



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 7395

Projet de loi relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives en matière financière

Date de dépôt : 15-01-2019

Date de l'avis du Conseil d'État : 17-11-2020

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
29-07-2021	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
15-01-2019	Déposé	7395/00	<u>5</u>
05-04-2019	Avis de la Chambre des Salariés (28.3.2019)	7395/01	<u>18</u>
28-05-2019	Avis de la Chambre de Commerce (21.5.2019)	7395/02	<u>23</u>
15-07-2020	Avis de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises (7.7.2020)	7395/04	<u>32</u>
15-07-2020	Amendements gouvernementaux 1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (14.07.2020) 2) Observations préliminaires 3) Texte et commentaire [...]	7395/03	<u>37</u>
17-07-2020	Avis complémentaire de la Chambre des Salariés - Dépêche du Président de la Chambre des Salariés au Ministre des Finances (13.7.2020)	7395/05	<u>62</u>
04-08-2020	Avis complémentaire de la Chambre de Commerce (29.7.2020)	7395/06	<u>65</u>
17-11-2020	Avis du Conseil d'État (17.11.2020)	7395/07	<u>70</u>
27-11-2020	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Finances et du Budget	7395/08	<u>81</u>
04-12-2020	Avis complémentaire du Conseil d'État (4.12.2020)	7395/09	<u>90</u>
09-12-2020	Deuxième avis complémentaire de la Chambre de Commerce (4.12.2020)	7395/10	<u>93</u>
14-12-2020	Rapport de commission(s) : Commission des Finances et du Budget Rapporteur(s) : Monsieur André Bauler	7395/11	<u>96</u>
17-12-2020	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°24 Une demande de dispense du second vote a été introduite	7395	<u>117</u>
21-12-2020	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (21-12-2020) Evacué par dispense du second vote (21-12-2020)	7395/12	<u>119</u>
11-12-2020	Commission des Finances et du Budget Procès verbal (20) de la reunion du 11 décembre 2020	20	<u>122</u>
27-11-2020	Commission des Finances et du Budget Procès verbal (15) de la reunion du 27 novembre 2020	15	<u>127</u>
07-10-2020	Commission des Finances et du Budget Procès verbal (66) de la reunion du 7 octobre 2020	66	<u>136</u>
05-10-2020	Commission des Finances et du Budget Procès verbal (65) de la reunion du 5 octobre 2020	65	<u>140</u>
23-12-2020	Publié au Mémorial A n°1072 en page 1	7395	<u>151</u>

Résumé

Projet de loi relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière

Le présent projet de loi a pour objet de renforcer la mise en œuvre des mesures restrictives appelées également sanctions, en matière financière au niveau national. Pour ce faire, il entend intégrer dans la législation nationale les décisions prises en la matière au sein de l'ONU et de l'UE, qui imposent au Luxembourg de légiférer à cet égard notamment dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme.

La lutte contre le financement du terrorisme reste en effet un objectif important dans la mise en œuvre de mesures restrictives financières, mais n'y figure pas comme objectif unique visé par ces mesures. Il s'agit également de lutter contre le financement de la prolifération des armes de destruction massive, la protection de la paix et de la sécurité internationales et la lutte contre les violations du droit international.

Le dispositif législatif actuellement en vigueur repose sur la loi du 27 octobre 2010 et se limite uniquement à la lutte contre le financement du terrorisme.

Partant, le présent projet de loi entend adapter le dispositif législatif et réglementaire national afin de tenir compte de tous les objectifs susmentionnés, tout en appliquant les principes retenus dans la loi du 27 octobre 2010. De surcroît, la loi du 27 octobre 2010 sera abrogée par le présent projet de loi.

Sont également incorporées dans le présent projet de loi des dispositions s'inspirant de la loi du 27 juin 2018 relative, entre autres, à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des mesures restrictives en matière commerciale à l'encontre de certains États, régimes politiques, personnes, entités et groupes. Le présent projet de loi constitue ainsi le pendant en matière financière de la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations.

Les amendements gouvernementaux du 14 juillet 2020 sont venus corroborer la volonté du législateur de renforcer l'homogénéité entre les différents dispositifs législatifs en matière de criminalité financière.

Ces amendements visent, d'une part, à doter les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation de pouvoirs accrus et à renforcer l'efficacité des sanctions et, d'autre part, à clarifier le champ d'application du projet aux succursales luxembourgeoises à l'étranger ainsi qu'aux succursales étrangères au Luxembourg. Les adaptations relatives aux pouvoirs des autorités de contrôle et des organismes d'autorégulation s'opèrent en préservant un parallélisme avec la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

En conclusion, le présent projet de loi développe, étoffe et renforce le cadre légal luxembourgeois en matière de mise en œuvre de mesures restrictives. Ce renforcement vise à promouvoir et à protéger la bonne réputation du pays au sein de la communauté internationale. Cette dernière est essentielle pour toute croissance économique qui se veut durable.

7395/00

N° 7395

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI

relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives en matière financière et abrogeant la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme

* * *

*(Dépôt: le 15.1.2019)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (9.1.2019)	1
2) Texte du projet de loi	2
3) Exposé des motifs	5
4) Commentaire des articles	6
5) Fiche d'évaluation d'impact	9
6) Fiche financière	12

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre des Finances et après délibération du Gouvernement en conseil ;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre des Finances est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives en matière financière et abrogeant la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme.

Palais de Luxembourg, le 9 janvier 2019

Le Ministre des Finances,
Pierre GRAMEGNA

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1^{er}. La présente loi a pour objet la mise en œuvre par le Grand-Duché de Luxembourg des mesures restrictives en matière financière adoptées à l'encontre de certains Etats, personnes physiques et morales, entités et groupes par:

1. les dispositions des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ;
2. les actes de l'Union européenne suivants :
 - a) les positions communes adoptées avant le 1^{er} décembre 2009 en vertu des articles 12 et 15 du traité sur l'Union européenne et pour les cas visées aux articles 60, §1^{er}, 301 et 308 du traité instituant la Communauté européenne ;
 - b) les décisions adoptées depuis le 1^{er} décembre 2009 en vertu des articles 25 et 29 du traité sur l'Union européenne et pour les cas visés aux articles 75, 215 et 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
 - c) les règlements adoptés avant le 1^{er} décembre 2009 en vertu de l'article 249 du traité instituant la Communauté européenne ou des décisions prises en application de ces règlements et pour les cas visés aux articles 60, §1^{er}, 301 et 308 du traité instituant la Communauté européenne ; et
 - d) les règlements adoptés depuis le 1^{er} décembre 2009 en vertu de l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou des règlements ou décisions pris en application de ces règlements et pour les cas visés aux articles 75, 215 et 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Art. 2. Sans préjudice des définitions prévues le cas échéant par les résolutions et actes visés à l'article 1^{er}, il y a lieu d'entendre, aux termes de la présente loi, par :

- 1) « fonds » : les actifs financiers et les avantages économiques de toute nature, y compris notamment le numéraire, les chèques, les créances en numéraire, les traites, les ordres de paiement et autres instruments de paiement, les dépôts auprès d'établissements financiers ou d'autres entités, les soldes en comptes, les créances et les titres de créance, les instruments de la dette au niveau public ou privé, les titres négociés et les actions et autres titres de participation, les certificats de titre, les obligations, les billets à ordre, les warrants, les titres non gagés, les contrats sur produits dérivés, les intérêts, les dividendes ou autres revenus d'actifs ou plus-values perçus sur des actifs, le crédit, le droit à compensation, les garanties, les garanties de bonne exécution ou autres engagements financiers, les lettres de crédit, les connaissements, les contrats de vente, ainsi que tout document attestant la détention de parts d'un fonds ou de ressources financières, et tout autre instrument de financement à l'exportation;
- 2) « gel des fonds »: toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert, modification, utilisation, manipulation de fonds ou accès à des fonds qui aurait pour conséquence un changement de leur volume, de leur montant, de leur localisation, de leur propriété, de leur possession, de leur nature, de leur destination ou toute autre modification qui pourrait en permettre l'utilisation, y compris la gestion de portefeuille;
- 3) « ressources économiques » : les avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, qui ne sont pas des fonds mais peuvent être utilisés pour des fonds, des biens ou des services ;
- 4) « gel de ressources économiques »: toute action visant à empêcher l'utilisation de ressources économiques aux fins d'obtenir des fonds, des biens ou des services de quelque nature que ce soit, y compris notamment leur vente, leur location ou leur hypothèque;
- 5) « intérêts vitaux » : la situation concurrentielle par rapport à l'étranger, et toute situation empêchant ou susceptible d'empêcher de causer un dommage à la réputation d'un secteur économique ou de la place économique du Grand-Duché de Luxembourg ;
- 6) « mesures restrictives en matière financière » :
 - a. L'interdiction ou la restriction d'activités financières de toute nature ;
 - b. Le gel de fonds, d'avoirs ou d'autres ressources économiques détenues ou contrôlées, directement, indirectement ou conjointement, avec ou par une personne, entité ou groupe visé par la présente loi ou par une personne agissant en leur nom ou sur leurs instructions, ou ;

- c. L'interdiction ou la restriction de fournir des services financiers, une assistance technique de formation ou de conseil en relation avec un Etat, une personne physique ou morale, entité ou un groupe visés par la présente loi.
- 7) « sécurité extérieure » : la sécurité des Etats étrangers ou des organisations internationales ou supra-nationales avec lesquelles le Grand-Duché de Luxembourg poursuit des objectifs communs sur base d'un traité international ;
- 8) « sécurité nationale » : l'indépendance et la souveraineté de l'Etat, la sécurité et le fonctionnement des institutions, les droits fondamentaux et les libertés publiques, la sécurité des personnes et des biens, le potentiel scientifique et technique ou les intérêts économiques du Grand-Duché de Luxembourg ;
- 9) « services financiers » : tout service de type financier, y compris les services d'assurance et services connexes et les services bancaires et autres services financiers.

Art. 3. Les mesures restrictives en matière financière s'imposent :

- a) Aux personnes physiques de nationalité luxembourgeoise, qui résident ou opèrent sur ou à partir du territoire du Grand-Duché de Luxembourg ou de l'étranger ; et
- b) Aux personnes morales ayant leur siège social, un établissement stable ou leur centre des intérêts principaux sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et qui opèrent sur ou à partir du Grand-Duché de Luxembourg ou de l'étranger ; et
- c) A toutes autres personnes physiques et morales qui opèrent sur ou à partir du Grand-Duché de Luxembourg.

Art. 4. (1) Les mesures d'exécution nécessaires à la mise en œuvre des mesures restrictives en matière financière sont adoptées par voie de règlement grand-ducal.

Le règlement grand-ducal désigne les Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes qui font l'objet des mesures restrictives en matière financière et détermine laquelle des mesures visées à l'article 2, paragraphe 6 s'applique.

Les Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes visés au règlement grand-ducal peuvent faire l'objet d'une publication par le biais d'un site internet du ministre ayant les Finances dans ses attributions.

(2) Par dérogation au paragraphe (1), la désignation des Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes figurant sur une liste annexée à un acte de l'Union européenne ou de l'Organisation des Nations Unies et la détermination des mesures restrictives en matière financière qui s'appliquent se font automatiquement par référence à cette liste.

Cette référence vaut également pour les Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes inscrits sur ces listes au titre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale de l'Union européenne.

Art. 5. (1) Un règlement grand-ducal peut imposer des mesures restrictives en matière financière à l'encontre d'Etats, personnes, entités et groupes pour assurer la défense de la sécurité nationale ou extérieure ou des intérêts vitaux du pays et en attendant la saisine de l'Organisation des Nations Unies ou de l'Union européenne par le ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions.

(2) La mesure restrictive est valable pendant une période de soixante jours maximum, et ses effets expirent de plein droit à l'issue de telle période, sauf prorogation dûment motivée pour des périodes respectives de trente jours.

(3) Les Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes visés au règlement grand-ducal mentionné au paragraphe 1 peuvent faire l'objet d'une publication par le biais d'un site internet du ministre ayant les Finances dans ces attributions.

Art. 6. (1) Les personnes physiques et morales qui sont tenues d'exécuter les mesures restrictives prévues par la présente loi informent le ministre ayant les Finances dans ses attributions de l'exécution

de chaque mesure restrictive prise à l'égard d'un Etat, d'une personne physique ou morale, d'une entité ou d'un groupe désigné en conformité avec la présente loi et les textes réglementaires de mise en œuvre.

(2) La Commission de Surveillance du Secteur Financier, le Commissariat aux Assurances et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines sont chargés de la surveillance des professionnels qui relèvent de leur compétence aux fins de la mise en œuvre de la présente loi. A cette fin, ils peuvent appliquer toutes les mesures et exercer tous les pouvoirs, y compris de sanction, dont ils sont investis, conformément aux dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables.

Art. 7. Le ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions est désigné comme autorité compétente afin de communiquer, en accord avec le ministre ayant les Finances dans ses attributions, aux Comités des sanctions des Nations Unies les personnes physiques et morales, entités et groupes auxquelles les mesures restrictives en matière financière s'appliquent ainsi que toutes les informations y relatives, aux fins de leur inscription sur la liste récapitulative des Nations Unies.

Art. 8. L'application des mesures restrictives prévues par la présente loi, opérée de bonne foi au motif qu'une telle action est conforme aux dispositions de l'Union européenne directement applicables ou aux résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies ou à la présente loi, n'entraîne, pour la personne physique ou morale qui y procède, sa direction ou ses employés, aucune responsabilité de quelque nature que ce soit, à moins qu'il soit établi qu'elle résulte d'une négligence grave.

Art. 9. (1) La divulgation de bonne foi aux autorités visées à l'article 6 par un professionnel, ou un employé ou un dirigeant d'un tel professionnel, d'informations nécessaires à l'exécution de la présente loi ne constitue pas une violation d'une quelconque restriction à la divulgation d'informations imposée par un contrat ou par un secret professionnel et n'entraîne pour le professionnel ou la personne concernée aucune responsabilité.

(2) Le secret professionnel ne fait pas obstacle à l'échange d'informations nécessaires à l'exécution de la présente loi entre les autorités visées à l'article 6 et les différentes autorités compétentes nationales, étrangères et internationales.

Art. 10. Sans préjudice de l'application des peines plus sévères prévues le cas échéant par d'autres dispositions légales, les infractions à la présente loi et aux règlements d'exécution sont punies d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de 12.500 euros à 5.000.000 d'euros ou d'une de ces peines seulement. Lorsque l'infraction a permis de réaliser un gain financier important, l'amende peut être portée au quadruple de la somme sur laquelle a porté l'infraction.

Art. 11. La loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en œuvre de résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre contre le financement du terrorisme est abrogée.

Art. 12. (1) Les désignations de personnes, entités et groupes auxquels des mesures restrictives en matière financière sont imposées en application de la loi du 27 octobre 2010 demeurent valables sous la présente loi.

(2) Les règlements portant exécution de la loi du 27 octobre 2010 sont maintenus en vigueur jusqu'à leur abrogation par des règlements portant exécution de la présente loi.

*

EXPOSE DES MOTIFS

La protection de la paix et de la sécurité internationales, la lutte contre le financement du terrorisme, la prévention de la prolifération des armes de destruction massive ou encore la lutte contre les violations du droit international sont parmi les motifs qui servent de base à l'élaboration et l'application de régimes de mesures restrictives, aussi appelées sanctions. Les objectifs visés déterminent quelles mesures seront utilisées dans une situation donnée sans que l'étendue ou le nombre de ces mesures ne soit à priori limité. Il en découle que les mesures peuvent prendre différentes formes, selon les objectifs visés et l'efficacité attendue.

Il pourra s'agir notamment de restrictions en matière d'admission, d'embargos sur les armes, d'embargos sur le matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne, d'autres restrictions à l'exportation, de restrictions d'importation et d'interdiction de vols ou encore des interdictions sectorielles ou des mesures visant à prévenir une utilisation abusive des équipements, technologies ou logiciels destinés à la surveillance et à l'interception des communications sur Internet ou d'autres formes de communication.

Des mesures restrictives peuvent également s'appliquer en matière financière. De nature très variée, ces mesures peuvent se comprendre comme l'application de sanctions de nature financière, imposées par un ou plusieurs pays à l'encontre d'un pays et/ou de personnes physiques ou morales, d'organismes et d'entités non-étatiques. Leur but intermédiaire est d'interdire, interrompre, contraindre ou restreindre certaines activités ou ressources économiques et financières ; le but ultime, comme pour toutes les mesures restrictives, est de provoquer un changement de politique (intérieure ou étrangère) ou d'activité de la part du pays, des entités ou des personnes visés.

Pour ce qui est de la portée des mesures restrictives, financières et autres, force est de constater que les mesures ciblées, à savoir celles visant les personnes identifiées comme étant responsables des politiques ou des actions qui ont déclenché l'imposition des mesures restrictives et que cette imposition vise à changer, s'avèrent plus efficaces que les mesures imposées sans discrimination qui ont souvent des conséquences collatérales non-désirées. En effet, les mesures générales finissent souvent par pénaliser les populations civiles qui ne sont pas responsables de ces politiques ou actions. Ainsi l'impact humanitaire, géopolitique et économique des mesures générales s'avère-t-il souvent disproportionné par rapport aux changements politiques attendus.

Parmi les sanctions financières ciblées le gel de fonds et de ressources économiques constitue une mesure particulièrement efficace. Il s'agit là d'une mesure individuelle et préventive, destinée à empêcher les personnes, groupes ou entités désignés d'accéder aux fonds et aux ressources économiques dont ils disposent et à éviter ainsi que ces fonds et ressources puissent être utilisés à des fins illégales.

En matière d'organes décideurs de sanctions financières, le Luxembourg distingue entre :

- Les sanctions financières imposées par l'ONU : Il s'agit de mesures restrictives adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies (« CSNU ») au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies et que les pays doivent transposer en droit interne et appliquer. Dans la mesure où le domaine d'actions relève de la compétence de l'Union européenne, la transposition des Résolutions CSNU par l'Union européenne peut se substituer à la nécessité d'une transposition nationale.
- Les sanctions financières au niveau européen : Elles sont un outil de la politique étrangère et de sécurité commune ('PESC') et prennent la forme d'une décision PESC de l'Union européenne. Lorsque ces décisions engagent une action dans les domaines de compétence de l'Union européenne, elles sont mises en œuvre par un Règlement (UE) du Conseil ou de la Commission. Les règlements (UE) sont directement applicables au Luxembourg et ne nécessitent pas de transposition nationale. Ils entrent normalement en vigueur le jour suivant celui de leur publication au Journal officiel de l'Union européenne. Pour ce qui est des mesures mettant en œuvre des résolutions du CSNU, les instruments juridiques de l'UE devront se conformer rigoureusement à ces résolutions. L'UE peut toutefois décider d'appliquer des mesures autonomes et plus restrictives.
- Les sanctions financières décidées par les autorités nationales à l'encontre des Etats, personnes, entités ou groupes ciblés.

En ce qui concerne la mise en œuvre des sanctions financières, le Luxembourg a déjà légiféré dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme par la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union euro-

péenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes.

Or, la lutte contre le financement du terrorisme, tout en demeurant un objectif extrêmement important de la mise en œuvre de mesures restrictives financières, ne saurait être le seul et unique objectif visé par ces mesures; d'autres objectifs tels que la lutte contre le financement de la prolifération des armes de destruction massive, la protection de la paix et de la sécurité internationales, la lutte contre les violations du droit international, doivent également être visés.

Il en découle que le dispositif législatif et réglementaire national actuellement en vigueur, visant la seule lutte contre le financement du terrorisme, doit être adapté afin de satisfaire aux exigences d'une mise en œuvre holistique de sanctions financières en conformité avec les obligations internationales du pays.

Cette adaptation est précisément le but visé par le présent avant-projet de loi. Ce projet applique les principes retenus dans la loi du 27 octobre 2010, qu'il prévoit d'abroger, tout en les étendant au-delà du cadre de la lutte contre le financement du terrorisme. L'avant-projet de loi inclut aussi certaines dispositions additionnelles, inspirées, en grande partie, de la loi du 27 juin 2018, relative, entre autres, à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des mesures restrictives en matière commerciale à l'encontre de certains Etats, régimes politiques, personnes, entités et groupes. Le présent projet de loi constitue ainsi le pendant en matière financière de la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations.

Le présent texte développe, étoffe et renforce donc le cadre légal luxembourgeois en matière de mise en œuvre de mesures restrictives. Reste à rappeler ce renforcement promeut et protège la bonne réputation du pays au sein de la communauté internationale. Réputation qui, par ailleurs, s'avère essentielle pour toute croissance économique durable.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad Article 1^{er} du projet de loi

L'article 1^{er} précise l'objet du projet de loi sous examen, à savoir la mise en œuvre au niveau national des mesures restrictives financières, décidées au sein de l'ONU et de l'UE, qui s'imposent au Luxembourg au titre de ses obligations internationales à l'égard de ces deux organisations.

Ad Article 2 du projet de loi

Outre les définitions des termes « fonds », « gel de fonds », « ressources économiques », « gel de ressources économiques » et « services financiers », qui reprennent celles prévues par la loi du 27 octobre 2010, le présent article fournit aussi les définitions des termes « intérêts vitaux », « sécurité extérieure » et « sécurité nationale ». Pour ces dernières, le présent article retient les définitions de la loi du 27 juin 2018 relative, entre autres, à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des mesures restrictives en matière commerciale à l'encontre de certains Etats, régimes politiques, personnes, entités et groupes.

Le présent article introduit par ailleurs une définition du terme « mesures restrictives en matière financière » qui s'inspire de l'article 1^{er}, paragraphe 2 de la loi du 27 octobre 2010.

Il convient d'indiquer que ces définitions sont sans préjudice des définitions prévues, le cas échéant, par les résolutions et actes visés à l'article 1^{er}.

Ad Article 3 du projet de loi

Cet article rend la présente loi applicable aux personnes physiques et morales de nationalité luxembourgeoise peu importe où elles résident ou d'où elles opèrent ainsi qu'aux personnes qui opèrent sur ou à partir du territoire luxembourgeois sans pour autant résider ou avoir leur siège social ou un établissement stable ou leur centre d'intérêts principaux au Luxembourg.

Ad Article 4 du projet de loi

Cet article adapte le contenu de l'article 3 de la loi du 27 octobre 2010 au présent avant-projet de loi.

Le premier paragraphe prévoit que les mesures d'exécution nécessaires à la mise en œuvre des mesures restrictives en matière financière sont adoptées par voie de règlement grand-ducal. Le troisième alinéa de ce paragraphe adapte au présent avant-projet de loi le contenu de l'article 4, paragraphe (1) de la loi susmentionnée du 27 octobre 2010.

A l'instar de l'article 3 de la loi du 27 octobre 2010, le paragraphe (2) prévoit que par dérogation à ce qui est prévu au premier paragraphe, la désignation des Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes figurant sur une liste annexée à un acte de l'Union européenne et la détermination des mesures restrictives en matière financière qui s'appliquent se font directement par référence à cette liste.

Il convient cependant d'ajouter qu'à la différence des dispositions de la loi du 27 octobre 2010, l'Organisation des Nations Unies est ajoutée à côté de l'Union européenne en tant qu'auteur d'actes désignant des Etats, personnes, entités ou groupes comme visés par les mesures restrictives financières.

Cet ajout s'inspire de la loi du 27 juin 2018 (article 20, paragraphe (1), troisième alinéa). Il s'explique par le rôle primordial de l'ONU en tant qu'auteur des désignations susmentionnées ainsi que par la fréquence et le caractère contraignant desdites désignations pour les Etats membres. La référence à la liste annexée à un acte de l'ONU, en plus de la liste annexée à un acte de l'Union européenne, permettra ainsi le gel de fonds et de ressources économiques dès l'adoption de l'acte onusien sans que les opérateurs doivent attendre l'adoption du règlement grand-ducal ou de l'acte de l'UE transposant la résolution de l'ONU. Ces actes doivent, en tout état de cause, se conformer rigoureusement à la résolution onusienne.¹

Ad Article 5 du projet de loi

Cet article s'inspire de l'article 21 de la loi du 27 juin 2018 dont il est le pendant en matière financière.

En l'espèce, il s'agit prévoir par voie de règlement grand-ducal la possibilité d'imposer dans l'urgence² des mesures restrictives financières si cela s'avère nécessaire pour défendre les intérêts nationaux du Grand-Duché.

Ces mesures seraient imposées simultanément aux débuts des discussions et négociations au sein de l'ONU ou de l'Union européenne, que les autorités luxembourgeoises saisiront. Il en découle que les mesures seraient de nature essentiellement temporaire. Une fois la décision prise au sein de l'ONU ou de l'Union européenne, la mise en œuvre de celle-ci se fera en conformité avec l'article 4 de l'avant-projet de loi. Il convient d'indiquer qu'au cas où l'ONU ou l'Union européenne décideraient de ne pas suivre la décision des autorités luxembourgeoises et donc de ne pas imposer de mesures restrictives, les autorités luxembourgeoises doivent en tirer les conclusions qui s'imposent quant à la robustesse du dossier ayant servi de base à la désignation au niveau national.

L'article prévoit le cadrage normatif de cette faculté : Il spécifie les cas dans lesquels une telle mesure nationale peut être prise et prévoit une durée déterminée pendant laquelle la mesure sera valable.

La publication de ces mesures se fera selon les modalités prévues au paragraphe (3) de l'article 5 de l'avant-projet de loi.

1 Les recommandations du GAFI auxquelles le Luxembourg doit se conformer, illustrent très bien la notion d'urgence dans laquelle les autorités doivent pouvoir agir. Selon la définition fournie par le GAFI, « l'expression *sans délai* signifie, idéalement, dans un délai de quelques heures suivant une désignation par le Conseil de sécurité des Nations Unies ou ses comités des sanctions pertinents (par exemple, le Comité 1267, le Comité 1988, le Comité des sanctions 1718 ou le Comité des sanctions 1737). Aux fins de la résolution 1373 (2001), l'expression sans délai désigne le moment auquel il existe des motifs raisonnables ou un fondement raisonnable de suspecter ou de penser qu'une personne ou entité est un terroriste, finance le terrorisme ou est une organisation terroriste. **Dans les deux cas, l'expression sans délai devrait être interprétée au regard de la nécessité d'empêcher la fuite ou la dispersion des fonds et autres biens liés à des terroristes, à des organisations terroristes, à ceux qui financent le terrorisme, et au financement de la prolifération des armes de destruction massive, ainsi que de la nécessité d'une action mondiale concertée visant à interdire et interrompre rapidement le flux de financement.** » (Nous surlignons.)

2 Voir la définition du terme « sans délai » selon les Recommandations du GAFI.

Ad Article 6 du projet de loi

Cet article reprend les paragraphes (2) et (3) de l'article 4 de la loi du 27 octobre 2010. En outre, il ajoute l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines aux autorités chargées de la surveillance des professionnels qui relèvent de sa compétence aux fins de la mise en œuvre de la présente loi.

Ad Article 7 du projet de loi

Cet article s'inspire des dispositions de l'article 4, paragraphe (4) de la loi du 27 octobre 2010 qu'il étend afin d'inclure les communications à tous les Comités des sanctions des Nations Unies pour autant qu'il s'agisse de mesures restrictives en matière financière.

Ad Article 8 du projet de loi

Cet article reprend les dispositions de l'article 5 de la loi du 27 octobre 2010.

Ad Article 9 du projet de loi

Cet article reprend les dispositions de l'article 6 de la loi du 27 octobre 2010.

Ad Article 10 du projet de loi

Cet article reprend, d'une part, le niveau d'amendes prévues sur celui de l'article 9 de la loi du 12 novembre 2014 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. D'autre part, il s'aligne sur l'article 58 de la loi du 27 juin 2018 pour les infractions ayant permis de réaliser un gain financier important.

Ad Article 11 du projet de loi

Cet article abroge la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en œuvre de résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme.

Ad Article 12 du projet de loi

Cet article inclut deux dispositions transitoires : Le paragraphe (1) prévoit que les désignations de personnes, groupes ou entités en application de la loi du 27 octobre 2010 restent valables. Le paragraphe (2) prévoit que les règlements portant exécution de la loi du 27 octobre 2010 restent en vigueur jusqu'à leur abrogation par des règlements portant exécution de la présente loi.

*

FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	Projet de loi relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière et abrogeant la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme.
Ministère initiateur :	Ministère des Finances
Auteur(s) :	Arsène Jacoby – Polyxeni Kotoula
Téléphone :	+352 247 82 709 / 82 656
Courriel :	arsene.jacoby@fi.etat.lu – polyxeni.kotoula@fi.etat.lu
Objectif(s) du projet :	Adaptation du cadre légal en matière de mise en œuvre de mesures restrictives financières („sanctions financières“)
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) :	Ministère de la Justice Ministère des Affaires étrangères et européennes Ministère d'Etat
Date :	10.12.2018

Mieux légiférer

- Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s) : Oui Non
Si oui, laquelle/lesquelles :
Ministères de la Justice, des Affaires étrangères et européennes et d'Etat.
Commission de Surveillance du Secteur Financier
Commissariat aux Assurances
Administration d'Enregistrement, des Domaines et de la TVA
Cellule de renseignement financier
Remarques/Observations :
- Destinataires du projet :
 - Entreprises/Professions libérales : Oui Non
 - Citoyens : Oui Non
 - Administrations : Oui Non
- Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui Non N.a.¹
(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)
Remarques/Observations :
- Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui Non
Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui Non
Remarques/Observations :

¹ N.a. : non applicable.

Il est proposé que la nouvelle loi abroge la loi du 27 octobre 2010.
De ce fait, un texte coordonné n'est pas applicable.

Le ministère des Finances a publié deux guides de bonne conduite relatifs à la mise en oeuvre de sanctions financières; ces guides seront mis à jour après l'adoption de la nouvelle loi pour tenir compte des nouvelles dispositions législatives.

5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui Non
Remarques/Observations :
6. Le projet contient-il une charge administrative² pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui Non
Si oui, quel est le coût administratif³ approximatif total ?
(nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données interadministratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui Non N.a.
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁴ ? Oui Non N.a.
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
8. Le projet prévoit-il :
- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui Non N.a.
 - des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui Non N.a.
 - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui Non N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui Non N.a.
Si oui, laquelle :
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui Non N.a.
Sinon, pourquoi ?
11. Le projet contribue-t-il en général à une :
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui Non
 - b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui Non
- Remarques/Observations :

² Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

³ Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

⁴ Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui Non N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui Non
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui Non N.a.
Si oui, lequel ?
Remarques/Observations :

Egalité des chances

15. Le projet est-il :
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
Si oui, expliquez de quelle manière :
 - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
Si oui, expliquez pourquoi :
Il s'agit de thématiques bien distinctes. La mise en oeuvre des sanctions financières décidées aux enceintes internationales (UE, Nations unies) et auxquelles le Luxembourg doit se conformer n'a pas d'incidence sur la thématique d'égalité des femmes et des hommes.
 - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
Si oui, expliquez de quelle manière :
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui Non N.a.
Si oui, expliquez de quelle manière :

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁵ ? Oui Non N.a.
Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers⁶ ? Oui Non N.a.
Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

*

⁵ Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

⁶ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

FICHE FINANCIERE

Le projet de loi relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière et abrogeant la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme n'est pas susceptible de grever le budget de l'Etat.

7395/01

N° 7395¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI

relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives en matière financière et abrogeant la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(28.3.2019)

Par lettre en date du 15 janvier 2019, Monsieur Pierre Gramegna, ministre des Finances, a saisi pour avis notre Chambre au sujet du projet de loi sous rubrique.

1. Ce projet de loi a pour objet de renforcer la mise en oeuvre au niveau national des mesures restrictives financières, décidées au sein de l'ONU et de l'UE, qui s'imposent au Luxembourg au titre de ses obligations internationales à l'égard de ces deux organisations, dans le – et au-delà du – cadre de la lutte contre le financement du terrorisme.

Le Luxembourg a déjà légiféré dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme par la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes. À cette date, notre chambre n'avait pas été consultée.

L'exposé des motifs du présent projet précise *que la lutte contre le financement du terrorisme, tout en demeurant un objectif extrêmement important de la mise en oeuvre de mesures restrictives financières, ne saurait être le seul et unique objectif visé par ces mesures; d'autres objectifs tels que la lutte contre le financement de la prolifération des armes de destruction massive, la protection de la paix et de la sécurité internationales, la lutte contre les violations du droit international, doivent également être visés.*

Il en découle que le dispositif législatif et réglementaire national actuellement en vigueur, visant la seule lutte contre le financement du terrorisme, doit être adapté.

Cette adaptation est précisément le but visé par le présent projet de loi. Ce projet applique les principes retenus dans la loi du 27 octobre 2010, qu'il prévoit d'abroger, tout en les étendant au-delà du cadre de la lutte contre le financement du terrorisme.

Il convient donc d'élargir l'intitulé choisi, qui se limite au cadre de la lutte contre le financement du terrorisme.

2. La protection de la paix et de la sécurité internationale, la lutte contre le financement du terrorisme, la prévention de la prolifération des armes de destruction massive ou encore la lutte contre les violations du droit international sont parmi les motifs qui servent de base à l'élaboration et l'application de régimes de mesures restrictives, aussi appelées sanctions.

Les objectifs visés déterminent quelles mesures seront utilisées dans une situation donnée sans que l'étendue ou le nombre de ces mesures ne soit a priori limité. Il en découle que les mesures peuvent prendre différentes formes, selon les objectifs visés et l'efficacité attendue.

Il pourra s'agir notamment de restrictions en matière d'admission, d'embargos sur les armes, d'embargos sur le matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne, d'autres restrictions à l'exportation, de restrictions d'importation et d'interdiction de vols ou encore des interdictions sectorielles ou des mesures visant à prévenir une utilisation abusive des équipements, technologies ou logiciels destinés à la surveillance et à l'interception des communications sur Internet ou d'autres formes de communication. Des mesures restrictives peuvent également s'appliquer en matière financière.

De nature très variée, ces mesures peuvent se comprendre comme l'application de sanctions de nature financière, imposées par un ou plusieurs pays à l'encontre d'un pays et/ou de personnes physiques ou morales, d'organismes et d'entités non-étatiques. Leur but intermédiaire est d'interdire, interrompre, contraindre ou restreindre certaines activités ou ressources économiques et financières ; le but ultime, comme pour toutes les mesures restrictives, est de provoquer un changement de politique (intérieure ou étrangère) ou d'activité de la part du pays, des entités ou des personnes visées.

3. Parmi les sanctions financières ciblées, le gel de fonds et de ressources économiques constitue une mesure particulièrement efficace. Il s'agit là d'une mesure individuelle et préventive, destinée à empêcher les personnes, groupes ou entités désignés d'accéder aux fonds et aux ressources économiques dont ils disposent et à éviter ainsi que ces fonds et ressources puissent être utilisés à des fins illégales.

4. En matière d'organes décideurs de sanctions financières, le Luxembourg distingue entre :

- Les sanctions financières imposées par l'ONU : Il s'agit de mesures restrictives adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies (« CSNU ») au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies et que les pays doivent transposer en droit interne et appliquer. Dans la mesure où le domaine d'actions relève de la compétence de l'Union européenne, la transposition des Résolutions CSNU par l'Union européenne peut se substituer à la nécessité d'une transposition nationale.
- Les sanctions financières au niveau européen : Elles sont un outil de la politique étrangère et de sécurité commune ('PESC') et prennent la forme d'une décision PESC de l'Union européenne. Lorsque ces décisions engagent une action dans les domaines de compétence de l'Union européenne, elles sont mises en oeuvre par un Règlement (UE) du Conseil ou de la Commission. Les règlements (UE) sont directement applicables au Luxembourg et ne nécessitent pas de transposition nationale. Ils entrent normalement en vigueur le jour suivant celui de leur publication au Journal officiel de l'Union européenne.

Pour ce qui est des mesures mettant en oeuvre des résolutions du CSNU, les instruments juridiques de l'UE devront se conformer rigoureusement à ces résolutions. L'UE peut toutefois décider d'appliquer des mesures autonomes et plus restrictives.

- Les sanctions financières décidées par les autorités nationales à l'encontre des Etats, personnes, entités ou groupes ciblés.

5. Ce projet de loi inclut aussi certaines dispositions additionnelles, inspirées, en grande partie, de la loi du 27 juin 2018, relative, entre autres, à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des mesures restrictives en matière commerciale à l'encontre de certains Etats, régimes politiques, personnes, entités et groupes.

Le présent projet de loi constitue ainsi le pendant en matière financière de la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations.

Définitions

6. Outre les définitions des termes « fonds », « gel de fonds », « ressources économiques », « gel de ressources économiques » et « services financiers », qui reprennent celles prévues par la loi du 27 octobre 2010, le présent projet fournit aussi les définitions des termes « intérêts vitaux », « sécurité extérieure » et « sécurité nationale ».

Pour ces dernières, le présent article retient les définitions de la loi du 27 juin 2018 relative, entre autres, à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des mesures restrictives en matière commerciale à l'encontre de certains Etats, régimes politiques, personnes, entités et groupes.

7. Est introduite par ailleurs une définition du terme « **mesures restrictives en matière financière** » :

- a. L'interdiction ou la restriction d'activités financières de toute nature ;
- b. Le gel de fonds, d'avoirs ou d'autres ressources économiques détenues ou contrôlées, directement, indirectement ou conjointement, avec ou par une personne, entité ou groupe visé par la présente loi ou par une personne agissant en leur nom ou sur leurs instructions, ou ;
- c. L'interdiction ou la restriction de fournir des services financiers, une assistance technique de formation ou de conseil en relation avec un Etat, une personne physique ou morale, entité ou un groupe visés par la présente loi.

Personnes visées

8. Les mesures restrictives en matière financière s'imposent :
- a. aux personnes physiques de nationalité luxembourgeoise, qui résident ou opèrent sur ou à partir du territoire du Grand-Duché de Luxembourg ou de l'étranger ;
 - b. aux personnes morales ayant leur siège social, un établissement stable ou leur centre des intérêts principaux sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et qui opèrent sur ou à partir du Grand-duché de Luxembourg ou de l'étranger ;
 - c. à toutes autres personnes physiques et morales qui opèrent sur ou à partir du Grand-Duché de Luxembourg.

8bis. Selon l'article 12 de la Constitution, « nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit ». La loi devrait donc énumérer les hypothèses dans lesquelles les sanctions pourraient s'appliquer à l'égard de ces personnes.

Mesures d'exécution

9. Les mesures d'exécution nécessaires à la mise en œuvre des mesures restrictives en matière financière sont adoptées par voie de règlement grand-ducal.

À cet égard, le règlement grand-ducal désigne les Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes qui font l'objet des mesures restrictives en matière financière et détermine quelle mesure s'applique.

9bis. La CSL se demande si cette désignation ne doit pas se faire par la loi elle-même, alors que la Constitution prescrit que la loi fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.

9ter. La CSL s'interroge en outre sur le fait de savoir si des militants syndicalistes, dans le cadre de leurs activités légitimes, pourraient aussi faire l'objet de ces sanctions ? Faute de disposer de ce règlement grand-ducal, il n'est pas possible à ce stade de répondre à cette question.

10. Les États, personnes physiques et morales, entités ou groupes visés peuvent faire l'objet d'une publication par le biais d'un site internet du ministre des Finances.

Dans son avis complémentaire du 6 octobre 2010 concernant le projet de loi amendé ayant abouti à la loi précitée du 27 octobre 2010, le Conseil d'État avait attiré l'attention des auteurs sur les dangers en termes de sécurité juridique que présente un mécanisme de publication sur un site Internet et relevé les risques d'une mise en cause de la responsabilité de l'Etat si ce site devait faire l'objet de manipulations dont seraient victimes des professionnels.

Mesures d'urgence

11. Un règlement grand-ducal peut imposer des mesures restrictives en matière financière à l'encontre d'États, personnes, entités et groupes pour assurer la défense de la sécurité nationale ou extérieure ou des intérêts vitaux du pays et en attendant la saisine de l'Organisation des Nations Unies ou de l'Union européenne par le ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions.

La mesure restrictive est valable pendant une période de soixante jours maximum, et ses effets expirent de plein droit à l'issue de telle période, sauf prorogation dûment motivée pour des périodes respectives de trente jours.

Les Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes visés peuvent faire l'objet d'une publication par le biais d'un site internet du ministre des Finances.

12. La CSL se demande si cet article est conforme à l'article 32 de la Constitution, qui prévoit que :

« (4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Grand-Duc, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires.

Ces mesures peuvent déroger à des lois existantes. Elles doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.

La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois votées dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution, qui en fixe la durée sans que la prorogation ne puisse dépasser une durée maximale de trois mois.

Tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise. »

Autorités chargées de la surveillance

13. La Commission de Surveillance du Secteur Financier, le Commissariat aux Assurances et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines sont chargés de la surveillance des professionnels qui relèvent de leur compétence

À cette fin, ils peuvent appliquer toutes les mesures et exercer tous les pouvoirs, y compris de sanction, dont ils sont investis, conformément aux dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables.

Responsabilité et secret professionnel

14. L'application des mesures restrictives prévues par la présente loi n'entraîne, pour la personne physique ou morale qui y procède, sa direction ou ses employés, aucune responsabilité de quelque nature que ce soit, à moins qu'il soit établi qu'elle résulte d'une négligence grave.

15. La divulgation de bonne foi aux autorités compétentes par un professionnel, ou un employé ou un dirigeant d'un tel professionnel, d'informations nécessaires à l'exécution de la présente loi ne constitue pas une violation d'une quelconque restriction à la divulgation d'informations imposée par un contrat ou par un secret professionnel et n'entraîne pour le professionnel ou la personne concernée aucune responsabilité.

