

N° 8698¹

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

portant modification :

- 1° du Code pénal ;**
- 2° du Code de procédure pénale ;**
- 3° de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ;**
- 4° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;**
- 5° de la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale ;**
- 6° de la loi modifiée du 14 juin 2001 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, faite à Strasbourg, le 8 novembre 1990 ;**
- 7° de la loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises ;**
- 8° de la loi modifiée du 23 décembre 2016 concernant la gestion du domaine public fluvial ;**
- 9° de la loi du 17 novembre 2017 relative à la commercialisation des matériels de multiplication de plantes fruitières et des plantes fruitières destinées à la production de fruits ;**
- 10° de la loi du 27 juin 2018 sur la protection des animaux ;**
- 11° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;**
- 12° de la loi du 1er 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 ;**
- 13° de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs ;**
- 14° de la loi modifiée du 10 juillet 2020 instituant un Registre des fiducies et des trusts ;**
- 15° de la loi modifiée du 22 juin 2022 sur la gestion et le recouvrement des avoirs saisis ou confisqués ;**
- 16° de la loi du 23 décembre 2022 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation ;**
- 17° de la loi du 23 août 2023 sur les forêts,**

**en vue de la transposition de la directive (UE) 2024/1260 du
Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative au
recouvrement et à la confiscation d'avoirs**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(16.6.2026)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de transposer en droit national la directive (UE) 2024/1260 du 24 avril 2024 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs (ci-après la « Directive »), laquelle établit des règles minimales concernant le dépistage, l'identification, le gel, la confiscation et la gestion des avoirs d'origines illicites dans le cadre de procédures pénales au sein de l'Union européenne (ci-après « l'UE »)^{1 2}.

Le délai de transposition de la Directive par les Etats membres est fixé au 23 novembre 2026³.

En bref

- La Chambre de Commerce prend note du projet de loi sous avis qui a pour objet de transposer la Directive (UE) 2024/1260.
- Elle relève que le champ d'application du Projet va au-delà de ce qui est strictement requis par la Directive avec l'objectif d'établir un cadre harmonisé et une meilleure lisibilité du régime juridique des confiscations pour l'ensemble des infractions pénales en droit national.
- La Chambre de Commerce salue la réforme institutionnelle du cadre légal visant à moderniser et à rationaliser la gestion et le recouvrement des avoirs saisis ou confisqués. Elle relève en particulier l'introduction du nouveau mécanisme d'obstacle au transfert sur base d'un droit de rétention, qui contribuera à la préservation des droits des tiers intéressés.
- La Chambre de Commerce souligne des lacunes dans la fiche financière quant à l'impact financier global du Projet. Elle est d'avis que des estimations chiffrées et une analyse approfondie précises des effets de transfert assureraient une transparence et rigueur nécessaires optimisées pour apprécier correctement l'impact du Projet sur les finances publiques.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

La Directive (UE) 2024/1260 vise à réformer le cadre juridique actuel de l'UE régissant le dépistage, l'identification, le gel, la confiscation et la gestion des instruments, des produits ou des biens provenant d'activités criminelles, ainsi que les bureaux de recouvrement des avoirs⁴. Son objectif est d'améliorer la lutte contre la criminalité organisée au moyen du recouvrement et de la confiscation des avoirs

1 Directive (UE) 2024/1260 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs

2 L'objet de la Directive (UE) 2024/1260 est limité aux procédures pénales. La directive s'applique sans préjudice des mesures de gel et confiscation adoptées en dans le cadre de procédures en matière civile ou administrative.

3 Article 33 de la Directive (UE) 2024/1260

4 Le cadre juridique actuel de l'UE en la matière est constitué de :

- la Directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne,
- la Décision 2007/845/JAI du Conseil du 6 décembre 2007 relative à la coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs des Etats membres en matière de dépistage et d'identification des produits du crime ou des autres biens en rapport avec le crime, et
- la Décision-cadre 2005/212/JAI du Conseil du 24 février 2005 relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime.

criminels, d'assurer l'efficacité des mesures de saisie et de confiscation dans le cadre des procédures pénales, et de renforcer la coopération transfrontière des autorités compétentes.

Le Projet a pour objet de transposer la Directive dans le droit national et d'adapter les dispositions législatives existantes pour remédier à certaines défaillances entravant l'efficacité du dispositif actuel.

L'exposé des motifs du Projet précise que la législation nationale en vigueur, en particulier la loi modifiée du 22 juin 2022 sur la gestion et le recouvrement des avoirs saisis ou confisqués (ci-après la « Loi du 22 juin 2022 »), anticipe déjà dans une large mesure de nombreux aspects de la Directive. La transposition rend toutefois nécessaire l'introduction de nouvelles dispositions en droit luxembourgeois, notamment en ce qui concerne le champ d'application, la confiscation pour fortune inexpliquée en l'absence de condamnation ou encore le rôle et l'organisation du Bureau de gestion et de recouvrement des avoirs (ci-après le « BGRA »), ainsi que son accès aux différentes informations nécessaires à l'exercice de ses missions.

