

N° 8695⁵
CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 12 novembre
2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre
le financement du terrorisme**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE

(4.6.2026)

La Commission se compose de : M. Laurent MOSAR, Président-Rapporteur ; M. Guy ARENDT, Mme Simone BEISSEL, M. Dan BIANCALANA, Mme Liz BRAZ, M. Sven CLEMENT, M. Alex DONNERSBACH, M. Marc GOERGEN, M. Dan HARDY, Mme Carole HARTMANN, Mme Paulette LENERT, M. Gérard SCHOCKMEL, Mme Sam TANSON, M. Charles WEILER, Mme Stéphanie WEYDERT, M. Laurent ZEIMET, Membres.

*

SOMMAIRE

	<i>page</i>
I. Antécédents.....	1
II. Objet	2
III. Avis.....	2
IV. Commentaire des articles	5
V. Texte proposé par la Commission.....	5

*

I. ANTÉCÉDENTS

Madame la Ministre de la Justice Elisabeth Margue a procédé au dépôt officiel du projet de loi n° 8695 à la Chambre des Députés en date du 29 janvier 2026. Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, les textes coordonnés des dispositions à modifier ainsi qu'un check de durabilité et une fiche d'évaluation d'impact.

Lors de la réunion de la Commission de la Justice du 12 mars 2026, Madame la Ministre de la Justice Elisabeth Margue a présenté le projet de loi sous rubrique. À cette même occasion, la Commission de la Justice a nommé Monsieur le Président Laurent MOSAR rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Le Conseil d'État a rendu un avis le 21 avril 2026.

Lors de sa réunion du 7 mai 2026, la Commission de la Justice a examiné l'avis du Conseil d'État précité et a adopté un amendement parlementaire, suite à la présentation de ce dernier par Monsieur le Président-Rapporteur Laurent Mosar.

La Chambre de Commerce a rendu son avis consultatif en date du 18 mai 2026.

Le Conseil d'État a rendu son avis complémentaire le 19 mai 2026.

Lors de sa réunion du 4 juin 2026, la Commission de la Justice a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'État et elle a adopté le présent rapport.

*

II. OBJET

Le présent projet de loi a pour objet de modifier la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Il vise, d'une part, à adapter les dispositions relatives au Comité de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme et, d'autre part, à introduire de nouvelles dispositions concernant l'évaluation des risques ainsi que la collecte de statistiques en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Le projet de loi poursuit un double objectif. Il entend d'abord renforcer le dispositif national de gouvernance en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme, en consolidant le rôle du Comité de prévention et en précisant l'organisation de ses travaux. Il vise ensuite à assurer la transposition des articles 8 et 9 de la directive (UE) 2024/1640, qui impose aux États membres de mettre en place des mécanismes destinés à prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

L'article 9-1^{quater} de la loi précitée avait été introduit afin de conférer une base légale au Comité de prévention. Celui-ci avait initialement été créé par règlement ministériel, instrument qui ne constituait pas une base juridique appropriée. Un règlement grand-ducal du 11 juin 2025 est ensuite venu préciser la composition et le fonctionnement dudit Comité.

Dans son avis du 4 avril 2025 relatif au projet de règlement grand-ducal précité, le Conseil d'État a toutefois relevé que certaines dispositions envisagées relevaient du domaine de la loi et non du règlement. Le texte réglementaire publié a dès lors été adapté en conséquence. Il convient désormais de compléter la loi afin d'y intégrer les éléments qui doivent relever du niveau législatif.

Le présent projet de loi propose ainsi de préciser les missions du Comité de prévention, de consacrer la fonction de coordination nationale dans le dispositif légal et de prévoir l'assistance du Comité par un secrétariat exécutif. Ces adaptations permettent de renforcer la sécurité juridique et d'assurer une meilleure cohérence entre la loi et le règlement grand-ducal d'exécution.