Le secret professionnel ne fait pas obstacle à l'échange d'informations nécessaires à l'exécution de la présente loi entre les autorités visées à l'article 6 et les différentes autorités compétentes nationales, étrangères et internationales.

Peines encourues

16. Sans préjudice de l'application des peines plus sévères prévues le cas échéant par d'autres dispositions légales, les infractions à la présente loi et aux règlements d'exécution sont punies d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de 12.500 euros à 5.000.000 d'euros ou d'une de ces peines seulement.

Lorsque l'infraction a permis de réaliser un gain financier important, l'amende peut être portée au quadruple de la somme sur laquelle a porté l'infraction.

Luxembourg, le 28 mars 2019

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

Le Président,
Jean-Claude REDING

7395/02

N° 7395²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI

relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives en matière financière et abrogeant la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(21.5.2019)

Le Projet de loi sous avis (ci-après, le « Projet ») vise, comme son intitulé l'indique, à mettre en oeuvre des mesures restrictives en matière financière, mieux connues sous les termes génériques de sanctions financières internationales. Cette mise en oeuvre s'opère par l'intégration dans le Projet des mesures pertinentes de la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme (ci-après, la « Loi du 27 octobre 2010 »), cette loi étant abrogée par la même occasion.

*

RESUME SYNTHETIQUE

Le Projet a pour ambition de moderniser et d'élargir le cadre juridique luxembourgeois permettant la mise en oeuvre des sanctions financières internationales à l'encontre de personnes ou entités participant, même de façon indirecte et de bonne foi, à des comportements jugés nuisibles à une croissance économique respectueuse de principes universels tels la protection de la paix et de la sécurité internationales ou encore la lutte contre la prolifération des armes.

La Chambre de Commerce se félicite de l'ouverture du Projet à des domaines d'actions dépassant la lutte contre le financement du terrorisme. Elle salue également la technique législative utilisée par référence à des listes annexées à des textes juridiques onusiens ou européens, participant de ce fait à une certaine simplification administrative et une mise à jour automatique de la législation luxembourgeoise. Restent cependant les risques inhérents au caractère nécessairement limité de telles listes. La Chambre de Commerce recommande d'ailleurs l'adoption de listes sectorielles plus détaillées, à tout le moins, de lignes directrices.

Si la Chambre de Commerce peut soutenir le Projet dans son principe et ses innovations, il n'en reste pas moins que le texte recèle nombre d'insuffisances, créant autant de zones d'incertitudes juridiques. A titre principal, il faut relever des imprécisions dans le choix et la définition de certains termes et procédures. La Chambre de Commerce insiste tout particulièrement sur le manque de clarté quant aux destinataires visés par les sanctions sous l'article 3 du Projet.

La Chambre de Commerce déplore également que le Projet soit totalement orienté sur le côté répressif et non préventif. La Chambre de Commerce anticipe un énorme effort de mise en conformité de la

part de ses ressortissants, particulièrement pour les PME ne disposant pas nécessairement d'un département « compliance » et aurait donc souhaité que le Projet offre des pistes, voire des « safe-harbour rules » pour s'assurer de la mise en place d'une bonne politique interne de gestion des risques. Dans cette droite ligne, la Chambre de Commerce demande également l'introduction d'une période transitoire dans le Projet afin de permettre à ses ressortissants de se préparer, en fonction de leur taille et de leur exposition aux risques.

Enfin, la Chambre de Commerce souhaiterait, sous l'article 10 du Projet, des précisions sur l'application des sanctions à des comportements qui perdurent dans le temps et/ou sont constitués de plusieurs actions.

Pour le surplus, la Chambre de Commerce se permet de renvoyer au commentaire article par article.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut marquer son accord au Projet sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Appréciation du projet de loi :

	<i>Incidence</i>
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	- ¹
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	++
Impact sur les finances publiques	0
Développement durable	++

Appréciations : ++ : très favorable
 + : favorable
 0 : neutre
 - : défavorable
 -- : très défavorable
 n.a. : non applicable
 ? : effet inconnu/non-déterminable

*

CONTEXTE ET EVOLUTION

Les sanctions financières internationales ont pour but de dissuader ou, au contraire, d'inciter à certains comportements pour contribuer à une croissance économique durable à grande échelle en promouvant des objectifs tels la protection de la paix, la lutte contre les violations du droit international, contre la prolifération des armes, etc.

La détermination de ces comportements et des mesures restrictives les sanctionnant émane principalement du Conseil de Sécurité des Nations Unies au travers de ses résolutions et de l'Union européenne, cette dernière reprenant habituellement le contenu des résolutions de l'ONU dans ses actes juridiques (règlements ou décisions) qui peuvent cependant avoir un contenu propre et distinct.

A moins qu'elles ne trouvent leur base légale dans un acte européen directement applicable, de type « règlement » par exemple, la mise en oeuvre des sanctions doit donc se faire par le biais d'une loi

¹ La mise en conformité aura nécessairement un coût financier important, surtout auprès des PME ne disposant pas, la plupart du temps, de service de « compliance » interne.

nationale. C'est ainsi qu'existe actuellement au Grand-Duché de Luxembourg la Loi du 27 octobre 2010 et son règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2010 .

Le champ d'application de la Loi du 27 octobre 2010 étant limité à la lutte contre le financement du terrorisme, il ne permet dès lors plus de couvrir la multitude de situations auxquelles il convient de faire face, ni la variété des sanctions pour y répondre. Le Projet vient donc pallier à ce manque en arrêtant le cadre légal relatif à la mise en oeuvre des sanctions financières.

Pour rappel, le volet des sanctions économiques est, quant à lui, traité dans la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations² dont le champ d'application est cependant beaucoup plus restreint au niveau des biens et des comportements répréhensibles.

Par ailleurs, chaque pays reste libre de prendre des mesures restrictives additionnelles de son propre chef dans des domaines qu'il juge utile. Dans ces circonstances, la Chambre de Commerce saisit l'occasion qui lui est donnée de commenter le Projet pour mettre en garde ses ressortissants qu'il ne suffit dès lors pas de se conformer aux dispositions onusiennes ou européennes mais qu'il leur importe d'être attentif aux effets extraterritoriaux très importants des mesures nationales, comme par exemple celles en provenance des Etats-Unis, ceux-ci disposant d'un dispositif de contrôle très vaste et puissant. Cette recherche de conformité est rendue d'autant plus compliquée pour les ressortissants de la Chambre de Commerce que la liste des infractions primaires évolue constamment et peut être différente d'un pays à l'autre, avec des sanctions plus ou moins sévères.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Avant d'entrer dans l'examen détaillé des dispositions du Projet qui appellent un commentaire de sa part, la Chambre de Commerce aimerait émettre des considérations générales sur le Projet.

1. Les points positifs

Elargissement du champ d'application

La Chambre de Commerce salue le Projet en ce qu'il déborde du cadre strict de la lutte contre le financement du terrorisme, à la différence de la Loi du 27 octobre 2010 qui s'en trouve dès lors abolie. Jusqu'ici, aucun cadre ne permet de prendre valablement les mesures nécessaires dans les autres domaines.

Simplification administrative

Comme il sera expliqué plus en détail sous le commentaire de l'article 4 du Projet, la Chambre de Commerce apprécie que la possibilité de se référer directement aux annexes et listes onusiennes et européennes de sanctions. De cette façon, il ne sera pas nécessaire de devoir prendre systématiquement un acte de transposition national.

² Loi du 27 juin 2018 relative

- au contrôle de l'exportation, du transfert, du transit et de l'importation des biens de nature strictement civile, des produits liés à la défense et des biens à double usage ;
- au courtage et à l'assistance technique ; au transfert intangible de technologie ;
- à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des mesures restrictives en matière commerciale à l'encontre de certains États, régimes politiques, personnes, entités et groupes et portant abrogation de
- la loi modifiée du 5 août 1963 concernant l'importation, l'exportation et le transit des marchandises ;
- la loi du 5 août 1963 concernant la surveillance des importations, des exportations et du transit des marchandises ;
- la loi du 28 juin 2012 relative aux conditions des transferts de produits liés à la défense dans l'Union européenne.

2. Les points à parfaire

Imprécision du champ d'application

La Chambre de Commerce note une série d'imprécisions dans les contours du champ d'application du Projet, que ce soit au niveau des définitions utilisées sous l'article 2 ou des destinataires visés.

Absence d'obligation de mettre en place des procédures et processus de prévention et de conformité

Par ailleurs, la Chambre de Commerce souhaite attirer l'attention de ses ressortissants sur le très large champ de personnes ou entités visées. En effet, non seulement l'utilisateur final du bien/service mais également la personne ou l'entité à l'origine de la chaîne de production du bien/service peut être visé par la sanction, quand bien même elle n'aurait pas conscience qu'elle participe à une infraction. Aux yeux de la Chambre de Commerce, le Projet ne reflète pas suffisamment, voire pas du tout, le risque qui pèse sur eux. Cette situation est d'autant plus interpellante qu'à la différence de la lutte contre le financement du terrorisme où les personnes concernées sont essentiellement tenues par une obligation de moyen, en matière de sanctions financières, les ressortissants semblent tenus par une obligation de résultat. Si la Chambre de Commerce n'est en principe pas favorable à faire peser sur ses ressortissants des obligations supplémentaires, dans le cas présent, elle se demande tout de même s'il n'en irait pas de leur propre intérêt, voire pérennité, de les obliger à mettre en place des procédures et processus de prévention et de contrôles minimaux.

Absence de période de transition

Toujours dans un souci de protection de ses ressortissants, la Chambre de Commerce souhaiterait que le Projet prévoie une période transitoire pour la mise en place des procédures interne de gestion des risques, les PME ne disposant pas, la plupart du temps, de service de « compliance » interne. Cette période de transition ne devrait toutefois pas dépasser un délai raisonnable compte tenu de la nécessité d'atteindre les objectifs internationaux au plus vite.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Le commentaire de la Chambre de Commerce s'attache à suivre l'ordre des articles présentés dans le Projet sans qu'il faille y déceler une importance croissante ou décroissante des sujets y abordés.

Concernant l'article 1^{er} du Projet relatif aux organes décideurs de sanctions

L'exposé des motifs distingue entre trois types d'organes décideurs de sanctions, à savoir les sanctions onusiennes, les sanctions européennes et les sanctions nationales, alors que l'article 1^{er} du Projet ne semble reprendre que les deux premières. La Chambre de Commerce croit comprendre que le Luxembourg n'est donc pas habilité à prendre des sanctions purement nationales sur base de la loi qui sera issue du Projet, ce qui aurait autrement nécessité l'adoption de garanties supplémentaires conformément aux discussions qui ont précédé l'adoption de la Loi du 27 octobre 2010³.

Concernant l'article 2 du Projet relatif aux définitions

A l'article 2, qui renferme une série de dispositions utiles à la bonne application du Projet, la définition de « fonds » ne comprend pas de référence aux crypto monnaies et autres technologies basées sur la *blockchain*. Bien que l'analogie ne soit pas parfaite puisque le Projet ne se limite pas à la problématique du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, la Chambre de Commerce note que le GAFI a récemment revu sa Recommandation n°15 afin d'y inclure les actifs virtuels.

Par ailleurs, la liste des définitions de l'article 2 du Projet ne contient pas de définition du « groupe ». A cet égard, la Chambre de Commerce s'interroge quant à savoir s'il faudra lui donner la notion de

³ Voir avis n°48.968 du Conseil d'Etat du 21 septembre 2010 relatif au projet de loi n°6163.

groupe au sens de la directive comptable 2013/34/UE, comme elle la préconisé dans son avis n°4979ter du 22 novembre 2018 sur le projet de loi n°7217 relatif au registre des bénéficiaires effectifs. Ce problème a également été relevé sous le commentaire de l'article 2 de l'avis de la Chambre de Commerce n°4282 du 18 mai 2015 relatif au projet de loi n°6708 entretemps devenu loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations.

Concernant l'article 3 du Projet relatif aux destinataires finaux

Bien que le Projet ne semble pas apporter de changement sur ce point par rapport à la Loi du 27 octobre 2010, l'article 3 du Projet comporte une extraterritorialité très forte. En effet, cet article prévoit qu'il suffit d'« opérer » sur ou à partir du territoire du Grand-Duché de Luxembourg pour être passible de sanctions financières. La Chambre de Commerce demande, au minimum, de prévoir qu'il doive y avoir un lien direct ou indirect avec une infraction à Luxembourg ou à l'étranger. Ce commentaire fait écho aux considérations générales dans lesquelles la Chambre de Commerce estimait qu'il n'était pas porté suffisamment d'attention au destinataire final de la sanction, concept éventuellement à définir en sus sous l'article 2. En effet, l'expérience internationale démontre qu'il suffit, par exemple, à un ressortissant de vendre un produit de consommation courante (dont il n'a même pas connaissance que, par un procédé de distillation ou de retraitement, il peut entrer dans la composition d'explosif) pour se faire sanctionner alors même qu'il le vendrait à une entreprise de l'Union européenne en ignorant que cette dernière le réexporte à un pays qui éventuellement le réexporte vers un pays faisant l'objet de sanctions internationales.

A titre plus ponctuel, la Chambre de Commerce soulève la différence de rédaction entre le point a) d'une part et les points b) et c) d'autre part, le premier se référant au « territoire » du Grand-Duché, les seconds, de Grand-Duché sans faire référence au territoire.

Concernant l'article 4 du Projet relatif aux mesures d'exécution

Selon l'article 4 du Projet, la mise en oeuvre des mesures restrictives en matière financière s'opère par le biais de règlements grand-ducaux. Ce même article prévoit que les Etats, personnes physiques ou morales, entités ou groupes visés dans ces règlements grand-ducaux pourront faire l'objet d'une publication sur le site internet du Ministère des Finances. La Chambre de Commerce, qui soutient une économie numérique, et donc cette possibilité, se doit néanmoins de mettre en garde, à l'instar de l'avertissement du Conseil d'Etat dans son avis précité du 21 septembre 2010, sur « *les dangers en termes de sécurité juridique que présente un mécanisme de publication sur un site Internet les risques d'une mise en cause de la responsabilité de l'Etat si ce site devait faire l'objet de manipulations dont seraient victimes des professionnels* ».

Par ailleurs, comme elle l'a déjà relevé sous ses considérations générales, la Chambre de Commerce soutient la technique de transposition dynamique prévue par le paragraphe 2 permettant de se référer à une annexe purement technique/descriptive sans devoir prendre un nouvel acte juridique à chaque modification de cette liste par les instances européennes (ou onusiennes).

La Chambre de Commerce tient cependant à rappeler que la publication des listes n'est pas l'apanage d'un gage de sécurité. En effet, pour ses ressortissants, il ne suffit pas de s'en tenir à ces listes mais encore faut-il être capable de découvrir les implications et ramifications parfois insoupçonnées sur d'autres comportements. Il y aurait une vraie plus-value, selon la Chambre de Commerce, malgré la simplification administrative qui s'en trouverait réduite, à ce que le Législateur produise des listes sectorielles beaucoup plus détaillées, à tout le moins, des lignes directrices sectorielles pour éclairer ses ressortissants sur les comportements et personnes à risque.

Concernant l'article 5 du Projet relatif aux mesures préventives d'urgence

L'article 5 du Projet vise à permettre l'adoption de mesures restrictives préventives d'urgence sans attendre la décision de l'ONU ou de l'Union européenne. Dans la mesure où le caractère d'urgence ne figure pas dans le corps de la disposition mais uniquement dans son commentaire et qu'aucune référé-

rence à l'article 32 de la Constitution n'apparaît, la Chambre de Commerce se demande s'il ne vaudrait pas mieux renvoyer à la notion de mesure préventive⁴.

Le règlement grand-ducal pris sur base de l'article 5 du Projet disposera que la mesure restrictive sera valable sur une durée de 60 jours sauf prorogation dûment motivée de 30 jours. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce s'interroge sur plusieurs points.

Tout d'abord, le commentaire de l'article 5 explique que les « *mesures seraient imposées simultanément au début des discussions et négociations au sein de l'ONU ou de l'Union européenne* ». Pour la Chambre de Commerce, cette formulation n'emporte pas suffisamment de précision et donc de sécurité juridique quant à son point de départ et elle demande donc à ce que des clarifications soient apportées.

Ensuite, en cas de désapprobation de l'ONU ou de l'Union européenne, il faudrait prévoir que les mesures nationales préventives deviennent automatiquement caduques, à supposer que de telles mesures puissent être prises. La Chambre de Commerce renvoie à cet égard à sa compréhension de l'article 1 quant aux mesures nationales. Si, au contraire, le Luxembourg reçoit approbation de l'ONU ou de l'Union européenne et qu'il faut alors faire usage de la procédure classique prévue à l'article 4, il y aurait lieu de préciser le sort des mesures temporaires de l'article 5 pour le temps où elles sont encore valables. Y aura-t-il cohabitation de deux textes pour une courte période ? Le texte pris sous l'article 4 reprendra-t-il à la lettre le contenu substantiel du texte du règlement grand-ducal pris sous l'article 5 ?

Par ailleurs, il ne ressort pas clairement du texte de l'article 5 quelle sera l'autorité en droit d'établir que la prorogation est dûment motivée : le ministre des Affaires Etrangères ou respectivement la Commission de surveillance du Secteur Financier, le Commissariat aux assurances ou l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines qui ont un pouvoir de contrôle, voire le Ministère des Finances ? Le texte ne prévoit pas non plus combien de fois cette prolongation peut être sollicitée ni si l'examen de la prolongation se fait automatiquement à l'échéance ou sur demande auprès d'une autorité.

Enfin, le commentaire concernant les risques afférents à la publication sur un site internet formulée sous l'article précédent s'applique *mutatis mutandis* à l'article 5.

A titre ponctuel, et bien que cette remarque ne soit pas propre au commentaire de l'article 5 mais se retrouve également à d'autres endroits du Projet, la Chambre de Commerce note qu'il reste des références erronées à l'« avant- » projet.

Concernant l'article 6 du Projet relatif à l'obligation d'informer le Ministre des Finances

L'article 6 prévoit notamment que les personnes qui sont tenues d'exécuter les mesures restrictives en matière financière doivent informer le Ministre des Finances de l'exécution de chaque mesure restrictive prise. Or, comme déjà relevé par le Conseil d'Etat dans le cadre des travaux parlementaires qui ont mené à la Loi du 27 octobre 2010, la Chambre de Commerce ne comprend pas non plus « *la logique. Quelle est la finalité de l'obligation imposée aux opérateurs économiques d'informer les autorités nationales compétentes de l'exécution des mesures restrictives ? En toute logique, il appartient aux autorités de contrôle d'assumer leur mission de surveillance sans attendre d'être informées par les opérateurs de l'application concrète de la mesure restrictive* »⁵. A cette remarque du Conseil d'Etat, une tentative de réponse avait été donnée à l'occasion d'amendements parlementaires, en se référant aux déclarations d'opération suspecte à la cellule de renseignement financier. Cependant, le texte actuel du Projet déborde largement le cadre du blanchiment et du financement du terrorisme, si bien que la remarque formulée à l'époque conserve toute sa pertinence.

4 Article 32 de la Constitution :

«(4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Grand-Duc, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires.

Ces mesures peuvent déroger à des lois existantes. Elles doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.

La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois votées dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution, qui en fixe la durée sans que la prorogation ne puisse dépasser une durée maximale de trois mois.

Tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise ».

5 Voir avis n°48.968 précité du Conseil d'Etat du 21 septembre 2010.

Si malgré tout, l'obligation d'information venait à être maintenue dans le Projet, comme il y aurait transfert de données, la Chambre de Commerce recommande de prévoir sous quelles conditions cet échange peut s'effectuer. Il faudrait en effet veiller à se conformer à l'article 23 du règlement (UE) 2016/679 relatif à la protection des données à caractère personnel⁶. Pour rappel, ledit article 23 dispose que les Etats membres peuvent, par la voie de mesures législatives, limiter la portée de certaines obligations ainsi que de certains droits de la personne concernée prévus par ledit règlement lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir l'intérêt public général dans les domaines de la sécurité et défense nationales et publiques notamment. Parallèlement, il faudrait introduire une obligation de contrôle interne adéquat de l'information par un responsable de traitement⁷.

Concernant l'article 7 du Projet relatif aux échanges avec les Comités de sanctions des Nations Unies

L'article 7 prévoit que le ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions est désigné comme autorité compétente afin de communiquer, en accord avec le ministre ayant les Finances dans ses attributions, aux Comités des sanctions des Nations Unies sur les personnes physiques et morales, entités et groupes auxquels les mesures restrictives en matière financière s'appliquent. La Chambre de Commerce s'étonne de ne pas voir figurer un système similaire envers l'Union européenne.

A titre ponctuel, la Chambre de Commerce note une erreur d'accord grammatical du pronom relatif. Il faudrait remplacer « auxquelles » par « auxquels ».

Concernant l'article 8 du Projet relatif à la responsabilité pour négligence grave

L'article 8 du Projet dispose que les personnes participant à l'application des mesures restrictives ne peuvent voir leur responsabilité mise en cause que lorsqu'il y a négligence grave. A cet égard, la Chambre de Commerce demande des exemples d'application concrète du concept de négligence grave. Se pose notamment la question de savoir si le fait de ne pas avoir en place un système de gestion du risque, alors qu'aucun texte ne l'oblige, ni même n'y invite directement, peut être considéré comme telle⁸.

Par ailleurs, comme il est de principe que la bonne foi se présume, il importe de déterminer à qui incombera la charge de la preuve quant à l'existence d'une négligence grave. Il semble qu'il appartienne au Parquet de décider sur l'utilité de poursuites mais la Chambre de Commerce aimerait toutefois que soit précisé si la Commission de surveillance du Secteur Financier, le Commissariat aux assurances ou l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines ont un rôle à jouer dans ses poursuites, et si oui, lequel.

Concernant l'article 9 du Projet relatif au secret professionnel

L'article 9 du Projet décharge le professionnel de son obligation de secret pour la divulgation de bonne foi d'information aux autorités en charge de la bonne exécution des mesures restrictives. Le commentaire formulé à l'endroit de l'article 6 ci-dessus en matière de traitement de données personnelles est également applicable, éventuellement avec, comme en matière fiscale, un critère de pertinence vraisemblable.

Concernant l'article 10 du Projet relatif aux sanctions

La Chambre de Commerce estime qu'en matière répressive particulièrement, la précision doit être de rigueur. Aussi, elle aimerait que soit précisé si une succession/répétition de comportements similaires emporte une seule sanction globale ou si chaque infraction, bien que faisant partie d'un même engagement dans la durée, est sanctionnable individuellement. La pratique internationale des Etats-Unis en la matière démontre par ailleurs qu'ils s'autorisent le droit de revenir des années en arrière pour l'appréciation de la sanction, acte par acte. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce entend rappeler la

6 Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

7 La Chambre de Commerce se permet de renvoyer à ses récents avis en la matière : avis n°5013 du 8 mai 2018 et avis n°5200 du 12 mars 2019.

8 Voir à cet égard le point 2 des considérations générales quant à l'instauration de procédures et de processus de prévention et de contrôle.

non-rétroactivité des sanctions en matière pénale sous le droit luxembourgeois (sauf application d'une loi plus douce).

La Chambre de Commerce n'a pas d'autre commentaire à formuler à ce stade.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut marquer son accord au Projet sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

7395/04

N° 7395⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives en matière financière et abrogeant la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme

* * *

AVIS DE L'INSTITUT DES REVISEURS D'ENTREPRISES

(7.7.2020)

La Commission des Finances et du Budget de la Chambre des députés a récemment adopté 16 amendements au projet de loi en titre (ci-après le « Projet »). Les 16 amendements gouvernementaux proposés visent notamment à :

- préserver une certaine homogénéité avec la législation en matière de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme dont la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (ci-après « la Loi LBC/FT ») ;
- accroître et aligner les pouvoirs de surveillance et de sanctions des autorités de contrôle et des organismes d'autorégulation ;
- clarifier davantage le champ d'application de la loi concernant les succursales au Luxembourg des sociétés étrangères ainsi que les succursales des sociétés luxembourgeoises établies à l'étranger.

L'IRE n'entend pas commenter le contexte général et l'opportunité politique du Projet et des propositions d'amendements, mais limitera ses propos aux éléments ayant un intérêt particulier pour la profession de réviseur d'entreprises.

*

A. GENERALITES

Le Projet reprend plusieurs dispositions de la Loi LBC/FT sans toutefois reprendre les éléments essentiels, à savoir le principe de l'approche basée sur les risques et le principe de proportionnalité qui en découle. L'IRE recommande d'emprunter à la Loi LBC/FT les articles 2-2(1), 4(1) 8-1(6) de la Loi LBC/FT.

Par ailleurs, le Projet n'apporte aucune précision sur la procédure ou la façon concrète de contrôler le respect des dispositions du Projet relatives aux sanctions financières internationales. L'obligation d'organisation interne doit à ce titre être adaptée à la nature, aux particularités et à la taille des activités conduites par les professionnels assujettis. Le Projet aurait avantage à prévoir des dispositions à cet effet.

L'IRE s'interroge également sur les modalités de consultation des listes de sanction. Le Projet ne prévoit pas d'obligation spécifique de consulter lesdites listes ou d'organiser cette consultation. Par conséquent, l'IRE, en sa qualité d'organisme d'autorégulation, ne serait pas en mesure de sanctionner un réviseur d'entreprises du seul fait qu'il n'aurait pas organisé la consultation de ces listes.

De plus, les amendements gouvernementaux 10 à 13, à l'instar de la loi de la loi du 25 mars 2020 portant notamment modification de la Loi LBC/FT, ne prévoient pas les dispositions nécessaires à la loi

du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit pour mettre en oeuvre les pouvoirs de surveillance et de sanctions prévus au Projet. Il découle de ce qui précède des insécurités juridiques sur les attributions de l'IRE et de son conseil de discipline en matière de sanctions financières internationales.

Finalement, l'IRE souligne le fait que le texte présente plusieurs termes / expressions qui ne sont pas accompagnés de définitions. Cette absence de précisions participe à la création d'insécurité juridique pour les personnes visées par le Projet qui ne sont pas toutes des juristes chevronnés.

*

B. PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX

1. Amendement 2 concernant l'article 3

Sachant que les succursales au Luxembourg des personnes morales étrangères ne sont pas nécessairement membres d'un des organismes d'autorégulation, ni sous la supervision des autorités de contrôle, se pose la question de savoir quel organisme sera compétent pour les contrôler en application du présent Projet.

2. Amendement 3 concernant l'article 6

L'amendement 3 propose notamment que les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation « assurent un suivi effectif de la mise en oeuvre des mesures restrictives financières et prennent les mesures nécessaires à cet effet ».

Ni le Projet, ni l'amendement proposé, ne définissent l'expression « suivi effectif ». Le commentaire de cet amendement indique : « Il revient auxdits organismes et autorités de déterminer la façon dont ce suivi sera fait en tenant compte d'une approche basée sur le risque. »

Outre la question de l'objet du contrôle selon le rôle de chaque organisme d'autorégulation, il est à craindre que les approches des autorités de contrôle et des organismes d'autorégulation ne soient pas homogènes. Aussi l'IRE recommande la création, à l'instar du comité de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme, d'un comité ayant notamment pour objet d'échanger sur les bonnes pratiques en matière de « suivi spécifique » au sens du présent Projet. Cela pourrait être aisément prévu au Projet.

3. Amendement 14 concernant l'insertion d'un nouvel article 17

Le nouvel article 17 reprend, avec quelques adaptations, le texte du nouvel article 8-13 de la Loi LBC/FT.

Actuellement, les frais encourus par l'IRE pour s'acquitter de ses attributions auprès des praticiens indelicats sont supportés par l'ensemble de la profession alors que le produit des sanctions est encaissé par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. L'IRE souscrit à la volonté des auteurs du Projet de redistribuer en partie le produit des sanctions. Cependant, le plafond de 50 000 EUR ne reflète pas les coûts liés à l'instruction d'une procédure disciplinaire.

Une instruction disciplinaire est consommatrice de temps pour le président de l'IRE, les employés du secrétariat et le ou les experts qui sont nécessaires. De plus, il faut ajouter les honoraires juridiques nécessaires. Pour peu que l'affaire soit un tant soit peu complexe et qu'il n'y ait pas de recours devant la chambre civile de la Cour d'appel, le plafond d'EUR 50 000 sera rapidement dépassé.

Afin de refléter la réalité économique d'une instruction disciplinaire et de reconnaître la mission d'intérêt public confiée aux organismes d'autorégulation par le Projet, il est proposé de modifier le texte du nouvel article 17, paragraphe 3, alinéas 1 et 2 comme suit :

« Le montant des amendes, astreintes ou frais visés au paragraphe (1) est encaissé par revient à la Trésorerie de l'Etat.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er} ce montant est reversé revient à l'organisme d'autorégulation respectif à concurrence de 50 pour cent, sans que pour autant le montant total revenant à l'organisme d'autorégulation ne puisse excéder 500.000 euros. »

**C. OBSERVATIONS RELATIVES A L'ARTICULATION
ENTRE LE PROJET ET LA LOI DU 23 JUILLET 2016
RELATIVE A LA PROFESSION DE L'AUDIT**

**1. Article 62 de la loi modifiée du 23 juillet 2016
relative à la profession de l'audit**

Le Projet exige des organismes d'autorégulation de veiller au respect par leurs membres des dispositions du Projet. Cependant, cette future loi n'est pas incluse dans les attributions conférées à l'IRE telles que présentées l'article 62 de la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit. Afin de retirer cette insécurité juridique, il est proposé d'insérer une nouvelle lettre d) ayant la teneur suivante :

« d) veiller au respect par ses membres de leurs obligations professionnelles découlant de la législation relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives en matière financière ; »

**2. Amendement 10 concernant l'insertion d'un nouvel
article 13 et l'article 63 de la loi modifiée du 23 juillet 2016
relative à la profession de l'audit**

Le texte du Projet ne précise pas qui du conseil de l'IRE ou du conseil de discipline exercera les pouvoirs de surveillance. Pour éviter toute confusion ou insécurité juridique, à l'instar du projet de loi 7467, il y aurait lieu d'ajouter une disposition au Projet pour apporter un amendement à l'article 63 de la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit. Un nouveau paragraphe⁴ pourrait être ajouté ayant la teneur suivante :

« (4) Le conseil de l'IRE est investi des pouvoirs prévus à l'article 13 de la loi du [date] relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives en matière financière et abrogeant la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme. ».

**3. Amendement 11 concernant l'insertion d'un nouvel
article 14 et l'article 63 de la loi modifiée du 23 juillet 2016
relative à la profession de l'audit**

Le texte du Projet ne précise pas qui du conseil de l'IRE ou du conseil de discipline exercera les pouvoirs de sanctions prévus à l'article 14 du Projet. *Pour éviter toute confusion ou insécurité juridique*, à l'instar du projet de loi 7467, il y aurait lieu d'ajouter une disposition au Projet pour apporter un amendement à l'article 78 de la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit.

Un nouveau paragraphe (1ter) pourrait être ajouté ayant la teneur suivante :

« (1ter) En cas de non-respect des obligations découlant de la législation relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives en matière financière ou en cas d'obstacle à l'exercice des pouvoirs du Conseil de l'IRE définis à l'article 63 paragraphe 4, les sanctions et mesures prévues à l'article 14 de la loi du [date] relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives en matière financière et abrogeant la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme sont appliquées selon la procédure prévue aux articles 62 et 77 à 85. Lorsqu'ils prononcent une sanction sur le fondement de l'article 14 de la loi susmentionnée, le conseil de discipline et le tribunal administratif se prononcent sur la publication de la décision conformément à l'article 16, paragraphe 2, de la même loi. »

Luxembourg, le 7 juillet 2020

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7395/03

N° 7395³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives en matière financière et abrogeant la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements gouvernementaux</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (14.7.2020).....	1
2) Observations préliminaires.....	2
3) Texte et commentaire des amendements gouvernementaux	2
4) Texte coordonné.....	13

*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(14.7.2020)

Monsieur le Président,

À la demande du Ministre des Finances, j'ai l'honneur de vous saisir d'amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi sous rubrique.

À cet effet, je joins en annexe le texte des amendements avec un commentaire ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi émarginé tenant compte desdits amendements.

Les avis des Chambres professionnelles ont été demandés et vous parviendront dès réception.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,*
Marc HANSEN

*

OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

Tel qu'indiqué dans l'exposé des motifs du projet de loi 7395, le dispositif législatif et réglementaire national de la mise en oeuvre des mesures restrictives financières, actuellement en vigueur, doit être adapté afin de satisfaire aux exigences d'une mise en oeuvre holistique de sanctions financières en conformité avec les obligations internationales du pays.

Une telle adaptation repose, entre autres, sur deux éléments distincts, mais d'égale importance, à savoir (a) l'octroi des pouvoirs nécessaires aux autorités de contrôle et aux organismes d'autorégulation afin que ceux-ci puissent assurer un suivi effectif de la mise en oeuvre des mesures restrictives financières par les personnes relevant de leur compétence ; et (b) la mise en place de sanctions effectives, dissuasives et proportionnelles garantissant ainsi la cohérence, la précision et la prévisibilité des réponses des autorités concernées en cas de violation desdites mesures.

Les amendements proposés ci-dessous intègrent les éléments précités dans le projet de loi.

En outre et afin de préserver une certaine homogénéité entre les dispositifs législatifs en matière de criminalité financière, les amendements se basent sur les dispositions de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (ci-après « la Loi LBC/FT »).

En plus des amendements relatifs à l'octroi des pouvoirs aux autorités de contrôle et aux organismes d'autorégulation, il est proposé de clarifier davantage le champ d'application de la loi concernant les succursales au Luxembourg des sociétés étrangères ainsi que les succursales des sociétés luxembourgeoises établies à l'étranger.

Dans leur ensemble, les amendements proposés contribuent à accroître davantage l'efficacité du dispositif législatif et réglementaire en matière de mise en oeuvre des mesures restrictives financières.

*

TEXTE ET COMMENTAIRE DES AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX

Amendement 1^{er} concernant l'article 2

Il est proposé d'introduire trois nouvelles définitions, à savoir les définitions 10), 11) et 12) comme suit :

« 10) « autorités de contrôle » :

- a. la Commission de Surveillance du Secteur Financier visée par la loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier telle qu'elle a été modifiée ;
- b. le Commissariat aux Assurances visé par la loi du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances telle qu'elle a été modifiée ;
- c. l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA visée par la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ;

11) « organismes d'autorégulation » :

- a. l'institut des réviseurs d'entreprises visé par la partie Ière, titre II, de la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit ;
- b. l'ordre des experts-comptables visé par le titre II de la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable ;
- c. la Chambre des Notaires visée par la section VII de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;
- d. les ordres des avocats institués par la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;
- e. la Chambre des huissiers visée par le Chapitre VIII de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice.

- 12) **« établissement de crédit » : Tout établissement de crédit au sens de l'article 4, paragraphe 1, point 1), du règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012, y compris ses succursales, au sens de l'article 4, paragraphe 1, point 17), dudit règlement, que son siège social soit situé dans l'Union ou dans un pays tiers.**
- 13) **«établissement financier »: a) les entreprises d'assurance directe ainsi que les entreprises de réassurance, dont le siège social est établi au Grand-Duché de Luxembourg, ayant obtenu un agrément conformément à l'article 14 de la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice ; b) toute entreprise d'investissement au sens de l'article 4, paragraphe 1, point 1), de la directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/UE ; c) tout organisme de placement collectif qui commercialise ses parts ou ses actions ; d) toute succursale au Luxembourg des établissements financiers visés aux points a) à c), que leur siège social se situe dans un Etat membre ou dans un pays tiers.**

Commentaire :

Ces nouveaux alinéas visent à compléter les définitions incluses dans le projet de loi déposé en ajoutant les définitions des termes «autorités de contrôle », «organismes d'autorégulation », « établissement de crédit » et « établissement financier ».

Pour ce qui est du terme « autorités de contrôle » et « organismes d'autorégulation », le législateur opte pour une définition s'alignant sur celle incluse dans la Loi LBC/FT.

Pour ce qui est des définitions « établissement de crédit » et « établissement financier », elles se basent principalement sur celles incluses dans la Loi LBC/FT tout en tenant compte de la volonté du législateur d'imposer des amendes plus sévères à ces opérateurs qui ont des assises financières plus importantes et qui sont exposés à des risques plus élevés lors de la mise en oeuvre des mesures restrictives financières.

Amendement 2 concernant l'article 3

Puisqu'il s'agit d'une énumération et non de paragraphes, il est proposé de remplacer (1), (2) et (3) par 1), 2) et 3).

Il est, par ailleurs, proposé d'insérer un nouveau point 3) ayant la teneur suivante :

« 3) Aux succursales des personnes morales luxembourgeoises établies à l'étranger ainsi qu'aux succursales au Grand-Duché de Luxembourg des personnes morales étrangères ; »

L'article modifié se compose donc de quatre points.

Commentaire :

Dans un souci de clarté et de sécurité juridique, cet ajout confirme que les succursales étrangères des personnes morales luxembourgeoises ainsi que les succursales des personnes morales étrangères établies au Luxembourg sont également tenues à appliquer les mesures restrictives financières.

Amendement 3 concernant l'article 6

Il est proposé de modifier l'article 6 comme suit :

« Art. 6. (1) Les personnes physiques et morales qui sont tenues d'exécuter les mesures restrictives prévues par la présente loi informent le ministre ayant les Finances dans ses attributions de l'exécution de chaque mesure restrictive prise à l'égard d'un Etat, d'une personne physique ou morale, d'une entité ou d'un groupe désigné en conformité avec la présente loi et les textes réglementaires de mise en oeuvre, y compris les tentatives d'opérations.

Aux fins de la mise en oeuvre de la présente loi, le ministre ayant les Finances dans ses attributions est compétent pour traiter de toutes questions relatives à l'exécution des mesures restrictives prévues par la présente loi, y compris toute autorisation dérogoire.

(2) Sans préjudice des dispositions du paragraphe (3), La Commission de Surveillance du Secteur Financier, le Commissariat aux Assurances et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation sont chargés de la surveillance des professionnels personnes qui relèvent de leur compétence aux fins de la mise en oeuvre de la présente loi. A cette fin, les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation assurent un suivi effectif de la mise en oeuvre des mesures restrictives financières et prennent les mesures nécessaires à cet effet.

(3) L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA est chargée de la surveillance des personnes qui relèvent de sa compétence exercée en vertu de l'article 1, paragraphe 1, point 5 de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, aux fins de la mise en oeuvre de la présente loi.

(4) Les autorités de contrôle peuvent appliquer toutes les mesures et exercer tous les pouvoirs, y compris de sanction, prévus aux articles 7 à 12.

(5) Les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation peuvent appliquer toutes les mesures et exercer tous les pouvoirs, y compris de sanctions, prévus aux articles 13 à 17.»

Commentaire :

A l'article 6, 1^{er} paragraphe, 1^{er} alinéa est ajoutée l'obligation des personnes physiques et morales tenues d'exécuter les mesures restrictives, d'informer le ministre ayant les Finances dans ses attributions, également les tentatives d'opérations en violation desdites mesures.

L'article 6, 1^{er} paragraphe, 2^{ème} alinéa prévoit la compétence du ministre ayant les Finances dans ses attributions pour traiter de toutes questions relatives à l'exécution des mesures restrictives financières. Cette compétence s'étend aussi sur l'octroi des autorisations dérogatoires.

Le deuxième paragraphe de l'article 6 est amendé pour inclure outre les autorités de contrôle, les organismes d'autorégulation, tels que définis dans la teneur modifiée de l'article 2. Cet ajout s'inscrit dans une approche holistique de la mise en oeuvre des mesures restrictives financières qui rend nécessaire l'implication des organismes d'autorégulation.

Par ailleurs, ce deuxième paragraphe précise que les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation doivent assurer un suivi effectif de la mise en oeuvre des sanctions financières. Il revient auxdits organismes et autorités de déterminer la façon dont ce suivi sera fait en tenant compte d'une approche basée sur le risque.

Par ailleurs, compte tenu du champ d'application du projet de loi, il est proposé de remplacer le terme « professionnels » par « personnes ».

Amendement 4 concernant l'insertion d'un nouvel article 7

Il est proposé d'inclure un nouvel article 7 ayant la teneur suivante :

(1) Aux fins d'application de la présente loi, les autorités de contrôle sont investies des pouvoirs de surveillance et d'enquête suivants:

- a) d'avoir accès à tout document sous quelque forme que ce soit et d'en recevoir ou prendre copie;**
- b) de demander des informations à toute personne et, si nécessaire, de convoquer toute personne soumise à leur pouvoir de surveillance respectif conformément aux dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables et de l'entendre afin d'obtenir des informations;**
- c) de procéder à des inspections sur place ou des enquêtes, y compris de saisir tout document, fichier électronique ou autre chose qui paraît utile à la manifestation de la vérité, auprès des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif conformément aux dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables;**
- d) d'exiger la communication des enregistrements téléphoniques, des communications électroniques ou des enregistrements de données relatives aux trafic détenues par des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif conformément aux dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables;**

- e) d'enjoindre aux personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif conformément aux dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables de mettre un terme à toute pratique contraire aux dispositions de la présente loi ou aux mesures prises pour leur exécution et de s'abstenir de la réitérer, dans le délai qu'elles fixent ;
- f) de requérir le gel ou la mise sous séquestre d'actifs auprès du Président du tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg statuant sur requête ;
- g) de prononcer l'interdiction temporaire, pour un terme ne dépassant pas 5 ans, d'activités professionnelles à l'encontre des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif, ainsi que des membres de l'organe de direction, des salariés et des agents liés de ces personnes ;
- h) d'exiger des réviseurs d'entreprises et des réviseurs d'entreprises agréés des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif conformément aux dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables qu'ils fournissent des informations ;
- i) de transmettre des informations au Procureur d'État en vue de poursuites pénales ;
- j) d'instruire des réviseurs d'entreprises, des réviseurs d'entreprises agréés ou des experts d'effectuer des vérifications sur place ou des enquêtes auprès des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif conformément aux dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables. Ces vérifications et enquêtes se font aux frais de la personne concernée.