Le Projet prévoit en outre de supprimer des dispositifs spéciaux d'aliénation de biens saisis prévus par différentes lois spéciales dans la mesure où depuis la loi modifiée du 22 juin 2022, les articles 580 et 581 du Code pénal permettent l'aliénation de tous les types de biens saisis et que le BGRA se voit confier désormais la gestion d'office de tous les biens saisis. Toute une série de lois spéciales, respectivement leurs dispositions qui prévoient actuellement la faculté d'aliénation de certaines catégories de biens, n'ont plus de raison d'être⁵. De plus, ces dispositifs ne répondent plus aux critères de la Directive (UE) 2024/1260 qui prévoit une possibilité pour les personnes concernées d'être entendues avant la décision de vente anticipée des biens saisis.

1. Le champ d'application du Projet

La Chambre de Commerce relève qu'en ce qui concerne son champ d'application, le Projet va au-delà de ce qui est strictement requis par la Directive (UE) 2024/1260. Le Projet couvre ainsi **toutes les infractions pénales**, à la différence de la Directive dont le champ d'application est limité à certaines infractions pénales.

La Directive s'applique aux infractions relevant des textes législatifs limitativement énumérés⁶, notamment les euro-crimes et autres infractions harmonisées au niveau de l'Union européenne⁷ (ci-après « UE »), les infractions pénales et sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'UE⁸, les infractions pénales commises dans le cadre d'une organisation criminelle relevant de la décision-cadre 2008/841/JAI⁹ lorsqu'elles sont punissables d'une peine privative de liberté d'un maximum d'au moins 4 ans.

Les auteurs du Projet ont choisi de leur côté d'aller au-delà du cadre des infractions prévues au niveau européen et cela dans l'objectif d'établir des règles de confiscation harmonisées pour l'ensemble

5 Il est proposé de supprimer les dispositifs d'aliénation de certaines catégories de biens dans les lois spéciales suivantes :

- Loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques : l'article 14, alinéa 10, relatif à la vente de véhicules saisis,
- Loi modifiée du 23 décembre 2016 concernant la gestion du domaine public fluvial : article 11, paragraphe 4, relatif au régime spécial de vente anticipée,
- Loi du 17 novembre 2017 relative à la commercialisation des matériels de multiplication de plantes fruitières et des plantes fruitières destinées à la production de fruits : article 14, paragraphe 3, relatif au régime spécial de vente anticipée,
- Loi du 27 juin 2018 sur la protection des animaux : article 16, paragraphe 3, relatif au régime spécial de vente anticipée,
- Loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles : article 77, paragraphe 2, relatif au régime spécial de vente anticipée.

6 Article 2 de la Directive (UE) 2024/1260 définit son champ d'application.

7 Article 83, paragraphes 1 et 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : il s'agit des infractions pénales dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière. Ces domaines de criminalité sont le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée.

8 Directive (UE) 2024/1226 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union et modifiant la directive (UE) 2018/1673

9 Décision-cadre 2008/841/JAI du Conseil du 24 octobre 2008 relative à la lutte contre la criminalité organisée

des infractions pénales en droit national. Une telle approche peut contribuer à une meilleure lisibilité du régime juridique des confiscations par un cadre harmonisé.

2. L'harmonisation de la terminologie utilisée

Les auteurs du Projet ont également saisi l'occasion pour introduire un certain nombre d'adaptations utiles pour le cadre législatif national. Le Projet intègre les définitions européennes de certains termes, telles que « confiscation », « produit », « bien » et « instrument », visant ainsi à aligner la terminologie sur celle de la Directive et à apporter une plus grande clarté quant aux objets susceptibles d'être saisis ou confisqués.

Plus généralement, le Projet vise à harmoniser la terminologie utilisée dans la législation nationale, la législation européenne et d'autres textes pertinents applicables en la matière afin d'assurer une plus grande cohérence entre les cadres juridiques.

3. L'élargissement des mécanismes de confiscation

La Chambre de Commerce note que le Projet élargit considérablement les pouvoirs de confiscation des autorités compétentes grâce à quatre nouveaux mécanismes clés imposés par la Directive qui viennent compléter le dispositif luxembourgeois sur la confiscation spéciale.

• La confiscation élargie

La Directive prévoit la confiscation élargie lorsque les personnes condamnées ne peuvent prouver l'origine licite de leurs avoirs¹⁰. Le Projet introduit cette mesure et autorise la confiscation des avoirs lorsque le tribunal estime, au vu des circonstances de l'affaire, que ces avoirs proviennent directement ou indirectement d'une activité criminelle. Ce type de confiscation s'applique uniquement aux infractions graves (punissables d'une peine d'emprisonnement maximale d'au moins quatre ans).

En ligne avec la Directive, le Projet prévoit une présomption réfragable quant à l'origine illicite des biens du condamné, lorsqu'il existe une disproportion entre ses revenus légaux et ses possessions et ressources économiques réelles. Si la disproportion est prouvée par la partie poursuivante, il appartient au défendeur propriétaire des biens, de renverser la présomption en justifiant de l'origine licite des biens pour éviter la confiscation. Si la disproportion entre les revenus légaux et les biens est un facteur important, les tribunaux pourront prendre en compte également d'autres facteurs pour établir un lien entre le comportement criminel et les biens faisant l'objet d'une confiscation élargie, tels que la nature de l'infraction pour laquelle la personne a été condamnée ou son mode opératoire.