Par ailleurs, le projet de loi transpose les obligations prévues aux articles 8 et 9 de la directive (UE) 2024/1640. Ces dispositions imposent notamment aux États membres de tenir à jour leur évaluation nationale des risques de blanchiment et de financement du terrorisme, de la réviser au moins tous les quatre ans, de pouvoir procéder à des évaluations sectorielles lorsque la situation de risque l'exige, ainsi que de collecter et transmettre des statistiques permettant d'apprécier l'efficacité du cadre national de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

À cette fin, le projet de loi introduit un nouvel article 9-1^{quinquies} relatif aux évaluations supranationale, nationale et sectorielles des risques, ainsi qu'un nouvel article 9-1^{sexies} relatif aux statistiques. Le secrétariat exécutif sera chargé de la collecte et de la consolidation des données statistiques pertinentes.

L'ensemble de ces modifications vise à renforcer la cohérence, la solidité et l'efficacité du dispositif luxembourgeois de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, tout en assurant sa conformité avec les exigences européennes dans les délais impartis.

*

III. AVIS

1. Avis du Conseil d'État

a. Avis du 21 avril 2026

Dans son avis du 21 avril 2026, le Conseil d'État ne formule ni d'observation sur les modifications relatives aux missions générales du Comité de prévention, ni sur les nouveaux articles concernant l'évaluation nationale des risques et les statistiques.

En revanche, il critique vivement le dispositif prévu pour le coordinateur national. Il estime que la mission consistant à « veiller à la cohérence » de la politique nationale et internationale en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme empiète sur les compétences du ministre de la Justice et, partant, sur l'organisation du Gouvernement. Pour cette raison, il formule une opposition formelle pour contrariété avec l'article 92 de la Constitution.

Le Conseil d'État ajoute qu'un agent placé sous l'autorité du ministre ne saurait se voir attribuer par la loi des compétences propres relevant du ministre. Il formule dès lors une seconde opposition formelle, cette fois pour contrariété avec l'article 90 de la Constitution, tout en indiquant que le coordinateur pourrait représenter le ministre au sein du Comité, sans disposer d'attributions propres distinctes. Il suggère également que la présidence du Comité par le coordinateur national soit prévue dans la loi plutôt que dans un règlement grand-ducal.

b. Avis complémentaire du 19 mai 2026

Dans son avis complémentaire du 19 mai 2026, le Conseil d'État examine l'amendement parlementaire adopté par la Commission de la Justice le 7 mai 2026. L'amendement unique vise principalement à répondre aux critiques formulées dans l'avis du 21 avril 2026 concernant les missions attribuées au coordinateur national de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Le Conseil d'État constate que les missions propres du coordinateur national ont été supprimées du projet de loi. Cette suppression permet de lever les deux oppositions formelles qu'il avait formulées dans son premier avis. Il note également que le nouveau paragraphe 5 inséré à l'article 9-1^{quater} de la loi modifiée du 12 novembre 2004 répond à l'une de ses observations antérieures et ne suscite pas d'observation supplémentaire.

2. Avis de la Chambre de Commerce du 6 mai 2026

La Chambre de Commerce prend note des dispositions du projet qui visent, d'une part, à renforcer le dispositif national de gouvernance en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et, d'autre part, à transposer en droit luxembourgeois les articles 8 et 9 de la Directive 2024/1640.

La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observation liminaire

La Commission de la Justice donne suite à l'observation d'ordre légistique émise par le Conseil d'État à l'occasion de son avis du 27 mars 2026.

Article 1^{er} – modification de l'article 9-1^{quater} de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme

L'article 1^{er} du projet de loi modifie l'article 9-1^{quater} de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

La formulation retenue par la Commission de la Justice de ce texte fait suite à un amendement parlementaire, qui vise à tenir compte de deux oppositions formelles émises par le Conseil d'État dans son avis du 21 avril 2026 concernant l'article 1^{er} du projet de loi sous rubrique. En effet, le Conseil d'État s'est opposé formellement aux missions accordées par les auteurs du projet de loi au coordinateur national. Aux yeux du Conseil d'État, confier à ce coordinateur la mission de veiller à la cohérence nationale et internationale de la politique AML/CFT empiète sur les compétences du Ministre de la Justice et sur l'organisation du Gouvernement, ce qui s'avère contraire aux articles 90 et 92 de la Constitution.