(2) Lorsqu'elles prononcent l'injonction prévue au paragraphe (1), point e), les autorités de contrôle peuvent imposer une astreinte contre les personnes visées par cette mesure afin de les inciter à se conformer à l'injonction. Le montant de l'astreinte par jour à raison du manquement constaté ne peut être supérieur à 1.250 euros, sans que le montant total imposé à raison du manquement constaté ne puisse dépasser 25.000 euros.

(3) Si au terme du délai fixé par les autorités de contrôle en application du paragraphe (1), point e), il n'a pas été remédié à la situation constatée, les autorités de contrôle peuvent, pour les personnes soumises à leur surveillance:

- a) suspendre les membres de l'organe de direction ou toute autre personne qui, par leur fait, leur négligence ou leur imprudence, ont entraîné la situation constatée et dont le maintien en fonction risque de porter préjudice à l'application de mesures de redressement ou de réorganisation;
- b) suspendre l'exercice de droits de vote attachés aux actions ou parts détenues par les actionnaires ou associés dont l'influence est susceptible de se faire au détriment d'une gestion prudente et saine de la personne ou qui sont tenus pour responsables de la pratique contraire aux dispositions de la présente loi ou aux mesures prises pour son exécution ; suspendre la poursuite des activités de la personne ou, si la situation constatée concerne un secteur déterminé d'activités, la poursuite de ces dernières. »

(4) Les pouvoirs de l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA, visés au paragraphe (1), incluent le droit de recourir à l'ensemble des bases de données dont elle est le responsable de traitement et de s'entourer de toutes les informations requises en vue d'apprécier si la personne concernée respecte les dispositions de la présente loi ainsi que les mesures prises pour son exécution. Aux fins de l'alinéa 1er, l'AED dispose d'un accès au registre du commerce et des sociétés.

(5) Le ministre ayant l'Economie dans ses attributions transmettra mensuellement à l'AED un relevé des personnes disposant d'une autorisation d'établissement et qui sont soumis au pouvoir de surveillance de l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA conformément à l'article 6, paragraphe (3).

Commentaire

Cet amendement se base sur l'article 8-2 de la Loi LBC/FT.

Amendement 5 concernant l'insertion d'un nouvel article 8

Il est proposé d'inclure un nouvel article 8 ayant la teneur suivante :

« Art. 8

(1) Les autorités de contrôle ont le pouvoir d'infliger les sanctions administratives et de prendre les autres mesures administratives prévues au paragraphe (2) à l'égard des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif, conformément aux dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables, qui ne respectent pas les obligations prévues par la présente loi ou les mesures prises pour son exécution, ainsi qu'à l'égard des membres de leurs organes de direction, de leurs dirigeants effectifs ou des autres personnes responsables du non-respect par les personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif de leurs obligations.

(2) En cas de violation des obligations prévues par la présente loi ou les mesures prises pour son exécution, les autorités de contrôle ont le pouvoir d'infliger les sanctions administratives suivantes et de prendre les mesures administratives suivantes:

- a) un avertissement;
- b) un blâme;
- c) une déclaration publique qui précise l'identité de la personne physique ou morale et la nature de la violation;
- d) lorsque la personne concernée est soumise à l'enregistrement ou un agrément, lancer la procédure en vue du retrait ou de la suspension de cet enregistrement ou agrément ;
- e) pour la Commission de Surveillance du Secteur Financier et le Commissariat aux Assurances, de prononcer l'interdiction temporaire, pour un terme ne dépassant pas 5 ans ;
 - i) d'exercer une activité professionnelle dans le secteur financier ou d'effectuer une ou plusieurs opérations, à l'encontre des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif conformément aux dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables; ou
 - ii) d'exercer des fonctions de direction au sein des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif conformément aux dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables, à l'encontre de toute personne exerçant des responsabilités dirigeantes au sein d'une personne soumise à leur pouvoir de surveillance respectif ou de toute autre personne physique tenue pour responsable de la violation;
- f) des amendes administratives d'un montant maximal de deux fois le montant de l'avantage tiré de la violation, lorsqu'il est possible de déterminer celui-ci, ou d'un montant maximal de 1.000.000 d'euros.

(3) Dans les cas visés au paragraphe (2), le Ministre ayant les Finances dans ses attributions peut également prononcer le retrait partiel ou total de l'agrément des personnes soumises aux pouvoirs de surveillance du Commissariat aux Assurances et de la Commission de Surveillance du Secteur Financier conformément aux dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables en cas de manquements graves.

(4) Dans les cas visés au paragraphe 2, l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA coopère étroitement avec le ministre ayant l'Economie dans ses attributions. Sur avis motivé du directeur de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, le ministre de l'Economie décidera du retrait définitif ou temporaire de l'autorisation d'établissement, et ce jusqu'à nouvel avis du directeur de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, dès que le non-respect des dispositions visées au paragraphe (1) affecte l'honorabilité professionnelle du dirigeant.

(5) Lorsque la personne concernée est un établissement de crédit ou un établissement financier, le montant maximal des amendes administratives visées au paragraphe (2), point f), est porté à:

- a) dans le cas d'une personne morale, 5.000.000 d'euros ou 10 pour cent du chiffre d'affaires annuel total selon les derniers comptes disponibles approuvés par l'organe de direction;

lorsque la personne soumise au pouvoir de surveillance de la Commission de Surveillance du Secteur Financier ou du Commissariat aux Assurances est une entreprise mère ou une filiale d'une entreprise mère qui est tenue d'établir des comptes consolidés conformément à l'article 22 de la directive 2013/34/UE, le chiffre d'affaires total à prendre en considération est le chiffre d'affaires annuel total ou le type de revenus correspondant conformément aux directives comptables pertinentes, tel qu'il ressort des derniers comptes consolidés disponibles approuvés par l'organe de direction de l'entreprise mère ultime;

b) dans le cas d'une personne physique, 5.000.000 d'euros.

(6) Les autorités de contrôle peuvent prononcer une amende d'ordre de 250 à 250.000 euros à l'égard des personnes physiques et morales qui font obstacle à l'exercice de leurs pouvoirs prévus à l'article 7, paragraphe (1), qui ne donnent pas suite à leurs injonctions prononcées en vertu de l'article 7, paragraphe (1), point e), ou qui leur auront sciemment donné des documents ou autres renseignements qui se révèlent être incomplets, inexacts ou faux suite à des demandes basées sur l'article 7, paragraphe (1). »

(7) Les frais exposés pour le recouvrement forcé des amendes sont à charge des personnes auxquelles ces amendes ont été infligées.

Commentaire

Cet article se base sur l'article 8-4 de la Loi LBC/FT et définit les sanctions et autres mesures administratives que les autorités de contrôle peuvent prendre en cas de violation des obligations prévues dans le projet de loi.

Amendement 6 concernant l'insertion d'un nouvel article 9

Il est proposé d'inclure un nouvel article 9 ayant la teneur suivante :

« Art. 9

(1) Au moment de déterminer le type et le niveau des sanctions administratives, les autorités de contrôle tiennent compte de toutes les circonstances pertinentes, y compris, le cas échéant:

- a) de la gravité et de la durée de la violation ;
- b) du degré de responsabilité de la personne physique ou morale tenue pour responsable de la violation;
- c) de la situation financière de la personne physique ou morale tenue pour responsable de la violation, par exemple telle qu'elle ressort du chiffre d'affaires total de la personne morale tenue pour responsable ou des revenus annuels de la personne physique tenue pour responsable;
- d) de l'avantage tiré de la violation par la personne physique ou morale tenue pour responsable, dans la mesure où il est possible de le déterminer;
- e) des préjudices subis par des tiers du fait de la violation, dans la mesure où il est possible de les déterminer;
- f) du degré de coopération de la personne physique ou morale tenue pour responsable de la violation avec les autorités de contrôle, les organismes d'autorégulation et avec la cellule de renseignement financier le cas échéant;
- g) des violations antérieures commises par la personne physique ou morale tenue pour responsable;
- h) des conséquences systémiques potentielles de l'infraction.

(2) Lorsqu'elles exercent leur pouvoir d'imposer des sanctions et des mesures administratives, les autorités de contrôle coopèrent étroitement entre elles, avec les organismes d'autorégulation et avec leurs homologues étrangers afin que les sanctions ou mesures administratives produisent les résultats escomptés et elles coordonnent leur action dans le cas d'affaires transfrontalières. »

Commentaire :

Cet article s'aligne sur l'article 8-5 de la Loi LBC/FT.

Amendement 7 concernant l'insertion d'un nouvel article 10

Il est proposé d'inclure un nouvel article 10 ayant la teneur suivante :

« Art. 10.

Un recours en pleine juridiction est ouvert devant le Tribunal administratif à l'encontre des décisions des autorités de contrôle prises dans le cadre des articles 7 et 8. Le recours doit être introduit sous peine de forclusion dans le délai d'un mois à partir de la notification de la décision attaquée. »

Commentaire :

Cet article se base sur l'article 8-7 de la Loi LBC/FT. Il convient de préciser que le recours est prévu pour les décisions prises en application des articles 7 et 8 du projet de loi. Il s'agit, en effet, des articles permettant aux autorités de contrôle d'imposer des mesures ou des sanctions administratives.

Amendement 8 concernant l'insertion d'un nouvel article 11

Il est proposé d'inclure un nouvel article 11 ayant la teneur suivante :

« Art. 11

(1) Les autorités de contrôle publient toute décision qui a acquis force de chose décidée ou force de chose jugée et instituant une sanction ou une mesure administrative en raison d'une violation des dispositions de la présente loi ou des mesures prises pour son exécution sur leur site internet officiel immédiatement après que la personne sanctionnée a été informée de cette décision. Cette publication mentionne en outre l'identité de la personne responsable.

Les autorités de contrôle évaluent au cas par cas le caractère proportionné de la publication de l'identité des personnes responsables visées au premier alinéa ou des données à caractère personnel de ces personnes. Lorsqu'elles jugent cette publication disproportionnée ou lorsque cette publication compromet la stabilité des marchés financiers ou une enquête en cours, les autorités de contrôle:

- a) retardent la publication de la décision d'imposer une sanction ou une mesure administrative jusqu'au moment où les raisons de ne pas la publier cessent d'exister;**
- b) publient la décision d'imposer une sanction ou une mesure administrative sur la base de l'anonymat si cette publication anonyme garantit une protection effective des données à caractère personnel concernées; s'il est décidé de publier une sanction ou une mesure administrative sur la base de l'anonymat, la publication des données concernées peut être reportée pendant un délai raisonnable si l'on prévoit qu'à l'issue de ce délai les raisons d'une publication anonyme auront cessé d'exister;**
- c) ne publient pas la décision d'imposer une sanction ou une mesure administrative, lorsque les options envisagées aux points a) et b) sont jugées insuffisantes:**
 - i. pour éviter que la stabilité des marchés financiers ne soit compromise; ou**
 - ii. pour garantir la proportionnalité de la publication de la décision, lorsque les mesures concernées sont jugées mineures.**

(2) Les autorités de contrôle veillent à ce que tout document publié conformément au présent article demeure sur leur site internet officiel pendant cinq ans après sa publication. Toutefois, les données à caractère personnel mentionnées dans le document publié ne sont conservées sur le site internet officiel de l'autorité de contrôle que pendant une durée maximale de 12 mois. »

Commentaire :

Cet article s'aligne sur l'article 8-6 de la Loi LBC/FT.

Amendement 9 concernant l'insertion d'un nouvel article 12

Il est proposé d'inclure un nouvel article 12 ayant la teneur suivante :

« Art. 12

(1) L'AED a pour le recouvrement des créances résultant des sanctions et autres mesures administratives qu'elle a prononcées conformément à la présente loi les moyens suivants:

- a) le droit d'exécution sur contrainte administrative ;**

- b) le droit à l'inscription d'une hypothèque en vertu de la contrainte administrative;
 c) le droit de procéder à une sommation à tiers détenteur conformément à l'article 8 de la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale.

(2) Le premier acte de poursuite pour le recouvrement des créances de l'AED résultant de la présente loi est une contrainte décernée par le receveur du bureau de recette chargé de son recouvrement ou de son délégué. La contrainte est visée et rendue exécutoire par le directeur de l'AED ou par son délégué. Elle est signifiée par exploit d'huissier ou par un agent de l'AED ou par la voie postale. Des intérêts légaux sont dus à partir du jour de la signification de la contrainte.

(3) L'exécution de la contrainte ne peut être interrompue que par une opposition motivée avec assignation à jour fixe devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile. L'exploit contenant opposition est signifié à l'État en la personne du fonctionnaire qui a décerné la contrainte. L'opposition à la contrainte ne peut être basée que sur des nullités de forme soit de la contrainte soit du commandement ou sur des causes d'extinction de la dette.

(4) En cas de saisie-exécution, il y est procédé par un huissier ou par un agent de l'AED conformément au Nouveau Code de procédure civile.

(5) Les actes de poursuites, y compris les contraintes et commandements, les actes de saisie et les actes de procédure auxquels le recouvrement des créances de l'AED donne lieu, sont dispensés des droits et de la formalité du timbre et de l'enregistrement. »

Commentaire :

Cet article reprend l'article 8-9 de la loi LBC/FT.

Amendement 10 concernant l'insertion d'un nouvel article 13

Il est proposé d'inclure un nouvel article 13 ayant la teneur suivante :

« Art. 13

(1) Aux fins de l'application de la présente loi, les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation sont investis des pouvoirs de surveillance et d'enquête suivants :

- a) d'avoir accès à tout document sous quelque forme que ce soit et d'en recevoir ou prendre copie ;
 b) de demander des informations à toute personne et, si nécessaire, de convoquer toute personne soumise à leur pouvoir de surveillance respectif et de l'entendre afin d'obtenir des informations ;
 c) de procéder à des inspections sur place ou des enquêtes, y compris de s'emparer de tout document, fichier électronique ou autre chose qui paraît utile à la manifestation de la vérité, auprès des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif ;
 d) d'exiger la communication d'enregistrements téléphoniques ou de communications électroniques détenues par des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif ;
 e) d'enjoindre aux personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif. de mettre un terme à toute pratique contraire aux dispositions de la présente loi ou aux mesures prises pour leur exécution et de s'abstenir de la réitérer, dans le délai qu'ils fixent ;
 f) de requérir le gel ou la mise sous séquestre d'actifs auprès du Président du tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg statuant sur requête ;
 g) de prononcer, en cas de manquement grave aux obligations de la présente loi ou des mesures prises pour son exécution et si les circonstances particulières le requièrent, à titre provisoire, en attendant qu'une instance disciplinaire se soit prononcée sur le fond, l'interdiction d'activités professionnelles à l'encontre des personnes soumises à la surveillance de l'organisme d'autorégulation concerné, ainsi que des membres de l'organe de direction, de leurs dirigeants effectifs ou des autres personnes soumises à leur pouvoir de surveillance ; cette

- interdiction cesse de plein droit si l'instance disciplinaire n'a pas été saisie dans un délai de deux mois à partir du jour où la mesure a été prise ;
- h) d'exiger des réviseurs d'entreprises et des réviseurs d'entreprises agréés des personnes soumis à leur pouvoir de surveillance respectifs qu'ils fournissent des informations ;
 - i) de transmettre des informations au Procureur d'Etat en vue de poursuites pénales ;
 - j) d'instruire des réviseurs d'entreprises, des réviseurs d'entreprises agréés ou des experts d'effectuer des vérifications sur place ou des enquêtes auprès des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif.

Ces vérifications et enquêtes se font aux frais de la personne concernée.

(2) Lorsqu'ils prononcent l'injonction prévue au paragraphe (1), point e), les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation peuvent imposer une astreinte contre les personnes visées par cette mesure afin d'inciter ces personnes à se conformer à l'injonction. Le montant de l'astreinte par jour à raison du manquement constaté ne peut être supérieur à 1.250 euros, sans que le montant total imposé à raison du manquement constaté ne puisse dépasser 25.000 euros.

(3) Un recours en pleine juridiction est ouvert devant le tribunal administratif à l'encontre des décisions des organismes d'autorégulation prises en application du présent article. Le recours doit être introduit sous peine de forclusion dans le délai d'un mois à partir de la notification de la décision attaquée.

Commentaire

Ce nouvel article tient compte de la volonté du législateur de garantir une mise en oeuvre holistique des mesures restrictives financières, conforme aux obligations internationales du pays. Il accorde donc les pouvoirs de surveillance nécessaires également aux organismes d'autorégulation. Pour ce qui est de la teneur de l'article, celle-ci se base sur le texte de l'article 8-2 bis de la Loi LBC/FT.

Amendement 11 concernant l'insertion d'un nouvel article 14

Il est proposé d'inclure un nouvel article 14 ayant la teneur suivante :

« Art. 14

(1) En cas de violation des dispositions de cette loi ou des mesures prises pour leur exécution, les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation ont le pouvoir d'infliger les sanctions suivantes et de prendre les mesures suivantes à l'égard des personnes soumis à leur pouvoir de surveillance respectif qui ne respectent pas les dispositions de cette loi ou les mesures prises pour leur exécution, ainsi qu'à l'égard des membres de leurs organes de direction, de leurs dirigeants effectifs ou des autres personnes soumis à leur pouvoir de surveillance, responsables du non-respect par les personnes de leurs obligations:

- a) un avertissement ;
- b) un blâme ;
- c) une déclaration publique qui précise l'identité de la personne physique ou morale et la nature de la violation ;
- d) l'interdiction temporaire, pour un terme ne dépassant pas cinq ans, d'exercer des fonctions de direction au sein de personnes morales soumises à leur pouvoir de surveillance respectif, à l'encontre de toute personne exerçant des responsabilités dirigeantes ou de toute autre personne physique tenue pour responsable de la violation;
- e) la suspension temporaire, pour un terme ne dépassant pas cinq ans, du droit d'exercer la profession;
- f) l'interdiction à vie de l'exercice de la profession ou la destitution ;
- g) des amendes d'un montant maximal de deux fois le montant de l'avantage tiré de la violation, lorsqu'il est possible de déterminer celui-ci, ou d'un montant maximal de 1.000.000 d'euros.

(2) Les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation peuvent prononcer une amende de 250 à 250.000 euros à l'égard des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance

qui font obstacle à l'exercice de leurs pouvoirs prévus à l'article 13, paragraphe (1), qui ne donnent pas suite à leurs injonctions prononcées en vertu de l'article 13, paragraphe (1), point e), ou qui leur auront sciemment donné des documents ou autres renseignements qui se révèlent être incomplets, inexacts ou faux suite à des demandes basées sur l'article 13, paragraphe (1).

Commentaire

Cet article se base sur l'article 8-10 de la Loi LBC/FT. Il s'agit ici de mettre à disposition des organismes d'autorégulation un catalogue de pouvoirs de sanction, comparable à celui dont disposent des autorités de contrôle.

Amendement 12 concernant l'insertion d'un nouvel article 15

Il est proposé d'inclure un nouvel article 15 ayant la teneur suivante :

« Art. 15

(1) Au moment de déterminer le type et le niveau des sanctions, les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation tiennent compte de toutes les circonstances pertinentes, y compris, le cas échéant :

- a) **de la gravité et de la durée de la violation ;**
- b) **du degré de responsabilité de la personne tenue pour responsable de la violation;**
- c) **de la situation financière de la personne tenue pour responsable de la violation, par exemple telle qu'elle ressort du chiffre d'affaires total de la personne morale tenue pour responsable ou des revenus annuels de la personne physique tenue pour responsable ;**
- d) **de l'avantage tiré de la violation par la personne tenue pour responsable, dans la mesure où il est possible de le déterminer ;**
- e) **des préjudices subis par des tiers du fait de la violation, dans la mesure où il est possible de les déterminer ;**
- f) **du degré de coopération de la personne tenue pour responsable de la violation avec les organismes d'autorégulation, les autorités de contrôle et avec la CRF ;**
- g) **des violations antérieures commises par la personne tenue pour responsable ;**
- h) **des conséquences systémiques potentielles de l'infraction.**

(2) Lorsqu'ils exercent leur pouvoir d'imposer des sanctions et d'autres mesures, les organismes d'autorégulation coopèrent étroitement entre eux, avec les autorités de contrôle et avec leurs homologues étrangers afin que les sanctions ou mesures administratives produisent les résultats escomptés et ils coordonnent leur action dans le cas d'affaires transfrontalières. »

Commentaire

Cet article s'aligne sur l'article 8-11 de la Loi LBC/FT.

Amendement 13 concernant l'insertion d'un nouvel article 16

Il est proposé d'inclure un nouvel article 16 ayant la teneur suivante :

« Art. 16.

(1) Les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation publient toute décision qui a acquis force de chose décidée ou force de chose jugée et instituant une sanction ou une mesure répressive en raison d'une violation des dispositions de cette loi ou des mesures prises pour son exécution sur leur site internet officiel immédiatement après que la personne sanctionnée a été informée de cette décision. Cette publication mentionne le type et la nature de la violation commise et l'identité de la personne responsable.

(2) Les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation évaluent au cas par cas le caractère proportionné de la publication de l'identité des personnes responsables visées au paragraphe (1) ou des données à caractère personnel de ces personnes. Lorsqu'elles lugent cette publication disproportionnée ou lorsque cette publication compromet la stabilité des

marchés financiers ou une enquête en cours, les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation:

- a) retardent la publication de la décision d'imposer une sanction ou une mesure administrative jusqu'au moment où les raisons de ne pas la publier cessent d'exister ;
- b) publient la décision d'imposer une sanction ou une mesure répressive sur la base de l'anonymat si cette publication anonyme garantit une protection effective des données à caractère personnel concernées ; s'il est décidé de publier une sanction ou une mesure répressive sur la base de l'anonymat, la publication des données concernées peut être reportée pendant un délai raisonnable si l'on prévoit qu'à l'issue de ce délai les raisons d'une publication anonyme auront cessé d'exister ;
- c) ne publient pas la décision d'imposer une sanction ou une mesure répressive, lorsque les options envisagées aux points a) et b) sont jugées insuffisantes :
 - i) pour éviter que la stabilité des marchés financiers ne soit compromise ; ou
 - ii) pour garantir la proportionnalité de la publication de la décision, lorsque les mesures concernées sont jugées mineures.

(3) Les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation veillent à ce que tout document publié conformément au présent article demeure sur leur site internet officiel pendant cinq ans après sa publication. Toutefois, les données à caractère personnel mentionnées dans le document publié ne sont conservées sur le site internet officiel de l'organisme d'autorégulation que pendant une durée maximale de douze mois. »

Commentaire

Cet article reprend l'article 8-12 de la Loi LBC/FT concernant la publication des décisions des organismes d'autorégulation.

Amendement 14 concernant l'insertion d'un nouvel article 17

« Art. 17.

(1) Dans le cas d'une amende visée à l'article 14 ou d'une astreinte visée à l'article 13, paragraphe (2), les frais exposés pour le recouvrement forcé des amendes sont mis à charge de la personne sanctionnée.

(2) Les amendes, astreintes ou frais visés au paragraphe (1) sont recouverts par l'AED.

(3) Le montant des amendes, astreintes ou frais visés au paragraphe (1) revient à la Trésorerie de l'Etat.

Par dérogation à l'alinéa 1er, ce montant revient à l'organisme d'autorégulation respectif à concurrence de 50 pour cent, sans que pour autant le montant total revenant à l'organisme d'autorégulation ne puisse excéder 50.000 euros. »

Commentaire

Cet article traite du recouvrement des amendes, astreintes et autres frais imposés par les organismes d'autorégulation. Il s'aligne sur l'article 8-13 de la Loi LBC/FT.

Amendement 15 concernant la renumérotation des articles 7 à 12 du projet de loi

Suite à l'insertion des nouveaux articles repris ci-dessus, il est proposé de renuméroter les articles 7 à 12 comme suit :

<u>Numérotation actuelle</u>	<u>Numérotation proposée</u>
<u>Article 7</u>	<u>Article 18</u>
<u>Article 8</u>	<u>Article 19</u>
<u>Article 9</u>	<u>Article 20</u>
<u>Article 10</u>	<u>Article 21</u>
<u>Article 11</u>	<u>Article 22</u>
<u>Article 12</u>	<u>Article 23.</u>

Amendement 16 concernant l'article 20 (ancien article 9) du projet de loi

Il est proposé de modifier le 1^{er} paragraphe de l'article 20 comme suit :

« La divulgation de bonne foi aux autorités visées à l'article 6 par ~~un professionnel~~ **une personne**, ou un employé ou un dirigeant ~~d'un tel professionnel~~ **d'une telle personne**, d'informations nécessaires à l'exécution de la présente loi ne constitue pas une violation d'une quelconque restriction à la divulgation d'informations imposée par un contrat ou par un secret professionnel et n'entraîne pour ~~le professionnel ou la personne concernée~~ **la personne, l'employé ou le dirigeant concerné** aucune responsabilité. »

Commentaire

A l'instar de la modification proposée à l'article 6, paragraphe (2) et compte tenu du champ d'application du projet de loi, il est proposé de remplacer le terme « professionnel » par « personne »

*

TEXTE COORDONNE

Les modifications résultant des amendements sont indiquées en caractères gras et soulignés. Les passages de texte en vigueur à modifier ou à supprimer restent visibles tout en étant barrés.

PROJET DE LOI

Relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives en matière financière et abrogeant la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme.

Art. 1^{er}. La présente loi a pour objet la mise en oeuvre par le Grand-Duché de Luxembourg des mesures restrictives en matière financière adoptées à l'encontre de certains Etats, personnes physiques et morales, entités et groupes par:

1. les dispositions des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ;
2. les actes de l'Union européenne suivants :
 - a) les positions communes adoptées avant le 1^{er} décembre 2009 en vertu des articles 12 et 15 du traité sur l'Union européenne et pour les cas visés aux articles 60, §1^{er}, 301 et 308 du traité instituant la Communauté européenne ;
 - b) les décisions adoptées depuis le 1^{er} décembre 2009 en vertu des articles 25 et 29 du traité sur l'Union européenne et pour les cas visés aux articles 75, 215 et 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
 - c) les règlements adoptés avant le 1^{er} décembre 2009 en vertu de l'article 249 du traité instituant la Communauté européenne ou des décisions prises en application de ces règlements et pour les cas visés aux articles 60, §1^{er}, 301 et 308 du traité instituant la Communauté européenne ; et
 - d) les règlements adoptés depuis le 1^{er} décembre 2009 en vertu de l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou des règlements ou décisions pris en application de ces règlements et pour les cas visés aux articles 75, 215 et 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Art. 2. Sans préjudice des définitions prévues le cas échéant par les résolutions et actes visés à l'article 1^{er}, il y a lieu d'entendre, aux termes de la présente loi, par :

- 1) « fonds » : les actifs financiers et les avantages économiques de toute nature, y compris notamment le numéraire, les chèques, les créances en numéraire, les traites, les ordres de paiement et autres instruments de paiement, les dépôts auprès d'établissements financiers ou d'autres entités, les soldes en comptes, les créances et les titres de créance, les instruments de la dette au niveau public

- ou privé, les titres négociés et les actions et autres titres de participation, les certificats de titre, les obligations, les billets à ordre, les warrants, les titres non gagés, les contrats sur produits dérivés, les intérêts, les dividendes ou autres revenus d'actifs ou plus-values perçus sur des actifs, le crédit, le droit à compensation, les garanties, les garanties de bonne exécution ou autres engagements financiers, les lettres de crédit, les connaissements, les contrats de vente, ainsi que tout document attestant la détention de parts d'un fonds ou de ressources financières, et tout autre instrument de financement à l'exportation;
- 2) «gel des fonds»: toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert, modification, utilisation, manipulation de fonds ou accès à des fonds qui aurait pour conséquence un changement de leur volume, de leur montant, de leur localisation, de leur propriété, de leur possession, de leur nature, de leur destination ou toute autre modification qui pourrait en permettre l'utilisation, y compris la gestion de portefeuille;
- 3) «ressources économiques» : les avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, qui ne sont pas des fonds mais peuvent être utilisés pour des fonds, des biens ou des services ;
- 4) «gel de ressources économiques»: toute action visant à empêcher l'utilisation de ressources économiques aux fins d'obtenir des fonds, des biens ou des services de quelque nature que ce soit, y compris notamment leur vente, leur location ou leur hypothèque;
- 5) « intérêts vitaux » : la situation concurrentielle par rapport à l'étranger, et toute situation empêchant ou susceptible d'empêcher de causer un dommage à la réputation d'un secteur économique ou de la place économique du Grand-Duché de Luxembourg ;
- 6) « mesures restrictives en matière financière » :
- L'interdiction ou la restriction d'activités financières de toute nature ;
 - Le gel de fonds, d'avoirs ou d'autres ressources économiques détenues ou contrôlées, directement, indirectement ou conjointement, avec ou par une personne, entité ou groupe visé par la présente loi ou par une personne agissant en leur nom ou sur leurs instructions, ou ;
 - L'interdiction ou la restriction de fournir des services financiers, une assistance technique de formation ou de conseil en relation avec un Etat, une personne physique ou morale, entité ou un groupe visés par la présente loi.
- 7) « sécurité extérieure » : la sécurité des Etats étrangers ou des organisations internationales ou supranationales avec lesquelles le Grand-Duché de Luxembourg poursuit des objectifs communs sur base d'un traité international ;
- 8) « sécurité nationale » : l'indépendance et la souveraineté de l'Etat, la sécurité et le fonctionnement des institutions, les droits fondamentaux et les libertés publiques, la sécurité des personnes et des biens, le potentiel scientifique et technique ou les intérêts économiques du Grand-Duché de Luxembourg ;
- 9) « services financiers » : tout service de type financier, y compris les services d'assurance et services connexes et les services bancaires et autres services financiers.
- 10) « autorités de contrôle » :**
- la Commission de Surveillance du Secteur Financier visée par la loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier telle qu'elle a été modifiée ;
 - le Commissariat aux Assurances visé par la loi du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances telle qu'elle a été modifiée ;
 - l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA visée par la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA;
- 11) « organismes d'autorégulation »**
- l'institut des réviseurs d'entreprises visé par la partie Ière, titre II, de la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit ;
 - l'ordre des experts-comptables visé par le titre II de la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable ;

- c. la Chambre des Notaires visée par la section VII de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;
 - d. les ordres des avocats institués par la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;
 - e. la Chambre des huissiers visée par le Chapitre VIII de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice.
- 12) « établissement de crédit » : Tout établissement de crédit au sens de l'article 41 paragraphe 1, point 1), du règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012, y compris ses succursales, au sens de l'article 4, paragraphe 1, point 17), dudit règlement, que son siège social soit situé dans l'Union ou dans un pays tiers.
- 13) « établissement financier »: a) les entreprises d'assurance directe ainsi que les entreprises de réassurance, dont le siège social est établi au Grand-Duché de Luxembourg, ayant obtenu un agrément conformément à l'article 14 de la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice ; b) toute entreprise d'investissement au sens de l'article 4, paragraphe 1, point 1), de la directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014, concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/UE ; c) tout organisme de placement collectif qui commercialise ses parts ou ses actions ; d) toute succursale au Luxembourg des établissements financiers visés aux points a) à c), que leur siège social se situe dans un Etat membre ou dans un pays tiers.

Art. 3. Les mesures restrictives en matière financière s'imposent :

- 1) Aux personnes physiques de nationalité luxembourgeoise, qui résident ou opèrent sur ou à partir du territoire du Grand-Duché de Luxembourg ou de l'étranger ; et
- 2) Aux personnes morales ayant leur siège social, un établissement stable ou leur centre des intérêts principaux sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et qui opèrent sur ou à partir du Grand-Duché de Luxembourg ou de l'étranger ;
- 3) Aux succursales des personnes morales luxembourgeoises établies à l'étranger ainsi qu'aux succursales au Grand-Duché de Luxembourg des personnes morales étrangères ; et
- 4) A toutes autres personnes physiques et morales qui opèrent sur ou à partir du Grand-Duché de Luxembourg.

Art. 4. (1) Les mesures d'exécution nécessaires à la mise en oeuvre des mesures restrictives en matière financière sont adoptées par voie de règlement grand-ducal.

Le règlement grand-ducal désigne les Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes qui font l'objet des mesures restrictives en matière financière et détermine laquelle des mesures visées à l'article 2, paragraphe 6 s'applique.

Les Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes visés au règlement grand-ducal peuvent faire l'objet d'une publication par le biais d'un site internet du ministre ayant les Finances dans ses attributions.

(2) Par dérogation au paragraphe (1), la désignation des Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes figurant sur une liste annexée à un acte de l'Union européenne ou de l'Organisation des Nations Unies et la détermination des mesures restrictives en matière financière qui s'appliquent se font automatiquement par référence à cette liste.

Cette référence vaut également pour les Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes inscrits sur ces listes au titre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale de l'Union européenne.

Art. 5. (1) Un règlement grand-ducal peut imposer des mesures restrictives en matière financière à l'encontre d'Etats, personnes, entités et groupes pour assurer la défense de la sécurité nationale ou extérieure ou des intérêts vitaux du pays et en attendant la saisine de l'Organisation des Nations Unies ou de l'Union européenne par le ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions.

(2) La mesure restrictive est valable pendant une période de soixante jours maximum, et ses effets expirent de plein droit à l'issue de telle période, sauf prorogation dûment motivée pour des périodes respectives de trente jours.

(3) Les Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes visés au règlement grand-ducal mentionné au paragraphe 1 peuvent faire l'objet d'une publication par le biais d'un site internet du ministre ayant les Finances dans ces attributions.

Art. 6. (1) Les personnes physiques et morales qui sont tenues d'exécuter les mesures restrictives prévues par la présente loi informent le ministre ayant les Finances dans ses attributions de l'exécution de chaque mesure restrictive prise à l'égard d'un Etat, d'une personne physique ou morale, d'une entité ou d'un groupe désigné en conformité avec la présente loi et les textes réglementaires de mise en oeuvre, **y compris les tentatives d'opérations.**

Aux fins de la mise en oeuvre de la présente loi, le ministre ayant les Finances dans ses attributions est compétent pour traiter de toutes questions relatives à l'exécution des mesures restrictives prévues par la présente loi, y compris toute autorisation dérogatoire.

(2) Sans préjudice des dispositions du paragraphe (3), La Commission de Surveillance du Secteur Financier, le Commissariat aux Assurances et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation sont chargés de la surveillance des professionnels personnes qui relèvent de leur compétence aux fins de la mise en oeuvre de la présente loi. A cette fin, les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation assurent un suivi effectif de la mise en oeuvre des mesures restrictives financières et prennent les mesures nécessaires à cet effet.

(3) L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA est chargée de la surveillance des personnes qui relèvent de sa compétence exercée en vertu de l'article 1, paragraphe 1, point 5 de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, aux fins de la mise en oeuvre de la présente loi.

(4) Les autorités de contrôle peuvent appliquer toutes les mesures et exercer tous les pouvoirs, y compris de sanction, prévus aux articles 7 à 12.

(5) Les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation peuvent appliquer toutes les mesures et exercer tous les pouvoirs, y compris de sanctions, prévus aux articles 13 à 17.

« Art. 7.

(1) Aux fins d'application de la présente loi, les autorités de contrôle sont investies des pouvoirs de surveillance et d'enquête suivants:

- a) d'avoir accès à tout document sous quelque forme que ce soit et d'en recevoir ou prendre copie;**
- b) de demander des informations à toute personne et, si nécessaire, de convoquer toute personne soumise à leur pouvoir de surveillance respectif conformément aux dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables et de l'entendre afin d'obtenir des informations;**
- c) de procéder à des inspections sur place ou des enquêtes, y compris de saisir tout document, fichier électronique ou autre chose qui paraît utile à la manifestation de la vérité, auprès des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif conformément aux dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables;**
- d) d'exiger la communication des enregistrements téléphoniques, des communications électroniques ou des enregistrements de données relatives aux trafic détenues par des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif conformément aux dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables;**
- e) d'enjoindre aux personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif conformément aux dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables de mettre un terme à toute pratique contraire aux dispositions de la présente loi ou aux mesures prises pour leur exécution et de s'abstenir de la réitérer, dans le délai qu'elles fixent ;**

- f) de requérir le gel ou la mise sous séquestre d'actifs auprès du Président du tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg statuant sur requête ;
- g) de prononcer l'interdiction temporaire, pour un terme ne dépassant pas 5 ans, d'activités professionnelles à l'encontre des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif, ainsi que des membres de l'organe de direction, des salariés et des agents liés de ces personnes ;
- h) d'exiger des réviseurs d'entreprises et des réviseurs d'entreprises agréés des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif conformément aux dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables qu'ils fournissent des informations ;
- i) de transmettre des informations au Procureur d'État en vue de poursuites pénales ;
- j) d'instruire des réviseurs d'entreprises, des réviseurs d'entreprises agréés ou des experts d'effectuer des vérifications sur place ou des enquêtes auprès des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif conformément aux dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables. Ces vérifications et enquêtes se font aux frais de la personne concernée.

(2) Lorsqu'elles prononcent l'injonction prévue au paragraphe (1), point e), les autorités de contrôle peuvent imposer une astreinte contre les personnes visées par cette mesure afin de les inciter à se conformer à l'injonction. Le montant de l'astreinte par jour à raison du manquement constaté ne peut être supérieur à 1.250 euros, sans que le montant total imposé à raison du manquement constaté ne puisse dépasser 25.000 euros.

(3) Si au terme du délai fixé par les autorités de contrôle en application du paragraphe (1), point e), il n'a pas été remédié à la situation constatée, les autorités de contrôle peuvent, pour les personnes soumises à leur surveillance:

- a) suspendre les membres de l'organe de direction ou toute autre personne qui, par leur fait, leur négligence ou leur imprudence, ont entraîné la situation constatée et dont le maintien en fonction risque de porter préjudice à l'application de mesures de redressement ou de réorganisation;
- b) suspendre l'exercice de droits de vote attachés aux actions ou parts détenues par les actionnaires ou associés dont l'influence est susceptible de se faire au détriment d'une gestion prudente et saine de la personne ou qui sont tenus pour responsables de la pratique contraire aux dispositions de la présente loi ou aux mesures prises pour son exécution ;
suspendre la poursuite des activités de la personne ou, si la situation constatée concerne un secteur déterminé d'activités, la poursuite de ces dernières. »

(4) Les pouvoirs de l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA, visés au paragraphe (1), incluent le droit de recourir à l'ensemble des bases de données dont elle est le responsable de traitement et de s'entourer de toutes les informations requises en vue d'apprécier si la personne concernée respecte les dispositions de la présente loi ainsi que les mesures prises pour son exécution.

Aux fins de l'alinéa 1er, l'AED dispose d'un accès au registre du commerce et des sociétés.

(5) Le ministre ayant l'Economie dans ses attributions transmettra mensuellement à l'AED un relevé des personnes disposant d'une autorisation d'établissement et qui sont soumis au pouvoir de surveillance de l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA conformément à l'article 6, paragraphe (3).

Art. 8

(1) Les autorités de contrôle ont le pouvoir d'infliger les sanctions administratives et de prendre les autres mesures administratives prévues au paragraphe (2) à l'égard des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif, conformément aux dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables, qui ne respectent pas les obligations prévues par la présente loi ou les mesures prises pour son exécution, ainsi qu'à l'égard des membres de leurs organes de direction, de leurs dirigeants effectifs ou des autres personnes responsables du non-respect par les personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif de leurs obligations.

(2) En cas de violation des obligations prévues par la présente loi ou les mesures prises pour son exécution, les autorités de contrôle ont le pouvoir d'infliger les sanctions administratives suivantes et de prendre les mesures administratives suivantes:

- a) un avertissement;
- b) un blâme;
- c) une déclaration publique qui précise l'identité de la personne physique ou morale et la nature de la violation;
- d) lorsque la personne concernée est soumise à l'enregistrement ou un agrément, lancer la procédure en vue du retrait ou de la suspension de cet enregistrement ou agrément ;
- e) pour la Commission de Surveillance du Secteur Financier et le Commissariat aux Assurances, de prononcer l'interdiction temporaire, pour un terme ne dépassant pas 5 ans ;
 - i) d'exercer une activité professionnelle dans le secteur financier ou d'effectuer une ou plusieurs opérations, à l'encontre des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif conformément aux dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables; ou
 - ii) d'exercer des fonctions de direction au sein des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif conformément aux dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables, à l'encontre de toute personne exerçant des responsabilités dirigeantes au sein d'une personne soumise à leur pouvoir de surveillance respectif ou de toute autre personne physique tenue pour responsable de la violation; t) des amendes administratives d'un montant maximal de deux fois le montant de l'avantage tiré de la violation, lorsqu'il est possible de déterminer celui-ci, ou d'un montant maximal de 1.000.000 d'euros.
- f) des amendes administratives d'un montant maximal de deux fois le montant de l'avantage tiré de la violation, lorsqu'il est possible de déterminer celui-ci, ou d'un montant maximal de 1.000.000 d'euros.