• La confiscation entre les mains d'un tiers

La Directive étend la possibilité de confisquer les avoirs d'origine criminelle (ou les avoirs de valeur équivalente) transférés à un tiers lorsque celui-ci savait ou aurait dû savoir que le transfert, respectivement l'acquisition visait à échapper à la confiscation¹¹. Le Projet autorise la confiscation (sous réserve des droits des tiers de bonne foi) lorsque le tiers « savait ou aurait dû savoir » que l'objectif était d'échapper à la confiscation, avec des indices tels qu'un transfert gratuit, une valeur nettement inférieure à la valeur réelle et un transfert à des personnes étroitement liées.

Le Projet prévoit en outre deux présomptions réfragables, alignées avec la Directive, en cas de transfert ou d'acquisition à titre gratuit ou à vil prix et en cas de maintien du contrôle effectif sur les biens.

• La confiscation sans condamnation

La Directive¹² prévoit la confiscation non fondée sur une condamnation lorsque des poursuites pénales ont été engagées, mais ne peuvent être poursuivies en raison de circonstances telles que la

¹⁰ Article 14 de la Directive

¹¹ Article 13 de la Directive

¹² Article 15 de la Directive

maladie, la fuite, le décès du prévenu, la radiation ou liquidation de la personne visée, ainsi que la prescription de l'action publique. Le Projet introduit cette mesure et le tribunal pourra ordonner la confiscation des biens, s'il est convaincu que les poursuites auraient pu aboutir à une condamnation pénale (au moins pour les infractions susceptibles de générer un gain économique important) et que les avoirs peuvent être présumés provenir de l'infraction ou y être liés.

• *La confiscation de fortune inexpliquée*

Selon l'exposé des motifs, il s'agit d'une des innovations les plus importantes du Projet qui introduit la possibilité de confisquer les fortunes inexpliquées liées à des infractions graves générant des gains économiques importants¹³.

Le Projet prévoit trois conditions cumulatives, transposées fidèlement de la Directive, pour l'application de cette forme de confiscation, à savoir :

- les autres formes de confiscation ne peuvent pas être appliquées,
- les biens identifiés proviennent d'un crime ou d'un délit puni d'une peine d'emprisonnement d'un maximum d'au moins quatre ans, et
- le crime ou le délit peut donner lieu à un gain économique important.

La Directive ne contient pas de définition du terme « fortune inexpliquée », mais donne des exemples d'éléments factuels, repris dans le Projet, que les tribunaux peuvent prendre en considération pour apprécier les conditions cumulatives susmentionnées.

L'exposé des motifs précise que le concept de « confiscation d'une fortune inexpliquée » retenu par la Directive diffère fondamentalement de celui de l'infraction pour « enrichissement illicite » prévu à l'article 324quater du Code pénal, ce qui a conduit les auteurs du Projet à opter pour le maintien des deux dispositifs dans la législation nationale.

Le concept luxembourgeois prévoit un délit de non-justification de ressources qui est une infraction autonome auquel le droit commun de la confiscation s'applique¹⁴. En cas de condamnation pour ce délit, les ressources ne correspondant pas au train de vie du condamné ou dont l'origine ne peut être justifiée, peuvent être confisquées. La confiscation intervient alors avec la condamnation et il existe un lien entre l'infraction spécifique pour laquelle le propriétaire des biens a été condamné et les biens confisqués.

Le concept prévu par la Directive est quant à lui une confiscation non-fondée sur une condamnation pénale, et il n'existe pas nécessairement de lien entre l'infraction pénale spécifique visée par l'enquête et les biens confisqués. La confiscation peut être prononcée si la valeur des biens est substantiellement disproportionnée par rapport aux revenus légaux de la personne et l'existence de liens de la personne avec des personnes liées à une organisation criminelle constitue une simple présomption de l'origine illégale des biens.

Si la Directive limite la mesure aux biens provenant d'activités criminelles exercées dans le cadre d'une organisation criminelle, cette condition n'a pas été reprise par le Projet, mais elle a été retenue comme simple présomption pour prouver l'origine criminelle ou délictuelle d'une telle fortune. Selon l'exposé des motifs, le contexte historique de l'incrimination de l'enrichissement illicite visait essentiellement la lutte contre la corruption et des cas où des agents publics affichaient un train de vie ostensiblement supérieur à leur niveau de salaire. Selon les auteurs du Projet, bon nombre d'affaires de corruption ou de détournement d'argent public visant à procurer des avantages indus à un fonctionnaire ne sont pas commis dans le cadre d'une organisation criminelle, et la condition de l'origine des biens liée au crime organisé aurait privé le dispositif de sa portée pratique dans le contexte national.