À cette fin, les missions du coordinateur national, reprises au paragraphe 3, sont supprimées, le libellé du paragraphe 3 est reformulé en supprimant l'alinéa 2 et un paragraphe 5 nouveau est inséré afin de préciser qui entre le ministre ayant la Lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans ses attributions et le coordinateur national assure la présidence du Comité de prévention.

Il est fait choix de ne pas confier les missions prévues aux points 1°, 2° et 4°, figurant précédemment à l'article 1^{er}, paragraphe 3, alinéa 2, du projet de loi, au Comité de prévention, étant donné que celles-ci viendraient préciser des missions d'ores et déjà confiées au Comité de prévention au risque d'ainsi les paraphraser.

À la suite de l'insertion d'un paragraphe 5 nouveau dans la loi précitée du 12 novembre 2004, le paragraphe subséquent est renuméroté et devient le paragraphe 6 nouveau à insérer dans la loi précitée du 12 novembre 2004.

Dans son avis complémentaire du 19 mai 2026, le Conseil d'État marque son accord avec le libellé amendé et se montre en mesure de lever ses oppositions formelles.

Article 2 – insertion des articles 9-1quinquies et 9-1sexies nouveaux dans la même loi

L'article 2 du projet de loi insère deux articles nouveaux dans la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, à savoir les articles 9-1quinquies et 9-1sexies.

Art. 9-1quinquies. Évaluations supranationale, nationale et sectorielles des risques de blanchiment et de financement du terrorisme

Le paragraphe 1^{er} de l'article 9-1quinquies, 1^{ère} phrase, transpose en droit luxembourgeois l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la Directive (UE) 2024/1640 relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme. Celle-ci impose aux États membres de tenir à jour l'évaluation nationale des risques de blanchiment et de financement du terrorisme et de la réviser au moins tous les quatre ans.

La seconde phrase du 1^{er} paragraphe de l'article 9-1quinquies transpose l'article 8, 2^{ème} paragraphe, de la même directive qui dispose que « *Lorsque les États membres estiment que la situation de risque l'exige, ils peuvent réexaminer l'évaluation nationale des risques plus fréquemment ou procéder à des évaluations sectorielles ad hoc des risques* ». En confiant ces missions au Comité de prévention, le texte proposé vise une mise en conformité avec le droit européen dans le délai imparti et reflète fidèlement l'approche flexible et fondée sur les risques promue par cette directive. Il permet au Comité de prévention d'adapter ses analyses aux évolutions du contexte national ou international et de réagir rapidement en cas d'apparition de nouveaux risques ou de transformation des menaces existantes.

Le paragraphe 2 de l'article 9-1quinquies transpose l'article 8, 3^e paragraphe, de la même directive, qui impose aux États membres de tenir compte de l'évaluation supranationale des risques réalisée par la Commission européenne.

Cette disposition permet d'assurer une cohérence entre l'évaluation nationale et les analyses européennes, notamment en ce qui concerne les risques transfrontaliers pesant sur le marché intérieur. Elle renforce la capacité du Comité de prévention à adapter ses travaux aux évolutions du cadre européen et aux priorités identifiées au niveau supranational.

Le paragraphe 3 de l'article 9-1quinquies transpose l'article 8, 6^e paragraphe, de la directive précitée en prévoyant la publication, par le ministre compétent, d'un résumé des résultats des évaluations nationales des risques, de leurs mises à jour et des éventuels réexamens.

Cette disposition vise à renforcer la transparence du dispositif national et à faciliter la coordination entre les autorités concernées, en cohérence avec l'approche fondée sur les risques promue par ladite directive. Elle permet également de structurer la communication des résultats vers les autorités, superviseurs et entités assujetties ainsi que tous les partenaires institutionnels.