(3) Dans les cas visés au paragraphe (2), le Ministre ayant les Finances dans ses attributions peut également prononcer le retrait partiel ou total de l'agrément des personnes soumises aux pouvoirs de surveillance du Commissariat aux Assurances et de la Commission de Surveillance du Secteur Financier conformément aux dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables en cas de manquements graves.

(4) Dans les cas visés au paragraphe 2, l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA coopère étroitement avec le ministre ayant l'Economie dans ses attributions. Sur avis motivé du directeur de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, le ministre de l'Economie décidera du retrait définitif ou temporaire de l'autorisation d'établissement, et ce jusqu'à nouvel avis du directeur de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, dès que le non-respect des dispositions visées au paragraphe (1) affecte l'honorabilité professionnelle du dirigeant.

(5) Lorsque la personne concernée est un établissement de crédit ou un établissement financier, le montant maximal des amendes administratives visées au paragraphe (2), point f), est porté à:

- a) dans le cas d'une personne morale, 5.000.000 d'euros ou 10 pour cent du chiffre d'affaires annuel total selon les derniers comptes disponibles approuvés par l'organe de direction; lorsque la personne soumise au pouvoir de surveillance de la Commission de Surveillance du Secteur Financier ou du Commissariat aux Assurances est une entreprise mère ou une filiale d'une entreprise mère qui est tenue d'établir des comptes consolidés conformément à l'article 22 de la directive 2013/34/UE, le chiffre d'affaires total à prendre en considération est le chiffre d'affaires annuel total ou le type de revenus correspondant conformément aux directives comptables pertinentes, tel qu'il ressort des derniers comptes consolidés disponibles approuvés par l'organe de direction de l'entreprise mère ultime;
- b) dans le cas d'une personne physique, 5.000.000 d'euros.

(6) Les autorités de contrôle peuvent prononcer une amende d'ordre de 250 à 250.000 euros à l'égard des personnes physiques et morales qui font obstacle à l'exercice de leurs pouvoirs prévus à l'article 7, paragraphe (1), qui ne donnent pas suite à leurs injonctions prononcées en

vertu de l'article 7, paragraphe (1), point e), ou qui leur auront sciemment donné des documents ou autres renseignements qui se révèlent être incomplets, inexacts ou faux suite à des demandes basées sur l'article 7, paragraphe (1). »

(7) Les frais exposés pour le recouvrement forcé des amendes sont à charge des personnes auxquelles ces amendes ont été infligées.

Art. 9

(1) Au moment de déterminer le type et le niveau des sanctions administratives, les autorités de contrôle tiennent compte de toutes les circonstances pertinentes, y compris, le cas échéant:

- a) de la gravité et de la durée de la violation ;
- b) du degré de responsabilité de la personne physique ou morale tenue pour responsable de la violation;
- c) de la situation financière de la personne physique ou morale tenue pour responsable de la violation, par exemple telle qu'elle ressort du chiffre d'affaires total de la personne morale tenue pour responsable ou des revenus annuels de la personne physique tenue pour responsable;
- d) de l'avantage tiré de la violation par la personne physique ou morale tenue pour responsable, dans la mesure où il est possible de le déterminer;
- e) des préjudices subis par des tiers du fait de la violation, dans la mesure où il est possible de les déterminer;
- f) du degré de coopération de la personne physique ou morale tenue pour responsable de la violation avec les autorités de contrôle, les organismes d'autorégulation et avec la cellule de renseignement financier le cas échéant;
- g) des violations antérieures commises par la personne physique ou morale tenue pour responsable;
- h) des conséquences systémiques potentielles de l'infraction.

(2) Lorsqu'elles exercent leur pouvoir d'imposer des sanctions et des mesures administratives, les autorités de contrôle coopèrent étroitement entre elles, avec les organismes d'autorégulation et avec leurs homologues étrangers afin que les sanctions ou mesures administratives produisent les résultats escomptés et elles coordonnent leur action dans le cas d'affaires transfrontalières. »

Art. 10

Un recours en pleine juridiction est ouvert devant le Tribunal administratif à l'encontre des décisions des autorités de contrôle prises dans le cadre des articles 7 et 8. Le recours doit être introduit sous peine de forclusion dans le délai d'un mois à partir de la notification de la décision attaquée.

Art. 11

(1) Les autorités de contrôle publient toute décision qui a acquis force de chose décidée ou force de chose jugée et instituant une sanction ou une mesure administrative en raison d'une violation des dispositions de la présente loi ou des mesures prises pour son exécution sur leur site internet officiel immédiatement après que la personne sanctionnée a été informée de cette décision. Cette publication mentionne en outre l'identité de la personne responsable.

Les autorités de contrôle évaluent au cas par cas le caractère proportionné de la publication de l'identité des personnes responsables visées au premier alinéa ou des données à caractère personnel de ces personnes. Lorsqu'elles jugent cette publication disproportionnée ou lorsque cette publication compromet la stabilité des marchés financiers ou une enquête en cours, les autorités de contrôle:

- a) retardent la publication de la décision d'imposer une sanction ou une mesure administrative jusqu'au moment où les raisons de ne pas la publier cessent d'exister;

- b) publient la décision d'imposer une sanction ou une mesure administrative sur la base de l'anonymat si cette publication anonyme garantit une protection effective des données à caractère personnel concernées; s'il est décidé de publier une sanction ou une mesure administrative sur la base de l'anonymat, la publication des données concernées peut être reportée pendant un délai raisonnable si l'on prévoit qu'à l'issue de ce délai les raisons d'une publication anonyme auront cessé d'exister;
- c) ne publient pas la décision d'imposer une sanction ou une mesure administrative, lorsque les options envisagées aux points a) et b) sont jugées insuffisantes:
 - i. pour éviter que la stabilité des marchés financiers ne soit compromise; ou
 - ii. pour garantir la proportionnalité de la publication de la décision, lorsque les mesures concernées sont jugées mineures.

(2) Les autorités de contrôle veillent à ce que tout document publié conformément au présent article demeure sur leur site internet officiel pendant cinq ans après sa publication. Toutefois, les données à caractère personnel mentionnées dans le document publié ne sont conservées sur le site internet officiel de l'autorité de contrôle que pendant une durée maximale de 12 mois.

Art. 12

(1) L'AED a pour le recouvrement des créances résultant des sanctions et autres mesures administratives qu'elle a prononcées conformément à la présente loi les moyens suivants:

- a) le droit d'exécution sur contrainte administrative ;
- b) le droit à l'inscription d'une hypothèque en vertu de la contrainte administrative;
- c) le droit de procéder à une sommation à tiers détenteur conformément à l'article 8 de la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale.

(2) Le premier acte de poursuite pour le recouvrement des créances de l'AED résultant de la présente loi est une contrainte décernée par le receveur du bureau de recette chargé de son recouvrement ou de son délégué. La contrainte est visée et rendue exécutoire par le directeur de l'AED ou par son délégué. Elle est signifiée par exploit d'huissier ou par un agent de l'AED ou par la voie postale. Des intérêts légaux sont dus à partir du jour de la signification de la contrainte.

(3) L'exécution de la contrainte ne peut être interrompue que par une opposition motivée avec assignation à jour fixe devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile. L'exploit contenant opposition est signifié à l'État en la personne du fonctionnaire qui a décerné la contrainte. L'opposition à la contrainte ne peut être basée que sur des nullités de forme soit de la contrainte soit du commandement ou sur des causes d'extinction de la dette.

(4) En cas de saisie-exécution, il y est procédé par un huissier ou par un agent de l'AED conformément au Nouveau Code de procédure civile.

(5) Les actes de poursuites, y compris les contraintes et commandements, les actes de saisie et les actes de procédure auxquels le recouvrement des créances de l'AED donne lieu, sont dispensés des droits et de la formalité du timbre et de l'enregistrement.

Art. 13

(1) Aux fins de l'application de la présente loi, les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation sont investis des pouvoirs de surveillance et d'enquête suivants :

- a) d'avoir accès à tout document sous quelque forme que ce soit et d'en recevoir ou prendre copie ;
- b) de demander des informations à toute personne et, si nécessaire, de convoquer toute personne soumise à leur pouvoir de surveillance respectif et de l'entendre afin d'obtenir des informations ;
- c) de procéder à des inspections sur place ou des enquêtes, y compris de s'emparer de tout document, fichier électronique ou autre chose qui paraît utile à la manifestation de la vérité, auprès des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif ;

- d) d'exiger la communication d'enregistrements téléphoniques ou de communications électroniques détenues par des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif ;
- e) d'enjoindre aux personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif de mettre un terme à toute pratique contraire aux dispositions de la présente loi ou aux mesures prises pour leur exécution et de s'abstenir de la réitérer, dans le délai qu'ils fixent ;
- f) de requérir le gel ou la mise sous séquestre d'actifs auprès du Président du tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg statuant sur requête ;
- g) de prononcer, en cas de manquement grave aux obligations de la présente loi ou des mesures prises pour son exécution et si les circonstances particulières le requièrent, à titre provisoire, en attendant qu'une instance disciplinaire se soit prononcée sur le fond, l'interdiction d'activités professionnelles à l'encontre des personnes soumises à la surveillance de l'organisme d'autorégulation concerné, ainsi que des membres de l'organe de direction, de leurs dirigeants effectifs ou des autres personnes soumises à leur pouvoir de surveillance ; cette interdiction cesse de plein droit si l'instance disciplinaire n'a pas été saisie dans un délai de deux mois à partir du jour où la mesure a été prise ;
- h) d'exiger des réviseurs d'entreprises et des réviseurs d'entreprises agréés des personnes soumis à leur pouvoir de surveillance respectifs qu'ils fournissent des informations ;
- i) de transmettre des informations au Procureur d'Etat en vue de poursuites pénales ;
- j) d'instruire des réviseurs d'entreprises, des réviseurs d'entreprises agréés ou des experts d'effecteur des vérifications sur place ou des enquêtes auprès des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif.

(2) Ces vérifications et enquêtes se font aux frais de la personne concernée. Lorsqu'ils prononcent l'injonction prévue au paragraphe (1), point e), les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation peuvent imposer une astreinte contre les personnes visées par cette mesure afin d'inciter ces personnes à se conformer à l'injonction. Le montant de l'astreinte par jour à raison du manquement constaté ne peut être supérieur à 1.250 euros, sans que le montant total imposé à raison du manquement constaté ne puisse dépasser 25.000 euros.

(3) Un recours en pleine juridiction est ouvert devant le tribunal administratif à l'encontre des décisions des organismes d'autorégulation prises en application du présent article. Le recours doit être introduit sous peine de forclusion dans le délai d'un mois à partir de la notification de la décision attaquée.

Art. 14

(1) En cas de violation des dispositions de cette loi ou des mesures prises pour leur exécution, les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation ont le pouvoir d'infliger les sanctions suivantes et de prendre les mesures suivantes à l'égard des personnes soumis à leur pouvoir de surveillance respectif qui ne respectent pas les dispositions de cette loi ou les mesures prises pour leur exécution, ainsi qu'à l'égard des membres de leurs organes de direction, de leurs dirigeants effectifs ou des autres personnes soumis à leur pouvoir de surveillance, responsables du non-respect par les personnes de leurs obligations:

- a) un avertissement ;
- b) un blâme ;
- c) une déclaration publique qui précise l'identité de la personne physique ou morale et la nature de la violation ;
- d) l'interdiction temporaire, pour un terme ne dépassant pas cinq ans, d'exercer des fonctions de direction au sein de personnes morales soumises à leur pouvoir de surveillance respectif, à l'encontre de toute personne exerçant des responsabilités dirigeantes ou de toute autre personne physique tenue pour responsable de la violation;
- e) la suspension temporaire, pour un terme ne dépassant pas cinq ans, du droit d'exercer la profession;
- f) l'interdiction à vie de l'exercice de la profession ou la destitution ;
- g) des amendes d'un montant maximal de deux fois le montant de l'avantage tiré de la violation, lorsqu'il est possible de déterminer celui-ci, ou d'un montant maximal de 1.000.000 d'euros.

(2) Les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation peuvent prononcer une amende de 250 à 250.000 euros à l'égard des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance qui font obstacle à l'exercice de leurs pouvoirs prévus à l'article 13, paragraphe (1), qui ne donnent pas suite à leurs injonctions prononcées en vertu de l'article 13, paragraphe (1), point e), ou qui leur auront sciemment donné des documents ou autres renseignements qui se révèlent être incomplets, inexacts ou faux suite à des demandes basées sur l'article 13, paragraphe (1).

Art. 15

(1) Au moment de déterminer le type et le niveau des sanctions, les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation tiennent compte de toutes les circonstances pertinentes, y compris, le cas échéant :

- a) de la gravité et de la durée de la violation ;
- b) du degré de responsabilité de la personne tenue pour responsable de la violation;
- c) de la situation financière de la personne tenue pour responsable de la violation, par exemple telle qu'elle ressort du chiffre d'affaires total de la personne morale tenue pour responsable ou des revenus annuels de la personne physique tenue pour responsable ;
- d) de l'avantage tiré de la violation par la personne tenue pour responsable, dans la mesure où il est possible de le déterminer ;
- e) des préjudices subis par des tiers du fait de la violation, dans la mesure où il est possible de les déterminer ;
- f) du degré de coopération de la personne tenue pour responsable de la violation avec les organismes d'autorégulation, les autorités de contrôle et avec la CRF ;
- g) des violations antérieures commises par la personne tenue pour responsable ;
- h) des conséquences systémiques potentielles de l'infraction.

(2) Lorsqu'ils exercent leur pouvoir d'imposer des sanctions et d'autres mesures, les organismes d'autorégulation coopèrent étroitement entre eux, avec les autorités de contrôle et avec leurs homologues étrangers afin que les sanctions ou mesures administratives produisent les résultats escomptés et ils coordonnent leur action dans le cas d'affaires transfrontalières.

Art. 16.

(1) Les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation publient toute décision qui a acquis force de chose décidée ou force de chose jugée et instituant une sanction ou une mesure répressive en raison d'une violation des dispositions de cette loi ou des mesures prises pour son exécution sur leur site internet officiel immédiatement après que la personne sanctionnée a été informée de cette décision. Cette publication mentionne le type et la nature de la violation commise et l'identité de la personne responsable.

(2) Les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation évaluent au cas par cas le caractère proportionné de la publication de l'identité des personnes responsables visées au paragraphe (1) ou des données à caractère personnel de ces personnes. Lorsqu'elles jugent cette publication disproportionnée ou lorsque cette publication compromet la stabilité des marchés financiers ou une enquête en cours, les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation:

- a) retardent la publication de la décision d'imposer une sanction ou une mesure administrative jusqu'au moment où les raisons de ne pas la publier cessent d'exister ;
- b) publient la décision d'imposer une sanction ou une mesure répressive sur la base de l'anonymat si cette publication anonyme garantit une protection effective des données à caractère personnel concernées ; s'il est décidé de publier une sanction ou une mesure répressive sur la base de l'anonymat, la publication des données concernées peut être reportée pendant un délai raisonnable si l'on prévoit qu'à l'issue de ce délai les raisons d'une publication anonyme auront cessé d'exister ;
- c) ne publient pas la décision d'imposer une sanction ou une mesure répressives lorsque les options envisagées aux points a) et b) sont jugées insuffisantes :

- i) pour éviter que la stabilité des marchés financiers ne soit compromise ; ou
- ii) pour garantir la proportionnalité de la publication de la décision, lorsque les mesures concernées sont jugées mineures.

(3) Les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation veillent à ce que tout document publié conformément au présent article demeure sur leur site internet officiel pendant cinq ans après sa publication. Toutefois, les données à caractère personnel mentionnées dans le document publié ne sont conservées sur le site internet officiel de l'organisme d'autorégulation que pendant une durée maximale de douze mois.

Art. 17.

(1) Dans le cas d'une amende visée à l'article 14 ou d'une astreinte visée à l'article 13, paragraphe (2), les frais exposés pour le recouvrement forcé des amendes sont mis à charge de la personne sanctionnée.

(2) Les amendes, astreintes ou frais visés au paragraphe (1) sont recouverts par l'AED.

(3) Le montant des amendes, astreintes ou frais visés au paragraphe (1) revient à la Trésorerie de l'Etat.

Par dérogation à l'alinéa 1er, ce montant revient à l'organisme d'autorégulation respectif à concurrence de 50 pour cent, sans que pour autant le montant total revenant à l'organisme d'autorégulation ne puisse excéder 50.000 euros.

Art. 7 18. Le ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions est désigné comme autorité compétente afin de communiquer, en accord avec le ministre ayant les Finances dans ses attributions, aux Comités des sanctions des Nations Unies les personnes physiques et morales, entités et groupes auxquelles les mesures restrictives en matière financière s'appliquent ainsi que toutes les informations y relatives, aux fins de leur inscription sur la liste récapitulative des Nations Unies.

Art. 8 19. L'application des mesures restrictives prévues par la présente loi, opérée de bonne foi au motif qu'une telle action est conforme aux dispositions de l'Union européenne directement applicables ou aux résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies ou à la présente loi, n'entraîne, pour la personne physique ou morale qui y procède, sa direction ou ses employés, aucune responsabilité de quelque nature que ce soit, à moins qu'il soit établi qu'elle résulte d'une négligence grave.

Art. 9 20. (1) La divulgation de bonne foi aux autorités visées à l'article 6 par un professionnel une personne, ou un employé ou un dirigeant d'un tel professionnel d'une telle personne, d'informations nécessaires à l'exécution de la présente loi ne constitue pas une violation d'une quelconque restriction à la divulgation d'informations imposée par un contrat ou par un secret professionnel et n'entraîne pour le professionnel ou la personne concernée la personne, l'employé ou le dirigeant concerné aucune responsabilité.

(2) Le secret professionnel ne fait pas obstacle à l'échange d'informations nécessaires à l'exécution de la présente loi entre les autorités visées à l'article 6 et les différentes autorités compétentes nationales, étrangères et internationales.

Art. 10 21. Sans préjudice de l'application des peines plus sévères prévues le cas échéant par d'autres dispositions légales, les infractions à la présente loi et aux règlements d'exécution sont punies d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de 12.500 euros à 5.000.000 d'euros ou d'une de ces peines seulement. Lorsque l'infraction a permis de réaliser un gain financier important, l'amende peut être portée au quadruple de la somme sur laquelle a porté l'infraction.

Art. 11 22. La loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en oeuvre de résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre contre le financement du terrorisme est abrogée.

Art. 12 23. (1) Les désignations de personnes, entités et groupes auxquels des mesures restrictives en matière financière sont imposées en application de la loi du 27 octobre 2010 demeurent valables sous la présente loi.

(2) Les règlements portant exécution de la loi du 27 octobre 2010 sont maintenus en vigueur jusqu'à leur abrogation par des règlements portant exécution de la présente loi.

7395/05

N° 7395⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives en matière financière et abrogeant la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES SALARIES**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES SALARIES
AU MINISTRE DES FINANCES**

(13.7.2020)

Monsieur le Ministre,

Par courrier en date du 29 juin 2020, vous avez demandé l'avis de la Chambre des salariés relatif aux amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

Notre chambre constate que les amendements proposés introduisent le nouveau concept « d'organisme d'autorégulation » qui se voient investis de pouvoirs de surveillance, d'enquête et d'astreinte (nouvel art. 13) de sorte que ces organismes risquent de devenir à la fois juge et partie dans d'éventuelles affaires de blanchiment et/ou de financement du terrorisme. Il serait préférable que le non-respect de mesures restrictives financières soit réservé aux autorités de contrôle publiques et que ces dernières soient seules compétentes afin de surveiller, enquêter, astreindre et sanctionner de façon indépendante et en minimisant tout risque de conflit d'intérêts. Notre chambre se demande d'ailleurs pourquoi l'Administration des contributions directes ne figure pas également dans la liste des autorités de contrôle.

De façon générale, la Chambre des salariés s'étonne du fait que ce projet de loi, déposé le 15 janvier 2019, n'ait connu de progression dans la procédure législative, de sorte que les recommandations de recommandations du Conseil proposées par la Commission européenne (COM(2020) 516 final du 20.05.2020) enjoignent explicitement au Grand-Duché « [d'] assurer une surveillance et une mise en œuvre du cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux efficaces en ce qui concerne les professionnels prestataires de services aux sociétés et aux fiducies et de services d'investissement. »

Par ailleurs, comme le rappelle l'exposé des motifs du projet de loi n°7395 : « [le] renforcement [du cadre légal en matière de mesures restrictives financières] promeut et protège la bonne réputation du pays au sein de la communauté internationale. Réputation qui, par ailleurs, s'avère essentielle pour toute croissance économique durable. »

Nous vous informons que la CSL marque son accord au projet de loi amendé sous réserve de la prise en compte des remarques formulées dans son avis initial et dans la présente lettre.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments distingués.

Pour la Chambre des salariés

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7395/06

N° 7395⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives en matière financière et abrogeant la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(29.7.2020)

La Chambre de Commerce avait déjà eu l'occasion de commenter, dans son avis n°5226¹ du 21 mai 2019 (ci-après, l'« Avis Initial »), le projet de loi n°7395 relatif à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière.

Le Projet² a fait l'objet de seize amendements gouvernementaux en date du 14 juillet 2020 qui visent, d'une part, à doter les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation de pouvoirs accrus et à renforcer l'efficacité des sanctions et, d'autre part, à clarifier le champ d'application du Projet aux succursales luxembourgeoises à l'étranger ainsi qu'aux succursales étrangères au Luxembourg. Ces adaptations s'opèrent en essayant de préserver un parallélisme avec la Loi LBC/FT.

Considérations générales

La Chambre de Commerce regrette qu'aucune des observations qu'elle avait formulées dans son Avis Initial n'aient été prises en compte. Si elle reviendra sur certaines d'entre elles à l'occasion du commentaire des amendements, elle se permet de renvoyer pour le surplus à son Avis Initial.

Elle attire particulièrement l'attention sur l'absence d'un volet préventif dans le Projet **orienté exclusivement sur le volet répressif**. Or, il serait de l'intérêt des ressortissants de la Chambre de Commerce d'être guidés dans la mise en œuvre de leur procédure de conformité. Dès lors que le Projet reprend bon nombre de dispositions de la Loi LBC/FT, la Chambre de Commerce demande d'en reprendre également l'élément essentiel, à savoir le principe de **l'approche basée sur les risques et le principe de proportionnalité** qui en découle³. L'obligation d'organisation interne devrait donc à ce titre être adaptée à la nature, aux particularités et à la taille des activités conduites par les professionnels assujettis. Le principe de proportionnalité commandé par le concept de l'approche par le risque semble

1 L'avis n°5334 de la Chambre de Commerce du 21 mai 2019 est disponible via le lien : https://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/5226PMR_sanctions_economiques.pdf

2 Tout terme capitalisé non autrement défini dans le présent avis a la signification lui assignée dans l'Avis Initial et/ou le Projet.

3 Parmi les dispositions à emprunter à la Loi LCB/FT, il y a particulièrement les articles 2-2, paragraphe 1, 4, paragraphe 1 et 8-1, paragraphe 6 qui définissent le principe de proportionnalité devant gouverner les démarches des professionnels. Certes, le commentaire de l'amendement 1^{er} laisse sous-entendre que ce principe sous-tend le Projet à l'endroit des définitions d'établissement financier et de crédit, mais il y aurait lieu de le reprendre plus largement et expressément dans les dispositions mêmes de la future loi.

en effet, *a priori*, incompatible avec le caractère généralisé et obligatoire de la mise en place d'outils de détection/ logiciels de filtrage.

A l'imprécision des modalités et des difficultés de **consultation des listes de sanctions** relevées dans l'Avis Initial, s'ajoute le fait que ni l'omission, ni l'obligation positive de consultation desdites listes ne sont spécialement indiquées dans l'actuelle Loi du 27 octobre 2010. Il en résulte qu'en application du principe de légalité des délits et des peines, il ne serait pas possible de sanctionner un professionnel en raison du seul fait qu'il n'aurait pas organisé la consultation des listes. Ainsi, à l'égard des personnes y assujetties, la Loi du 27 octobre 2010 définit essentiellement des obligations de ne pas faire, telles que des interdictions (points a) et c) de l'article 1, paragraphe 2) mais ne prévoit pas spécifiquement une obligation de faire en ce qui concerne la consultation des listes des sanctions.

Par ailleurs, en raison des divers organismes de contrôle et d'auto-régulation, la Chambre de Commerce craint des applications divergentes des textes en raison de ce même manque de précision. Comme le suggère l'avis de l'IRE du 7 juillet 2020 sur le Projet, la répartition des compétences devrait être clairement définie et l'**uniformité de l'application de la loi** qui sera issue du Projet harmonisé au sein d'un comité que la Chambre de Commerce recommande d'instaurer. De même, il conviendrait de clarifier la question de savoir si les professionnels agissant en dehors de leur cadre professionnel restent surveillés par leurs autorités de surveillance respectives.

Toujours dans un souci de protection de ses ressortissants, la Chambre de Commerce souhaiterait que le Projet prévoie une **période transitoire** pour la mise en place des procédures internes de gestion des risques, les PME ne disposant, la plupart du temps, pas de service de « compliance » interne. Cette période de transition ne devrait toutefois pas dépasser un délai raisonnable, par exemple six mois, compte tenu de la nécessité d'atteindre les objectifs internationaux au plus vite.

Commentaire des amendements

Concernant l'amendement 1^{er} relatif à l'article 2 du Projet

Cet amendement vise à introduire quatre nouvelles définitions (et non trois comme indiqué dans l'amendement), à savoir, celles d'« autorité de contrôle », d'« organismes d'autorégulation », d'« établissement de crédit » et d'« établissement financier ».

Sur ces définitions spécifiques, la Chambre de Commerce n'a pas de commentaire particulier, sinon d'un point de vue purement formel, d'observer qu'il y a lieu d'introduire à l'endroit du point 10), lettre b., l'abréviation « AED » afin de ne pas faire référence à cet acronyme sous le paragraphe 4 du nouvel article 7 sans l'avoir défini précédemment, et de préconiser une utilisation uniforme au travers de tout le Projet.

Pour le surplus, elle regrette que des définitions aussi importantes que celles de « fonds » ou « groupe » n'aient pas été clarifiées à l'occasion des amendements. Elle se permet de renvoyer pour le surplus à son Avis Initial.

Concernant l'amendement 2 relatif à l'article 3 du Projet

Cet amendement clarifie le sort des succursales étrangères de personnes morales luxembourgeoises et des succursales luxembourgeoises de personnes morales étrangères.

En revanche, aucune précision n'est apportée sur le paragraphe 1^{er} de l'article 3 du Projet au sujet du concept d'opération sur ou à partir du territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Concernant l'amendement 3 relatif à l'article 6 du Projet

Suite à cet amendement, les personnes tenues d'exécuter les mesures restrictives ne doivent plus seulement informer le Ministre des Finances de l'exécution de la mesure restrictive, mais également des tentatives d'opérations.

La Chambre de Commerce, qui s'était déjà interrogée quant à l'obligation d'informer le Ministère, elle s'interroge d'autant plus en ce qui concerne les tentatives d'opération.

Concernant l'amendement 4 relatif à l'article 7 du Projet

Hormis le durcissement de la répression des infractions au travers d'une palette de mesures de contrôle qu'elle regrette, la Chambre de Commerce note qu'au paragraphe 4, l'accord du verbe « respecter » devrait être amendé. Pour le surplus, elle se réfère à la remarque formulée sous l'amendement 1^{er} au sujet de l'AED.

Concernant l'amendement 5 relatif à l'article 8 nouveau du Projet

L'article 8 nouveau du Projet comporte une énumération des sanctions administratives. A l'endroit du paragraphe 2, lettre f., la Chambre de Commerce demande qu'il soit précisé si le montant maximal de 1.000.000 d'euros est applicable par violation, comme la première partie de la phrase pourrait le laisser supposer.

Concernant l'amendement 6 relatif à l'article 9 nouveau du Projet

Afin d'évaluer la sévérité de la sanction à attribuer, un certain nombre de critères doivent être appréciés, notamment l'existence de violations antérieures commises par la personne physique ou morale tenue pour responsable. La Chambre de Commerce demande à ce que soit précisé si seront prises en considération les violations antérieures uniquement locales ou bien également commises dans d'autres pays au regard du caractère extraterritorial des programmes de sanctions.

Concernant l'amendement 11 relatif à l'article 14 nouveau du Projet

La Chambre de Commerce note un défaut d'accord de l'adjectif « soumis » à deux reprises dans le paragraphe 1^{er} de l'article 14 nouveau du Projet.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver les amendements gouvernementaux au Projet que sous réserve de la prise en compte de ses considérations.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7395/07

N° 7395⁷**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives en matière financière et abrogeant la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(17.11.2020)

Par dépêche du 16 janvier 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une fiche financière.

Par courrier du 15 janvier 2020, le Conseil d'État a informé le Premier ministre que le Conseil d'État « a mis en suspens l'analyse du projet de loi sous rubrique, suite à une demande en ce sens du ministère des Finances », du mois de janvier 2019 annonçant l'adoption d'amendements gouvernementaux, information réitérée en septembre 2019. Dans le courrier du 15 janvier 2020, le Conseil d'État a demandé au Premier ministre de bien vouloir confirmer si le Conseil d'État sera saisi de tels amendements.

Par dépêche du 14 juillet 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique, élaborés par le ministre des Finances.

Les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre de commerce et de l'Institut des réviseurs d'entreprises ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 3 avril 2019, 24 mai 2019 et 15 juillet 2020.

Les avis complémentaires de la Chambre des salariés et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 16 juillet et 3 août 2020.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous examen vise à adapter le dispositif législatif luxembourgeois relatif à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière, dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme, en vue de tenir compte des obligations internationales assumées par le Luxembourg en sa qualité d'État membre de l'Organisation des Nations Unies et de l'Union européenne.

La loi en projet reprend l'essentiel des dispositions de la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités ou groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme, loi qui se trouvera abrogée. Le dispositif de la loi actuelle est complété sur une série de points pour tenir compte de l'évolution des mesures adoptées au niveau international et européen.

Les amendements gouvernementaux du 14 juillet 2020 intègrent dans la loi en projet une série de dispositions de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, relatives aux pouvoirs de surveillance des professionnels, des autorités de contrôle et des organismes d'autorégulation.

L'examen du Conseil d'État portera sur le texte coordonné du projet de loi, tel qu'amendé.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} reprend le dispositif de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 27 octobre 2010 et n'appelle pas d'observation.

Article 2

L'article sous examen reproduit les définitions des termes « fonds », « gel de fonds », « ressources économiques », « gel de ressources économiques » et « services financiers », figurant à l'article 2 de la loi précitée du 27 octobre 2010, et ajoute les définitions des termes « intérêts vitaux », « sécurité extérieure » et « sécurité nationale ». Ces définitions sont reprises de la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations.

Le Conseil d'État considère que l'ajout d'une définition des mesures restrictives en matière financière soulève des problèmes en ce qui concerne l'articulation de l'ensemble des définitions. En effet, la définition sub 6) des mesures restrictives vise, sous la lettre b), le gel des fonds et le gel de ressources économiques, mesures qui font l'objet de définitions particulières sub 2) à 4). Il serait plus cohérent de retenir une définition exhaustive des mesures restrictives (actuel point 6)), en y intégrant celles du gel des fonds (actuel point 2)) et du gel de ressources économiques (actuel point 4)).

Les amendements ajoutent, sous les points 10) à 13), les définitions des « autorités de contrôle », « organismes d'autorégulation », « établissement de crédit » et « établissement financier ». L'ajout de ces définitions est à voir en relation avec les amendements 4 à 13, insérant dans le dispositif du projet de loi une série d'articles relatifs aux pouvoirs de surveillance et d'enquête des autorités de contrôle et des organismes d'autorégulation, repris de la loi précitée du 12 novembre 2004. Le Conseil d'État reviendra sur cette question dans le cadre de l'examen des articles ajoutés par les amendements.

Article 3

L'article sous examen définit le champ d'application personnel des mesures restrictives et reprend, en substance, le dispositif de l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la loi précitée du 27 octobre 2010.

Si le Conseil d'État peut suivre les auteurs dans leur démarche de distinguer entre les personnes physiques et les personnes morales, il s'interroge toutefois sur la portée propre des opérateurs visés au point 4) de l'article sous examen. Dès lors que le champ d'application des mesures restrictives, fixé par les points 1) et 2), englobe déjà toutes les personnes physiques et morales qui « opèrent sur ou à partir du territoire du Grand-Duché », la définition sub 4) n'a pas de plus-value. Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'État considère que la référence, au point 3), aux succursales, ne s'impose pas, étant donné que le point 2) vise, de façon générale, les personnes morales qui opèrent à partir du Grand-Duché de Luxembourg.

Article 4

L'article sous examen reprend le régime de l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 27 octobre 2010 pour renvoyer à des règlements grand ducaux en vue de désigner les opérateurs obligés d'appliquer les mesures restrictives et la nature de celles-ci.

Le Conseil d'État note qu'il s'agit, dans une analyse juridique stricte, de mesures à portée individuelle ou d'un ensemble de mesures à portée individuelle, qui sont adoptées sous la forme d'un acte de nature réglementaire. Touchant à la liberté de commerce au sens de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, ces règlements doivent respecter le cadre de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Le Conseil d'État considère que ce cadre est déterminé à suffisance à l'article 3, en relation avec l'article 2, qui définit les mesures restrictives. En ce qui concerne la détermination des États, personnes

physiques et morales, entités ou groupes, objet des mesures, le règlement grand ducal ne fera que reprendre les listes figurant dans les actes de l'Union européenne ou dans les résolutions du Conseil de sécurité des nations unies. La loi précitée du 27 juin 2018, à l'article 20, un dispositif similaire.

Le mécanisme de publication sur un site du ministère est repris de l'article 4, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 27 octobre 2010. Le Conseil d'État renvoie à son avis du 15 juillet 2016 relatif au projet de loi n° 6708 relative au contrôle des exportations, dans lequel il a relevé que « le ministre pourra effectuer cette publication, qui n'a qu'une portée informative, même sans que celle-ci soit prévue dans un texte législatif ».

Le paragraphe 2 introduit un régime de désignation par référence à des listes annexées à des actes de l'Union européenne ou de l'Organisation des nations unies. Le mécanisme prévu est repris de l'article 20, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 27 juin 2018. Étant donné que les résolutions du Conseil de sécurité des nations unies ne font pas l'objet d'une publication ayant un effet juridique sur le territoire luxembourgeois, le Conseil d'État considère qu'il serait indiqué de procéder à une publication des listes des États, personnes et entités visés par ces résolutions au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ou de les faire figurer expressément dans le règlement grand-ducal.

Article 5

L'article sous examen permet, aux paragraphes 1^{er} et 2, l'adoption, à titre préventif, de règlements grand-ducaux imposant des mesures restrictives en attendant que le ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions saisisse l'Organisation des nations unies ou l'Union européenne. Ce dispositif est inspiré de l'article 21 de la loi précitée du 27 juin 2018. Le Conseil d'État considère que le dispositif sous examen réserve une latitude trop grande au ministre, dans la mesure où sa décision est fondée sur une saisine ultérieure de l'Organisation des nations unies ou de l'Union européenne qu'il lui appartient d'opérer. L'article 21 de la loi précitée du 27 juin 2018, à laquelle le commentateur se réfère, exige que les institutions supranationales concernées soient déjà engagées dans un processus décisionnel. Si des mesures nationales de type prophylactique se comprennent dans le cadre d'un tel processus décisionnel international, il en va différemment si elles se fondent uniquement sur une « saisine » des instances supranationales qu'envisage le ministre. Aussi le Conseil d'État exige-t-il, sous peine d'opposition formelle pour contrariété avec les dispositions constitutionnelles combinées de l'article 11, paragraphe 6, et de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, de reprendre le dispositif exact figurant à l'article 21 de la loi précitée du 27 juin 2018.

Le paragraphe 3, relatif à la publication par le biais d'un site internet du ministère, est encore le corollaire du dispositif prévu à l'article 4, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, et n'appelle pas d'observation particulière.

Article 6

L'article 6, paragraphe 1^{er}, dans la version initiale du projet de loi, reprend, en substance, le dispositif de l'article 4, paragraphe 2, de la loi précitée du 27 octobre 2010.

Le Conseil d'État ne saisit pas la portée des ajouts effectués par les amendements gouvernementaux.

Le dispositif sous examen, dans sa teneur amendée, oblige les opérateurs à informer le ministre des Finances de l'exécution des mesures restrictives. Il est évident que cette information vise chaque mesure restrictive prise par rapport à des opérations individuelles envisagées. Étant donné que l'opération n'a pas pu se faire, ayant fait l'objet de mesures restrictives, il s'agit, à chaque fois, d'une tentative. Quelle est la plus-value d'une référence expresse aux tentatives d'opérations à la fin du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} ?

Le dispositif du paragraphe 1^{er}, alinéa 2 nouveau, investit le ministre des Finances du pouvoir de « traiter de toute question relative à l'exécution des mesures restrictives prévues par la présente loi, y compris toute autorisation dérogatoire ». S'agissant d'une matière réservée à la loi, les pouvoirs du ministre doivent être déterminés par la loi et ne sauraient faire l'objet d'un dispositif d'ordre général lui donnant compétence de traiter de toute question. Le ministre ne saurait pas non plus être habilité à adopter des autorisations dérogatoires à un dispositif réglementaire ayant imposé des mesures restrictives en exécution de décisions adoptées par l'Union européenne ou par l'Organisation des nations unies. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, la suppression du nouvel alinéa 2.

Le paragraphe 2 investit les autorités de contrôle et organismes d'autorégulation de la surveillance des personnes relevant de leur compétence aux fins d'application de la loi en projet sous avis. Ce

dispositif est repris de l'article 4, paragraphe 3, de la loi précitée du 27 octobre 2010. Le Conseil d'État s'interroge sur la portée de la modification de la seconde phrase, qui investit les autorités de contrôle et organismes d'autorégulation de la mission d'effectuer un suivi effectif. Il considère que la formulation actuelle de la loi précitée du 27 octobre 2010, qui se borne à renvoyer au dispositif légal et réglementaire déterminant les pouvoirs de ces autorités et organismes, est suffisante. Il est vrai qu'un dispositif similaire se trouve à l'article 8 1 de la loi précitée du 12 novembre 2004.

Le paragraphe 3 ajoute une référence expresse à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et aux missions et pouvoirs qui sont les siennes en vertu de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. À l'instar de la Chambre des salariés, le Conseil d'État s'interroge sur l'absence de référence à l'Administration des contributions directes.

Articles 7 à 17

Les articles 7 à 17 ont été introduits dans le projet de loi par les amendements gouvernementaux. Il s'agit d'une reprise des dispositions des articles 8-2 à 8-13, à l'exception des articles 8-3, 8-6 et 8-8, de la loi précitée du 12 novembre 2004.

Le Conseil d'État relève que l'article 6, paragraphe 4, vise expressément les mesures et pouvoirs des autorités de contrôle prévus aux articles 7 à 12. Il considère que, dans un souci d'allègement du dispositif sous revue et d'une garantie de cohérence entre la loi en projet et la loi précitée du 12 novembre 2004, susceptible de modifications, il serait plus indiqué de se limiter, à l'article 6, paragraphe 4, à une référence expresse, en ce qui concerne les pouvoirs des autorités de contrôle et des organismes d'autorégulation, aux dispositions pertinentes de la loi précitée du 12 novembre 2004. Reproduire ce dispositif non seulement alourdit la loi en projet, mais requiert une adaptation systématique de la loi en projet si la loi précitée du 12 novembre 2004 se trouve modifiée.

Si le Conseil d'État est suivi dans cette suggestion, le dispositif de l'article 6 serait à compléter par un renvoi à la loi précitée du 12 novembre 2004 et les articles 7 à 17 pourraient être omis.

Article 18

L'article sous examen reprend le dispositif de l'article 4, paragraphe 4, de la loi précitée du 27 octobre 2010, sauf à étendre aux divers comités des sanctions des Nations unies l'obligation qu'assume actuellement le ministre des Finances de communiquer des informations à l'Union européenne.

Le Conseil d'État rappelle qu'il s'oppose formellement au recours à une décision conjointe de deux ministres, au regard de l'article 76 de la Constitution, d'après lequel « il appartient au Grand-Duc de régler l'organisation de son Gouvernement ». La question est réglée par l'article 9 de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal. Le Conseil d'État renvoie à sa position constante exprimée dans ses avis antérieurs¹. Il doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous examen, pour contrariété avec l'article 76 de la Constitution.

Il est vrai qu'en matière d'aides d'État, le Conseil d'État « s'est [...] accommodé [du] régime particulier [de compétence conjointe] au regard de la continuité des dispositifs légaux en matière d'aides et de la cohérence du système ».²

Le Conseil d'État ajoute que l'article sous examen n'est pas indispensable à l'application du dispositif de la loi en projet et que l'omission de ce dispositif n'empêche pas le Gouvernement d'effectuer les communications internationales qui s'imposent.

1 Avis n° 51.868 du Conseil d'État du 14 juillet 2017 sur le projet de loi portant réforme de la Police grand-ducale (doc. parl. n° 7045⁸) ; avis n° 52.205 du Conseil d'État du 28 novembre 2017 sur le projet de loi ayant pour objet l'organisation de l'Université de Luxembourg (doc. parl. n° 7132⁵) ; avis n° 52.332 du Conseil d'État du 15 décembre 2017 sur le projet de loi ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution du dixième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique (doc. parl. n° 7169¹).