¹³ Article 16 de la Directive

¹⁴ L'article 324quater du Code pénal prévoit : « *Le fait de ne pas pouvoir justifier de ressources correspondant à son train de vie ou de ne pas pouvoir justifier de l'origine d'un bien détenu, tout en étant en relations habituelles avec une ou plusieurs personnes qui soit se livrent à la commission de crimes ou de délits punis d'un maximum d'au moins quatre ans d'emprisonnement et procurant à celles-ci un avantage patrimonial direct ou indirect, soit sont les victimes d'une de ces infractions, est puni d'un emprisonnement d'un à cinq ans et d'une amende de 10.000 à 100.000 euros, ou de l'une de ces peines seulement.*

Est puni des mêmes peines le fait de faciliter la justification de ressources fictives pour des personnes se livrant à la commission de crimes ou de délits punis d'un maximum d'au moins quatre ans d'emprisonnement et procurant à celles-ci un avantage patrimonial direct ou indirect. ».

La Chambre de Commerce relève que le Projet s'écarter sur cet aspect du principe d'une transposition stricte des directives européennes.

Enfin, la Chambre de Commerce note que conformément à une option prévue par la Directive, le Projet adopte une approche large et ne limite pas la confiscation de fortune inexpliquée aux biens ayant précédemment fait l'objet d'un gel dans le cadre d'une enquête liée à une infraction pénale commise dans le cadre d'une organisation criminelle.

4. La réforme institutionnelle : le rôle et l'organisation du Bureau de gestion et de recouvrement des avoirs

Le Projet prévoit de fusionner les actuels Bureau de recouvrement des avoirs (BRA) et Bureau de gestion des avoirs (BGA) en une seule entité, le Bureau de gestion et de recouvrement des avoirs (BGRA)¹⁵. Celui-ci sera structuré en deux départements : le BGA pour la gestion des avoirs saisis ou confisqués, et le BRA pour le recouvrement et la recherche des avoirs.

Le BGRA sera une entité administrative, entièrement placée sous l'autorité du ministre de la Justice. Les enquêtes menées par le BGRA seront en conséquence de nature administrative, mais elles resteront intégrées dans le cadre des procédures pénales.

La Chambre de Commerce salue cette réforme institutionnelle visant à rationaliser et à moderniser le cadre existant de la gestion et du recouvrement des avoirs saisis ou confisqués, et à simplifier les procédures pour les justiciables en instaurant un interlocuteur unique.

• La modernisation du régime de recouvrement et de gestion des biens saisis ou confisqués

Le Projet propose une série de modifications à la Loi du 22 juin 2022 pour mettre à jour les missions du BGRA. Désormais, le BGRA se voit confier d'office la gestion de tous les biens saisis ou confisqués et le recouvrement des avoirs, y compris les pièces à conviction, sans distinction entre gestion obligatoire des sommes, créances et crypto-actifs et gestion facultative des autres biens. Le texte propose de transférer au BGRA tous les biens saisis, sous réserve de l'hypothèse d'un « obstacle au transfert » pour préserver les droits des tiers.

Dans le cadre de la planification des saisies, le BGRA pourra procéder, sur requête du procureur d'Etat, à une évaluation préalable pour éviter que des biens sans valeur ou de faible valeur soient saisis et engendrent des coûts de gestion et de stockage disproportionnés. Le BGRA pourra également procéder, toujours sur requête d'une autorité compétente¹⁶, à des enquêtes de dépistages des avoirs dans différentes hypothèses¹⁷.

Si le Projet ne pas fait usage de la faculté prévue par la Directive d'empêcher un condamné à acquérir un bien confisqué¹⁸, il retient en revanche l'option permettant **d'exiger les coûts de la gestion des biens gelés soient facturés, au moins partiellement, au bénéficiaire effectif**¹⁹. Il est proposé d'introduire cette faculté à l'article 194 du Code de procédure pénale. En cas de jugement de condamnation, le tribunal pourra dès lors condamner le prévenu et les personnes civilement responsable aux frais de gestion des biens saisis, en plus des frais de justice. En cas de restitution ou d'attribution d'un bien, les frais de gestion pourront aussi être attribués à la partie lésée, si la gestion lui a bénéficié.

En ce qui concerne **l'utilisation ultérieure des biens confisqués**, les auteurs du Projet proposent de transposer la faculté prévue par la Directive²⁰ afin de pouvoir attribuer, sur décision du ministre

¹⁵ Le BRA est actuellement rattaché actuellement au Parquet de Luxembourg. Le BGA a été créé par la Loi du 22 juin 2022 et c'est un service d'Etat à gestion séparée, placé sous la tutelle du ministère de la Justice. Le Projet prévoit de rattacher le BRA au BGA, en créant une nouvelle entité, le BGRA, avec une nouvelle organisation et des compétences renforcées.

¹⁶ Selon les hypothèses prévues par le texte, sur requête du procureur d'Etat, du procureur général d'Etat, du procureur européen délégué ou du juge d'instruction, d'un bureau de recouvrement des avoirs d'un Etat membre de l'UE, d'un homologue des pays tiers.

¹⁷ Enquêtes de dépistage des avoirs pour identifier les instruments, objets, produits ou biens susceptibles de confiscation ; Enquêtes de patrimoine post-sentencielles ; Enquêtes de dépistage des avoirs pour identifier les biens des personnes et entités faisant l'objet de mesures restrictives ; Enquêtes de dépistage des avoirs dans le cadre de la coopération internationale.

