nominative, telle qu'elle figure à l'annexe I, paragraphe 2, du règlement (UE) 2018/1672, sur laquelle sont déposés une valeur monétaire ou des fonds qui peuvent servir pour des opérations de paiement, pour l'acquisition de biens ou de services ou pour le remboursement d'espèces, ou qui donne accès à une telle valeur ou de tels fonds, et qui n'est pas liée à un compte bancaire ;
- 2° « porteur » : toute personne physique entrant au ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg qui transporte de l'argent liquide sur elle, dans ses bagages ou dans ses moyens de transport ;
- 3° « argent liquide non accompagné » : l'argent liquide faisant partie d'un envoi sans l'intervention d'un porteur ;
- 4° « Cellule de renseignement financier » : la cellule de renseignement financier instituée sous la surveillance administrative du procureur général d'État du Luxembourg par l'article 74-1 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
- 5° « activité criminelle » : l'une des infractions sous-jacentes associées prévues à l'article 506-1 du Code pénal et à l'article 8-1 de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie ;
- 6° « règlement (UE) 2018/1672 » : le règlement (UE) 2018/1672 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant dans l'Union ou sortant de l'Union et abrogeant le règlement (CE) n° 1889/2005.

**Art. 2.** L'Administration des douanes et accises est désignée comme autorité compétente concernant le contrôle du transport physique de l'argent liquide entrant au ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg ainsi que pour le contrôle de l'argent liquide entrant ou sortant de l'Union européenne tel que visé par le règlement (UE) 2018/1672.

**Art. 3.** (1) Les porteurs transportant de l'argent liquide d'une valeur égale ou supérieure à 10 000 euros vers le ou à partir du Grand-Duché de Luxembourg, ou entrant ou sortant de l'Union européenne par le Grand-Duché de Luxembourg, déclarent cet argent liquide à l'Administration des douanes et accises.

L'obligation de déclaration n'est pas réputée exécutée, si les informations fournies sont incorrectes ou incomplètes ou si l'argent liquide n'est pas mis à disposition à des fins de contrôle.

(2) La déclaration visée au paragraphe 1<sup>er</sup> contient les informations suivantes relatives :

- 1° au porteur : ses noms et prénoms, ses coordonnées, y compris son adresse, sa date et son lieu de naissance, sa nationalité et le numéro d'un document d'identité ;
- 2° au propriétaire de l'argent liquide : lorsqu'il s'agit d'une personne physique, ses noms et prénoms, ses coordonnées, y compris son adresse, sa date et son lieu de naissance, sa nationalité et le numéro d'un document d'identité ou, lorsqu'il s'agit d'une personne morale, sa dénomination complète, ses coordonnées, y compris son adresse, son numéro d'enregistrement et, si cette information est disponible, son numéro d'immatriculation à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ;
- 3° si cette information est disponible, au destinataire projeté de l'argent liquide : lorsqu'il s'agit d'une personne physique, ses noms et prénoms, ses coordonnées, y compris son adresse, sa date et son lieu de naissance, sa nationalité et le numéro d'un document d'identité ou, lorsqu'il s'agit d'une personne morale, sa dénomination complète, ses coordonnées, y compris son adresse, son numéro d'enregistrement et, si cette information est disponible, son numéro d'immatriculation à la TVA ;
- 4° à l'argent liquide : à sa nature, son montant ou sa valeur, sa provenance économique et l'usage qu'il est prévu d'en faire ;
- 5° à l'itinéraire de transport et aux moyens de transport.

(3) Pour les transports de l'argent liquide entrant ou sortant de l'Union européenne par le Grand-Duché de Luxembourg, les informations visées au paragraphe 2 sont fournies par écrit ou par voie électronique, au moyen du formulaire de déclaration tel que visé par le règlement (UE) 2018/1672 et mis à la disposition du déclarant par l'Administration des douanes et accises.

Pour les transports de l'argent liquide vers le ou à partir du Grand-Duché de Luxembourg et qui ne sont pas couverts par l'alinéa 1<sup>er</sup>, les informations visées au paragraphe 2 sont fournies par écrit ou par voie électronique, au moyen du formulaire de déclaration tel que déterminé par règlement grand-ducal et mis à la disposition du déclarant par l'Administration des douanes et accises.

(4) Une copie certifiée de la déclaration est délivrée au déclarant sur demande.

**Art. 4.** (1) Lorsque de l'argent liquide non accompagné d'une valeur égale ou supérieure à 10 000 euros entre au ou sort du Grand-Duché de Luxembourg, ou entre ou sort de l'Union européenne par le Grand-Duché de Luxembourg, l'expéditeur ou le destinataire de l'argent liquide ou leur représentant, selon le cas, déposent une déclaration de divulgation de cet argent liquide dans un délai de trente jours à l'Administration des douanes et accises.