2 Avis n° 52.240 du Conseil d'État du 24 avril 2018 sur le projet de loi relatif à un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises et portant abrogation [...] (doc. parl. 7140³) ; avis n° 60.260 du Conseil d'État du 8 juillet 2020 sur le projet de loi visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises et portant modification de [...] (doc. parl. 7609⁶) ; avis n° 52.878 du Conseil d'État du 21 décembre 2018 sur le projet de loi ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aides de minimis (doc. parl. 7315³) ; avis n° 52.486 du Conseil d'État du 8 mai 2018 sur le projet de loi instaurant un régime d'aide dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012 (doc. parl. n° 7207²).

Articles 19 et 20

Les articles 19 et 20 reprennent, en substance, le dispositif des articles 5 et 6 de la loi précitée du 27 octobre 2010 et n'appellent pas d'autre observation.

Articles 21

L'article sous examen prévoit des sanctions pénales pour les infractions à la loi en projet sous avis. Ce dispositif est repris de la loi précitée du 27 octobre 2010. Le Conseil d'État renvoie à l'évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative à l'exigence de précision des infractions pénales au sens de l'article 14 de la Constitution³. Dans le respect de cette jurisprudence, le Conseil d'État a émis des oppositions formelles à l'égard de projets de loi ne précisant pas, avec la suffisance requise, les obligations légales dont le non-respect est pénalement sanctionné⁴. Il relève encore que, dans le futur cadre légal, c'est le non respect des mesures restrictives fixées dans les règlements grand-ducaux qui devra être sanctionné.

Sous peine d'opposition formelle, pour non-conformité avec l'article 14 de la Constitution, le Conseil d'État exige d'écrire :

« Sans préjudice [...], le non-respect des mesures restrictives adoptées en vertu de la présente loi est puni [...]. »

Le Conseil d'État attire encore l'attention des auteurs du projet de loi sur le problème d'une combinaison des sanctions pénales prévues par le texte sous examen avec des sanctions administratives ou disciplinaires qui peuvent être prononcées par les autorités de contrôle et organismes d'autorégulation visés à l'article 6 de la loi en projet sous examen. Il renvoie à son avis du 15 décembre 2017 sur le projet de loi n° 7128⁵, dans lequel il a examiné la portée de l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne au regard de dispositifs légaux prévoyant des sanctions pénales et des sanctions administratives.

Article 22

Sans observation.

Article 23

Le dispositif sous examen constitue une mesure transitoire maintenant en vigueur les mesures restrictives adoptées au titre de la loi précitée du 27 octobre 2010 qui se trouvera abrogée.

Le paragraphe 1^{er} prévoit que les désignations des personnes, entités ou groupes visées par les mesures restrictives prises au titre de la loi précitée du 27 octobre 2010 demeurent valables. Le paragraphe 2 maintient en vigueur les règlements adoptés sur la base de la loi précitée du 27 octobre 2010.

Le Conseil d'État a de sérieuses réserves sur ce dispositif.

3 Arrêt n° 138 de la Cour constitutionnelle du 6 juin 2018.

4 Avis n° 52.884 du Conseil d'État du 24 mars 2020 sur le projet de loi portant modification : – de la loi du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois, [...] (doc. parl. n° 7329³) ; avis n° 53.012 du Conseil d'État du 12 mars 2019 sur le projet de loi portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs et portant abrogation de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public (doc. parl. n° 7346⁵).

5 Avis n° 52.236 du Conseil d'État sur le projet de loi n° 7128 portant 1. transposition des dispositions 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 ayant trait aux obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et aux pouvoirs des autorités de contrôle ; 2. mise en œuvre du règlement (UE) 2015/847 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et abrogeant le règlement (CE) n° 1781/2006 ; 3. modification de : a) la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ; b) la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ; c) la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; d) la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ; e) la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable ; f) la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ; g) la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ; h) la loi du 21 décembre 2012 relative à l'activité de Family Office ; i) la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ; j) la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit (doc. parl. n° 7128⁶).

Il ne voit pas la portée propre du paragraphe 1^{er}, étant donné que la désignation des personnes visées a été opérée par un règlement grand-ducal ou par renvoi, dans ce règlement grand-ducal, à des listes internationales.

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État rappelle que le législateur ne peut pas prévoir que les règlements pris sur la base de la loi qu'il entend abroger restent en vigueur. Ce procédé risque en effet d'être perçu comme une ratification des règlements visés par le pouvoir législatif et, partant, comme leur conférant le caractère de véritables lois.⁶ Dans cette hypothèse, ces règlements échapperaient au contrôle du juge ordinaire quant à leur constitutionnalité et leur légalité au regard de l'article 95 de la Constitution.⁷ En outre, il n'appartient pas au pouvoir législatif d'intervenir dans l'exercice du pouvoir exécutif en maintenant formellement en vigueur des règlements qui risquent de perdre leur base légale. Si ce problème se pose, il convient de sauvegarder, fût-ce à titre transitoire, le dispositif légal servant de base aux règlements grand-ducaux en cause. Le Conseil d'État doit dès lors émettre une opposition formelle par rapport au dispositif prévu.

Une disposition expresse maintenant en vigueur les règlements existants n'est d'ailleurs pas nécessaire, étant donné que la loi en projet reconduit, avec des adaptations, le régime existant et continue à fournir une base légale aux règlements antérieurs. L'expiration des mesures de sanction relève d'une décision des institutions européennes ou internationales qu'il appartient au Luxembourg de respecter.

L'article 23 est dès lors à omettre.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°,...), elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c),...). Les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence. Par ailleurs, chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule. En outre, le terme « et » est à omettre après le point-virgule pour être superfétatoire.

Lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision (a), b), c),...), il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre à laquelle il est fait référence, et non le terme « point ».

Lorsqu'on se réfère au premier article, paragraphe ou alinéa, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de systématiquement renvoyer au « paragraphe 1^{er} » et non pas au « paragraphe (1) » ou encore au « premier paragraphe ».

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, à titre d'exemple,

En ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable. Par ailleurs, le terme « d' » avant le terme « euros » est à omettre. Partant, il faut écrire à titre d'exemple « 250 à 250 000 euros » et « 5 000 000 €=euros ».

Les institutions, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif. Partant, il y a lieu d'écrire « Nations unies », « Conseil de sécurité des nations unies », « Organisation des nations unies », « Comité des sanctions des nations unies », « Commission de surveillance du secteur financier », « Commissariat aux assurances », « Institut des réviseurs d'entreprises », « Chambre des notaires », « Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA », « Cellule de renseignement financier », « Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg » et « Tribunal administratif ».

⁶ Avis du Conseil d'État du 16 février 1960 sur le projet de loi portant habilitation pour le Gouvernement de réglementer certaines matières (doc. parl. n° 727², p. 13).

⁷ Cour sup. de justice (appel correctionnel), arrêts du 6 mars 1948, Pas. lux. 14, p. 362 et du 26 octobre 1955, Pas. lux. 16, p. 397 ; avis du Conseil d'État n° 49.604 du 13 juillet 2012 sur le projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire et 1) modification [...] (doc. parl. n° 6382⁵, p. 21).

Pour des raisons de transparence, il est recommandé de faire abstraction dans les textes normatifs de sigles ou d'acronymes. Partant, il convient d'écrire systématiquement « Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA » au lieu de « AED », ainsi que « Cellule de renseignement financier » au lieu de « CRF ».

Les numéros d'articles sont à faire suivre d'un point. Cette observation vaut pour les articles 7 à 15.

Intitulé

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. Les termes « et abrogeant la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme » sont dès lors à supprimer.

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Article 1^{er}

Au point 1°, il convient de rédiger le terme « chapitre » avec une lettre initiale minuscule. Cette observation vaut également pour l'article 2, point 11), lettre e.

Au point 2°, il convient d'écrire « Traité sur l'Union européenne », « Traité instituant la Communauté européenne » et « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

Article 2

Aux points 1) et 4), pour ce qui est du terme « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Au point 1), il n'y a pas lieu d'employer des termes anglais.

Au point 10), lettres a et b, il y a lieu d'insérer, à chaque fois, le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Les termes « telle qu'elle a été modifiée » sont à omettre.

Au point 11), les guillemets fermants après le terme « autorégulation » sont à faire suivre d'un deux-points.

Au point 11), lettre a, il y a lieu d'écrire « partie I^e » et d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Au point 12), il convient d'écrire « tout établissement de crédit ».

Toujours au point 12), il convient de remplacer les termes « dudit règlement » par les termes « du règlement (UE) n° 575/2013 précité ».

Au point 13), pour chaque élément de l'énumération, il y a lieu de passer à la ligne. En outre, il convient d'écrire « dans un État membre de l'Union européenne ».

Article 3

Au point 1), il convient d'écrire « sur le ou à partir du territoire du Grand-Duché de Luxembourg ».

Au point 4), il y a lieu d'écrire « sur le ou à partir du territoire du Grand Duché de Luxembourg ».

Article 4

À l'alinéa 2, il faut écrire « [...] laquelle des mesures visées à l'article 2, point 6°, s'applique. »

Article 6

Au paragraphe 3, le chiffre « 5 » est à faire suivre d'un exposant « ° » et d'une virgule.

Au paragraphe 5, il y a lieu d'écrire « de sanctions », ceci à l'instar du paragraphe 4.

Article 7

Les guillemets ouvrants avant l'article sous examen sont à supprimer.

Au paragraphe 1^{er}, lettre f), le terme « président » est à écrire avec une lettre initiale minuscule, étant donné qu'est visée la fonction. Il en va de même pour le terme « procureur » sous i). Ces observations valent également pour l'article 13, paragraphe 1^{er}, lettres f) et i).

Au paragraphe 1^{er}, lettre g), il convient d'écrire le chiffre « 5 » en toutes lettres.

Au paragraphe 3, il y a lieu de recourir à une énumération par numéros suivis d'un exposant « ° » et d'introduire le troisième élément de l'énumération par le chiffre 3. Les guillemets fermants sont à supprimer.

Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État suggère d'insérer le terme « celui » avant les termes « de s'entourer ».

Toujours au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, il y a lieu de conjuguer le verbe « respecter » au présent de l'indicatif singulier.

Au paragraphe 5, le verbe « transmettre » est à conjuguer au présent de l'indicatif. Par ailleurs, le verbe « soumettre » est à accorder au genre féminin pluriel. Cette dernière observation vaut également pour l'article 14, paragraphe 1^{er}, phrase liminaire.

Article 8

Au paragraphe 2, lettre e), il convient d'écrire le chiffre « 5 » en toutes lettres.

Au paragraphe 3, il convient d'écrire le terme « ministre » avec une lettre initiale minuscule, étant donné qu'est visée la fonction.

Au paragraphe 5, lettre a), il faut veiller à reproduire l'intitulé de l'acte cité tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur.

Au paragraphe 6, les guillemets fermants en fin de paragraphe sont à supprimer.

Article 9

Au paragraphe 1^{er}, lettre f), il convient d'écrire « et, le cas échéant, avec la Cellule de renseignement financier ; ».

À la fin de l'article sous examen, les guillemets fermants sont à supprimer.

Article 10

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». Cette observation vaut également pour l'article 13, paragraphe 3.

Dans un souci d'harmonisation, pour l'introduction d'un recours en réformation, il est indiqué d'employer l'une des formules suivantes :

« Les décisions des autorités de contrôle prises dans le cadre des articles 7 et 8 sont susceptibles d'un recours en réformation devant le Tribunal administratif » ou « Contre les décisions des autorités de contrôle prises dans le cadre des articles 7 et 8, un recours en réformation est ouvert devant le Tribunal administratif ».

Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 13, paragraphe 3.

Article 11

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, première phrase, il convient de se référer « à l'alinéa 1^{er} ».

Au paragraphe 2, le nombre « 12 » est à rédiger en toutes lettres, pour écrire « douze mois ».

Article 12

Au paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, il y a lieu d'insérer une virgule respectivement avant le terme « pour » et avant les termes « les moyens suivants ».

Article 14

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire « de la présente loi », au lieu de « de cette loi », ceci à deux reprises.

Article 20

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu de supprimer le terme « ou » avant les termes « un employé ».

Article 23

Il y a lieu d'écrire « loi précitée du 27 octobre 2010 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 17 novembre 2020.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Agy DURDU

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7395/08

N° 7395⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives
en matière financière**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements adoptés par la Commission des Finances et du Budget</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (27.11.2020).....	1
2) Texte coordonné.....	4

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(27.11.2020)

Madame le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir 5 amendements au projet de loi mentionné sous rubrique que la Commission des Finances et du Budget a adoptés lors de sa réunion du 27 novembre 2020.

Je joins en annexe, à toutes fins utiles, un texte coordonné du projet de loi, qui reprend les amendements parlementaires proposés.

Amendement 1 concernant l'article 2:

Les définitions particulières des points 2 et 4 de l'article 2 sont intégrées dans le point 6 (qui devient le point 4 suite à la suppression des points 2 et 4). Le nouveau point 4 est libellé comme suit :

« 4) « mesures restrictives en matière financière » :

- 1° L'interdiction ou la restriction d'activités financières de toute nature ;
- 2° L'interdiction ou la restriction de fournir des services financiers, une assistance technique de formation ou de conseil en relation avec un Etat, une personne physique ou morale, entité ou un groupe visés par la présente loi ; ou
- 3° Le gel de fonds, d'avoirs ou d'autres ressources économiques détenues ou contrôlées, directement, indirectement ou conjointement, avec ou par une personne, entité ou groupe visé par la présente loi ou par une personne agissant en leur nom ou sur leurs instructions.

Par « gel de fonds », il y a lieu d'entendre, aux termes de la présente loi, toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert, modification, utilisation, manipulation de fonds ou accès à des fonds qui aurait pour conséquence un changement de leur volume, de leur montant, de leur localisation, de leur propriété, de leur possession, de leur nature, de leur destination ou toute autre modification qui pourrait en permettre l'utilisation, y compris la gestion de portefeuille.

Par « gel de ressources économiques », il y a lieu d'entendre, aux termes de la présente loi, toute action visant à empêcher l'utilisation de ressources économiques aux fins d'obtenir des fonds, des biens ou des services de quelque nature que ce soit, y compris leur vente, leur location ou leur hypothèque. ».

L'article ne comporte plus que 11 points (au lieu de 13). Les points sont renumérotés.

Motivation de l'amendement :

La Commission des Finances et du Budget reprend la proposition du Conseil d'Etat qui constate que la définition sub 6) des mesures restrictives vise, sous la lettre b), le gel des fonds et le gel de ressources économiques, mesures qui font l'objet de définitions particulières sub 2) à 4) et qui considère qu'il serait plus cohérent de retenir une définition exhaustive des mesures restrictives (actuel point 6)), en y intégrant celles du gel des fonds (actuel point 2)) et du gel de ressources économiques (actuel point 4)).

Amendement 2 concernant l'article 5, paragraphe 1^{er} :

Le paragraphe 1^{er} de l'article 5 est modifié comme suit :

« Un règlement grand-ducal peut imposer une mesure restrictive à l'encontre d'États, personnes **physiques et morales**, entités et groupes pour assurer la défense de la sécurité nationale ~~ou~~ **et** extérieure ou des intérêts vitaux du pays et en attendant ~~la saisine~~ **la prise formelle de décisions au sein** de l'Organisation des nations unies ou de l'Union européenne ~~par le ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions.~~ »

Motivation de l'amendement :

Dans son avis, le Conseil d'Etat constate que l'article sous examen permet, aux paragraphes 1^{er} et 2, l'adoption, à titre préventif, de règlements grand-ducaux imposant des mesures restrictives en attendant que le ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions saisisse l'Organisation des nations unies ou l'Union européenne. Ce dispositif est inspiré de l'article 21 de la loi précitée du 27 juin 2018. Le Conseil d'Etat considère que le dispositif sous examen réserve une latitude trop grande au ministre, dans la mesure où sa décision est fondée sur une saisine ultérieure de l'Organisation des nations unies ou de l'Union européenne qu'il lui appartient d'opérer. L'article 21 de la loi précitée du 27 juin 2018, à laquelle le commentaire se réfère, exige que les institutions supranationales concernées soient déjà engagées dans un processus décisionnel. Si des mesures nationales de type prophylactique se comprennent dans le cadre d'un tel processus décisionnel international, il en va différemment si elles se fondent uniquement sur une « saisine » des instances supranationales qu'envisage le ministre. Aussi le Conseil d'Etat a-t-il exigé, sous peine d'opposition formelle pour contrariété avec les dispositions constitutionnelles combinées de l'article 11, paragraphe 6, et de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, de reprendre le dispositif exact figurant à l'article 21 de la loi précitée du 27 juin 2018.

Le nouveau paragraphe 1^{er} de l'article 5 reprend ainsi le texte de l'article 21 de la loi précitée du 27 juin 2018. Le libellé du paragraphe 2 correspond déjà à ce texte et ne doit pas être modifié.

Amendement 3 concernant l'article 6, paragraphe 1^{er} :

L'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} de l'article 6 est modifié comme suit :

« Aux fins de la mise en œuvre de la présente loi, le ministre ayant les Finances dans ses attributions est compétent pour traiter ~~des~~ toutes questions relatives à l'exécution des mesures restrictives prévues par la présente loi, y compris toute autorisation dérogatoire **financières de la part des personnes physiques et morales, entités et groupes visés, ainsi que de la part des personnes physiques et morales obligées de les appliquer. Le ministre ayant les Finances dans ses attributions est également compétent pour délivrer exceptionnellement des autorisations dérogatoires aux interdictions et mesures restrictives imposées si les résolutions et actes visés à l'article 1^{er} permettent de telles dérogations et dans les conditions y prévues.** »

Motivation de l'amendement :

La Commission des Finances et du Budget souhaite préciser les questions pour le traitement desquelles le ministre ayant les Finances dans ses attributions est compétent. Dans le texte proposé, il ne s'agit plus de « toute question », mais seulement des questions relatives à la mise en œuvre des mesures restrictives financières de la part, soit des personnes physiques et morales, entités et groupes visés, soit des personnes physiques et morales obligées de les appliquer.

Pour ce qui est de la compétence du ministre ayant les Finances dans ses attributions pour délivrer exceptionnellement des autorisations dérogatoires aux mesures restrictives imposées, il est précisé

que cette compétence existe seulement dans le cadre précis prévu par les résolutions et actes visés à l'article 1^{er} du projet de loi.

Amendement 4 concernant l'article 6, paragraphes 4 et 5 et la suppression des articles 7 à 17:

Les paragraphes 4 et 5 de l'article 6 sont remplacés par les paragraphes suivants et les articles 7 à 17 du projet de loi sont supprimés:

« (4) ~~Les autorités de contrôle peuvent appliquer toutes les mesures et exercer tous les pouvoirs, y compris de sanction, prévus aux articles 7 à 12.~~

Les autorités de contrôle ont les mêmes pouvoirs que ceux leur attribués par les articles 8-2, 8-4, 8-5, 8-6, 8-7 et 8-9 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

(5) ~~Les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation peuvent appliquer toutes les mesures et exercer tous les pouvoirs, y compris de sanction, prévus aux articles 13 à 17.~~

Les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation ont les mêmes pouvoirs que ceux leur attribués par les articles 8-2bis, 8-10, 8-11, 8-12 et 8-13 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. »

Motivation de l'amendement :

Dans son avis, le Conseil d'Etat constate que les articles 7 à 17 ont été introduits dans le projet de loi par les amendements gouvernementaux et qu'ils reprennent les dispositions des articles 8-2 à 8-13, à l'exception des articles 8-3, 8-6 et 8-8, de la loi précitée du 12 novembre 2004.

Il relève que l'article 6, paragraphe 4, vise expressément les mesures et pouvoirs des autorités de contrôle prévus aux articles 7 à 12. Il considère que, dans un souci d'allègement du dispositif sous revue et d'une garantie de cohérence entre la loi en projet et la loi précitée du 12 novembre 2004, susceptible de modifications, il serait plus indiqué de se limiter, à l'article 6, paragraphe 4, à une référence expresse, en ce qui concerne les pouvoirs des autorités de contrôle et des organismes d'autorégulation, aux dispositions pertinentes de la loi précitée du 12 novembre 2004. Reproduire ce dispositif non seulement alourdit la loi en projet, mais requiert une adaptation systématique de la loi en projet si la loi précitée du 12 novembre 2004 se trouve modifiée.

Le Conseil d'État conclut que s'il est suivi dans cette suggestion, le dispositif de l'article 6 serait à compléter par un renvoi à la loi précitée du 12 novembre 2004 et les articles 7 à 17 pourraient être omis.

La Commission des Finances et du Budget suit cette proposition du Conseil d'Etat en modifiant les paragraphes 4 et 5 de l'article 6 et en supprimant les articles 7 à 17.

Amendement 5 concernant l'article 7:

L'article 7 est modifié comme suit :

« **Art. 7 18.** Le ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions est désigné comme autorité compétente afin de communiquer, ~~en accord avec le ministre ayant les Finances dans ses attributions,~~ aux Comités des sanctions des nations unies les personnes physiques et morales, entités et groupes auxquelles les mesures restrictives en matière financière s'appliquent ainsi que toutes les informations y relatives, aux fins de leur inscription sur la liste récapitulative des Nations unies. ».

Motivation de l'amendement :

Dans son avis, le Conseil d'État rappelle qu'il s'oppose formellement au recours à une décision conjointe de deux ministres, au regard de l'article 76 de la Constitution, d'après lequel « il appartient au Grand-Duc de régler l'organisation de son Gouvernement ». Il s'oppose formellement à la disposition sous examen, pour contrariété avec l'article 76 de la Constitution.

Même si le Conseil d'État ajoute que l'article sous examen n'est pas indispensable à l'application du dispositif de la loi en projet et que l'omission de ce dispositif n'empêche pas le Gouvernement d'effectuer les communications internationales qui s'imposent, la Commission des Finances et du Budget décide de maintenir l'article tout en n'y prévoyant plus que la décision d'un seul ministre.

*

Vu l'urgence de l'entrée en vigueur du présent projet de loi, alors que l'évaluation du Luxembourg par le GAFI a déjà commencé, je vous saurais gré de bien vouloir, si possible, considérer ces amendements au cours de votre prochaine séance afin que le vote du projet de loi puisse encore avoir lieu avant la fin de l'année.

Copie de la présente est envoyée pour information à Monsieur Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'État, à Monsieur Pierre Gramegna, Ministre des Finances, avec prière de transmettre les amendements à la Chambre des salariés, à la Chambre de commerce, à l'Institut des réviseurs d'entreprises, et à Monsieur Marc Hansen, Ministre aux Relations avec le Parlement.

Je vous prie d'agréer, Madame le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Fernand ETGEN

*

TEXTE COORDONNE

PROJET DE LOI

relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière

Art. 1^{er}. La présente loi a pour objet la mise en œuvre par le Grand-Duché de Luxembourg des mesures restrictives en matière financière adoptées à l'encontre de certains États, personnes physiques et morales, entités et groupes par:

- 1° les dispositions des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des nations unies en application du chapitre VII de la Charte des nations unies ;
- 2° les actes de l'Union européenne suivants :
 - a) les positions communes adoptées avant le 1^{er} décembre 2009 en vertu des articles 12 et 15 du Traité sur l'Union européenne et pour les cas visées aux articles 60, §1^{er}, 301 et 308 du Traité instituant la Communauté européenne ;
 - b) les décisions adoptées depuis le 1^{er} décembre 2009 en vertu des articles 25 et 29 du Traité sur l'Union européenne et pour les cas visés aux articles 75, 215 et 352 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
 - c) les règlements adoptés avant le 1^{er} décembre 2009 en vertu de l'article 249 du traité instituant la Communauté européenne ou des décisions prises en application de ces règlements et pour les cas visés aux articles 60, §1^{er}, 301 et 308 du traité instituant la Communauté européenne ;
 - d) les règlements adoptés depuis le 1^{er} décembre 2009 en vertu de l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou des règlements ou décisions pris en application de ces règlements et pour les cas visés aux articles 75, 215 et 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Art. 2. Sans préjudice des définitions prévues le cas échéant par les résolutions et actes visés à l'article 1^{er}, il y a lieu d'entendre, aux termes de la présente loi, par :

- ↳ 1) « fonds » : les actifs financiers et les avantages économiques de toute nature, y compris le numéraire, les chèques, les créances en numéraire, les traites, les ordres de paiement et autres instruments de paiement, les dépôts auprès d'établissements financiers ou d'autres entités, les soldes en comptes, les créances et les titres de créance, les instruments de la dette au niveau public ou privé, les titres négociés et les actions et autres titres de participation, les certificats de titre, les obligations, les billets à ordre, les warrants, les titres non gagés, les contrats sur produits dérivés, les intérêts, les dividendes ou autres revenus d'actifs ou plus-values perçus sur des actifs, le crédit, le droit à compensation, les garanties, les garanties de bonne exécution ou autres engagements financiers, les lettres de crédit, les connaissements, les contrats de vente, ainsi que tout document attestant la détention de parts d'un fonds ou de ressources financières, et tout autre instrument de financement à l'exportation;

- 2) ~~«gel des fonds»: toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert, modification, utilisation, manipulation de fonds ou accès à des fonds qui aurait pour conséquence un changement de leur volume, de leur montant, de leur localisation, de leur propriété, de leur possession, de leur nature, de leur destination ou toute autre modification qui pourrait en permettre l'utilisation, y compris la gestion de portefeuille;~~
- 3) 2) «ressources économiques» : les avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, qui ne sont pas des fonds mais peuvent être utilisés pour des fonds, des biens ou des services ;
- 4) ~~«gel de ressources économiques»: toute action visant à empêcher l'utilisation de ressources économiques aux fins d'obtenir des fonds, des biens ou des services de quelque nature que ce soit, y compris notamment leur vente, leur location ou leur hypothèque;~~
- 5) 3) « intérêts vitaux » : la situation concurrentielle par rapport à l'étranger, et toute situation empêchant ou susceptible d'empêcher de causer un dommage à la réputation d'un secteur économique ou de la place économique du Grand-Duché de Luxembourg ;
- 6) 4) « mesures restrictives en matière financière » :
- 1° L'interdiction ou la restriction d'activités financières de toute nature ;
- 2° L'interdiction ou la restriction de fournir des services financiers, une assistance technique de formation ou de conseil en relation avec un Etat, une personne physique ou morale, entité ou un groupe visés par la présente loi ; ou
- 3° Le gel de fonds, d'avoirs ou d'autres ressources économiques détenues ou contrôlées, directement, indirectement ou conjointement, avec ou par une personne, entité ou groupe visé par la présente loi ou par une personne agissant en leur nom ou sur leurs instructions.
- Par « gel de fonds », il y a lieu d'entendre, aux termes de la présente loi, toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert, modification, utilisation, manipulation de fonds ou accès à des fonds qui aurait pour conséquence un changement de leur volume, de leur montant, de leur localisation, de leur propriété, de leur possession, de leur nature, de leur destination ou toute autre modification qui pourrait en permettre l'utilisation, y compris la gestion de portefeuille.
- Par « gel de ressources économiques », il y a lieu d'entendre, aux termes de la présente loi, toute action visant à empêcher l'utilisation de ressources économiques aux fins d'obtenir des fonds, des biens ou des services de quelque nature que ce soit, y compris leur vente, leur location ou leur hypothèque.
- 7) 5) « sécurité extérieure » : la sécurité des Etats étrangers ou des organisations internationales ou supranationales avec lesquelles le Grand-Duché de Luxembourg poursuit des objectifs communs sur base d'un traité international ;
- 8) 6) « sécurité nationale » : l'indépendance et la souveraineté de l'Etat, la sécurité et le fonctionnement des institutions, les droits fondamentaux et les libertés publiques, la sécurité des personnes et des biens, le potentiel scientifique et technique ou les intérêts économiques du Grand-Duché de Luxembourg ;
- 9) 7) « services financiers » : tout service de type financier, y compris les services d'assurance et services connexes et les services bancaires et autres services financiers.
- 10) 8) « autorités de contrôle » :
- a. la Commission de surveillance du secteur financier visée par la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier;
- b. le Commissariat aux assurances visé par la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances;
- c. l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA visée par la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA;
- 11) 9) « organismes d'autorégulation » :
- a. l'Institut des réviseurs d'entreprises visé par la partie Ire, titre II, de la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit ;

- b. l'ordre des experts-comptables visé par le titre II de la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable ;
 - c. la Chambre des notaires visée par la section VII de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;
 - d. les ordres des avocats institués par la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;
 - e. la Chambre des huissiers visée par le chapitre VIII de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice.
- 12) 10) « établissement de crédit » : tout établissement de crédit au sens de l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 1), du règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012, y compris ses succursales, au sens de l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 17), du règlement (UE) n° 575/2013 précité, que son siège social soit situé dans l'Union ou dans un pays tiers.
- 13) 11) « établissement financier » :
- a) les entreprises d'assurance directe ainsi que les entreprises de réassurance, dont le siège social est établi au Grand-Duché de Luxembourg, ayant obtenu un agrément conformément à l'article 14 de la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice ;
 - b) toute entreprise d'investissement au sens de l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 1), de la directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/UE ;
 - c) tout organisme de placement collectif qui commercialise ses parts ou ses actions ;
 - d) toute succursale au Luxembourg des établissements financiers visés aux lettres a) à c), que leur siège social se situe dans un Etat membre de l'Union européenne ou dans un pays tiers.

Art. 3. Les mesures restrictives en matière financière s'imposent :

- 1) aux personnes physiques de nationalité luxembourgeoise, qui résident ou opèrent sur le ou à partir du territoire du Grand-Duché de Luxembourg ou de l'étranger ;
- 2) aux personnes morales ayant leur siège social, un établissement stable ou leur centre des intérêts principaux sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et qui opèrent sur ou à partir du Grand-Duché de Luxembourg ou de l'étranger ;
- 3) aux succursales des personnes morales luxembourgeoises établies à l'étranger ainsi qu'aux succursales au Grand-Duché de Luxembourg des personnes morales étrangères ; et
- 4) à toutes autres personnes physiques et morales qui opèrent sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Art. 4. (1) Les mesures d'exécution nécessaires à la mise en œuvre des mesures restrictives en matière financière sont adoptées par voie de règlement grand-ducal.

Le règlement grand-ducal désigne les Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes qui font l'objet des mesures restrictives en matière financière et détermine laquelle des mesures visées à l'article 2, point 6°, s'applique.

Les Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes visés au règlement grand-ducal peuvent faire l'objet d'une publication par le biais d'un site internet du ministre ayant les Finances dans ses attributions.

(2) Par dérogation au paragraphe 1^{er}, la désignation des Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes figurant sur une liste annexée à un acte de l'Union européenne ou de l'Organisation des nations unies et la détermination des mesures restrictives en matière financière qui s'appliquent se font automatiquement par référence à cette liste.

Cette référence vaut également pour les Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes inscrits sur ces listes au titre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale de l'Union européenne.

~~Art. 5. (1) Un règlement grand-ducal peut imposer des mesures restrictives en matière financière à l'encontre d'Etats, personnes, entités et groupes pour assurer la défense de la sécurité nationale ou extérieure ou des intérêts vitaux du pays et en attendant la saisine de l'Organisation des Nations Unies ou de l'Union européenne par le ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions.~~

Un règlement grand-ducal peut imposer une mesure restrictive à l'encontre d'États, personnes physiques et morales, entités et groupes pour assurer la défense de la sécurité nationale et extérieure ou des intérêts vitaux du pays et en attendant la prise formelle de décisions au sein de l'Organisation des nations unies ou de l'Union européenne.

(2) La mesure restrictive est valable pendant une période de soixante jours maximum, et ses effets expirent de plein droit à l'issue de telle période, sauf prorogation dûment motivée pour des périodes respectives de trente jours.

(3) Les Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes visés au règlement grand-ducal mentionné au paragraphe 1 peuvent faire l'objet d'une publication par le biais d'un site internet du ministre ayant les Finances dans ces attributions.

Art. 6. (1) Les personnes physiques et morales qui sont tenues d'exécuter les mesures restrictives prévues par la présente loi informent le ministre ayant les Finances dans ses attributions de l'exécution de chaque mesure restrictive prise à l'égard d'un Etat, d'une personne physique ou morale, d'une entité ou d'un groupe désigné en conformité avec la présente loi et les textes réglementaires de mise en œuvre, y compris les tentatives d'opérations.

Aux fins de la mise en œuvre de la présente loi, le ministre ayant les Finances dans ses attributions est compétent pour traiter des toutes questions relatives à l'exécution des mesures restrictives prévues par la présente loi, y compris toute autorisation dérogatoire financières de la part des personnes physiques et morales, entités et groupes visés, ainsi que de la part des personnes physiques et morales obligées de les appliquer. Le ministre ayant les Finances dans ses attributions est également compétent pour délivrer exceptionnellement des autorisations dérogatoires aux interdictions et mesures restrictives imposées si les résolutions et actes visés à l'article 1^{er} permettent de telles dérogations et dans les conditions y prévues.

(2) Sans préjudice des dispositions du paragraphe 3, les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation sont chargés de la surveillance des personnes qui relèvent de leur compétence aux fins de la mise en œuvre de la présente loi. A cette fin, les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation assurent un suivi effectif de la mise en œuvre des mesures restrictives financières et prennent les mesures nécessaires à cet effet.

(3) L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA est chargée de la surveillance des personnes qui relèvent de sa compétence exercée en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, point 5^o, de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, aux fins de la mise en œuvre de la présente loi.

~~(4) Les autorités de contrôle peuvent appliquer toutes les mesures et exercer tous les pouvoirs, y compris de sanction, prévus aux articles 7 à 12.~~

Les autorités de contrôle ont les mêmes pouvoirs que ceux leur attribués par les articles 8-2, 8-4, 8-5, 8-6, 8-7 et 8-9 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

~~(5) Les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation peuvent appliquer toutes les mesures et exercer tous les pouvoirs, y compris de sanctions, prévus aux articles 13 à 17.~~

Les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation ont les mêmes pouvoirs que ceux leur attribués par les articles 8-2bis, 8-10, 8-11, 8-12 et 8-13 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Art. 7 18. Le ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions est désigné comme autorité compétente afin de communiquer, en accord avec le ministre ayant les Finances dans ses attributions,

aux Comités des sanctions des nations unies les personnes physiques et morales, entités et groupes auxquelles les mesures restrictives en matière financière s'appliquent ainsi que toutes les informations y relatives, aux fins de leur inscription sur la liste récapitulative des Nations unies.

Art. 8 19. L'application des mesures restrictives prévues par la présente loi, opérée de bonne foi au motif qu'une telle action est conforme aux dispositions de l'Union européenne directement applicables ou aux résolutions du Conseil de sécurité des nations unies ou à la présente loi, n'entraîne, pour la personne physique ou morale qui y procède, sa direction ou ses employés, aucune responsabilité de quelque nature que ce soit, à moins qu'il soit établi qu'elle résulte d'une négligence grave.

Art. 9 20. (1) La divulgation de bonne foi aux autorités visées à l'article 6 par une personne, un employé ou un dirigeant d'une telle personne, d'informations nécessaires à l'exécution de la présente loi ne constitue pas une violation d'une quelconque restriction à la divulgation d'informations imposée par un contrat ou par un secret professionnel et n'entraîne pour la personne, l'employé ou le dirigeant concerné aucune responsabilité.

(2) Le secret professionnel ne fait pas obstacle à l'échange d'informations nécessaires à l'exécution de la présente loi entre les autorités visées à l'article 6 et les différentes autorités compétentes nationales, étrangères et internationales.

Art. 10 21. Sans préjudice de l'application des peines plus sévères prévues le cas échéant par d'autres dispositions légales, le non-respect des mesures restrictives adoptées en vertu de la présente loi est puni d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de 12.500 euros à 5.000.000 d'euros ou d'une de ces peines seulement. Lorsque l'infraction a permis de réaliser un gain financier important, l'amende peut être portée au quadruple de la somme sur laquelle a porté l'infraction.

Art. 11 22. La loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en œuvre de résolution du Conseil de sécurité des nations unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre contre le financement du terrorisme est abrogée.

7395/09

N° 7395⁹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives
en matière financière**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(4.12.2020)

Par dépêche du 27 novembre 2020, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission des finances et du budget en date du 27 novembre 2020.

Le texte desdits amendements était accompagné d'une motivation pour chaque amendement et d'un texte coordonné du projet de loi.

Dans la dépêche du président de la Chambre des députés, le Conseil d'État était encore prié de considérer ces amendements au cours de sa prochaine séance. Au regard de l'évaluation du Luxembourg par le Groupe d'action financière (GAFI) qui est en cours, un vote du projet de loi sous rubrique avant la fin de l'année serait indiqué.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS*Amendement 1*

La nouvelle articulation des définitions figurant à l'article 2 répond à une proposition faite par le Conseil d'État dans son avis du 17 novembre 2020.

Amendement 2

Les modifications apportées à l'article 5, paragraphe 1^{er}, de la loi en projet répondent à une opposition formelle émise par le Conseil d'État dans son avis du 17 novembre 2020. L'opposition formelle peut être levée.

Amendement 3

Dans son avis du 17 novembre 2020, le Conseil d'État a émis une opposition formelle à l'encontre de l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la loi qui investit le ministre des Finances du pouvoir de « traiter de toute question relative à l'exécution des mesures restrictives prévues par la présente loi, y compris toute autorisation dérogatoire ». Le Conseil d'État a considéré que « [s]'agissant d'une matière réservée à la loi, les pouvoirs du ministre doivent être déterminés par la loi et ne sauraient faire l'objet d'un dispositif d'ordre général lui donnant compétence de traiter de toute question. Le ministre ne saurait pas non plus être habilité à adopter des autorisations dérogatoires à un dispositif réglementaire ayant imposé des mesures restrictives en exécution de décisions adoptées par l'Union européenne ou par l'Organisation des nations unies. »

Le Conseil d'État avait demandé la suppression de cet alinéa 2.

Les auteurs des amendements remplacent le renvoi à « toutes les questions relatives à l'exécution des mesures restrictives » par une référence à « des questions relatives à l'exécution des mesures restrictives financières de la part des personnes physiques et morales, entités et groupes visés, ainsi que

de la part des personnes physiques et morales obligées de les appliquer ». Le Conseil d'État continue à s'interroger sur la signification du terme « traiter » et sur la nature des réponses que le ministre sera amené à donner. Le Conseil d'État considère qu'il peut seulement s'agir d'informations de nature technique et explicative sur l'exécution des mesures européennes et internationales et que le ministre ne saurait adopter des actes administratifs, individuels ou réglementaires, de nature à affecter le respect des règles européennes et internationales.

Pour répondre aux critiques relatives à l'attribution au ministre du pouvoir d'accorder des dérogations, les auteurs de l'amendement ajoutent la précision qu'il peut les « délivrer exceptionnellement », « si les résolutions et actes visés à l'article 1^{er} permettent de telles dérogations et dans les conditions y prévues ».

Si les actes internationaux ou européens imposant des mesures restrictives prévoient une modulation ou des dérogations, il n'y a pas nécessairement lieu de rappeler ce régime dans la loi sous examen. Une simple modulation de la mise en œuvre au niveau national sera suffisante. La référence au caractère exceptionnel porte encore à confusion étant donné que les dérogations sont déterminées, non pas dans le cadre d'un pouvoir que le ministre applique exceptionnellement, mais dans le cadre des limites tracées par les instruments internationaux ou européens.

Malgré les réserves quant à la formulation du dispositif amendé, le Conseil d'État lève son opposition formelle.

Amendement 4

L'amendement sous examen répond à une proposition du Conseil d'État.

Amendement 5

L'amendement 5 répond à une opposition formelle du Conseil d'État qui peut être levée.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Amendement 4

À l'article 6, paragraphe 5, dans sa teneur amendée, il est signalé que les qualificatifs tels que « *bis* » et « *ter* » par exemple, sont à rédiger en caractères italiques.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 4 décembre 2020.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Agy DURDU

7395/10

N° 7395¹⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives
en matière financière**

* * *

**DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE
DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(4.12.2020)

La Chambre de Commerce avait déjà eu l'occasion de commenter, dans son avis n°5226¹ du 21 mai 2019 (ci-après, l'« Avis Initial »), le projet de loi n°7395 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière.

Le Projet² a fait l'objet de seize amendements gouvernementaux en date du 14 juillet 2020 qui visaient, d'une part, à doter les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation de pouvoirs accrus et à renforcer l'efficacité des sanctions et, d'autre part, à clarifier le champ d'application du Projet aux succursales luxembourgeoises à l'étranger ainsi qu'aux succursales étrangères au Luxembourg. Ces adaptations s'opéraient en essayant de préserver un parallélisme avec la Loi LBC/FT. La Chambre de Commerce les a commentées dans le cadre de son avis n°5226bis du 29 juillet 2020 (l'« Avis Bis »).

C'est par une seconde série d'amendements, parlementaires cette fois, que le Projet est modifié afin de répondre aux oppositions formelles formulées par le Conseil d'Etat dans son avis n°53.239 du 17 novembre 2020.

La Chambre de Commerce accueille favorablement les amendements, en particulier l'amendement n°2 relatif à l'article 5 qui vient modifier la durée de validité des mesures préventives unilatérales. Cet article permet de prendre un règlement grand-ducal imposant une mesure restrictive en attendant la prise formelle de décisions au sein de l'Organisation des nations unies ou de l'Union européenne lorsque ces institutions supranationales sont déjà engagées dans un processus décisionnel, et non plus avant cette phase.

Les amendements 3 à 5 viennent préciser les rôles et compétences respectifs des ministres ayant les Affaires étrangères et les Finances dans leurs attributions ainsi que ceux des organismes d'autorégulation.