¹⁸ Article 20, paragraphe 2 de la Directive

¹⁹ Article 20, paragraphe 5 de la Directive

²⁰ Article 19 de la Directive

ayant la Justice dans ses attributions, les biens confisqués à des entités étatiques nationales à des fins d'intérêt public ou social, ou d'attribuer, sur décision du conseil du gouvernement, les biens confisqués à des entités nationales non étatiques à des fins d'intérêt public ou social ou à des pays tiers touchés par des situations en réaction auxquelles des mesures restrictives de l'UE ont été adoptées.

Le Projet prévoit également de procéder à une **refonte complète du mécanisme d'aliénation et de destruction des biens saisis**²¹. Les auteurs proposent de confier le pouvoir de décider de l'aliénation ou de la destruction d'un bien saisi au BGRA, car cette entité serait le mieux placée pour apprécier une éventuelle dépréciation, un coût de stockage disproportionné ou un manque d'expertise pour gérer un bien qui lui est confié²².

**• Le renforcement de la protection des intérêts
des personnes concernées**

Le Projet renforce la protection des droits des personnes concernées et améliore la transparence des décisions de saisie et de confiscation, notamment par l'obligation de motivation et de notification.

La **notion de « personne concernée »** est intégrée dans le Projet, en ligne avec la définition prévue par la Directive²³, et elle couvre (i) la personne (physique ou morale) entre les mains de laquelle la saisie a été pratiquée, (ii) le propriétaire du bien faisant l'objet de la saisie, et (iii) le tiers dont les droits afférents au bien saisi sont directement lésés.

Afin de garantir les droits des personnes concernées, le procès-verbal de saisie devra leur être communiqué dans les meilleurs délais, et il devra contenir les motifs justifiant la mesure, ainsi que les droits et les voies de recours des personnes concernées.

Le Projet prévoit **d'aménager la suspension et l'interdiction des voies d'exécution en matière civile, tout en maintenant le principe de l'opposabilité des saisies pénales**. L'exposé des motifs précise que dans la pratique, la suspension ou l'interdiction de toute procédure civile d'exécution peut être contre-productive dans certains cas. Les auteurs du Projet proposent en conséquence d'ajouter deux nouvelles dispositions (alinéas 4 et 5) à l'article 66, paragraphe 7, du Code de procédure pénale. D'une part, une disposition permettra désormais au juge d'instruction d'autoriser la poursuite de la procédure civile d'exécution visant la vente de l'immeuble pour que la situation puisse être apurée et que le reliquat du prix de vente, après déduction de l'hypothèque, puisse être consigné. Le juge d'instruction pourra également enjoindre au créancier de diligenter une procédure civile d'exécution contre le débiteur défaillant sous peine de perdre le privilège pour créances futures échues du fait de son inaction. D'autre part, le Projet prévoit d'introduire un mécanisme de règlement facultatif, inspiré de l'article 6 de la loi du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière, en vue de la fixation du mode de réalisation des avoirs, de l'ordre de règlement et de la répartition du produit de la réalisation entre les créances.

De plus, le Projet prévoit **d'améliorer la protection des intérêts des tiers, notamment en cas de confiscation de biens détenus entre leurs mains**. En effet, certaines des dispositions actuelles de la Loi du 22 juin 2022 peuvent entrer en conflit avec les dispositions d'autres textes législatifs²⁴ permettant aux créanciers l'exercice de leur droit de rétention sur base d'une sûreté antérieure à une saisie pénale. Ces conflits de normes peuvent être sources d'insécurité juridique pour les tiers concernés, tels qu'une banque ou autre tiers bénéficiaire d'un gage, dès lors que les mêmes actifs peuvent faire l'objet d'une ordonnance de saisie pénale en vertu des dispositions de la Loi du 22 juin 2022.

21 Le Projet propose de remplacer intégralement l'article 580 du Code de procédure pénale, en vue de la transposition de l'article 21, paragraphe 1^{er}, de la Directive.

22 L'actuel article 580 du Code de procédure pénale permet au juge d'instruction d'ordonner l'aliénation d'un bien périssable ou dont la saisie se prolonge pendant plus de six mois sans que la mainlevée ou la restitution n'ait été sollicitée. Il permet aussi la destruction d'un bien périssable, dangereux ou nuisible, dont la détention est illicite ou qui n'est susceptible d'aucune valorisation. D'après le commentaire des articles le dispositif actuel connaît des limites, à savoir que cet article ne s'applique pas à l'aliénation d'un bien saisi en exécution d'une demande d'entraide judiciaire internationale en matière pénale et qu'en tout état de cause, les juges d'instruction seraient réticents à l'appliquer, car il accroîtrait leur charge de travail au lieu de l'alléger.

23 Article 3, point 10 de la Directive

24 Notamment la loi du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière telle que modifiée, la loi du 10 juillet 2020 relative aux garanties professionnelles de paiement, ou les dispositions régissant la saisie-arrêt de droit commun.