L'obligation de divulgation d'argent liquide non accompagné n'est pas réputée exécutée, si les informations fournies sont incorrectes ou incomplètes ou si l'argent liquide n'est pas mis à disposition à des fins de contrôle.

(2) La déclaration de divulgation contient les informations suivantes relatives :

- 1° au déclarant : ses noms et prénoms, ses coordonnées, y compris son adresse, sa date et son lieu de naissance, sa nationalité et le numéro d'un document d'identité ;
- 2° au propriétaire de l'argent liquide : lorsqu'il s'agit d'une personne physique, ses noms et prénoms, ses coordonnées, y compris son adresse, sa date et son lieu de naissance, sa nationalité et le numéro d'un document d'identité ou, lorsqu'il s'agit d'une personne morale, sa dénomination complète, ses coordonnées, y compris son adresse, son numéro d'enregistrement et, si cette information est disponible, son numéro d'immatriculation à la TVA ;
- 3° à l'expéditeur de l'argent liquide : lorsqu'il s'agit d'une personne physique, ses noms et prénoms, ses coordonnées, y compris son adresse, sa date et son lieu de naissance, sa nationalité et le numéro d'un document d'identité ou, lorsqu'il s'agit d'une personne morale, sa dénomination complète, ses coordonnées, y compris son adresse, son numéro d'enregistrement et, si cette information est disponible, son numéro d'immatriculation à la TVA ;
- 4° au destinataire ou au destinataire projeté de l'argent liquide : lorsqu'il s'agit d'une personne physique, ses noms et prénoms, ses coordonnées, y compris son adresse, sa date et son lieu de naissance, sa nationalité et le numéro d'un document d'identité ou, lorsqu'il s'agit d'une personne morale, sa dénomination complète, ses coordonnées, y compris son adresse, son numéro d'enregistrement et, si cette information est disponible, son numéro d'immatriculation à la TVA ;
- 5° à l'argent liquide : à sa nature, son montant ou sa valeur, sa provenance économique et l'usage qu'il est prévu d'en faire.

(3) Pour les transports de l'argent liquide non accompagné entrant ou sortant de l'Union européenne par le Grand-Duché de Luxembourg, les informations visées au paragraphe 2 sont fournies par écrit ou par voie électronique, au moyen du formulaire de déclaration de divulgation tel que visé par le règlement (UE) 2018/1672 et mis à la disposition du déclarant par l'Administration des douanes et accises.

Pour les transports de l'argent liquide non accompagné vers le ou à partir du Grand-Duché de Luxembourg et qui ne sont pas couverts par l'alinéa 1<sup>er</sup>, les informations visées au paragraphe 2 sont fournies par écrit ou par voie électronique, au moyen du formulaire de déclaration de divulgation tel que déterminé par règlement grand-ducal et mis à la disposition du déclarant par l'Administration des douanes et accises.

(4) Une copie certifiée de la déclaration de divulgation est délivrée au déclarant sur demande.

**Art. 5.** (1) Dans l'exercice de leurs fonctions visées au règlement (UE) 2018/1672 et à la présente loi, les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises, disposant des pouvoirs que leur confèrent les dispositions de la loi générale modifiée du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises, sont

habilités à contrôler les personnes physiques, leurs bagages, leurs moyens de transport ainsi que tout envoi, contenant ou moyen de transport susceptible de contenir de l'argent liquide non accompagné. Ils ont le droit d'exiger la présentation de toute pièce établissant l'identité du porteur de l'argent liquide accompagné, de l'expéditeur ou du destinataire de l'argent liquide non accompagné ou de leur représentant, selon le cas, et de requérir toute information et tout document relatifs à la provenance et la destination de l'argent liquide.

(2) Si l'obligation de déclaration d'argent liquide accompagné, prévue à l'article 3 ou l'obligation de divulgation d'argent liquide non accompagné, prévue à l'article 4, n'a pas été respectée, les fonctionnaires visés au paragraphe 1<sup>er</sup> établissent d'office, par écrit ou sous forme électronique une déclaration qui contient, dans la mesure du possible, les informations énumérées à l'article 3, paragraphe 2, ou une déclaration de divulgation qui contient, dans la mesure du possible, les informations énumérées à l'article 4, paragraphe 2, selon le cas, et remplissent le formulaire réservé à l'usage exclusif de l'Administration des douanes et accises.