Art. 9-1sexies. Statistiques

L'article 9-1sexies porte sur la collecte et la transmission des données statistiques et transpose dans sa première phrase l'article 9 de la directive précitée. Celle-ci impose aux États membres de collecter, consolider et transmettre des statistiques pertinentes sur l'efficacité de leur dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

La deuxième phrase de cet article nouveau transpose l'article 8, 6^e paragraphe, de la directive précitée. En confiant cette mission au secrétariat exécutif, le texte assure une centralisation fonctionnelle et une conformité technique avec les exigences européennes.

VI. TEXTE PROPOSÉ

Au vu des observations qui précèdent, la Commission de la Justice propose à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante :

*

PROJET DE LOI

portant modification de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme

Art. 1^{er}. L'article 9-1^{quater} de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme est modifié comme suit :

1° Le paragraphe 1^{er} est modifié comme suit :

- a) À la phrase liminaire, les mots « qui constitue le mécanisme national de coordination de la réponse nationale aux risques de blanchiment et de financement du terrorisme, et » sont insérés entre les mots « le Comité de prévention », et les mots « qui est chargé des missions suivantes : » ;
- b) Le point 3° est modifié comme suit :
 - i) Le mot « et » entre les mots « d'évaluer » et « de comprendre » est remplacé par une virgule ;
 - ii) Les mots « et d'atténuer » sont ajoutés après le mot « comprendre » ;
 - iii) Les mots « les adopter » sont ajoutés entre les mots « est exposé, » et « et en assurer » ;
- c) Au point 6°, le point final est remplacé par un point-virgule ;
- d) À la suite du point 6°, il est ajouté un point 7° nouveau, libellé comme suit :

« 7° assurer la coordination des statistiques relatives à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. » ;

2° À la suite du paragraphe 2, sont insérés les paragraphes 3 à 6 nouveaux, libellés comme suit :

« (3) Le ministre ayant la Lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans ses attributions désigne un représentant qui exerce la fonction de coordinateur national de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

(4) Les décisions du Comité de prévention sont prises suivant les modalités prévues par règlement grand-ducal.

(5) Le Comité de prévention est présidé par le ministre ayant la Lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans ses attributions ou, en cas d'empêchement, par le coordinateur national de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme agissant en qualité de représentant du ministre ayant la Lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans ses attributions.

(6) Le Comité de prévention est assisté dans ses missions d'un secrétariat exécutif, dont la composition est établie par règlement grand-ducal. »

Art. 2. À la suite de l'article 9-1^{quater} de la même loi, sont insérés les articles 9-1^{quinquies} et 9-1^{sexies} nouveaux, libellés comme suit :

« Art. 9-1^{quinquies}. Évaluations supranationale, nationale et sectorielles des risques de blanchiment et de financement du terrorisme

(1) Le Comité de prévention prend les mesures appropriées pour tenir à jour l'évaluation nationale des risques de blanchiment et de financement du terrorisme et la revise au moins tous les quatre ans. Lorsque la situation de risque l'exige, il peut réexaminer l'évaluation nationale des risques plus fréquemment ou procéder à des évaluations sectorielles *ad hoc* des risques.

(2) L'évaluation nationale des risques tient compte de l'évaluation supranationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pesant sur le marché intérieur et liés à des activités transfrontalières réalisée par la Commission européenne.

(3) Le ministre ayant la Lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans ses attributions publie un rapport sur les résultats de l'évaluation des risques adoptée au niveau national, sa mise à jour et son éventuel réexamen.

Art. 9-1*sexies*. Statistiques

Le secrétariat exécutif collecte et consolide des statistiques sur les aspects pertinents du point de vue de l'efficacité du cadre national de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Il les transmet à la Commission européenne sur une base annuelle, ainsi que, pour ce qui concerne les données requises, à l'Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme établie par le règlement (UE) 2024/1620 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 instituant l'Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et modifiant les règlements (UE) n° 1093/2010, (UE) n° 1094/2010 et (UE) n° 1095/2010, tel que modifié ».

Luxembourg, le 4 juin 2026

Le Président-Rapporteur,
Laurent MOSAR