Le Projet propose d'introduire un mécanisme, par l'ajout d'un nouveau paragraphe 3 à l'article 579 du Code de procédure pénale, pour remédier à cette insécurité juridique. Le tiers-saisi aura ainsi la possibilité d'invoquer un « **obstacle au transfert** » pour s'opposer au transfert des biens aux BGRA, sur base d'un droit de rétention, résultant d'une sûreté valablement constituée antérieurement à la saisie pénale. Le commentaire des articles précise que l'usage du terme générique « obstacle au transfert du bien » a été choisi à dessein pour n'exclure aucune situation où un droit de rétention, légal ou conventionnel, peut être exercé.

Concernant les modalités pratiques de l'opposition au transfert des biens saisis, le Projet propose d'introduire une obligation pour le tiers-saisi d'informer le BGRA de l'existence d'un empêchement au transfert, pièces justificatives à l'appui, s'il entend faire valoir son droit de rétention. Une éventuelle instruction de transfert du BGRA serait ainsi suspendue jusqu'à la mainlevée de l'obstacle dont le tiers saisi doit également aviser le BGRA.

En cas de désaccord entre le BGRA et le tiers-saisi sur le bien-fondé du droit de rétention, par exemple, sur l'antériorité de la sûreté ou sur son étendue, le Projet prévoit de mettre en place un mécanisme de règlement. Dans la mesure où il s'agit d'une question civile, indépendante du fond de l'affaire pénale, les auteurs proposent d'attribuer la compétence pour trancher le différend au juge des référés, qui pourra être saisi sur requête du tiers-saisi ou du BGRA.

La Chambre de Commerce salue tant la démarche pour son introduction que les modalités de mise en œuvre de ce nouveau mécanisme qui devrait donner de la flexibilité en la matière et permettre de préserver les droits des tiers intéressés.

• *L'élargissement de la recherche, l'échange et l'accès aux informations par le BGRA*

Le Projet prévoit d'élargir l'accès du BGRA à de nombreux registres et bases de données nationaux et européens afin de faciliter l'identification, la localisation et le recouvrement des avoirs susceptibles d'être confisqués, dans le respect des garanties en matière de protection des données.

En outre, le Projet instaure un cadre légal visant à renforcer l'échange d'information entre le BGRA et les autorités fiscales. Un nouveau chapitre est inséré à la loi du 19 décembre 2008²⁵ consacré à la coopération entre, d'une part, le BGRA, et, d'autre part, l'Administration des contributions directes, l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, et l'Administration des douanes et accises. Le BGRA pourra dès lors informer les autorités fiscales s'il s'apprête à restituer des sommes à une personne contre laquelle l'administration détient une créance fiscale pour lui permettre de faire valoir ladite créance.

Le Projet opère néanmoins une distinction quant aux compétences du BGRA dans l'exercice de sa mission de recouvrement des avoirs et les informations auxquelles il peut avoir accès. Les autorités judiciaires, la Cellule de renseignement financier, l'Administration des douanes et accises et la Police grand-ducale doivent communiquer au BGRA les informations pertinentes détenues par elles. Toutefois, ces autorités ont la possibilité de refuser la communication des informations dans certains cas limitativement énumérés par le texte²⁶. Toutes les autres autorités publiques doivent communiquer les informations auxquelles la Loi du 22 juin 2022 autorise l'accès du BGRA, sans possibilité de refuser la communication. Le texte prévoit que le BGRA peut fixer un délai de réponse aux autorités et que l'accès aux informations s'effectue au cas par cas uniquement lorsque cela est nécessaire et proportionné à l'exécution des missions du BGRA²⁷.

25 Chapitre IV, quater « Coopération entre l'Administration des contributions directes, l'Administration de l'enregistrement des domaines et de la TVA, l'Administration des douanes et accises et le Bureau de gestion et de recouvrement des avoirs », Loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines, de l'Administration des douanes et accises.

26 La communication d'informations peut être refusée s'il existe des indices factuels pour supposer que l'échange :

- a) est de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux du Grand-Duché de Luxembourg en matière de sécurité nationale ;
- b) est susceptible d'entraver une enquête ou une instruction en cours ou est susceptible de constituer une menace imminente pour la vie ou l'intégrité physique d'une personne, ou
- c) est manifestement disproportionné ou sans objet au regard des finalités pour laquelle elle a été demandée.

27 Article 15 du Projet introduisant notamment un nouvel article 8-2 à la Loi du 22 juin 2022

Le Projet prévoit en outre que le BGRA pourra demander des informations aux établissements financiers, aux prestataires de services de paiement, aux émetteurs de monnaie électronique et aux prestataires de crypto-actifs. De même, le BGRA pourra solliciter des informations sur les états financiers annuels des entreprises aux réviseurs d'entreprises, réviseurs d'entreprises agréés, cabinets de révision et cabinets de révision agréés, aux experts-comptables et aux professionnels de la comptabilité. Ces professionnels, leurs dirigeants et employés seront tenus, sous peine d'amende, de fournir les informations demandées sans délai au BGRA, sans faire état de cette demande à l'égard de leur client²⁸.