(3) Pour les transports d'argent liquide couverts par le règlement (UE) 2018/1672, le formulaire à utiliser par l'Administration des douanes et accises en vertu du paragraphe 2 est celui déterminé au titre du règlement (UE) 2018/1672.

Pour les transports d'argent liquide qui ne sont pas couverts par le règlement (UE) 2018/1672, le formulaire à utiliser par l'Administration des douanes et accises en vertu du paragraphe 2 est déterminé par règlement grand-ducal.

(4) Les contrôles visés au paragraphe 1<sup>er</sup> se fondent principalement sur une analyse de risque aux fins d'identifier et d'évaluer les risques ainsi que d'élaborer les contre-mesures nécessaires.

**Art. 6.** Lorsque les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises détectent un porteur entrant au ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg, avec de l'argent liquide d'un montant inférieur au seuil visé à l'article 3 ou de l'argent liquide non accompagné d'un montant inférieur au seuil visé à l'article 4, entrant au ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg, et qu'il existe des indices que cet argent liquide est lié à une activité criminelle, ils enregistrent cette information et établissent par écrit ou électroniquement une déclaration telle que visée à l'article 3 ou une déclaration de divulgation telle que visée à l'article 4, selon le cas, et remplissent le formulaire réservé à l'usage exclusif de l'Administration des douanes et accises visé à l'article 5, paragraphe 3.

**Art. 7.** (1) Lorsque les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises constatent que l'obligation de déclaration d'argent liquide accompagné prévue à l'article 3, ou l'obligation de divulgation d'argent liquide non accompagné prévue à l'article 4, n'a pas été respectée ou qu'il existe des indices que l'argent liquide, indépendamment du montant concerné, est lié à une activité criminelle, ils retiennent temporairement l'argent liquide pour une durée de trente jours à partir de la réalisation de ce constat.

(2) Les fonctionnaires visés au paragraphe 1<sup>er</sup> notifient la décision administrative de retenue temporaire et ses motifs :

1° à la personne tenue de faire la déclaration conformément à l'article 3 ou la déclaration de divulgation conformément à l'article 4 ;

2° à la personne tenue de fournir les informations conformément à l'article 6.

(3) Après en avoir évalué la nécessité et la proportionnalité, le directeur de l'Administration des douanes et accises peut décider de la prolongation de la durée de la retenue temporaire jusqu'à un maximum de quatre-vingt-dix jours à partir de la réalisation du constat visé au paragraphe 1<sup>er</sup>.

(4) En l'absence de décision concernant une retenue plus longue de l'argent liquide pendant la période visée au paragraphe 1<sup>er</sup> ou s'il est décidé que les circonstances du cas ne justifient pas une retenue temporaire telle que prévue au paragraphe 3, l'argent liquide est immédiatement mis à disposition de :

1° la personne visée au paragraphe 2, point 1°, dont l'argent liquide a été retenu ;

2° la personne visée au paragraphe 2, point 2°, dont l'argent liquide a été retenu.

**Art. 8.** Contre les décisions administratives de retenue temporaire visées à l'article 7, paragraphes 1<sup>er</sup> et 3, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif d'après les dispositions de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

**Art. 9.** (1) L'Administration des douanes et accises enregistre les informations relatives aux contrôles effectués sur base du règlement (UE) 2018/1672 et obtenues au titre des articles 3, 4, 5, paragraphe 2, et 6, et transmet celles-ci à la Cellule de renseignement financier, conformément aux règles techniques pour l'échange effectif d'informations visées par le règlement (UE) 2018/1672.

Les informations qui sont obtenues au titre des articles 3, 4, 5, paragraphe 2, et 6, et qui ne sont pas relatives à des contrôles effectués sur base du règlement (UE) 2018/1672, sont enregistrées par l'Administration des douanes et accises, et transmises par celle-ci à la Cellule de renseignement financier à l'aide de procédés informatiques.

(2) La Cellule de renseignement financier échange les informations visées au paragraphe 1<sup>er</sup> avec les cellules de renseignement financier étrangères concernées conformément aux dispositions de l'article 74-5 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

**Art. 10.** La Cellule de renseignement financier communique le résultat de ses analyses ainsi que toute autre information pertinente, aux autorités judiciaires aux fins d'enquête et de poursuite conformément aux dispositions des articles 74-2 et 74-4 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

**Art. 11.** (1) Les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises, en ce qui concerne les données obtenues conformément aux articles 3, 4, 5, paragraphe 2, et 6, sont soumis à l'article 458 du Code pénal.