Il n'en reste pas moins que la Chambre de Commerce regrette qu'aucune autre des observations qu'elle avait formulées, tant dans son Avis Initial que dans son Avis Bis, n'aient été prises en compte et y renvoie pour autant que de besoin.

Elle attire particulièrement l'attention sur l'absence d'un volet préventif dans le Projet **orienté exclusivement sur le volet répressif**. Or, il est dans l'intérêt des ressortissants d'être guidés dans la mise en œuvre de leur procédure de conformité en favorisant une **approche basée sur les risques et**

1 Les avis n°5226 et 5226bis de la Chambre de Commerce sont disponibles via les liens :

https://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/5226PMR_sanctions_economiques.pdf et

https://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/5226bisPMR_PL_Lutte_contre_le_financement_du_terrorisme_Amendements_gouvernementaux.pdf

2 Tout terme capitalisé non autrement défini dans le présent avis a la signification lui assignée dans l'Avis Initial et/ou le Projet.

le principe de proportionnalité qui en découle. Aussi, la Chambre de Commerce se permet-elle de renvoyer à ces précédents avis sur ce point en particulier.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver les amendements au projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses commentaires.

7395/11

N° 7395¹¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives
en matière financière**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET

(11.12.2020)

La Commission se compose de : M. André BAULER, Président-Rapporteur ; MM. Guy ARENDT, 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°7395 a été déposé par le Ministre des Finances le 15 janvier 2019.

L'avis de la Chambre des salariés porte la date du 28 mars 2019, celui de la Chambre de commerce celle du 21 mai 2019.

Des amendements gouvernementaux ont été déposés le 15 juillet 2020.

Le projet amendé a été présenté à la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) au cours de la réunion du 7 octobre 2020. M. André Bauler a été désigné rapporteur du projet de loi au cours de cette même réunion.

L'Institut des réviseurs d'entreprises a émis son avis le 7 juillet 2020. L'avis complémentaire de la Chambre des salariés date du 13 juillet 2020 et celui de la Chambre de commerce du 29 juillet 2020.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 17 novembre 2020.

La COFIBU a procédé à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat et à l'adoption d'amendements parlementaires au cours de la réunion du 27 novembre 2020.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat date du 4 décembre 2020.

La COFIBU a examiné cet avis complémentaire et adopté le présent projet de rapport au cours de la réunion du 11 décembre 2020.

*

2. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi a pour objet de renforcer la mise en œuvre des mesures restrictives appelées également sanctions, en matière financière au niveau national. Pour ce faire, le présent projet de loi entend intégrer dans la législation nationale les décisions prises en la matière au sein de l'ONU et de l'UE, qui imposent au Luxembourg de légiférer à cet égard notamment dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme.

La lutte contre le financement du terrorisme reste en effet un objectif important dans la mise en œuvre de mesures restrictives financières, mais n'y figure pas comme objectif unique visé par ces mesures. Il s'agit également de lutter contre le financement de la prolifération des armes de destruction

massive, la protection de la paix et de la sécurité internationales et la lutte contre les violations du droit international.

Le dispositif législatif actuellement en vigueur repose sur la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes (ci-après : « la loi du 27 octobre 2010 »). Il se limite uniquement à la lutte contre le financement du terrorisme.

Partant, le présent projet de loi entend adapter le dispositif législatif et réglementaire national afin de tenir compte de tous les objectifs susmentionnés, tout en appliquant les principes retenus dans la loi du 27 octobre 2010. De surcroît, la loi du 27 octobre 2010 sera abrogée par le présent projet de loi.

Sont également incorporées dans le présent projet de loi des dispositions s'inspirant de la loi du 27 juin 2018 relative, entre autres, à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des mesures restrictives en matière commerciale à l'encontre de certains États, régimes politiques, personnes, entités et groupes. Le présent projet de loi constitue ainsi le pendant en matière financière de la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations (ci-après : la loi du 27 juin 2018).

Les amendements gouvernementaux du 14 juillet 2020 sont venus corroborer la volonté du législateur de renforcer l'homogénéité entre les différents dispositifs législatifs en matière de criminalité financière.

Ces amendements visent, d'une part, à doter les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation de pouvoirs accrus et à renforcer l'efficacité des sanctions et, d'autre part, à clarifier le champ d'application du projet aux succursales luxembourgeoises à l'étranger ainsi qu'aux succursales étrangères au Luxembourg. Les adaptations relatives aux pouvoirs des autorités de contrôle et des organismes d'autorégulation s'opèrent en préservant un parallélisme avec la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

En conclusion, le présent projet de loi développe, étoffe et renforce le cadre légal luxembourgeois en matière de mise en œuvre de mesures restrictives. Ce renforcement vise à promouvoir et à protéger la bonne réputation du pays au sein de la communauté internationale. Cette dernière est essentielle pour toute croissance économique qui se veut durable.

*

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

*

3. LES AVIS

Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'État a émis son avis initial le 17 novembre 2020.

La Haute corporation s'exprime en faveur d'une définition exhaustive des mesures restrictives qui intègrent celles du gel des fonds et du gel des ressources économiques.

Elle estime qu'à l'article 4, paragraphe 2, du projet de loi amendé, il serait indiqué de publier les listes des États, personnes et entités visés par les résolutions du Conseil de sécurité des nations unies au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg étant donné que les résolutions mentionnées en soi n'ont pas d'effet juridique sur le territoire luxembourgeois.

Le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle pour contrariété à la Constitution, que l'article 5, paragraphe 1^{er} et 2, du projet de loi amendé soit reformulé, afin de reprendre le dispositif exact figurant à l'article 21 de la loi du 27 juin 2018, dont s'inspirent les paragraphes précités.

Quant à l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du projet de loi modifié investit le ministre des Finances du pouvoir de « *traiter de toute question relative à l'exécution des mesures restrictives prévues par la présente loi, y compris toute autorisation dérogatoire* ». Le Conseil d'État s'oppose formellement à une disposition qui fait l'objet d'un dispositif d'ordre général donnant à un ministre *la compétence de traiter de toute question*. Il propose de supprimer l'alinéa 2 nouveau de l'article 6.

A l'instar de la Chambre des salariés, la Haute corporation s'interroge au paragraphe 3 sur l'absence de référence à l'Administration des contributions directes.

Relatif à l'article 18 (initial) du projet de loi amendé, le Conseil d'État s'oppose formellement au recours à une décision conjointe de deux ministres, au regard de l'article 76 de la Constitution, d'après lequel « il appartient au Grand-Duc de régler l'organisation de son Gouvernement ». Il estime que l'article peut être omis sans incidence sur la faculté du Gouvernement d'effectuer les communications internationales qui s'imposent.

Finalement, l'article 23 initial du projet de loi amendé appelle plusieurs observations de la part du Conseil d'État. Il s'oppose formellement au paragraphe 2, qui entend garder en vigueur un règlement pris sur la base de la loi que ce projet de loi entend abroger.

Le Conseil d'État a émis son avis complémentaire le 4 décembre 2020.

Il peut lever toutes ses oppositions formelles même si des réserves sont formulées quant à l'amendement parlementaire 3 du 27 novembre 2020.

Avis de la Chambre de commerce

La Chambre de commerce a émis son avis initial le 21 mai 2019.

Elle se félicite de l'élargissement du projet de loi à des domaines au-delà de la lutte contre le financement du terrorisme. De plus, elle accueille favorablement que le projet de loi utilise la technique législative de renvoi à des listes annexées aux textes législatifs, ce qui permet d'avoir une mise à jour automatique de la législation nationale. Toutefois, elle estime que cette technique comprend également des risques qu'il s'agit de contrecarrer par l'adoption de listes sectorielles plus détaillées, voire des lignes directrices.

La Chambre de commerce approuve le projet initial sur son principe et ses innovations. Cependant, elle estime que le projet de loi initial comporte des insuffisances et incertitudes juridiques en relation notamment avec des imprécisions dans le choix et la définition de certains termes et procédures.

De plus, la Chambre de commerce regrette que le projet de loi initial ne soit pas orienté vers la prévention. Elle estime également que la mise en conformité avec le projet de loi initial de ses ressortissants représente un *énorme effort* surtout pour les PME, qui sont moins outillées en matière de « compliance ». Dans ce contexte, la Chambre de commerce aurait souhaité obtenir *des pistes* voire des « safe-harbour-rules » afin de permettre la mise en place d'une bonne politique interne de gestion des risques.

En sus, la Chambre de commerce demande d'obtenir une période transitoire pour permettre à ses ressortissants de se préparer aux dispositions du projet de loi.

Dernièrement, elle requiert des précisions quant à l'article 10 projet de loi initial notamment concernant l'application des sanctions.

Dans son avis complémentaire du 29 juillet 2020, la Chambre de commerce regrette que les amendements gouvernementaux n'aient pas donné suite aux observations de l'avis initial.

Elle réitère son observation relative à l'absence d'un volet préventif dans le projet de loi. Étant donné que les amendements ont intégré des dispositions de la loi modifiée du 12 novembre 2004, elle demande à ce que le principe de l'approche basée sur les risques et le principe de proportionnalité issus de la loi précitée soient repris dans le projet de loi.

La Chambre de commerce craint que le manque de précision n'engendre des applications divergentes des textes par les différents organismes d'autorégulation et autorités de contrôle. Dans le but de garantir l'uniformité de l'application de la loi et une répartition claire de compétences, la Chambre de commerce demande d'instaurer un comité.

Finalement, la Chambre de commerce suggère de prévoir une période transitoire, d'une durée de six mois par exemple, pour la mise en place des procédures internes de risques.

Avis de la Chambre des salariés

La Chambre des salariés (ci-après : « la CSL ») a émis son avis initial le 28 mars 2019.

D'emblée, la Chambre des salariés s'interroge quant à l'intitulé du projet de loi initial qui ne mentionne que la lutte contre le financement du terrorisme alors que l'objectif du projet de loi est d'élargir le champ d'application au-delà de la lutte mentionnée.

Quant aux mesures d'exécution nécessaire à la mise en œuvre des mesures restrictives, la CSL se demande si les désignations ne devraient pas se faire par la loi et non pas par règlement grand-ducal tel que visé dans le projet initial. Relatif à l'article 4 du projet de loi initial, la CSL se questionne sur le fait de savoir si les militants syndicalistes pourraient faire l'objet des sanctions visées dans le cadre de leurs activités légitimes.

De plus, la CSL s'interroge sur la conformité de l'article 5 du projet initial avec l'article 32 de la Constitution.

Dans son avis complémentaire du 13 juillet 2020, la CSL note que les amendements gouvernementaux investissent les organismes d'autorégulation des pouvoirs de surveillance, d'enquête et d'astreinte. La CSL estime qu'il serait préférable que ce rôle soit réservé aux *autorités de contrôle publiques*, ce qui permettrait de minimiser tout risque de conflit d'intérêt. De plus, la Chambre des salariés s'interroge sur l'absence de l'Administration des contributions directes dans la liste des autorités de contrôle.

La CSL s'interroge également sur la raison de la non-prise en compte des recommandations du Conseil proposées par la Commission européenne (COM (2020) 516 final du 10.05.2020) enjoignant explicitement au Grand-Duché « [d'] assurer une surveillance et une mise en œuvre du cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux efficaces en ce qui concerne les professionnels prestataires de services aux sociétés et aux fiducies et de services d'investissement. »

Avis de l'Institut des réviseurs d'entreprises

Dans son avis du 7 juillet 2020, l'Institut des réviseurs d'entreprises (ci-après : « l'IRE ») note que le projet de loi amendé reprend plusieurs dispositions de la loi du 12 novembre 2004 sans pour autant intégrant dans le projet de loi amendé le principe de l'approche basée sur les risques et le principe de proportionnalité.

L'IRE estime également que le projet de loi amendé ne précise pas la procédure ou la façon concrète de contrôler le respect des dispositions du projet de loi relatives aux sanctions financières internationales.

De plus, l'IRE se questionne sur les modalités de consultation des listes de sanction. Il estime que le projet de loi ne prévoit pas d'obligation spécifique de consulter les listes ou d'organiser leur consultation. L'IRE estime dès lors qu'il ne sera pas en mesure de sanctionner un réviseur d'entreprise qui n'aurait pas organisé la consultation de ces listes.

En sus, l'IRE note que le projet de loi ne prévoit pas de dispositions nécessaires à la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit, ce qui implique une insécurité juridique quant à la mise en œuvre des pouvoirs de surveillance et de sanctions de la part de l'IRE et de son conseil de discipline en matière de sanctions financières internationales.

Finalement, il estime que plusieurs termes et expressions ne sont pas définis, ce qui constitue, selon lui, une insécurité juridique.

*

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

*

4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observations générales d'ordre légistique du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat signale que pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...). Les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence. Par ailleurs, chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule. En outre, le terme « et » est à omettre après le point-virgule pour être superfétatoire.

La Commission des Finances et du Budget procède à des redressements à différents endroits du texte.

Le Conseil d'Etat rappelle que lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision (a), b), c),...), il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre à laquelle il est fait référence, et non le terme « point ».

La Commission des Finances et du Budget décide de remplacer le terme « point » par « lettre » à l'article 2, 13 initial (point 11 final).

Le Conseil d'Etat indique que lorsqu'on se réfère au premier article, paragraphe ou alinéa, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à des modifications à différents endroits du texte.

Le Conseil d'Etat rappelle que lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de systématiquement renvoyer au « paragraphe 1^{er} » et non pas au « paragraphe (1) » ou encore au « premier paragraphe ».

La Commission des Finances et du Budget procède à des redressements à différents endroits du texte.

Selon le Conseil d'Etat, les institutions, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif. Partant, il y a lieu d'écrire « Nations unies », « Conseil de sécurité des nations unies », « Organisation des nations unies », « Comité des sanctions des nations unies », « Commission de surveillance du secteur financier », « Commissariat aux assurances », « Institut des réviseurs d'entreprises », « Chambre des notaires », « Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA », « Cellule de renseignement financier », « Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg » et « Tribunal administratif ».

La Commission des Finances et du Budget adapte le texte dans ce sens.

Intitulé

Le Conseil d'Etat 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. Les termes « et abrogeant la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme » sont dès lors à supprimer.

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

La Commission des Finances et du Budget suit les propositions du Conseil d'Etat.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} précise l'objet du projet de loi sous examen, à savoir la mise en œuvre au niveau national des mesures restrictives financières, décidées au sein de l'ONU et de l'UE, qui s'imposent au Luxembourg au titre de ses obligations internationales à l'égard de ces deux organisations.

Selon le Conseil d'Etat, au point 1^o, il convient de rédiger le terme « chapitre » avec une lettre initiale minuscule. Cette observation vaut également pour l'article 2, point 11), lettre e (point 9 final).

Au point 2^o, il convient d'écrire « Traité sur l'Union européenne », « Traité instituant la Communauté européenne » et « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

La Commission des Finances et du Budget procède à ces modifications.

Article 2

Outre les définitions des termes « fonds », « gel de fonds », « ressources économiques », « gel de ressources économiques » et « services financiers », qui reprennent celles prévues par la loi du 27 octobre 2010, le présent article fournit aussi les définitions des termes « intérêts vitaux », « sécurité extérieure » et « sécurité nationale ». Pour ces dernières, le présent article retient les définitions de la loi du 27 juin 2018 relative, entre autres, à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des mesures restrictives en matière commerciale à l'encontre de certains Etats, régimes politiques, personnes, entités et groupes.

Le présent article introduit par ailleurs une définition du terme « mesures restrictives en matière financière » qui s'inspire de l'article 1^{er}, paragraphe 2 de la loi du 27 octobre 2010.

Il convient d'indiquer que ces définitions sont sans préjudice des définitions prévues, le cas échéant, par les résolutions et actes visés à l'article 1^{er}.

L'**amendement gouvernemental 1^{er}** introduit trois nouvelles définitions qui complètent les celles incluses dans le projet de loi déposé en ajoutant les définitions des termes « autorités de contrôle », « organismes d'autorégulation », « établissement de crédit » et « établissement financier ».

Pour ce qui est du terme « autorités de contrôle » et « organismes d'autorégulation », le législateur opte pour une définition s'alignant sur celle incluse dans la Loi LBC/FT. Pour ce qui est des définitions « établissement de crédit » et « établissement financier », elles se basent principalement sur celles incluses dans la Loi LBC/FT tout en tenant compte de la volonté du législateur d'imposer des amendes plus sévères à ces opérateurs qui ont des assises financières plus importantes et qui sont exposés à des risques plus élevés lors de la mise en œuvre des mesures restrictives financières.

Le Conseil d'Etat constate que l'article sous examen reproduit les définitions des termes « fonds », « gel de fonds », « ressources économiques », « gel de ressources économiques » et « services financiers », figurant à l'article 2 de la loi précitée du 27 octobre 2010, et ajoute les définitions des termes « intérêts vitaux », « sécurité extérieure » et « sécurité nationale ». Ces définitions sont reprises de la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations.

Il considère que l'ajout d'une définition des mesures restrictives en matière financière soulève des problèmes en ce qui concerne l'articulation de l'ensemble des définitions. En effet, la définition sub 6) des mesures restrictives vise, sous la lettre b), le gel des fonds et le gel de ressources économiques, mesures qui font l'objet de définitions particulières sub 2) à 4). Il serait plus cohérent de retenir une définition exhaustive des mesures restrictives (actuel point 6)), en y intégrant celles du gel des fonds (actuel point 2)) et du gel de ressources économiques (actuel point 4)).

Par le biais de l'**amendement parlementaire 1^{er}**, la Commission des Finances et du Budget décide de suivre la proposition du Conseil d'Etat en supprimant les définitions particulières sub 2) et sub 4) et en les intégrant dans la définition des mesures restrictives en matière financière (sub 6) qui devient 4). Les définitions sont renumérotées et il n'y aura ainsi plus que 11 définitions au lieu de 13.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que la nouvelle articulation des définitions figurant à l'article 2 répond à une proposition faite par lui-même dans son avis du 17 novembre 2020.

Le Conseil d'Etat constate que les amendements ajoutent, sous les points 10) à 13) (initiaux), les définitions des « autorités de contrôle », « organismes d'autorégulation », « établissement de crédit » et « établissement financier ». L'ajout de ces définitions est à voir en relation avec les amendements gouvernementaux 4 à 13, insérant dans le dispositif du projet de loi une série d'articles relatifs aux pouvoirs de surveillance et d'enquête des autorités de contrôle et des organismes d'autorégulation, repris de la loi précitée du 12 novembre 2004. Le Conseil d'Etat revient sur cette question dans le cadre de l'examen des articles ajoutés par les amendements.

D'un point de vue légistique, le Conseil d'Etat signale qu'aux points 1) et 4), pour ce qui est du terme « notamment », si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

La Commission des Finances et du Budget décide d'adapter le texte dans ce sens.

Selon le Conseil d'Etat, au point 1), il n'y a pas lieu d'employer des termes anglais.

La Commission des Finances et du Budget décide de maintenir le terme « warrants » à l'instar de la terminologie employée par l'Autorité des marchés financiers (<https://www.amf-france.org/fr/espace-epargnants/comprendre-les-produits-financiers/produits-complexes/warrants>).

Selon le Conseil d'Etat, au point 10), lettres a et b (point 8 final), il y a lieu d'insérer, à chaque fois, le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Les termes « telle qu'elle a été modifiée » sont à omettre.

La Commission des Finances et du Budget procède à ces modifications.

Selon le Conseil d'Etat, au point 11) (point 9 final), les guillemets fermants après le terme « autorégulation » sont à faire suivre d'un deux-points et à la lettre a, il y a lieu d'écrire « partie I^{er} » et d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

La Commission des Finances et du Budget procède à ces modifications.

Selon le Conseil d'Etat, au point 12) (point 10 final), il convient d'écrire « tout établissement de crédit » et de remplacer les termes « dudit règlement » par les termes « du règlement (UE) n° 575/2013 précité ».

La Commission des Finances et du Budget procède à ces modifications.

Selon le Conseil d'Etat, au point 13) (point 11 final), pour chaque élément de l'énumération, il y a lieu de passer à la ligne. En outre, il convient d'écrire « dans un État membre de l'Union européenne ».

La Commission des Finances et du Budget procède à ces modifications.

Article 3

Cet article rend la présente loi applicable aux personnes physiques et morales de nationalité luxembourgeoise peu importe où elles résident ou d'où elles opèrent ainsi qu'aux personnes qui opèrent sur ou à partir du territoire luxembourgeois sans pour autant résider ou avoir leur siège social ou un établissement stable ou leur centre d'intérêts principaux au Luxembourg.

L'amendement gouvernemental 2 modifie l'article 3 et y insère un nouveau point 3). Dans un souci de clarté et de sécurité juridique, cet ajout confirme que les succursales étrangères des personnes morales luxembourgeoises ainsi que les succursales des personnes morales étrangères établies au Luxembourg sont également tenues à appliquer les mesures restrictives financières.

Le Conseil d'Etat constate que l'article sous examen définit le champ d'application personnel des mesures restrictives et reprend, en substance, le dispositif de l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la loi précitée du 27 octobre 2010.

Si le Conseil d'Etat peut suivre les auteurs dans leur démarche de distinguer entre les personnes physiques et les personnes morales, il s'interroge toutefois sur la portée propre des opérateurs visés au point 4) de l'article sous examen. Dès lors que le champ d'application des mesures restrictives, fixé par les points 1) et 2), englobe déjà toutes les personnes physiques et morales qui « opèrent sur ou à partir du territoire du Grand-Duché », la définition sub 4) n'a pas de plus-value. Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'Etat considère que la référence, au point 3), aux succursales, ne s'impose pas, étant donné que le point 2) vise, de façon générale, les personnes morales qui opèrent à partir du Grand-Duché de Luxembourg.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que les points 1), respectivement 2) d'un côté et 4) de l'autre ne concernent pas le même cas de figure. Alors que les points 1) et 2) visent les personnes physiques et morales **de nationalité luxembourgeoise**, le point 4) concerne les personnes physiques et morales qui ne sont pas de nationalité luxembourgeoise, mais qui opèrent sur le ou à partir du territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Retirer le point 4) rendrait la loi applicable seulement aux personnes physiques et morales de nationalité luxembourgeoise et non pas à toutes les personnes qui opèrent sur le ou à partir du territoire du Grand-Duché de Luxembourg, celles de nationalité étrangère incluses. Pour ce qui est du point 3), le législateur souhaite cibler les succursales en tant que telles concernant leur obligation de se conformer au dispositif légal. Pour ces raisons, la Commission des Finances et du Budget choisit donc de maintenir les 4 points de l'article 3.

D'un point de vue légistique, le Conseil d'Etat signale qu'au point 1), il convient d'écrire « sur le ou à partir du territoire du Grand-Duché de Luxembourg » et qu'au point 4), il y a lieu d'écrire « sur le ou à partir du territoire du Grand Duché de Luxembourg ».

La Commission des Finances et du Budget procède aux modifications préconisées par le Conseil d'Etat.

Article 4

Cet article adapte le contenu de l'article 3 de la loi du 27 octobre 2010 au présent avant-projet de loi.

Le premier paragraphe prévoit que les mesures d'exécution nécessaires à la mise en œuvre des mesures restrictives en matière financière sont adoptées par voie de règlement grand-ducal. Le troisième alinéa de ce paragraphe adapte au présent avant-projet de loi le contenu de l'article 4, paragraphe (1) de la loi susmentionnée du 27 octobre 2010.

A l'instar de l'article 3 de la loi du 27 octobre 2010, le paragraphe (2) prévoit que par dérogation à ce qui est prévu au premier paragraphe, la désignation des Etats, personnes physiques et morales, entités

ou groupes figurant sur une liste annexée à un acte de l'Union européenne et la détermination des mesures restrictives en matière financière qui s'appliquent se font directement par référence à cette liste.

Il convient cependant d'ajouter qu'à la différence des dispositions de la loi du 27 octobre 2010, l'Organisation des Nations Unies est ajoutée à côté de l'Union européenne en tant qu'auteur d'actes désignant des Etats, personnes, entités ou groupes comme visés par les mesures restrictives financières.

Cet ajout s'inspire du de la loi du 27 juin 2018 (article 20, paragraphe (1), troisième alinéa). Il s'explique par le rôle primordial de l'ONU en tant qu'auteur des désignations susmentionnées ainsi que par la fréquence et le caractère contraignant desdites désignations pour les Etats membres. La référence à la liste annexée à un acte de l'ONU, en plus de la liste annexée à un acte de l'Union européenne, permettra ainsi le gel de fonds et de ressources économiques dès l'adoption de l'acte onusien sans que les opérateurs doivent attendre l'adoption du règlement grand-ducal ou de l'acte de l'UE transposant la résolution de l'ONU. Ces actes doivent, en tout état de cause, se conformer rigoureusement à la résolution onusienne.¹

Le Conseil d'Etat constate que l'article sous examen reprend le régime de l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la loi du 27 octobre 2010 pour renvoyer à des règlements grand ducaux en vue de désigner les opérateurs obligés d'appliquer les mesures restrictives et la nature de celles-ci.

Il note qu'il s'agit, dans une analyse juridique stricte, de mesures de portée individuelle ou d'un ensemble de mesures de portée individuelle, qui sont adoptées sous la forme d'un acte de nature réglementaire. Touchant à la liberté de commerce au sens de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, ces règlements doivent respecter le cadre de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Le Conseil d'Etat considère que ce cadre est déterminé à suffisance à l'article 3, en relation avec l'article 2, qui définit les mesures restrictives. En ce qui concerne la détermination des Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes, objet des mesures, le règlement grand ducal ne fera que reprendre les listes figurant dans les actes de l'Union européenne ou dans les résolutions du Conseil de sécurité des nations unies. La loi précitée du 27 juin 2018, contient à l'article 20, un dispositif similaire.

Le mécanisme de publication sur un site du ministère est repris de l'article 4, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 27 octobre 2010. Le Conseil d'Etat renvoie à son avis du 15 juillet 2016 relatif au projet de loi n° 6708 relative au contrôle des exportations, dans lequel il a relevé que « le ministre pourra effectuer cette publication, qui n'a qu'une portée informative, même sans que celle-ci soit prévue dans un texte législatif ».

Le Conseil d'Etat note que le paragraphe 2 introduit un régime de désignation par référence à des listes annexées à des actes de l'Union européenne ou de l'Organisation des nations unies. Le mécanisme prévu est repris de l'article 20, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 27 juin 2018. Étant donné que les résolutions du Conseil de sécurité des nations unies ne font pas l'objet d'une publication ayant un effet juridique sur le territoire luxembourgeois, le Conseil d'Etat considère qu'il serait indiqué de procéder à une publication des listes des Etats, personnes et entités visés par ces résolutions au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ou de les faire figurer expressément dans le règlement grand-ducal.

Le ministère des Finances partage le point de vue du Conseil d'Etat et s'efforcera d'assurer une telle publication au Journal officiel.

À l'alinéa 2 du paragraphe 1, il faut écrire « [...] laquelle des mesures visées à l'article 2, point 6°, s'applique. »

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

¹ Les recommandations du GAFI auxquelles le Luxembourg doit se conformer, illustrent très bien la notion d'urgence dans laquelle les autorités doivent pouvoir agir. Selon la définition fournie par le GAFI, « l'expression *sans délai* signifie, idéalement, dans un délai de quelques heures suivant une désignation par le Conseil de sécurité des Nations Unies ou ses comités des sanctions pertinents (par exemple, le Comité 1267, le Comité 1988, le Comité des sanctions 1718 ou le Comité des sanctions 1737). Aux fins de la résolution 1373 (2001), l'expression sans délai désigne le moment auquel il existe des motifs raisonnables ou un fondement raisonnable de suspecter ou de penser qu'une personne ou entité est un terroriste, finance le terrorisme ou est une organisation terroriste. **Dans les deux cas, l'expression sans délai devrait être interprétée au regard de la nécessité d'empêcher la fuite ou la dispersion des fonds et autres biens liés à des terroristes, à des organisations terroristes, à ceux qui financent le terrorisme, et au financement de la prolifération des armes de destruction massive, ainsi que de la nécessité d'une action mondiale concertée visant à interdire et interrompre rapidement le flux de financement.** » (le Conseil d'Etat surligne.)

Article 5

Cet article s'inspire de l'article 21 de la loi du 27 juin 2018 dont il est le pendant en matière financière.

En l'espèce, il s'agit prévoir par voie de règlement grand-ducal la possibilité d'imposer dans l'urgence² des mesures restrictives financières si cela s'avère nécessaire pour défendre les intérêts nationaux du Grand-Duché.

Ces mesures seraient imposées simultanément aux débuts des discussions et négociations au sein de l'ONU ou de l'Union européenne, que les autorités luxembourgeoises saisiront. Il en découle que les mesures seraient de nature essentiellement temporaire. Une fois la décision prise au sein de l'ONU ou de l'Union européenne, la mise en œuvre de celle-ci se fera en conformité avec l'article 4 de l'avant-projet de loi. Il convient d'indiquer qu'au cas où l'ONU ou l'Union européenne décideraient de ne pas suivre la décision des autorités luxembourgeoises et donc de ne pas imposer de mesures restrictives, les autorités luxembourgeoises doivent en tirer les conclusions qui s'imposent quant à la robustesse du dossier ayant servi de base à la désignation au niveau national.

L'article prévoit le cadrage normatif de cette faculté : Il spécifie les cas dans lesquels une telle mesure nationale peut être prise et prévoit une durée déterminée pendant laquelle la mesure sera valable.

La publication de ces mesures se fera selon les modalités prévues au paragraphe (3) de l'article 5 de l'avant-projet de loi.

Le Conseil d'Etat constate que l'article sous examen permet, aux paragraphes 1^{er} et 2, l'adoption, à titre préventif, de règlements grand-ducaux imposant des mesures restrictives en attendant que le ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions saisisse l'Organisation des Nations unies ou l'Union européenne. Ce dispositif est inspiré de l'article 21 de la loi précitée du 27 juin 2018. Le Conseil d'Etat considère que le dispositif sous examen réserve une latitude trop grande au ministre, dans la mesure où sa décision est fondée sur une saisine ultérieure de l'Organisation des Nations unies ou de l'Union européenne qu'il lui appartient d'opérer. L'article 21 de la loi précitée du 27 juin 2018, à laquelle le commentaire se réfère, exige que les institutions supranationales concernées soient déjà engagées dans un processus décisionnel. Si des mesures nationales de type prophylactique se comprennent dans le cadre d'un tel processus décisionnel international, il en va différemment si elles se fondent uniquement sur une « saisine » des instances supranationales qu'envisage le ministre. Aussi le Conseil d'Etat exige-t-il, **sous peine d'opposition formelle** pour contrariété avec les dispositions constitutionnelles combinées de l'article 11, paragraphe 6, et de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, de reprendre le dispositif exact figurant à l'article 21 de la loi précitée du 27 juin 2018.

Par le biais de l'**amendement parlementaire 2**, la Commission des Finances et du Budget suit la proposition du Conseil d'Etat en reprenant le dispositif de l'article 21 de la loi précitée du 27 juin 2018 suivant qui remplace le paragraphe 1^{er} (le libellé du paragraphe 2 correspond au texte de l'article 21) :

« (1) Un règlement grand-ducal peut imposer une mesure restrictive à l'encontre d'États, personnes physiques et morales, entités et groupes pour assurer la défense de la sécurité nationale et extérieure ou des intérêts vitaux du pays et en attendant la prise formelle de décisions au sein de l'Organisation des Nations unies ou de l'Union européenne. ».

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que les modifications apportées à l'article 5, paragraphe 1^{er}, de la loi en projet répondent à une opposition formelle qu'il a émise dans son avis du 17 novembre 2020. Il lève dès lors son opposition formelle.

Le paragraphe 3, relatif à la publication par le biais d'un site internet du ministère, est encore le corollaire du dispositif prévu à l'article 4, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, et n'appelle pas d'observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Article 6

Cet article reprend les paragraphes (2) et (3) de l'article 4 de la loi du 27 octobre 2010. En outre, il ajoute l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines aux autorités chargées de la surveillance des professionnels qui relèvent de sa compétence aux fins de la mise en œuvre de la présente loi.

L'**amendement gouvernemental 3** modifie l'article 6 de la manière suivante :

² Voir la définition du terme « sans délai » selon les Recommandations du GAFI.

- A l'article 6, 1^{er} paragraphe, 1^{er} alinéa est ajoutée l'obligation des personnes physiques et morales tenues d'exécuter les mesures restrictives, d'informer le ministre ayant les Finances dans ses attributions, également les tentatives d'opérations en violation desdites mesures.
- L'article 6, 1^{er} paragraphe, 2^{ème} alinéa prévoit la compétence du ministre ayant les Finances dans ses attributions pour traiter de toutes questions relatives à l'exécution des mesures restrictives financières. Cette compétence s'étend aussi sur l'octroi des autorisations dérogatoires.
- Le deuxième paragraphe de l'article 6 est amendé pour inclure outre les autorités de contrôle, les organismes d'autorégulation, tels que définis dans la teneur modifiée de l'article 2. Cet ajout s'inscrit dans une approche holistique de la mise en œuvre des mesures restrictives financières qui rend nécessaire l'implication des organismes d'autorégulation.
- Par ailleurs, ce deuxième paragraphe précise que les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation doivent assurer un suivi effectif de la mise en œuvre des sanctions financières. Il revient auxdits organismes et autorités de déterminer la façon dont ce suivi sera fait en tenant compte d'une approche basée sur le risque.
- Par ailleurs, compte tenu du champ d'application du projet de loi, il est proposé de remplacer le terme « professionnels » par « personnes ».

Le Conseil d'État ne saisit pas la portée des ajouts effectués par les amendements gouvernementaux.

Le dispositif sous examen, dans sa teneur amendée, oblige les opérateurs à informer le ministre des Finances de l'exécution des mesures restrictives. Il est évident que cette information vise chaque mesure restrictive prise par rapport à des opérations individuelles envisagées. Étant donné que l'opération n'a pas pu se faire, ayant fait l'objet de mesures restrictives, il s'agit, à chaque fois, d'une tentative. Quelle est la plus-value d'une référence expresse aux tentatives d'opérations à la fin du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} ?

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que l'obligation d'information ne concerne pas seulement les opérations ayant fait l'objet de mesures restrictives. Elle peut concerner également (a) les notifications des transactions pouvant être exécutées, mais qui doivent être communiquées au préalable aux autorités (par ex. régime de sanctions à l'encontre de l'Iran avant l'entrée en vigueur de l'accord nucléaire) ou encore (b) des situations qui n'aboutissent pas à une transaction (par ex. quand un client potentiel faisant partie des personnes désignées souhaite ouvrir un compte et la banque refuse la demande).

Le législateur est d'avis que l'approche qui inclut les tentatives contribue à l'efficacité de la mise en œuvre des sanctions financières.

Finalement, il convient de noter que cette approche concorde également avec la méthodologie d'évaluation de la conformité technique aux recommandations du GAFI. Ce dernier recommande aux pays d'obliger les institutions financières et entreprises et professions non financières désignées à déclarer aux autorités compétentes tous les biens gelés et les mesures prises conformément aux interdictions des résolutions du Conseil de sécurité pertinentes, y compris les tentatives d'opérations (voir page 36 de la méthodologie précitée, critère 6.5e).

Le Conseil d'État constate que le dispositif du paragraphe 1^{er}, alinéa 2 nouveau, investit le ministre des Finances du pouvoir de « traiter de toute question relative à l'exécution des mesures restrictives prévues par la présente loi, y compris toute autorisation dérogatoire ». S'agissant d'une matière réservée à la loi, les pouvoirs du ministre doivent être déterminés par la loi et ne sauraient faire l'objet d'un dispositif d'ordre général lui donnant compétence de traiter de toute question. Le ministre ne saurait pas non plus être habilité à adopter des autorisations dérogatoires à un dispositif réglementaire ayant imposé des mesures restrictives en exécution de décisions adoptées par l'Union européenne ou par l'Organisation des nations unies. Le Conseil d'État demande, **sous peine d'opposition formelle**, la suppression du nouvel alinéa 2.

Par le biais de l'**amendement parlementaire 3**, la Commission des Finances et du Budget propose de modifier l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} en le remplaçant par le texte suivant :

« Aux fins de la mise en œuvre de la présente loi, le ministre ayant les Finances dans ses attributions est compétent pour traiter des questions relatives à l'exécution des mesures restrictives financières de la part des personnes physiques et morales, entités et groupes visés, ainsi que de la part des personnes physiques et morales obligées de les appliquer. Le ministre ayant les Finances

dans ses attributions est également compétent pour délivrer exceptionnellement des autorisations dérogatoires aux interdictions et mesures restrictives imposées, si les résolutions et actes visés à l'article 1^{er} permettent de telles dérogations et dans les conditions y prévues. ».

La Commission des Finances et du Budget souhaite préciser les questions pour le traitement desquelles le ministre ayant les Finances dans ses attributions est compétent. Dans le texte proposé, il ne s'agit plus de « toute question », mais seulement des questions relatives à la mise en œuvre des mesures restrictives financières de la part soit des personnes physiques et morales, entités et groupes visés, soit des personnes physiques et morales obligées de les appliquer.

Pour ce qui est de la compétence du ministre ayant les Finances dans ses attributions pour délivrer exceptionnellement des autorisations dérogatoires aux mesures restrictives imposées, il est précisé que cette compétence existe seulement dans le cadre précis prévu par les résolutions et actes visés à l'article 1^{er} du projet de loi.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat rappelle que dans son avis du 17 novembre 2020, il a émis une opposition formelle à l'encontre de l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la loi qui investit le ministre des Finances du pouvoir de « traiter de toute question relative à l'exécution des mesures restrictives prévues par la présente loi, y compris toute autorisation dérogatoire ». Le Conseil d'Etat a considéré que « [s]'agissant d'une matière réservée à la loi, les pouvoirs du ministre doivent être déterminés par la loi et ne sauraient faire l'objet d'un dispositif d'ordre général lui donnant compétence de traiter de toute question. Le ministre ne saurait pas non plus être habilité à adopter des autorisations dérogatoires à un dispositif réglementaire ayant imposé des mesures restrictives en exécution de décisions adoptées par l'Union européenne ou par l'Organisation des nations unies. »

Le Conseil d'Etat avait demandé la suppression de cet alinéa 2.

Les auteurs des amendements remplacent le renvoi à « toutes les questions relatives à l'exécution des mesures restrictives » par une référence à « des questions relatives à l'exécution des mesures restrictives financières de la part des personnes physiques et morales, entités et groupes visés, ainsi que de la part des personnes physiques et morales obligées de les appliquer ». Le Conseil d'Etat continue à s'interroger sur la signification du terme « traiter » et sur la nature des réponses que le ministre sera amené à donner. Le Conseil d'Etat considère qu'il peut seulement s'agir d'informations de nature technique et explicative sur l'exécution des mesures européennes et internationales et que le ministre ne saurait adopter des actes administratifs, individuels ou réglementaires, de nature à affecter le respect des règles européennes et internationales.

Pour répondre aux critiques relatives à l'attribution au ministre du pouvoir d'accorder des dérogations, les auteurs de l'amendement ajoutent la précision qu'il peut les « délivrer exceptionnellement », « si les résolutions et actes visés à l'article 1^{er} permettent de telles dérogations et dans les conditions y prévues ».

Si les actes internationaux ou européens imposant des mesures restrictives prévoient une modulation ou des dérogations, il n'y a pas nécessairement lieu de rappeler ce régime dans la loi sous examen. Une simple modulation de la mise en œuvre au niveau national sera suffisante. La référence au caractère exceptionnel porte encore à confusion étant donné que les dérogations sont déterminées, non pas dans le cadre d'un pouvoir que le ministre applique exceptionnellement, mais dans le cadre des limites tracées par les instruments internationaux ou européens.

Malgré les réserves quant à la formulation du dispositif amendé, le Conseil d'Etat lève son opposition formelle.

Le Conseil d'Etat constate que le paragraphe 2 investit les autorités de contrôle et organismes d'auto-régulation de la surveillance des personnes relevant de leur compétence aux fins d'application de la loi en projet sous avis. Ce dispositif est repris de l'article 4, paragraphe 3, de la loi précitée du 27 octobre 2010. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la portée de la modification de la seconde phrase, qui investit les autorités de contrôle et organismes d'auto-régulation de la mission d'effectuer un suivi effectif. Il considère que la formulation actuelle de la loi précitée du 27 octobre 2010, qui se borne à renvoyer au dispositif légal et réglementaire déterminant les pouvoirs de ces autorités et organismes, est suffisante. Il est vrai qu'un dispositif similaire se trouve à l'article 8-1 de la loi précitée du 12 novembre 2004.

Dans un souci de cohérence avec le dispositif de l'article 8-1 de la loi précitée du 12 novembre 2004, la Commission des Finances et du Budget choisit de maintenir la référence au suivi effectif. Il est renvoyé, par ailleurs, aux commentaires sur le paragraphe 2 de l'article 6 qui précise que le suivi effectif se fait sur base d'une approche fondée sur le risque.

Le Conseil d'État constate que le paragraphe 3 ajoute une référence expresse à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et aux missions et pouvoirs qui sont les siens en vertu de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. À l'instar de la Chambre des salariés, le Conseil d'État s'interroge sur l'absence de référence à l'Administration des contributions directes.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que l'Administration des contributions directes n'est pas une autorité compétente en matière de contrôle de mise en œuvre de mesures restrictives financières. Elle doit, par contre, respecter les dispositions de l'article 1^{er} concernant la non mise à disposition de fonds ou de ressources économiques aux personnes, entités et groupes visés par lesdites mesures restrictives.