La Chambre de Commerce note que l'obligation de coopération relative aux informations sur les états financiers annuels vise spécifiquement les professionnels de la comptabilité et les réviseurs d'entreprise, à l'exclusion d'autres catégories de professionnels du secteur financier ou du secteur des assurances.

Elle relève en outre que les demandes d'information émaneront du BGRA, qui deviendrait une autorité administrative, selon la réforme du cadre institutionnel proposée par le Projet. La Chambre de Commerce comprend que le BGRA ne pourra pas procéder d'office à des enquêtes de dépistage des avoirs, mais que ses pouvoirs dans ce contexte seraient toujours soumis à une requête préalable de la part d'une autorité judiciaire compétente (procureur d'Etat, procureur européen délégué ou juge d'instruction)²⁹. Dans la mesure où les informations qui pourront être demandées par le BGRA à certains professionnels du secteur privé, tels que les établissements financiers, les professionnels de la comptabilité et les réviseurs d'entreprises, sont couvertes par le secret professionnel, il paraît en effet indispensable d'encadrer les demandes et le traitement des informations transmises à ce titre par une autorisation judiciaire préalable et des garanties procédurales adéquates.

A cet égard, la Chambre de Commerce note que pour les demandes d'information à l'égard des professionnels du secteur privé, le Projet ne prévoit pas d'obligation de motiver les demandes ni un contrôle de proportionnalité entre les finalités de la demande et les intérêts légitimes des professionnels, respectivement de leurs clients. La Chambre de Commerce s'interroge sur la nécessité de motiver les demandes d'information et de prévoir un mécanisme procédural afin de permettre aux professionnels de contester des demandes manifestement disproportionnées.

Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre de Commerce invite également les auteurs du Projet à préciser la notion d'« informations sur les états financiers annuels » pour en délimiter le périmètre précis. Le Projet ne précise pas quels documents et/ou informations pourraient être demandés aux professionnels. Le texte ne tranche pas entre une lecture stricte des documents visés à ce titre, tels que les comptes annuels qui sont déjà accessibles via le dépôt au Registre de commerce et des sociétés, ou une lecture plus extensive couvrant l'ensemble des pièces et données sous-jacentes (grand livre, balances, écritures, déclarations fiscales etc.). Une définition stricte et en tout état de cause plus précise, devrait être intégrée dans le Projet pour éviter les interprétations divergentes et un risque d'insécurité juridique pour les professionnels concernés.

En outre, les modalités pratiques de réponse aux demandes d'informations du BGRA mériteraient des précisions. Un délai de réponse raisonnable devrait être prévu pour permettre aux professionnels d'effectuer les recherches nécessaires dans les dossiers, respectivement leurs archives. De même, selon le nombre et/ou le volume de la demande d'informations, ainsi que les modalités pratiques de réponse qui ne sont pas précisées à ce stade, la réponse du professionnel pourrait engendrer des coûts non négligeables. Une prise en charge par le BGRA serait à envisager afin de couvrir les frais réels exposés par un professionnel pour répondre à une demande d'informations.

La Chambre de Commerce relève pour le surplus que la durée légale de conservation des documents par les professionnels visés est habituellement de dix ans. Or, le Projet ne prévoit pas de limite temporelle quant à l'ancienneté des documents et informations qui pourraient être demandés, de sorte que les professionnels pourraient se retrouver dans l'impossibilité pratique de répondre à des demandes relatives à des documents plus anciens qui ne sont plus conservés.

Enfin, la Chambre de Commerce note que le Projet prévoit des sanctions en cas de non-respect des dispositions relatives aux demandes d'informations, à savoir des amendes de 1.250 à 1.250.000 euros. A cet égard, il semble pertinent de préciser la nature administrative ou pénale des amendes, ainsi que de prévoir une graduation pour l'application des amendes, selon leur gravité en vertu du principe de

²⁸ Article 15 du Projet introduisant notamment un nouvel article 4-1 à la Loi du 22 juin 2022

²⁹ Article 15 du Projet portant notamment modification de l'article 3 de la Loi du 22 juin 2022

la proportionnalité des sanctions. Il serait ainsi nécessaire de distinguer entre les manquements non fautifs, tels qu'un oubli ou un retard de réponse non intentionnel, de la résistance de coopérer ou de la connivence avérée avec les clients.

• *L'élaboration d'une stratégie nationale en matière de recouvrement des avoirs*

La Directive prévoit l'obligation pour les Etats membres d'élaborer une stratégie nationale en matière de recouvrement des avoirs et définit les éléments qu'elle doit comprendre³⁰. Le Projet confie cette mission au BGRA, en concertation avec les autres autorités nationales concernées. La stratégie doit être mise à jour à intervalles réguliers n'excédant pas cinq ans. La stratégie nationale, ainsi que ses mises à jour, seront à adopter en conseil du gouvernement et devront être communiquées à la Commission européenne dans les trois mois de leur adoption.

• *La coopération internationale*

La Directive vise à faciliter la coopération transfrontière des bureaux de recouvrement des avoirs et des bureaux de gestion des avoirs, en dotant les autorités compétentes des pouvoirs et ressources nécessaires pour répondre de manière rapide et efficace aux demandes des autorités d'autres Etats membres³¹.