(2) L'Administration des douanes et accises et la Cellule de renseignement financier agissent, chacune en ce qui la concerne, en tant que responsables du traitement des données à caractère personnel qu'elles obtiennent en application des articles 3, 4, 5, paragraphe 2, et 6.

(3) Le traitement des données à caractère personnel sur base de la présente loi n'a lieu qu'aux fins de la prévention des activités criminelles et de la lutte contre de telles activités.

(4) Les données à caractère personnel obtenues en application des articles 3, 4, 5, paragraphe 2, et 6 ne sont accessibles qu'au personnel dûment autorisé de l'Administration des douanes et accises et sont protégées de manière adéquate contre l'accès ou la transmission non autorisés. Sauf dispositions contraires prévues à l'article 9, ainsi que dans le cadre de procédures judiciaires, ces données ne peuvent être divulguées ou transmises.

(5) L'Administration des douanes et accises et la Cellule de renseignement financier conservent les données à caractère personnel obtenues en application des articles 3, 4, 5, paragraphe 2, et 6 pendant une durée de cinq ans à compter de la date à laquelle ces données ont été obtenues. Ces données à caractère personnel sont effacées à l'expiration de cette période.

(6) La durée de conservation peut être prolongée une fois par une seconde période qui n'excède pas trois années supplémentaires si:

- 1° après avoir procédé à une évaluation approfondie de la nécessité et de la proportionnalité de cette prolongation de la durée de conservation et conclu qu'elle est justifiée aux fins de l'accomplissement de ses missions en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, la Cellule de renseignement financier estime que cette prolongation de la durée de conservation est requise ;
- 2° après avoir procédé à une évaluation approfondie de la nécessité et de la proportionnalité de cette prolongation de la durée de conservation et conclu qu'elle est justifiée aux fins de l'accomplissement de ses missions en ce qui concerne la réalisation de contrôles efficaces du respect de l'obligation de déclaration d'argent liquide accompagné ou de l'obligation de divulgation d'argent liquide non accompagné, l'Administration des douanes et accises estime que cette prolongation de la durée de conservation est requise.

(7) L'autorité de contrôle créée par l'article 3 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données ou, en ce qui concerne les opérations de traitement de données à caractère personnel effectuées par la Cellule de renseignement financier, l'autorité de contrôle judiciaire créée par l'article 40 de la loi du 1<sup>er</sup> 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 contrôlent et surveillent le respect des conditions prévues au présent article.

**Art. 12.** (1) Les infractions aux dispositions des articles 3 et 4 sont constatées et recherchées par les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal.

(2) Les fonctionnaires visés au paragraphe 1<sup>er</sup> doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions, sur les dispositions du règlement (UE) 2018/1672 ainsi que sur les dispositions de la présente loi. Le programme et la durée de la formation ainsi que les modalités du contrôle des connaissances sont arrêtés par règlement grand-ducal.

(3) Dans l'exercice de leurs fonctions visées au règlement (UE) 2018/1672 et à la présente loi, les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises visés au paragraphe 1<sup>er</sup> ont la qualité d'officier de police judiciaire. Ils constatent les infractions par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire. Leur compétence s'étend à tout le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Avant d'entrer en fonction, ils prêtent devant le tribunal d'arrondissement de leur domicile, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité ».

(4) La formation dispensée aux fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises en vertu de l'article 4 de la 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 et réglementée par le règlement grand-ducal modifié du 7 avril 2011 portant organisation des contrôles du transport physique de l'argent liquide entrant au, transitant par le ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg reste valable jusqu'à la fin du nouveau cycle de formation prévu au paragraphe 2.

(5) La qualité d'officier de police judiciaire des fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises assermentés en vertu de l'article 4, alinéa 4, de la 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 reste acquise jusqu'à la prestation de serment visée au paragraphe 3 ou bien jusqu'au 31 décembre 2025 au plus tard.

**Art. 13.** Les infractions aux dispositions des articles 3 et 4 du règlement (UE) 2018/1672 et aux dispositions des articles 3 et 4 sont punies d'une amende de 251 à 25 000 euros.

Le juge peut ordonner la confiscation partielle de l'argent liquide, sans que le cumul de l'amende et de la confiscation partielle ne puisse dépasser 50 pour cent du montant de l'argent liquide non déclaré ou non divulgué, selon le cas.

En cas de récidive endéans un délai de cinq ans, l'amende peut être portée au double.

**Art. 14.** La 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 est abrogée.

**Art. 15.** La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « Loi du portant organisation des contrôles du transport transfrontière de l'argent liquide ».

Luxembourg, le 21 juin 2021

*Le Président,*  
André BAULER

*Le Rapporteur,*  
Guy ARENDT