D'un point de vue légistique, le Conseil d'État signale qu'au paragraphe 3, le chiffre « 5 » est à faire suivre d'un exposant « ° » et d'une virgule.

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à ces modifications.

Commentaire du Conseil d'Etat ad articles 7 à 17 nouveaux introduits par amendements gouvernementaux – supprimés par la suite

Les articles 7 à 17 ont été introduits dans le projet de loi par les amendements gouvernementaux. Il s'agit d'une reprise des dispositions des articles 8-2 à 8-13, à l'exception des articles 8-3, 8-6 et 8-8, de la loi précitée du 12 novembre 2004. (Pour le détail de ces amendements gouvernementaux et des remarques du Conseil d'Etat, il est renvoyé aux documents parlementaires 7395³ et 7395⁷.)

Le Conseil d'État relève que l'article 6, paragraphe 4, vise expressément les mesures et pouvoirs des autorités de contrôle prévus aux articles 7 à 12. Il considère que, dans un souci d'allègement du dispositif sous revue et d'une garantie de cohérence entre la loi en projet et la loi précitée du 12 novembre 2004, susceptible de modifications, il serait plus indiqué de se limiter, à l'article 6, paragraphe 4, à une référence expresse, en ce qui concerne les pouvoirs des autorités de contrôle et des organismes d'autorégulation, aux dispositions pertinentes de la loi précitée du 12 novembre 2004. Reproduire ce dispositif non seulement alourdit la loi en projet, mais requiert une adaptation systématique de la loi en projet si la loi précitée du 12 novembre 2004 se trouve modifiée.

Si le Conseil d'État est suivi dans cette suggestion, le dispositif de l'article 6 serait à compléter par un renvoi à la loi précitée du 12 novembre 2004 et les articles 7 à 17 pourraient être omis.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre le Conseil d'Etat et de modifier l'article 6 dans le sens proposé par le Conseil d'Etat par le biais de l'**amendement parlementaire 4**. Il est ainsi proposé de remplacer les paragraphes 4 et 5 de l'article 6 par deux nouveaux paragraphes 4 et 5 ayant la teneur suivante :

Paragraphe 4 :

Les autorités de contrôle ont les mêmes pouvoirs que ceux leur attribués par les articles 8-2, 8-4, 8-5, 8-6, 8-7 et 8-9 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Paragraphe 5 :

Les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation ont les mêmes pouvoirs que ceux leur attribués par les articles 8-2bis, 8-10, 8-11, 8-12 et 8-13 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Les articles 7 à 17 sont supprimés. Les articles suivants sont renumérotés.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que l'amendement répond à une proposition de sa part. Il ajoute qu'à l'article 6, paragraphe 5, dans sa teneur amendée, les qualificatifs tels que « bis » et « ter » par exemple, sont à rédiger en caractères italiques.

La Commission des Finances et du Budget modifie le texte dans ce sens.

Article 7

Cet article s'inspire des dispositions de l'article 4, paragraphe (4) de la loi du 27 octobre 2010 qu'il étend afin d'inclure les communications à tous les Comités des sanctions des Nations Unies pour autant qu'il s'agisse de mesures restrictives en matière financière.

L'article sous examen reprend le dispositif de l'article 4, paragraphe 4, de la loi précitée du 27 octobre 2010, sauf à étendre aux divers comités des sanctions des Nations unies l'obligation qu'assume actuellement le ministre des Finances de communiquer des informations à l'Union européenne.

Le Conseil d'État rappelle qu'il s'oppose formellement au recours à une décision conjointe de deux ministres, au regard de l'article 76 de la Constitution, d'après lequel « il appartient au Grand-Duc de régler l'organisation de son Gouvernement ». La question est réglée par l'article 9 de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal. Le Conseil d'État renvoie à sa position constante exprimée dans ses avis antérieurs³. Il doit dès lors **s'opposer formellement** à la disposition sous examen, pour contrariété avec l'article 76 de la Constitution.

Il est vrai qu'en matière d'aides d'État, le Conseil d'État « s'est [...] accommodé [du] régime particulier [de compétence conjointe] au regard de la continuité des dispositifs légaux en matière d'aides et de la cohérence du système ».⁴

Le Conseil d'État ajoute que l'article sous examen n'est pas indispensable à l'application du dispositif de la loi en projet et que l'omission de ce dispositif n'empêche pas le Gouvernement d'effectuer les communications internationales qui s'imposent.

Par le biais de l'**amendement parlementaire 5**, la Commission des Finances et du Budget décide de maintenir l'article sous examen en y biffant les mots « en accord avec le ministre ayant les Finances dans ses attributions ».

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État constate que l'amendement répond à une opposition formelle de sa part qui peut être levée.

Article 8

Cet article reprend les dispositions de l'article 5 de la loi du 27 octobre 2010.

Article 9

Cet article reprend les dispositions de l'article 6 de la loi du 27 octobre 2010.

L'**amendement gouvernemental 16** modifie le premier paragraphe de l'article 20. A l'instar de la modification proposée à l'article 6, paragraphe (2) et compte tenu du champ d'application du projet de loi, il est proposé de remplacer le terme « professionnel » par « personne ».

Selon le Conseil d'État, il y a lieu de supprimer le terme « ou » avant les termes « un employé » au paragraphe 1^{er}.

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

Article 10

Cet article reprend, d'une part, le niveau d'amendes prévues sur celui de l'article 9 de la loi du 12 novembre 2014 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. D'autre part, il s'aligne sur l'article 58 de la loi du 27 juin 2018 pour les infractions ayant permis de réaliser un gain financier important.

Le Conseil d'État renvoie à l'évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative à l'exigence de précision des infractions pénales au sens de l'article 14 de la Constitution⁵. Dans le respect de cette jurisprudence, le Conseil d'État a émis des oppositions formelles à l'égard de projets de loi ne précisant pas, avec la suffisance requise, les obligations légales dont le non-respect est péna-

3 Avis n° 51.868 du Conseil d'État du 14 juillet 2017 sur le projet de loi portant réforme de la Police grand-ducale (doc. parl. n° 7045⁸) ; avis n° 52.205 du Conseil d'État du 28 novembre 2017 sur le projet de loi ayant pour objet l'organisation de l'Université de Luxembourg (doc. parl. n° 7132⁵) ; avis n° 52.332 du Conseil d'État du 15 décembre 2017 sur le projet de loi ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution du dixième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique (doc. parl. n° 7169¹).

4 Avis n° 52.240 du Conseil d'État du 24 avril 2018 sur le projet de loi relatif à un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises et portant abrogation [...] (doc. parl. 7140³) ; avis n° 60.260 du Conseil d'État du 8 juillet 2020 sur le projet de loi visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises et portant modification de [...] (doc. parl. 7609⁶) ; avis n° 52.878 du Conseil d'État du 21 décembre 2018 sur le projet de loi ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aides de minimis (doc. parl. 7315³) ; avis n° 52.486 du Conseil d'État du 8 mai 2018 sur le projet de loi instaurant un régime d'aide dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012 (doc. parl. n° 7207²).

5 Arrêt n° 138 de la Cour constitutionnelle du 6 juin 2018.

lement sanctionné⁶. Il relève encore que, dans le futur cadre légal, c'est le non respect des mesures restrictives fixées dans les règlements grand-ducaux qui devra être sanctionné.

Sous peine d'opposition formelle, pour non-conformité avec l'article 14 de la Constitution, le Conseil d'État exige d'écrire :

« Sans préjudice [...], le non-respect des mesures restrictives adoptées en vertu de la présente loi est puni [...]. »

Le Conseil d'État attire encore l'attention des auteurs du projet de loi sur le problème d'une combinaison des sanctions pénales prévues par le texte sous examen avec des sanctions administratives ou disciplinaires qui peuvent être prononcées par les autorités de contrôle et organismes d'autorégulation visés à l'article 6 de la loi en projet sous examen. Il renvoie à son avis du 15 décembre 2017 sur le projet de loi n° 7128⁷, dans lequel il a examiné la portée de l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne au regard de dispositifs légaux prévoyant des sanctions pénales et des sanctions administratives.

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'État.

Article 11

Cet article abroge la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en œuvre de résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme.

Article 12 – supprimé

Cet article inclut deux dispositions transitoires : Le paragraphe (1) prévoit que les désignations de personnes, groupes ou entités en application de la loi du 27 octobre 2010 restent valables. Le paragraphe (2) prévoit que les règlements portant exécution de la loi du 27 octobre 2010 restent en vigueur jusqu'à leur abrogation par des règlements portant exécution de la présente loi.

Le Conseil d'État constate que le dispositif sous examen constitue une mesure transitoire maintenant en vigueur les mesures restrictives adoptées au titre de la loi précitée du 27 octobre 2010 qui se trouvera abrogée.

Le paragraphe 1^{er} prévoit que les désignations des personnes, entités ou groupes visées par les mesures restrictives prises au titre de la loi précitée du 27 octobre 2010 demeurent valables. Le paragraphe 2 maintient en vigueur les règlements adoptés sur la base de la loi précitée du 27 octobre 2010.

Le Conseil d'État a de sérieuses réserves sur ce dispositif.

Il ne voit pas la portée propre du paragraphe 1^{er}, étant donné que la désignation des personnes visées a été opérée par un règlement grand-ducal ou par renvoi, dans ce règlement grand-ducal, à des listes internationales.

6 Avis n° 52.884 du Conseil d'État du 24 mars 2020 sur le projet de loi portant modification : – de la loi du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois, [...] (doc. parl. n° 7329³) ; avis n° 53.012 du Conseil d'État du 12 mars 2019 sur le projet de loi portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs et portant abrogation de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public (doc. parl. n° 7346⁵).

7 Avis n° 52.236 du Conseil d'État sur le projet de loi n° 7128 portant 1. transposition des dispositions 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 ayant trait aux obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et aux pouvoirs des autorités de contrôle ; 2. mise en œuvre du règlement (UE) 2015/847 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et abrogeant le règlement (CE) n° 1781/2006 ; 3. modification de : a) la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ; b) la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ; c) la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; d) la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ; e) la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable ; f) la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ; g) la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ; h) la loi du 21 décembre 2012 relative à l'activité de Family Office ; i) la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ; j) la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit (doc. parl. n° 7128⁶).

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État rappelle que le législateur ne peut pas prévoir que les règlements pris sur la base de la loi qu'il entend abroger restent en vigueur. Ce procédé risque en effet d'être perçu comme une ratification des règlements visés par le pouvoir législatif et, partant, comme leur conférant le caractère de véritables lois.⁸ Dans cette hypothèse, ces règlements échapperaient au contrôle du juge ordinaire quant à leur constitutionnalité et leur légalité au regard de l'article 95 de la Constitution.⁹ En outre, il n'appartient pas au pouvoir législatif d'intervenir dans l'exercice du pouvoir exécutif en maintenant formellement en vigueur des règlements qui risquent de perdre leur base légale. Si ce problème se pose, il convient de sauvegarder, fût-ce à titre transitoire, le dispositif légal servant de base aux règlements grand-ducaux en cause. Le Conseil d'État doit dès lors émettre une **opposition formelle** par rapport au dispositif prévu.

Une disposition expresse maintenant en vigueur les règlements existants n'est d'ailleurs pas nécessaire, étant donné que la loi en projet reconduit, avec des adaptations, le régime existant et continue à fournir une base légale aux règlements antérieurs. L'expiration des mesures de sanction relève d'une décision des institutions européennes ou internationales qu'il appartient au Luxembourg de respecter.

L'article 23 est dès lors à omettre.

La Commission des Finances et du Budget décide de supprimer le présent article.

*

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°7395 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI

relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière

Art. 1^{er}. La présente loi a pour objet la mise en œuvre par le Grand-Duché de Luxembourg des mesures restrictives en matière financière adoptées à l'encontre de certains Etats, personnes physiques et morales, entités et groupes par:

- 1° les dispositions des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des nations unies en application du chapitre VII de la Charte des nations unies ;
- 2° les actes de l'Union européenne suivants :
 - a) les positions communes adoptées avant le 1^{er} décembre 2009 en vertu des articles 12 et 15 du Traité sur l'Union européenne et pour les cas visées aux articles 60, §1^{er}, 301 et 308 du Traité instituant la Communauté européenne ;
 - b) les décisions adoptées depuis le 1^{er} décembre 2009 en vertu des articles 25 et 29 du Traité sur l'Union européenne et pour les cas visés aux articles 75, 215 et 352 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
 - c) les règlements adoptés avant le 1^{er} décembre 2009 en vertu de l'article 249 du traité instituant la Communauté européenne ou des décisions prises en application de ces règlements et pour les cas visés aux articles 60, §1^{er}, 301 et 308 du traité instituant la Communauté européenne ;
 - d) les règlements adoptés depuis le 1^{er} décembre 2009 en vertu de l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou des règlements ou décisions pris en application de ces règlements et pour les cas visés aux articles 75, 215 et 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁸ Avis du Conseil d'État du 16 février 1960 sur le projet de loi portant habilitation pour le Gouvernement de réglementer certaines matières (doc. parl. n° 727², p. 13).

⁹ Cour sup. de justice (appel correctionnel), arrêts du 6 mars 1948, Pas. lux. 14, p. 362 et du 26 octobre 1955, Pas. lux. 16, p. 397 ; avis du Conseil d'État n° 49.604 du 13 juillet 2012 sur le projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire et 1) modification [...] (doc. parl. n° 6382⁵, p. 21).

Art. 2. Sans préjudice des définitions prévues le cas échéant par les résolutions et actes visés à l'article 1^{er}, il y a lieu d'entendre, aux termes de la présente loi, par :

- 1) « fonds » : les actifs financiers et les avantages économiques de toute nature, y compris le numéraire, les chèques, les créances en numéraire, les traites, les ordres de paiement et autres instruments de paiement, les dépôts auprès d'établissements financiers ou d'autres entités, les soldes en comptes, les créances et les titres de créance, les instruments de la dette au niveau public ou privé, les titres négociés et les actions et autres titres de participation, les certificats de titre, les obligations, les billets à ordre, les warrants, les titres non gagés, les contrats sur produits dérivés, les intérêts, les dividendes ou autres revenus d'actifs ou plus-values perçus sur des actifs, le crédit, le droit à compensation, les garanties, les garanties de bonne exécution ou autres engagements financiers, les lettres de crédit, les connaissements, les contrats de vente, ainsi que tout document attestant la détention de parts d'un fonds ou de ressources financières, et tout autre instrument de financement à l'exportation;
- 2) « ressources économiques » : les avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, qui ne sont pas des fonds mais peuvent être utilisés pour des fonds, des biens ou des services ;
- 3) « intérêts vitaux » : la situation concurrentielle par rapport à l'étranger, et toute situation empêchant ou susceptible d'empêcher de causer un dommage à la réputation d'un secteur économique ou de la place économique du Grand-Duché de Luxembourg ;
- 4) « mesures restrictives en matière financière » :
 - 1° L'interdiction ou la restriction d'activités financières de toute nature ;
 - 2° L'interdiction ou la restriction de fournir des services financiers, une assistance technique de formation ou de conseil en relation avec un Etat, une personne physique ou morale, entité ou un groupe visés par la présente loi ; ou
 - 3° Le gel de fonds, d'avoirs ou d'autres ressources économiques détenues ou contrôlées, directement, indirectement ou conjointement, avec ou par une personne, entité ou groupe visé par la présente loi ou par une personne agissant en leur nom ou sur leurs instructions.
 Par « gel de fonds », il y a lieu d'entendre, aux termes de la présente loi, toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert, modification, utilisation, manipulation de fonds ou accès à des fonds qui aurait pour conséquence un changement de leur volume, de leur montant, de leur localisation, de leur propriété, de leur possession, de leur nature, de leur destination ou toute autre modification qui pourrait en permettre l'utilisation, y compris la gestion de portefeuille.
 Par « gel de ressources économiques », il y a lieu d'entendre, aux termes de la présente loi, toute action visant à empêcher l'utilisation de ressources économiques aux fins d'obtenir des fonds, des biens ou des services de quelque nature que ce soit, y compris leur vente, leur location ou leur hypothèque.
- 5) « sécurité extérieure » : la sécurité des Etats étrangers ou des organisations internationales ou supranationales avec lesquelles le Grand-Duché de Luxembourg poursuit des objectifs communs sur base d'un traité international ;
- 6) « sécurité nationale » : l'indépendance et la souveraineté de l'Etat, la sécurité et le fonctionnement des institutions, les droits fondamentaux et les libertés publiques, la sécurité des personnes et des biens, le potentiel scientifique et technique ou les intérêts économiques du Grand-Duché de Luxembourg ;
- 7) « services financiers » : tout service de type financier, y compris les services d'assurance et services connexes et les services bancaires et autres services financiers.
- 8) « autorités de contrôle » :
 - a. la Commission de surveillance du secteur financier visée par la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier;
 - b. le Commissariat aux assurances visé par la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances;
 - c. l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA visée par la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA;

- 9) « organismes d'autorégulation » :
- a. l'Institut des réviseurs d'entreprises visé par la partie Ire, titre II, de la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit ;
 - b. l'ordre des experts-comptables visé par le titre II de la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable ;
 - c. la Chambre des notaires visée par la section VII de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;
 - d. les ordres des avocats institués par la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;
 - e. la Chambre des huissiers visée par le chapitre VIII de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice.
- 10) « établissement de crédit » : tout établissement de crédit au sens de l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 1), du règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012, y compris ses succursales, au sens de l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 17), du règlement (UE) n° 575/2013 précité, que son siège social soit situé dans l'Union ou dans un pays tiers.
- 11) « établissement financier » :
- a) les entreprises d'assurance directe ainsi que les entreprises de réassurance, dont le siège social est établi au Grand-Duché de Luxembourg, ayant obtenu un agrément conformément à l'article 14 de la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice ;
 - b) toute entreprise d'investissement au sens de l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 1), de la directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/UE ;
 - c) tout organisme de placement collectif qui commercialise ses parts ou ses actions ;
 - d) toute succursale au Luxembourg des établissements financiers visés aux lettres a) à c), que leur siège social se situe dans un Etat membre de l'Union européenne ou dans un pays tiers.

Art. 3. Les mesures restrictives en matière financière s'imposent :

- 1) aux personnes physiques de nationalité luxembourgeoise, qui résident ou opèrent sur le ou à partir du territoire du Grand-Duché de Luxembourg ou de l'étranger ;
- 2) aux personnes morales ayant leur siège social, un établissement stable ou leur centre des intérêts principaux sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et qui opèrent sur ou à partir du Grand-Duché de Luxembourg ou de l'étranger ;
- 3) aux succursales des personnes morales luxembourgeoises établies à l'étranger ainsi qu'aux succursales au Grand-Duché de Luxembourg des personnes morales étrangères ; et
- 4) à toutes autres personnes physiques et morales qui opèrent sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Art. 4. (1) Les mesures d'exécution nécessaires à la mise en œuvre des mesures restrictives en matière financière sont adoptées par voie de règlement grand-ducal.

Le règlement grand-ducal désigne les Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes qui font l'objet des mesures restrictives en matière financière et détermine laquelle des mesures visées à l'article 2, point 6°, s'applique.

Les Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes visés au règlement grand-ducal peuvent faire l'objet d'une publication par le biais d'un site internet du ministre ayant les Finances dans ses attributions.

(2) Par dérogation au paragraphe 1^{er}, la désignation des Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes figurant sur une liste annexée à un acte de l'Union européenne ou de l'Organisation des nations unies et la détermination des mesures restrictives en matière financière qui s'appliquent se font automatiquement par référence à cette liste.

Cette référence vaut également pour les Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes inscrits sur ces listes au titre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale de l'Union européenne.

Art. 5. (1) Un règlement grand-ducal peut imposer une mesure restrictive à l'encontre d'États, personnes physiques et morales, entités et groupes pour assurer la défense de la sécurité nationale et extérieure ou des intérêts vitaux du pays et en attendant la prise formelle de décisions au sein de l'Organisation des nations unies ou de l'Union européenne.

(2) La mesure restrictive est valable pendant une période de soixante jours maximum, et ses effets expirent de plein droit à l'issue de telle période, sauf prorogation dûment motivée pour des périodes respectives de trente jours.

(3) Les Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes visés au règlement grand-ducal mentionné au paragraphe 1 peuvent faire l'objet d'une publication par le biais d'un site internet du ministre ayant les Finances dans ces attributions.

Art. 6. (1) Les personnes physiques et morales qui sont tenues d'exécuter les mesures restrictives prévues par la présente loi informent le ministre ayant les Finances dans ses attributions de l'exécution de chaque mesure restrictive prise à l'égard d'un Etat, d'une personne physique ou morale, d'une entité ou d'un groupe désigné en conformité avec la présente loi et les textes réglementaires de mise en œuvre, y compris les tentatives d'opérations.

Aux fins de la mise en œuvre de la présente loi, le ministre ayant les Finances dans ses attributions est compétent pour traiter des questions relatives à l'exécution des mesures restrictives financières de la part des personnes physiques et morales, entités et groupes visés, ainsi que de la part des personnes physiques et morales obligées de les appliquer. Le ministre ayant les Finances dans ses attributions est également compétent pour délivrer exceptionnellement des autorisations dérogatoires aux interdictions et mesures restrictives imposées si les résolutions et actes visés à l'article 1^{er} permettent de telles dérogations et dans les conditions y prévues.

(2) Sans préjudice des dispositions du paragraphe 3, les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation sont chargés de la surveillance des personnes qui relèvent de leur compétence aux fins de la mise en œuvre de la présente loi. A cette fin, les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation assurent un suivi effectif de la mise en œuvre des mesures restrictives financières et prennent les mesures nécessaires à cet effet.

(3) L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA est chargée de la surveillance des personnes qui relèvent de sa compétence exercée en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, point 5^o, de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, aux fins de la mise en œuvre de la présente loi.

(4) Les autorités de contrôle ont les mêmes pouvoirs que ceux leur attribués par les articles 8-2, 8-4, 8-5, 8-6, 8-7 et 8-9 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

(5) Les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation ont les mêmes pouvoirs que ceux leur attribués par les articles 8-2*bis*, 8-10, 8-11, 8-12 et 8-13 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Art. 7. Le ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions est désigné comme autorité compétente afin de communiquer aux Comités des sanctions des nations unies les personnes physiques et morales, entités et groupes auxquelles les mesures restrictives en matière financière s'appliquent ainsi que toutes les informations y relatives, aux fins de leur inscription sur la liste récapitulative des Nations unies.

Art. 8. L'application des mesures restrictives prévues par la présente loi, opérée de bonne foi au motif qu'une telle action est conforme aux dispositions de l'Union européenne directement applicables

ou aux résolutions du Conseil de sécurité des nations unies ou à la présente loi, n'entraîne, pour la personne physique ou morale qui y procède, sa direction ou ses employés, aucune responsabilité de quelque nature que ce soit, à moins qu'il soit établi qu'elle résulte d'une négligence grave.

Art. 9. (1) La divulgation de bonne foi aux autorités visées à l'article 6 par une personne, un employé ou un dirigeant d'une telle personne, d'informations nécessaires à l'exécution de la présente loi ne constitue pas une violation d'une quelconque restriction à la divulgation d'informations imposée par un contrat ou par un secret professionnel et n'entraîne pour la personne, l'employé ou le dirigeant concerné aucune responsabilité.

(2) Le secret professionnel ne fait pas obstacle à l'échange d'informations nécessaires à l'exécution de la présente loi entre les autorités visées à l'article 6 et les différentes autorités compétentes nationales, étrangères et internationales.

Art. 10. Sans préjudice de l'application des peines plus sévères prévues le cas échéant par d'autres dispositions légales, le non-respect des mesures restrictives adoptées en vertu de la présente loi est puni d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de 12.500 euros à 5.000.000 d'euros ou d'une de ces peines seulement. Lorsque l'infraction a permis de réaliser un gain financier important, l'amende peut être portée au quadruple de la somme sur laquelle a porté l'infraction.

Art. 11. La loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en œuvre de résolution du Conseil de sécurité des nations unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre contre le financement du terrorisme est abrogée.

Luxembourg, le 11 décembre 2020

Le Président-Rapporteur,
André BAULER

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7395

SEANCE

du 17.12.2020

BULLETIN DE VOTE (21)

Projet de loi N°7395

Nom des Députés	Vote			Procuration (nom du député)	Nom des Députés	Vote			Procuration (nom du député)
	Oui	Non	Abst.			Oui	Non	Abst.	

CSV

Mme ADEHM	Diane	x			(LIES Marc)	M. MISCHO	Georges	x			
Mme ARENDT (ép. KEMP)	Nancy	x				Mme MODERT	Octavie	x			
M. EICHER	Emile	x				M. MOSAR	Laurent	x			
M. EISCHEN	Félix	x			(ARENDR ép. KEMP)	Mme REDING	Viviane	x			
M. GALLES	Paul	x				M. ROTH	Gilles	x			
M. GLODEN	Léon	x				M. SCHAAF	Jean-Paul	x			
M. HALSDORF	Jean-Marie	x				M. SPAUTZ	Marc	x			
Mme HANSEN	Martine	x				M. WILMES	Serge	x			(SCHAAF Jean-Paul)
Mme HETTO-GAASCH	Françoise	x				M. WISELER	Claude	x			
M. KAES	Aly	x				M. WOLTER	Michel	x			
M. LIES	Marc	x									

déi gréng

Mme AHMEDOVA	Semiray	x				Mme GARY	Chantal	x			
M. BACK	Carlo	x				M. HANSEN	Marc	x			
M. BENOY	François	x				Mme LORSCHÉ	Josée	x			
Mme BERNARD	Djuna	x				M. MARGUE	Charles	x			
Mme EMPAIN	Stéphanie	x									

LSAP

Mme ASSELBORN-BINTZ	Simone	x				M. DI BARTOLOMEO	Mars	x			
M. BIANCALANA	Dan	x				M. ENGEL	Georges	x			
Mme BURTON	Tess	x				M. HAAGEN	Claude	x			
Mme CLOSENER	Françoise	x				Mme HEMMEN	Cécile	x			
M. CRUCHTEN	Yves	x				Mme MUTSCH	Lydia	x			

DP

M. ARENDT	Guy	x				M. GRAAS	Gusty	x			
M. BAULER	André	x				M. HAHN	Max	x			
M. BAUM	Gilles	x				Mme HARTMANN	Carole	x			
Mme BEISSEL	Simone	x				M. KNAFF	Pim	x			
M. COLABIANCHI	Frank	x				M. LAMBERTY	Claude	x			
M. ETGEN	Fernand	x				Mme POLFER	Lydie	x			

ADR

M. ENGELEN	Jeff	x				M. KEUP	Fred	x			
M. KARTHEISER	Fernand	x				M. REDING	Roy	x			(KARTHEISER Fernand)

déi Lénk

M. BAUM	Marc			x		M. WAGNER	David			x	
---------	------	--	--	---	--	-----------	-------	--	--	---	--

Piraten

M. CLEMENT	Sven	x				M. GOERGEN	Marc	x			
------------	------	---	--	--	--	------------	------	---	--	--	--

	Vote		
	Oui	Non	Abst.
Votes personnels	54	0	2
Votes par procuration	4	0	0
TOTAL	58	0	2

Le Président:



Le Secrétaire général:



7395/12

N° 7395¹²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

**relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives
en matière financière**

* * *

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(19.12.2020)

Le Conseil d'État,

appelé par dépêche du Président de la Chambre des députés du 17 décembre 2020 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

**relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives
en matière financière**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 17 décembre 2020 et dispensé du second vote constitutionnel ;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'État en ses séances des 17 novembre et 4 décembre 2020 ;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique à l'unanimité des 12 votants, le 19 décembre 2020.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Agy DURDU

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 11 décembre 2020

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 23 et 27 (matin) novembre et du 7 décembre 2020
2. 7666 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 et modifiant :
 - 1°la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc. ;
 - 2°la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;
 - 3°la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale ;
 - 4°la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances ;
 - 5°la loi modifiée du 1er février 1939 sur l'impôt dans l'intérêt du service d'incendie ;
 - 6°la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ;
 - 7°la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État ;
 - 8°la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
 - 9°la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
 - 10°la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;
 - 11°la loi modifiée du 14 mai 1997 relative à la participation à des institutions financières internationales ;
 - 12°la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ;
 - 13°la loi modifiée du 28 avril 1998 portant
 - a)harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ;
 - b)modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ;
 - c)modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;
 - 14°la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
 - 15°la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ;
 - 16°la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ;
 - 17°la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;
 - 18°la loi du 19 décembre 2008 portant révision du régime applicable à certains actes de société en matière de droits d'enregistrement, portant transposition de la directive 2008/7/CE du Conseil du 12 février 2008 concernant les impôts

indirects frappant les rassemblements de capitaux, modifiant: la loi modifiée du 7 août 1920, portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc., la loi modifiée du 20 décembre 2002 concernant les organismes de placement collectif, la loi du 22 mars 2004 relative à la titrisation, la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la société d'investissement en capital à risque (SICAR), la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep, la loi du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés, et abrogeant la loi modifiée du 29 décembre 1971 concernant l'impôt frappant les rassemblements de capitaux dans les sociétés civiles et commerciales et portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement ;

19°la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;

20°la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;

21°la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ;

22°la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours ;

23°la loi modifiée du 23 décembre 2016

1. instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement ;

2. modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ;

24°la loi modifiée du 20 juillet 2017 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale ;

25°la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale et portant abrogation de la loi modifiée du 22 décembre 1993 ayant pour objet la relance de l'investissement dans l'intérêt du développement économique

- Rapporteur : Monsieur François Benoy

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

7667 Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024

- Rapporteur : Monsieur François Benoy

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

3. 7395 Projet de loi relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives en matière financière

- Rapporteur : Monsieur André Bauler

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Sven Clement, M. Georges Engel, M. Claude Haagen, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen remplaçant M. Dan Biancalana, M. Fernand Kartheiser, Mme

Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

M. Raymond Bausch, de l'Inspection générale des Finances (IGF) (pour le point 2)

M. Carlo Fassbinder, directeur de la Fiscalité (Ministère des Finances) (pour le point 2)

M. Arsène Jacoby, directeur des « Affaires multilatérales, développement et compliance » (Ministère des Finances) (pour le point 3)

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Dan Biancalana

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 23 et 27 (matin) novembre et du 7 décembre 2020

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. 7666 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 et modifiant :
7667 Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024

Après avoir remercié les membres de la Commission pour leur coopération au cours des derniers mois, le rapporteur du projet de loi sous rubrique résume les points saillants de son projet de rapport. Il signale que ce dernier a été modifié à plusieurs endroits afin de corriger des fautes de frappe et afin d'y compléter la date de la « loi du 15 décembre 2020 relative au climat » figurant dans l'intitulé et dans un article du projet de loi.

Le projet de rapport est adopté par 8 voix pour (M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Georges Engel, M. Claude Haagen, Mme Cécile Hemmen, Mme Josée Lorsché) et 7 voix contre (M. Sven Clement, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter).

3. 7395 Projet de loi relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives en matière financière

La Commission procède à l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat repris dans le projet de rapport du rapporteur.

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité.

Luxembourg, le 17 décembre 2020

La Secrétaire-administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du
Budget,
André Bauler

15



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 27 novembre 2020

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 20, 22 (réunion jointe) et 23 (après-midi) octobre 2020 et des 16, 18 et 20 novembre 2020
2. 7395 Projet de loi relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives en matière financière et abrogeant la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme
 - Rapporteur : Monsieur André Bauler
 - Examen de l'avis du Conseil d'État
 - Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Dan Biancalana, M. Frank Colabianchi remplaçant M. Gilles Baum, Mme Stéphanie Empain remplaçant M. François Benoy, M. Georges Engel, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, M. Charles Margue remplaçant Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

M. Arsène Jacoby, directeur des « Affaires multilatérales, développement et compliance » (ministère des Finances)
Mme Polyxeni Kotoula, du ministère des Finances

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gilles Baum, M. François Benoy, Mme Josée Lorsché

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 20, 22 (réunion jointe) et 23 (après-midi) octobre 2020 et des 16, 18 et 20 novembre 2020**

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. 7395 Projet de loi relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives en matière financière et abrogeant la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme

La Commission parcourt l'avis du Conseil d'Etat et le projet de lettre d'amendements communiquée aux membres par email du 26 novembre 2020. Pour le détail de ces amendements il est renvoyé au document parlementaire n°7395⁰⁸.

Le représentant du ministère des Finances indique que l'ensemble des observations d'ordre légistique du Conseil d'Etat peuvent être suivies. La Commission des Finances et du Budget se rallie à cette position.

Ad Article 2

Le Conseil d'Etat considère que l'ajout d'une définition des mesures restrictives en matière financière soulève des problèmes en ce qui concerne l'articulation de l'ensemble des définitions. En effet, la définition sub 6) des mesures restrictives vise, sous la lettre b), le gel des fonds et le gel de ressources économiques, mesures qui font l'objet de définitions particulières sub 2) à 4). Il serait plus cohérent de retenir une définition exhaustive des mesures restrictives (actuel point 6)), en y intégrant celles du gel des fonds (actuel point 2)) et du gel de ressources économiques (actuel point 4)).

Par le biais de l'**amendement parlementaire 1^{er}**, la Commission des Finances et du Budget décide de suivre la proposition du Conseil d'Etat en supprimant les définitions particulières sub 2) et sub 4) et en les intégrant dans la définition des mesures restrictives en matière financière (sub 6) qui devient 4). Les définitions sont renumérotées et il n'y aura ainsi plus que 11 définitions au lieu de 13.

Selon le Conseil d'Etat, au point 1), il n'y a pas lieu d'employer des termes anglais.

La Commission des Finances et du Budget décide de maintenir le terme « warrants » à l'instar de la terminologie employée par l'Autorité des marchés financiers (<https://www.amf-france.org/fr/espace-epargnants/comprendre-les-produits-financiers/produitscomplexes/warrants>).

Ad Article 3

Le Conseil d'Etat constate que l'article sous examen définit le champ d'application personnel des mesures restrictives et reprend, en substance, le dispositif de l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la loi précitée du 27 octobre 2010.

Si le Conseil d'Etat peut suivre les auteurs dans leur démarche de distinguer entre les personnes physiques et les personnes morales, il s'interroge toutefois sur la portée propre des opérateurs visés au point 4) de l'article sous examen. Dès lors que le champ d'application des mesures restrictives, fixé par les points 1) et 2), englobe déjà toutes les personnes physiques et morales qui « opèrent sur ou à partir du territoire du Grand-Duché », la définition sub 4) n'a pas de plus-value. Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'Etat considère que la référence, au point 3), aux succursales, ne s'impose pas, étant donné que le point 2) vise, de façon générale, les personnes morales qui opèrent à partir du Grand-Duché de Luxembourg.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que les points 1), respectivement 2) d'un côté et 4) de l'autre ne concernent pas le même cas de figure. Alors que les points 1) et 2) visent les personnes physiques et morales **de nationalité luxembourgeoise**, le point 4) concerne les personnes physiques et morales qui ne sont pas de nationalité luxembourgeoise, mais qui opèrent sur le ou à partir du territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Retirer le point 4) rendrait la loi applicable seulement aux personnes physiques et morales de nationalité luxembourgeoise et non pas à toutes les personnes qui opèrent sur le ou à partir du territoire du Grand-Duché de Luxembourg, celles de nationalité étrangère incluses. Pour ce qui est du point 3), le législateur souhaite cibler les succursales en tant que telles concernant leur obligation de se conformer au dispositif légal. Pour ces raisons, la Commission des Finances et du Budget choisit donc de maintenir les 4 points de l'article 3.

Ad Article 4

Le Conseil d'Etat constate que l'article sous examen reprend le régime de l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la loi du 27 octobre 2010 pour renvoyer à des règlements grand-ducaux en vue de désigner les opérateurs obligés d'appliquer les mesures restrictives et la nature de celles-ci.

Il note qu'il s'agit, dans une analyse juridique stricte, de mesures de portée individuelle ou d'un ensemble de mesures de portée individuelle, qui sont adoptées sous la forme d'un acte de nature réglementaire. Touchant à la liberté de commerce au sens de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, ces règlements doivent respecter le cadre de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Le Conseil d'Etat considère que ce cadre est déterminé à suffisance à l'article 3, en relation avec l'article 2, qui définit les mesures restrictives. En ce qui concerne la détermination des Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes, objet des mesures, le règlement grand-ducal ne fera que reprendre les listes figurant dans les actes de l'Union européenne ou dans les résolutions du Conseil de sécurité des nations unies. La loi précitée du 27 juin 2018, contient à l'article 20, un dispositif similaire.

Le mécanisme de publication sur un site du ministère est repris de l'article 4, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 27 octobre 2010. Le Conseil d'Etat renvoie à son avis du 15 juillet 2016 relatif au projet de loi n° 6708 relative au contrôle des exportations, dans lequel il a relevé que « le ministre pourra effectuer cette publication, qui n'a qu'une portée informative, même sans que celle-ci soit prévue dans un texte législatif ».

Le Conseil d'Etat note que le paragraphe 2 introduit un régime de désignation par référence à des listes annexées à des actes de l'Union européenne ou de l'Organisation des nations unies. Le mécanisme prévu est repris de l'article 20, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 27 juin 2018. Étant donné que les résolutions du Conseil de sécurité des nations unies ne font pas l'objet d'une publication ayant un effet juridique sur le territoire luxembourgeois, le Conseil d'Etat considère qu'il serait indiqué de procéder à une publication des listes des États, personnes et entités visés par ces résolutions au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ou de les faire figurer expressément dans le règlement grand-ducal.

Le ministère des Finances informe les membres de la Commission des Finances et du Budget qu'il partage le point de vue du Conseil d'Etat et qu'il s'efforcera d'assurer une telle publication au Journal officiel.

Ad Article 5

Le Conseil d'Etat constate que l'article sous examen permet, aux paragraphe 1^{er} et 2, l'adoption, à titre préventif, de règlements grand-ducaux imposant des mesures restrictives en attendant que le ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions saisisse

l'Organisation des nations unies ou l'Union européenne. Ce dispositif est inspiré de l'article 21 de la loi précitée du 27 juin 2018. Le Conseil d'Etat considère que le dispositif sous examen réserve une latitude trop grande au ministre, dans la mesure où sa décision est fondée sur une saisine ultérieure de l'Organisation des nations unies ou de l'Union européenne qu'il lui appartient d'opérer. L'article 21 de la loi précitée du 27 juin 2018, à laquelle le commentaire se réfère, exige que les institutions supranationales concernées soient déjà engagées dans un processus décisionnel. Si des mesures nationales de type prophylactique se comprennent dans le cadre d'un tel processus décisionnel international, il en va différemment si elles se fondent uniquement sur une « saisine » des instances supranationales qu'envisage le ministre. Aussi le Conseil d'Etat exige-t-il, **sous peine d'opposition formelle** pour contrariété avec les dispositions constitutionnelles combinées de l'article 11, paragraphe 6, et de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, de reprendre le dispositif exact figurant à l'article 21 de la loi précitée du 27 juin 2018.

Par le biais de l'**amendement parlementaire 2**, la Commission des Finances et du Budget suit la proposition du Conseil d'Etat en reprenant le dispositif de l'article 21 de la loi précitée du 27 juin 2018 suivant qui remplace le paragraphe 1^{er} (le libellé du paragraphe 2 correspond au texte de l'article 21) :

« (1) Un règlement grand-ducal peut imposer une mesure restrictive à l'encontre d'États, personnes physiques et morales, entités et groupes pour assurer la défense de la sécurité nationale et extérieure ou des intérêts vitaux du pays et en attendant la prise formelle de décisions au sein de l'Organisation des Nations unies ou de l'Union européenne. ».

Ad Article 6

Le Conseil d'Etat ne saisit pas la portée des ajouts effectués par les amendements gouvernementaux.

Le dispositif sous examen, dans sa teneur amendée, oblige les opérateurs à informer le ministre des Finances de l'exécution des mesures restrictives. Il est évident que cette information vise chaque mesure restrictive prise par rapport à des opérations individuelles envisagées. Etant donné que l'opération n'a pas pu se faire, ayant fait l'objet de mesures restrictives, il s'agit, à chaque fois, d'une tentative. Quelle est la plus-value d'une référence expresse aux tentatives d'opérations à la fin du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} ?

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que l'obligation d'information ne concerne pas seulement les opérations ayant fait l'objet de mesures restrictives. Elle peut concerner également (a) les notifications des transactions pouvant être exécutées, mais qui doivent être communiquées au préalable aux autorités (par ex. régime de sanctions à l'encontre de l'Iran avant l'entrée en vigueur de l'accord nucléaire) ou encore (b) des situations qui n'aboutissent pas à une transaction (par ex. quand un client potentiel faisant partie des personnes désignées souhaite ouvrir un compte et la banque refuse la demande).

Le législateur est d'avis que l'approche qui inclut les tentatives contribue à l'efficacité de la mise en œuvre des sanctions financières.

Finalement, il convient de noter que cette approche concorde également avec la méthodologie d'évaluation de la conformité technique aux recommandations du GAFI. Ce dernier recommande aux pays d'obliger les institutions financières et entreprises et professions non financières désignées à déclarer aux autorités compétentes tous les biens gelés et les mesures prises conformément aux interdictions des résolutions du Conseil de sécurité pertinentes, y compris les tentatives d'opérations (voir page 36 de la méthodologie précitée, critère 6.5e).