Le commentaire des articles indique que dans la mesure où la coopération internationale est non seulement un pilier de la Directive, mais fait également partie des standards du GAFI, le Projet propose de prévoir une section dédiée dans la Loi du 22 juin 2022.

5. Concernant la fiche financière du Projet

La fiche financière du Projet fournit des précisions sur les incidences budgétaires pour l'Etat, tant au niveau des dépenses que de recettes publiques. La Chambre de Commerce note que malgré la présentation de certains éléments, le montant global de l'impact budgétaire du Projet demeure difficile à percevoir.

La fiche financière prévoit en résumé les dépenses et les recettes suivantes :

Dépenses budgétaires :

– *Création du Bureau de gestion et de recouvrement des avoirs*

Selon la fiche financière, le coût pour la gestion des biens saisis n'entraînerait pas de charges supplémentaires pour le budget de l'Etat car les coûts sont déjà pris en charge au travers divers articles budgétaires existants. Concernant le budget pour le recouvrement des avoirs, il est indiqué que cette mission est actuellement assurée de manière dispersée par le parquet et la police grand-ducale, avec un financement par les crédits de fonctionnement généraux de ces structures, sans ligne budgétaire dédiée.

Les auteurs de la fiche financière affirment que les seules incidences financières porteraient sur les besoins en ressources humaines et en infrastructures pour le fonctionnement du BGRA. Pour le surplus, l'impact sur les dépenses de l'Etat serait neutre car les dotations allouées au BGRA seraient compensées par une réallocation interne des ressources.

– *Ressources humaines*

La fiche financière prévoit un renforcement ciblé des effectifs pour assurer l'opérationnalisation des nouvelles missions du BGRA. Un plan global de recrutement porte sur douze postes (profils précisés dans la fiche financière), échelonné sur deux exercices budgétaires, sans estimation chiffrée du coût des recrutements.

³⁰ Article 25 de la Directive

³¹ Considérant 8 de la Directive

– *Infrastructures*

Il est précisé qu'un doublement de la surface des locaux actuels du BGRA serait nécessaire pour accueillir l'ensemble des nouveaux effectifs et de répondre aux exigences opérationnelles. En outre, l'installation de dispositifs de sécurité renforcés serait à prévoir, compte tenu de la nature sensible des données qui seront traitées par le BGRA. Les coûts liés aux adaptations immobilières et aux dispositifs de sécurité nécessaires ne sont pas spécifiés.

– *Informatique*

Si la fiche financière prévoit l'acquisition d'un logiciel spécialisé destiné à la gestion et l'analyse des dossiers, elle ne fournit pas d'indications quant au coût prévisionnel pour ce poste de dépense.

Recettes attendues

Selon la fiche financière, le Projet présente un potentiel élevé d'autofinancement et pourrait générer, à moyen terme, un excédent net au bénéfice des finances publiques. Toutefois, les nouvelles ressources qui pourraient être générées ne font pas l'objet d'une évaluation chiffrée ou détaillée.

La Chambre de Commerce souligne **deux lacunes importantes de la fiche financière**.

Tout d'abord, l'objectif de neutralité budgétaire bien qu'affiché, n'est pas démontré. Aucun chiffrage précis n'est fourni concernant les coûts de la création du BGRA. Plusieurs autres points essentiels restent également sans réponse :

- Le coût total pour la création des 12 nouveaux postes n'est pas précisé, alors qu'habituellement, une estimation chiffrée est incluse dans les fiches financières.
- Le coût pour l'installation de nouveaux bureaux, n'est pas fourni. Une évaluation basée sur un prix au mètre carré aurait pu être incluse.
- L'acquisition d'un logiciel spécialisé manque également de projection budgétaire chiffrée.

Les ressources nouvelles qui pourraient être générées dans le cadre de l'activité du BGRA ne font pas l'objet d'évaluation.

En outre, la Chambre de Commerce relève un véritable angle mort de la fiche financière concernant les effets de transfert liés à la réorganisation des missions aujourd'hui assurées de manière dispersée (par le parquet ou la police). Aucun élément n'est fourni sur les effectifs actuellement mobilisés pour ces missions, le coût actuel de ces activités pour l'Etat, ni le devenir de ces moyens libérés (suppression de postes, réallocation vers d'autres missions etc.).

La Chambre de Commerce estime que l'évaluation de l'impact financier global du Projet est, en l'état, imprécise et insuffisante, ne permettant pas une appréciation adéquate des conséquences budgétaires réelles pour les finances publiques. Elle estime qu'il manque des informations essentielles pour apprécier l'impact réel du Projet sur les finances publiques. A défaut d'éléments plus précis, elle se trouve dans l'impossibilité d'évaluer correctement les conséquences budgétaires du Projet.

La Chambre de Commerce est d'avis que des estimations chiffrées et une analyse approfondie précises des effets de transfert assureraient une transparence et rigueur nécessaires optimisées pour apprécier correctement l'impact du Projet sur les finances publiques.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