Le Conseil d'Etat constate que le dispositif du paragraphe 1^{er}, alinéa 2 nouveau, investit le ministre des Finances du pouvoir de « traiter de toute question relative à l'exécution des

mesures restrictives prévues par la présente loi, y compris toute autorisation dérogatoire ». S'agissant d'une matière réservée à la loi, les pouvoirs du ministre doivent être déterminés par la loi et ne sauraient faire l'objet d'un dispositif d'ordre général lui donnant compétence de traiter de toute question. Le ministre ne saurait pas non plus être habilité à adopter des autorisations dérogatoires à un dispositif réglementaire ayant imposé des mesures restrictives en exécution de décisions adoptées par l'Union européenne ou par l'Organisation des nations unies. Le Conseil d'Etat demande, **sous peine d'opposition formelle**, la suppression du nouvel alinéa 2.

Par le biais de l'**amendement parlementaire 3**, la Commission des Finances et du Budget propose de modifier l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} en le remplaçant par le texte suivant :

« Aux fins de la mise en œuvre de la présente loi, le ministre ayant les Finances dans ses attributions est compétent pour traiter des questions relatives à l'exécution des mesures restrictives financières de la part des personnes physiques et morales, entités et groupes visés, ainsi que de la part des personnes physiques et morales obligées de les appliquer. Le ministre ayant les Finances dans ses attributions est également compétent pour délivrer exceptionnellement des autorisations dérogatoires aux interdictions et mesures restrictives imposées si les résolutions et actes visés à l'article 1^{er} permettent de telles dérogations et dans les conditions y prévues. ».

La Commission des Finances et du Budget souhaite préciser les questions pour le traitement desquelles le ministre ayant les Finances dans ses attributions est compétent. Dans le texte proposé, il ne s'agit plus de « toute question », mais seulement des questions relatives à la mise en œuvre des mesures restrictives financières de la part soit des personnes physiques et morales, entités et groupes visés, soit des personnes physiques et morales obligées de les appliquer.

Pour ce qui est de la compétence du ministre ayant les Finances dans ses attributions pour délivrer exceptionnellement des autorisations dérogatoires aux mesures restrictives imposées, il est précisé que cette compétence existe seulement dans le cadre précis prévu par les résolutions et actes visés à l'article 1^{er} du projet de loi.

Le Conseil d'Etat constate que le paragraphe 2 investit les autorités de contrôle et organismes d'autorégulation de la surveillance des personnes relevant de leur compétence aux fins d'application de la loi en projet sous avis. Ce dispositif est repris de l'article 4, paragraphe 3, de la loi précitée du 27 octobre 2010. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la portée de la modification de la seconde phrase, qui investit les autorités de contrôle et organismes d'autorégulation de la mission d'effectuer un suivi effectif. Il considère que la formulation actuelle de la loi précitée du 27 octobre 2010, qui se borne à renvoyer au dispositif légal et réglementaire déterminant les pouvoirs de ces autorités et organismes, est suffisante. Il est vrai qu'un dispositif similaire se trouve à l'article 8-1 de la loi précitée du 12 novembre 2004.

Dans un souci de cohérence avec le dispositif de l'article 8-1 de la loi précitée du 12 novembre 2004, la Commission des Finances et du Budget choisit de maintenir la référence au suivi effectif. Il est renvoyé, par ailleurs, aux commentaires sur le paragraphe 2 de l'article 6 qui précise que le suivi effectif se fait sur base d'une approche fondée sur le risque.

Le Conseil d'Etat constate que le paragraphe 3 ajoute une référence expresse à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et aux missions et pouvoirs qui sont les siens en vertu de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. À l'instar de la Chambre des salariés, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'absence de référence à l'Administration des contributions directes.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que l'Administration des contributions directes n'est pas une autorité compétente en matière de contrôle de mise en œuvre de mesures restrictives financières. Elle doit, par contre, respecter les dispositions de l'article 1^{er} concernant la non mise à disposition de fonds ou de ressources économiques aux personnes, entités et groupes visés par lesdites mesures restrictives.

Commentaire du Conseil d'Etat ad articles 7 à 17 nouveaux introduits par amendements gouvernementaux - supprimés par la suite

Les articles 7 à 17 ont été introduits dans le projet de loi par les amendements gouvernementaux. Il s'agit d'une reprise des dispositions des articles 8-2 à 8-13, à l'exception des articles 8-3, 8-6 et 8-8, de la loi précitée du 12 novembre 2004. (Pour le détail de ces amendements gouvernementaux et des remarques du Conseil d'Etat, il est renvoyé aux documents parlementaires 7395³ et 7395⁷.)

Le Conseil d'Etat relève que l'article 6, paragraphe 4, vise expressément les mesures et pouvoirs des autorités de contrôle prévus aux articles 7 à 12. Il considère que, dans un souci d'allègement du dispositif sous revue et d'une garantie de cohérence entre la loi en projet et la loi précitée du 12 novembre 2004, susceptible de modifications, il serait plus indiqué de se limiter, à l'article 6, paragraphe 4, à une référence expresse, en ce qui concerne les pouvoirs des autorités de contrôle et des organismes d'autorégulation, aux dispositions pertinentes de la loi précitée du 12 novembre 2004. Reproduire ce dispositif non seulement alourdit la loi en projet, mais requiert une adaptation systématique de la loi en projet si la loi précitée du 12 novembre 2004 se trouve modifiée.

Si le Conseil d'Etat est suivi dans cette suggestion, le dispositif de l'article 6 serait à compléter par un renvoi à la loi précitée du 12 novembre 2004 et les articles 7 à 17 pourraient être omis.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre le Conseil d'Etat et de modifier l'article 6 dans le sens proposé par le Conseil d'Etat par le biais de **l'amendement parlementaire 4**. Il est ainsi proposé de remplacer les paragraphes 4 et 5 de l'article 6 par deux nouveaux paragraphes 4 et 5 ayant la teneur suivante :

Paragraphe 4 : Les autorités de contrôle ont les mêmes pouvoirs que ceux leur attribués par les articles 8-2, 8-4, 8-5, 8-6, 8-7 et 8-9 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Paragraphe 5 : Les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation ont les mêmes pouvoirs que ceux leur attribués par les articles 8-2bis, 8-10, 8-11, 8-12 et 8-13 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Les articles 7 à 17 sont supprimés. Les articles suivants sont renumérotés.

Ad Article 7

Le Conseil d'Etat rappelle qu'il s'oppose formellement au recours à une décision conjointe de deux ministres, au regard de l'article 76 de la Constitution, d'après lequel « il appartient au Grand-Duc de régler l'organisation de son Gouvernement ». La question est réglée par l'article 9 de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal. Le Conseil d'Etat renvoie à sa position constante exprimée dans ses avis antérieurs. Il doit dès lors **s'opposer formellement** à la disposition sous examen, pour contrariété avec l'article 76 de la Constitution.

Il est vrai qu'en matière d'aides d'Etat, le Conseil d'Etat « s'est [...] accommodé [du] régime particulier [de compétence conjointe] au regard de la continuité des dispositifs légaux en matière d'aides et de la cohérence du système ».

Le Conseil d'Etat ajoute que l'article sous examen n'est pas indispensable à l'application du dispositif de la loi en projet et que l'omission de ce dispositif n'empêche pas le Gouvernement d'effectuer les communications internationales qui s'imposent.

Par le biais de l'amendement parlementaire 5, la Commission des Finances et du Budget décide de maintenir l'article sous examen en y biffant les mots « en accord avec le ministre ayant les Finances dans ses attributions ».

Ad Article 10

Le Conseil d'Etat renvoie à l'évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative à l'exigence de précision des infractions pénales au sens de l'article 14 de la Constitution. Dans le respect de cette jurisprudence, le Conseil d'Etat a émis des oppositions formelles à l'égard de projets de loi ne précisant pas, avec la suffisance requise, les obligations légales dont le non-respect est pénalement sanctionné. Il relève encore que, dans le futur cadre légal, c'est le non-respect des mesures restrictives fixées dans les règlements grand-ducaux qui devra être sanctionné.

Sous peine d'opposition formelle, pour non-conformité avec l'article 14 de la Constitution, le Conseil d'Etat exige d'écrire :

« Sans préjudice [...], le non-respect des mesures restrictives adoptées en vertu de la présente loi est puni [...]. »

Le Conseil d'Etat attire encore l'attention des auteurs du projet de loi sur le problème d'une combinaison des sanctions pénales prévues par le texte sous examen avec des sanctions administratives ou disciplinaires qui peuvent être prononcées par les autorités de contrôle et organismes d'autorégulation visés à l'article 6 de la loi en projet sous examen. Il renvoie à son avis du 15 décembre 2017 sur le projet de loi n°7128, dans lequel il a examiné la portée de l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne au regard de dispositifs légaux prévoyant des sanctions pénales et des sanctions administratives.

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

Ad Article 12 – supprimé

Le Conseil d'Etat constate que le dispositif sous examen constitue une mesure transitoire maintenant en vigueur les mesures restrictives adoptées au titre de la loi précitée du 27 octobre 2010 qui se trouvera abrogée.

Le paragraphe 1^{er} prévoit que les désignations des personnes, entités ou groupes visées par les mesures restrictives prises au titre de la loi précitée du 27 octobre 2010 demeurent valables. Le paragraphe 2 maintient en vigueur les règlements adoptés sur la base de la loi précitée du 27 octobre 2010.

Le Conseil d'Etat émet de sérieuses réserves sur ce dispositif. Il ne voit pas la portée propre du paragraphe 1^{er}, étant donné que la désignation des personnes visées a été opérée par un règlement grand-ducal ou par renvoi, dans ce règlement grand-ducal, à des listes internationales.

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'Etat rappelle que le législateur ne peut pas prévoir que les règlements pris sur la base de la loi qu'il entend abroger restent en vigueur. Ce procédé risque en effet d'être perçu comme une ratification des règlements visés par le pouvoir législatif et, partant, comme leur conférant le caractère de véritables lois. Dans cette hypothèse, ces règlements échapperaient au contrôle du juge ordinaire quant à leur constitutionnalité et leur légalité au regard de l'article 95 de la Constitution. En outre, il n'appartient pas au pouvoir législatif d'intervenir dans l'exercice du pouvoir exécutif en maintenant formellement en vigueur des règlements qui risquent de perdre leur base légale. Si ce problème se pose, il convient de sauvegarder, fût-ce à titre transitoire, le dispositif légal servant de base aux règlements grand-ducaux en cause. Le Conseil d'Etat doit dès lors émettre une **opposition formelle** par rapport au dispositif prévu.

Une disposition expresse maintenant en vigueur les règlements existants n'est d'ailleurs pas nécessaire, étant donné que la loi en projet reconduit, avec des adaptations, le régime existant et continue à fournir une base légale aux règlements antérieurs. L'expiration des mesures de sanction relève d'une décision des institutions européennes ou internationales qu'il appartient au Luxembourg de respecter.

L'article 12 est dès lors à omettre.

La Commission des Finances et du Budget décide de supprimer le présent article.

Les amendements sont adoptés à l'unanimité.

Vu l'urgence de l'entrée en vigueur du présent projet de loi, il sera demandé au Conseil d'Etat de considérer ces amendements au cours de sa prochaine séance afin que le vote du projet de loi puisse encore avoir lieu avant la fin de l'année.

*

Le Président informe les membres de la Commission que la réunion avec la CSSF concernant la mise en œuvre de la recommandation du Comité du risque systémique (CdRS) relative aux crédits portant sur des biens immobiliers à usage résidentiel situés sur le territoire du Luxembourg, dont la tenue a été demandée par certains membres de la Commission au cours de la réunion du 18 novembre 2020, aura lieu le 21 décembre 2020. (Note de la Secrétaire-administrateur : finalement, la date du 18 décembre 2020 (10:30 heures) a été retenue à cet effet.)

Luxembourg, le 3 décembre 2020

La Secrétaire-administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du
Budget,
André Bauler



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 07 octobre 2020

Ordre du jour :

7395 Projet de loi relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives en matière financière et abrogeant la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme

- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi et d'amendements gouvernementaux

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, Mme Djuna Bernard remplaçant M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Georges Engel, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter
M. Fernand Kartheiser, observateur

M. Arsène Jacoby, directeur des « Affaires multilatérales, développement et compliance » (ministère des Finances)
Mme Xenia Kotoula, du ministère des Finances

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. François Benoy, M. Roy Reding

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

7395 **Projet de loi relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives en matière financière et abrogeant la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme**

M. André Bauler est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Le représentant du ministère des Finances présente le projet de loi tel qu'il a été amendé conformément aux explications figurant à l'exposé des motifs et le commentaire des articles des documents parlementaires n°7395 et n°7395³. Les amendements gouvernementaux adaptent le texte de loi aux définitions et à la terminologie de la 5^e directive de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, transposée partiellement en droit luxembourgeois en mars 2020 (doc. parl. n° 7467).

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- En réponse à une question de M. André Bauler, le représentant du ministère des Finances indique que les sanctions des Nations Unies relatives au financement du terrorisme sont plutôt nombreuses et fréquemment renouvelées et modifiées.
- M. Laurent Mosar remarque que ces derniers mois le Luxembourg a été à plusieurs reprises condamné par la Cour de justice de l'UE ou le Tribunal pour une transposition non conforme de certaines directives. Il fait référence au récent jugement dans l'affaire Shakira et signale que cette situation lui procure des soucis. Il lui semble que le Luxembourg transpose certaines directives de manière trop stricte.

Le représentant du ministère des Finances fait remarquer que les transpositions suivant le principe « la directive et rien que la directive » auxquelles le Luxembourg s'est adonné dans le passé ont, à plusieurs reprises, donné lieu à des critiques de la part du GAFI. Il y a donc lieu, à chaque transposition, de trouver le juste équilibre entre ce principe, les recommandations à suivre de part et d'autre et l'intérêt de la place financière. La transposition des directives concernant la lutte contre le blanchiment des capitaux doit en tout état de cause tenir compte des recommandations du GAFI.

- M. Mosar fait référence au projet de loi n°7637 qui modernise la loi du 6 avril 2013 en reconnaissant la faculté d'utiliser des mécanismes d'enregistrement électroniques sécurisés (tels que la blockchain) à des fins d'émission de titres dématérialisés. Il rappelle que le GAFI recommande la prise en compte des actifs virtuels dans la lutte contre le blanchiment et souhaite dès lors savoir si tel est le cas au niveau du présent projet de loi. Selon lui, les nouvelles technologies risquent de plus en plus de devenir les nouveaux outils utilisés pour le blanchiment.

Le représentant du ministère des Finances constate que le texte du projet de loi ne fait pas directement référence aux actifs virtuels, mais que la définition des « fonds » figurant à l'article 2 du projet de loi est très large et devrait donc les couvrir de manière implicite. Il ne s'oppose néanmoins pas à l'insertion d'un ajout relatif aux actifs virtuels et aux nouvelles technologies dans cette définition.

- M. Mosar revient ensuite à l'avis de la Chambre de commerce qui constate que l'article 3 du projet de loi comporte une extraterritorialité très forte en prévoyant qu'il suffit d'opérer sur ou à partir du territoire du Grand-Duché de Luxembourg pour être passible de sanctions financières. La Chambre de commerce demande, au minimum, de prévoir qu'il doive y avoir un lien direct ou indirect avec une infraction à Luxembourg ou à l'étranger. M. Mosar ajoute qu'il semblerait que la sanction des infractions primaires est de plus en plus délaissée pour laisser place à celle des infractions secondaires.

Le représentant du ministère des Finances précise que le projet de loi porte sur des sanctions financières prises sur base de résolutions de l'ONU et également sur base de décisions prises au niveau de l'UE et d'office d'application dans l'UE toute entière. Selon lui, l'extraterritorialité est tout à fait relative dans ce contexte. Il ajoute que les structures

auxquelles s'adressent les sanctions financières visées par le biais du projet de loi sont le plus souvent extrêmement complexes et multi-juridictionnelles.

M. Mosar indique qu'il ne s'agit pas d'infractions primaires commises au sein de l'UE, mais en dehors de l'UE. Il cite l'exemple de structures juridiques incluant des sociétés établies dans le Delaware où certaines infractions ne sont pas poursuivies, alors qu'elles le sont en UE. Il s'interroge sur le fonctionnement pratique de l'application de certaines règles et/ou de sanctions dans le cas où deux législations disposent de règles opposées.

- M. Mosar se réfère finalement à l'article 19 (article 8 initial) du projet de loi relatif à la responsabilité pour négligence grave. Cet article dispose que les personnes participant à l'application des mesures restrictives ne peuvent voir leur responsabilité mise en cause que lorsqu'il y a négligence grave. M. Mosar se demande à qui incombera la charge de la preuve quant à l'existence d'une négligence grave. S'agit-il du parquet ou d'institutions telles que la CSSF, le CAA ou l'AED ? Il souhaiterait que, dans le but d'une plus grande sécurité juridique, ce point soit clarifié.

Le représentant du ministère des Finances indique que si cela est jugé nécessaire, le texte sera précisé dans ce sens.

*

La Commission décide de demander à la Cour des comptes d'aviser le projet de budget 2021 (dossiers parlementaires n°7666 et n°7667).

Luxembourg, le 20 octobre 2020

La Secrétaire-administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du
Budget,
André Bauler

65



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 05 octobre 2020

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 14 et 29 avril 2020 (réunions jointes), du 17 juillet 2020 (réunion jointe), du 31 juillet 2020 et des 8 et 11 septembre 2020
2. 7637 Projet de loi portant modification :
1° de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
2° de la loi du 6 avril 2013 relative aux titres dématérialisés

- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi
3. 7638 Projet de loi portant :
1. transposition :
a) de la directive (UE) 2019/878 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les entités exemptées, les compagnies financières holding, les compagnies financières holding mixtes, la rémunération, les mesures et pouvoirs de surveillance et les mesures de conservation des fonds propres ; et
b) de la directive (UE) 2019/879 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2014/59/UE en ce qui concerne la capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et la directive 98/26/CE ;
2. mise en oeuvre du règlement (UE) 2019/876 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne le ratio de levier, le ratio de financement stable net, les exigences en matière de fonds propres et d'engagements éligibles, le risque de crédit de contrepartie, le risque de marché, les expositions sur contreparties centrales, les expositions sur organismes de placement collectif, les grands risques et les exigences de déclaration et de publication, et le règlement (UE) n° 648/2012 ; et
3. modification :
a) de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
b) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ;
c) de la loi modifiée du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Épargne de l'État, Luxembourg ;
d) de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;
e) de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

f) de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement, à l'activité d'établissement de monnaie électronique et au caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et les systèmes de règlement des opérations sur titres ; et
g) de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances

- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi

4. 7395 Projet de loi relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives en matière financière et abrogeant la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme

- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi et d'amendements gouvernementaux

5. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten remplaçant M. Dan Biancalana, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant M. Georges Engel, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen remplaçant M. Claude Haagen, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

M. Vincent Thurmes, directeur des « Services financiers, stabilité financière et cadre réglementaire de la Place financière » (Ministère des Finances)
M. Alex Majerus, M. Andy Pepin, M. Pierrot Rasqué, du Ministère des Finances

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Dan Biancalana, M. Georges Engel, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 14 et 29 avril 2020 (réunions jointes), du 17 juillet 2020 (réunion jointe), du 31 juillet 2020 et des 8 et 11 septembre 2020**

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. 7637 **Projet de loi portant modification :
1° de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;**

2° de la loi du 6 avril 2013 relative aux titres dématérialisés

M. André Bauler est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Un représentant du ministère des Finances présente le projet de loi tel qu'il est détaillé dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles du document parlementaire n°7637. Il précise que la loi en projet vise à renforcer la sécurité juridique en matière d'émission de titres dématérialisés à l'aide de la technologie blockchain et que l'innovation principale consiste dans le fait qu'un titre dématérialisé peut directement être créé dans une blockchain et ne doit pas passer par une « tokenisation » subséquente. Des experts du domaine de la FinTech, ainsi que des juristes spécialisés ont été consultés pour l'élaboration du projet de loi dans le cadre de groupes de travail organisés par le Haut comité de la place financière. Malgré la neutralité technologique qu'un texte de loi se doit de respecter, il a été jugé utile, par un souci de sécurité juridique, d'y faire référence aux registres ou bases de données électroniques distribués, c'est-à-dire à la technologie de la blockchain à l'article 1^{er} du projet de loi, et ce afin de reconnaître expressément la faculté d'utiliser ces nouvelles technologies à des fins d'émissions de titres dématérialisés.

Le projet de loi s'inscrit dès lors dans la continuité de la loi du 1^{er} mars 2019 ayant modifié la loi modifiée du 1^{er} août 2001 concernant la circulation de titres dans un but de reconnaître, de manière expresse, la possibilité de recourir à des dispositifs d'enregistrement électroniques sécurisés dans le contexte de la circulation de titres.

De l'échange de vues subséquent, il y lieu de retenir les éléments suivants :

- Suite à une intervention de M. André Bauler, le représentant du ministère des Finances explique que les technologies telle que celle de la blockchain évoluent très rapidement, d'où l'importance de suivre cette évolution pour identifier de nouvelles opportunités et d'y adapter la législation par le biais de modifications ciblées pour garantir la sécurité juridique nécessaire aux acteurs concernés. Le Luxembourg n'est pas le seul pays à suivre ces évolutions technologiques de près. Les technologies en question ne sont pas encore utilisées à grande échelle, mais elles le sont plutôt dans le cadre de preuves de concept (proof of concept). Une partie d'entre elles seront sans aucun doute appliquées dans le secteur financier à l'avenir, puisqu'elles permettront de faciliter certains processus et d'offrir une plus grande transparence de certaines opérations.
- M. Laurent Mosar fait le lien entre le présent projet de loi et le projet de loi n°7395 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière (...). Dans son avis portant sur le projet de loi n°7395, la Chambre de commerce signale qu'à l'article 2 de ce projet de loi « la définition de « fonds » ne comprend pas de référence aux cryptomonnaies et autres technologies basées sur la *blockchain*. Bien que l'analogie ne soit pas parfaite puisque le projet ne se limite pas à la problématique du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, la Chambre de commerce note que le GAFI a récemment revu sa Recommandation n°15 afin d'y inclure les actifs virtuels. ». M. Mosar est d'avis qu'il devient indispensable de mieux définir les « actifs virtuels ».

Un représentant du ministère des Finances confirme que le GAFI a récemment amendé les standards relatifs aux actifs virtuels et aux prestataires de services d'actifs virtuels. Suite aux modifications opérés par les lois du 25 mars 2020, la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme est conforme aux recommandations amendées du GAFI qui sont plus strictes que les dispositions des directives européennes en la matière. La Commission européenne a en sus présenté un plan d'action portant sur les « crypto assets » il y a deux semaines ; ce plan d'action porte sur la surveillance et les risques systémiques liés

aux « crypto assets » et vise à établir un cadre légal européen s'appliquant aux émetteurs de crypto-actifs.

- 3. 7638 Projet de loi portant :**
- 1. transposition :**
 - a) de la directive (UE) 2019/878 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les entités exemptées, les compagnies financières holding, les compagnies financières holding mixtes, la rémunération, les mesures et pouvoirs de surveillance et les mesures de conservation des fonds propres ; et**
 - b) de la directive (UE) 2019/879 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2014/59/UE en ce qui concerne la capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et la directive 98/26/CE ;**
 - 2. mise en oeuvre du règlement (UE) 2019/876 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne le ratio de levier, le ratio de financement stable net, les exigences en matière de fonds propres et d'engagements éligibles, le risque de crédit de contrepartie, le risque de marché, les expositions sur contreparties centrales, les expositions sur organismes de placement collectif, les grands risques et les exigences de déclaration et de publication, et le règlement (UE) n° 648/2012 ; et**
 - 3. modification :**
 - a) de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;**
 - b) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ;**
 - c) de la loi modifiée du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, Luxembourg ;**
 - d) de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;**
 - e) de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;**
 - f) de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement, à l'activité d'établissement de monnaie électronique et au caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et les systèmes de règlement des opérations sur titres ; et**
 - g) de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances**

M. Guy Arendt est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Un représentant du ministère des Finances présente les grandes lignes du projet de loi tel qu'elles sont exposées dans l'exposé des motifs du document parlementaire n°7638. Il apporte les informations supplémentaires suivantes :

Les négociations très politiques au sujet du cadre réglementaire relatif à la réduction des risques et de la stabilité financière ont duré 4 ans et ont abouti sur un compromis concrétisé par des règlements et des directives (telles les directives CRD V et BRRD II) qui ne contribuent pas nécessairement à une simplification des règles en place.

Au-delà de la transposition des directives CRD V et BRRD II, le projet de loi prévoit le renforcement de la protection des déposants par la mise en place d'un filet de sécurité additionnel (public backstop) au bénéfice du fonds de garantie des dépôts. Cette mesure a également été préconisée par le FMI. L'article 93, 1° du projet de loi autorise ainsi le

gouvernement à accorder la garantie de l'Etat aux lignes de crédit contractées par le Fonds de garantie des dépôts Luxembourg (FGDL) pour un montant maximal d'un milliard d'euros.

En raison de la complexité et de la technicité du projet de loi, M. Mosar intervient pour demander qu'une note résumant les points essentiels du projet de loi soit fournie aux membres de la Commission avant qu'il ne soit procédé à la présentation plus détaillée du projet de loi. Le Président se prononce en faveur de la préparation d'une telle note, mais souligne que la présentation du projet de loi aura lieu ce jour-même conformément à l'ordre du jour de la présente réunion.

M. Mosar revient ensuite à une discussion qui a eu lieu à plusieurs reprises déjà au sein de la Commission de la Justice et de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle concernant la lutte contre le blanchiment d'argent. Selon lui, le présent projet de loi introduit de nouvelles infractions en la matière. Il en déduit qu'à ce rythme-là, il n'y aura bientôt plus d'infractions primaires, mais plus que des infractions de blanchiment. M. Mosar craint que la situation ne devienne difficilement gérable et se prononce en faveur du maintien d'un lien minimal avec les infractions primaires. Ce sujet devrait être thématiqué au niveau de l'UE.

Un représentant du ministère des Finances précise que le présent projet de loi n'introduit pas de nouvelles règles ou d'infractions en matière de lutte contre le blanchiment, mais qu'il contient des mesures en faveur d'une amélioration de la coopération entre les différentes autorités intervenantes en la matière. La Commission européenne prévoit d'ailleurs de revoir, en 2021, certains textes européens en matière de lutte contre le blanchiment, ce sera l'occasion de veiller à une meilleure cohérence entre les différents textes. Il s'agira également dans ce contexte et dans les futurs textes européens de tenir davantage compte de la réglementation RGPD.

Quant à la complexité du texte de loi, le représentant du ministère des Finances attire l'attention sur le fait que le texte de loi ne représente qu'une partie des mesures à appliquer, la majeure partie de ces dernières figurant dans des règlements d'application directe.

Un représentant du ministère des Finances présente ensuite les points saillants du projet de loi pour le détail desquels il est prié de se référer à une note qui sera fournie aux membres de la Commission des Finances et du Budget par le ministère des Finances. Les sujets suivants ont été abordés :

1. La directive CRD V (capital requirements directive) met en œuvre certains éléments des accords internationaux de « Bâle III » et a pour objectif l'adoption de mesures complémentaires visant à améliorer la stabilité financière. Elle comporte des dispositions communautaires spécifiques concernant la surveillance des compagnies financières holdings et compagnies financières holdings mixtes.

Comme certaines compagnies financières holding, mixtes ou non, peuvent être des entreprises mères de groupes bancaires, il s'est avéré nécessaire de les inclure directement dans le champ d'application des pouvoirs de surveillance. La CRD V prévoit ainsi une procédure d'approbation spécifique pour certaines compagnies financières holding et compagnies financières holdings mixtes et introduit des pouvoirs de surveillance directs sur ces compagnies holding. Les compagnies financières holdings qui ne sont pas impliquées dans la prise de décisions de gestion, opérationnelles ou financières portant sur le groupe ou les filiales du groupe qui sont des établissements CRR (établissements au sens de l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 3) du règlement (UE) n° 575/2013), ou des établissements financiers, peuvent se qualifier pour une exemption d'approbation.

La procédure d'approbation est menée par le superviseur sur base consolidée en étroite coopération avec le superviseur de l'Etat dans lequel est établie la compagnie financière holding. La CSSF peut être compétente soit au titre de l'article 34-2 de la LSF (y introduit par l'article 10 du présent projet de loi) parce que la compagnie financière holding est établie au Luxembourg, soit au titre de l'article 34-3 parce qu'elle est le superviseur sur une base consolidée d'un groupe dont la compagnie financière holding est établie dans un autre Etat membre.

2. Le nouvel article 34-4 de la LSF exige que les groupes bancaires de pays tiers qui contrôlent deux ou plusieurs établissements dans l'UE atteignant ensemble le seuil d'un actif total égal ou supérieur à 40 milliards d'euros procèdent à l'établissement, au Luxembourg, d'une unique entreprise mère intermédiaire dans l'UE, à moins que ces groupes n'aient procédé à l'établissement d'une telle entreprise mère intermédiaire dans l'UE dans un autre EM. L'objectif de cette obligation de créer un « IPU » – acronyme pour le terme anglais de « intermediate parent undertaking » – est de faciliter la surveillance du groupe au sein de l'UE, ainsi que d'améliorer la résolvabilité des entreprises concernées. Cette mesure existe déjà aux Etats-Unis sous la dénomination « IFH » (intermediate financial holding company). Une dérogation à cette obligation est prévue notamment lorsque la mise en place d'un deuxième IPU est nécessaire pour permettre à un groupe de pays tiers de se conformer à des exigences visant la séparation entre des activités imposées dans le pays tiers.

En réponse à une question de M. Mosar, le représentant du ministère des Finances explique qu'a priori les IPU se retrouveront sous le contrôle de la BCE à condition que les actifs d'une valeur égale ou supérieure à 40 milliards d'euros soient sous-consolidés à leur niveau. Les avoirs détenus par l'ensemble des succursales européennes d'une banque sont additionnés pour le contrôle de l'atteinte du seuil de 40 milliards d'euros à partir duquel un IPU doit être créé, mais ces avoirs ne sont pas toujours consolidés. Ainsi peuvent apparaître des situations où le seuil est atteint et un IPU doit être créé, mais, comme une partie des avoirs se situent dans une succursale, l'IPU ne tombe finalement pas sous le contrôle de la BCE. Il est rappelé qu'un IPU (à l'image de toute banque ou groupe bancaire) tombe sous le contrôle de la BCE dès un montant d'actifs de 30 milliards d'euros.

3. Le projet de loi, à l'instar de la directive, modifie et renforce également le deuxième pilier de la surveillance bancaire, à savoir les exigences de fonds propres supplémentaires, en introduisant la possibilité pour la CSSF d'imposer des recommandations de fonds propres en sus des exigences en la matière. Ces mesures ont pour objectif de couvrir les risques spécifiques aux entités et s'appliquent lorsqu'il est jugé que les exigences prudentielles du pilier 1 y sont insuffisantes à cet égard. Les exigences du pilier 2 comportent, d'une part, des exigences de coussin de fonds propres (« requirements ») et, d'autre part, des recommandations (« guidance »). Le superviseur peut convertir les recommandations en exigences en cas de leur non-respect répété. Dans la pratique, les textes législatifs actuels prévoient déjà les exigences prudentielles du pilier 2. La directive passe en outre en revue les outils de la surveillance macroprudentielle afin de les délimiter plus clairement des outils de la surveillance microprudentielle et dans le but de les rendre plus cohérents en alignant et simplifiant certaines procédures de décision et en clarifiant l'articulation des différents coussins de fonds propres. L'application des exigences prudentielles du pilier 2, qui se concentrent dorénavant uniquement sur le volet microprudentiel, devient ainsi plus restrictif.

4. En ce qui concerne les coussins de fonds propres, la CSSF peut, au-delà du coussin de conservation des fonds propres et du coussin de fonds propres contracyclique, également déjà exiger à l'heure actuelle que les établissements CRR disposent d'un coussin pour le risque systémique. Celui-ci vise à prévenir et à atténuer les risques macroprudentiels ou systémiques qui ne sont pas couverts par le règlement (UE) n° 575/2013, ni par d'autres dispositions de la LSF, à savoir un risque de perturbation du système financier susceptible d'avoir de graves répercussions négatives sur le système financier et l'économie réelle.

Il convient de rappeler que les établissements CRR dont les fonds propres sont inférieurs à l'exigence globale de coussin de fonds propres sont soumis à des restrictions concernant la distribution de dividendes, les versements liés à des instruments de fonds propres additionnels de catégorie 1 et l'attribution de rémunérations variables et de prestations de pension discrétionnaires.

Le projet de loi prévoit, entre autres, que le taux de coussin pour le risque systémique peut désormais s'appliquer à toutes les expositions ou à un sous-ensemble d'expositions (sectorielles) et à tous les établissements CRR ou à un ou plusieurs sous-ensembles d'établissements CRR. Le projet de loi, à l'instar de la directive, introduit ainsi davantage de flexibilité dans l'application de cet instrument.

Lorsque la fixation ou la modification d'un ou de plusieurs taux de coussin pour le risque systémique applicables à tout ensemble ou sous-ensemble ne donne lieu pour aucune des expositions concernées à un taux global du coussin pour le risque systémique supérieur à 3%, la CSSF adresse une notification au Comité européen du risque systémique. Lorsque la fixation ou la modification d'un ou de plusieurs taux de coussin pour le risque systémique applicables à tout ensemble ou sous-ensemble d'expositions donne lieu à un taux global de coussin pour le risque systémique supérieur à 3% mais ne dépassant pas 5% pour une des expositions concernées, la CSSF, dans sa notification, demande l'avis de la Commission européenne. Lorsque l'avis de la Commission européenne est négatif, la CSSF s'y conforme ou explique les raisons pour lesquelles elle ne s'y conforme pas (comply or explain). Lorsque la fixation ou la modification d'un ou de plusieurs taux de coussin pour le risque systémique applicables à tout ensemble ou sous-ensemble d'expositions donne lieu à un taux global de coussin pour le risque systémique supérieur à 5% pour une des expositions concernées, la CSSF sollicite l'autorisation de la Commission européenne avant d'appliquer un coussin pour le risque systémique.

5. Le projet de loi introduit l'exigence de politiques de rémunération neutres du point de vue du genre, ainsi que le principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail ou un travail de même valeur. En outre, la durée minimale du report d'une part de la composante variable de la rémunération est reportée d'au moins trois à cinq à au moins quatre à cinq ans afin de promouvoir une gestion des risques efficace et plus résistante au court-termisme. La CRD V et donc le projet de loi prévoient en outre de mieux tenir compte des particularités inhérentes aux établissements de faible taille ou de faible complexité. Ils précisent également la définition des catégories de personnel dont les activités professionnelles ont une incidence significative sur le profil de risque des établissements CRR.

6. Il est rappelé que la directive BRRD (Bank recovery and resolution directive) a instauré le mécanisme du « bail-in » qui prévoit un renflouement interne des établissements par conversion des passifs afin d'éviter de faire appel, via une intervention des États, à l'ensemble des contribuables pour organiser le sauvetage des banques (« bail-out »). Le fonctionnement du bail-in est facilité par la mise en place du MREL (Minimum Requirements for Own Funds and Eligible Liabilities) qui impose aux banques européennes de respecter une exigence minimale de fonds propres et de passifs éligibles.

La directive BRRD II poursuit l'objectif de renforcer l'efficacité de la résolution des banques en crise. Elle apporte une nouvelle définition de la notion « entité de résolution » et de la notion « groupe de résolution ». L'introduction de ces définitions vise à permettre d'identifier clairement les entités devant faire l'objet d'une résolution, c'est-à-dire les entités à l'égard desquelles des mesures de résolution sont susceptibles d'être appliquées, conjointement avec les filiales qui leur appartiennent, formant ainsi un groupe de résolution, afin de pouvoir mettre en œuvre efficacement la stratégie de résolution choisie.

Dans la stratégie de résolution à point d'entrée unique (single point of entry resolution ou SPE), une seule entité du groupe fait l'objet d'une procédure de résolution. En règle générale, il s'agit de l'entreprise mère. Les autres entités du groupe ne sont donc pas mises en résolution, mais transfèrent leurs pertes et besoins de recapitalisation vers l'entité devant faire l'objet de la résolution.

Dans la stratégie de résolution à points d'entrée multiples (multiple point of entry resolution ou MPE), plusieurs entités du groupe peuvent faire l'objet d'une résolution. Un groupe pour lequel une stratégie de résolution à points d'entrée multiples est retenue contient donc deux ou plusieurs entités de résolution.

La BRRD II procède à une refonte du calibrage des exigences applicables aux entités afin de mieux moduler le niveau et la qualité de l'exigence minimale en fonction du degré de risque de chaque établissement. Jusqu'à présent le MREL était déterminé sur base individuelle sur base du pilier 2, alors que la BRRD II prévoit également le prise en compte du pilier 1 pour les banques systémiques. La BRRD II apporte des précisions concernant le MREL non seulement de l'ordre quantitatif, mais également de l'ordre qualitatif :

Ainsi, la BRRD II revoit les modalités de calcul de l'exigence minimale de fonds propres et d'instruments éligibles propre à chaque établissement afin d'aligner le nouveau régime sur celui applicable au niveau mondial. De plus, l'exigence minimale de fonds propres et d'instruments éligibles applicable à tous les établissements de crédit est modulée selon le degré de risque que pourrait poser la défaillance d'un établissement donné. Dès lors, des exigences plus strictes, notamment en termes de subordination des instruments éligibles et de niveaux d'exigences minima, s'appliquent aux entités de résolution faisant partie d'un EISm, aux entités de résolution appartenant aux groupes de résolution dont la valeur des actifs dépasse le seuil de 100 milliards d'euros, ainsi qu'aux entités de résolution de certains groupes de résolution de plus petite taille qui sont considérés comme susceptibles de poser un risque systémique en cas de défaillance.

En général, les nouvelles règles instaurées par la BRRD II ne devraient pas avoir un impact très important sur les banques au Luxembourg, ces dernières y étant déjà bien préparées et disposant en moyenne d'une capitalisation déjà élevée. Il est louable que les nouvelles règles ne prévoient pas d'exemptions transfrontalières pour le MREL interne en raison du fait que le secteur bancaire au Luxembourg se compose surtout de filiales de grands groupes de banques étrangères qui ne seront pas amenées, pour la plupart d'entre elles, à jouer un rôle d'entité de résolution.

La BRRD II définit les conditions et les modalités d'application du pouvoir de suspension de certaines obligations en amont de l'application d'une mesure de résolution. Ce nouveau moratoire est introduit afin de permettre aux autorités de résolution de dégager du temps avant de trancher sur la nécessité de prendre des mesures de résolution ou, le cas échéant, afin de déterminer quels instruments de résolution s'avèreraient être les plus efficaces.

Discussion :

- M. Mosar rappelle que le comité européen du risque systémique fait des recommandations aux comités du risque systémiques nationaux qui doivent suivre ces recommandations.

Un représentant du ministère des Finances explique que le comité européen du risque systémique se réunit plusieurs fois par an pour traiter de sujets précis, tels par exemple le risque immobilier ou, récemment, les risques liés à la pandémie actuelle. La grande

majorité des recommandations préparées par ce comité sont publiques. Il y a quatre ans, le comité européen du risque systémique a adressé un avertissement au Luxembourg portant sur les risques inhérents au secteur immobilier. En 2019, il lui a fait part d'une recommandation à ce sujet. Une première recommandation demande la mise en place d'un cadre légal permettant la prise des « borrower based measures » au cas où cela s'avérerait nécessaire. La loi du 4 décembre 2019 en vue d'instaurer des mesures macroprudentielles portant sur les crédits immobiliers résidentiels qui a été votée entretemps fait d'ailleurs, entre autres, écho à cette recommandation. Une deuxième recommandation demande au Luxembourg de suivre de près l'évolution du secteur immobilier afin que les mesures en question puissent être activées à temps. L'analyse dans ce sens par le comité du risque systémique luxembourgeois est en cours et devrait être achevée avant la fin de l'année. Si cela s'avérerait nécessaire, le comité du risque systémique luxembourgeois recommanderait à la CSSF de prendre les mesures en question par le biais d'un règlement CSSF. Ces décisions seront rendues publiques.

- En réponse à plusieurs interrogations de M. Mosar, un représentant du ministère des Finances rappelle que, suite à la crise financière de 2007-2008, les politiques de rémunération des banques ont déjà été mises sous surveillance par la CRD IV. Les dispositions régulant les politiques de rémunération des banques concernent uniquement la composante variable de la rémunération. La CRD V définit les catégories de personnel dont les activités professionnelles ont une incidence significative sur le profil de risque d'un établissement. Elle étend la durée minimale du report d'une part (d'au moins 40%) de la composante variable de la rémunération d'au moins trois ans à au moins quatre ans.

La CRD V tient compte des particularités inhérentes aux établissements de faible taille ou de faible complexité. Ainsi, les établissements CRR de faible taille ou complexité et le personnel ayant des niveaux de rémunération variable inférieurs à 50.000 euros, sont exemptés des principes relatifs au report de rémunération et à la rémunération sous forme d'instruments.

4. 7395 Projet de loi relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives en matière financière et abrogeant la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme

Faute de temps, ce point est reporté à une prochaine réunion. (Note de la secrétaire-administrateur : cette réunion a eu lieu le 7 octobre 2020.)

5. Divers

M. Gilles Roth intervient en début de réunion pour rappeler que son groupe parlementaire avait demandé, au cours de la réunion du 11 septembre 2020, qu'une réunion de la Commission des Finances et du Budget ait lieu la semaine suivante en présence du ministre des Finances afin de discuter de la nécessité de la suppression du régime d'imposition des stock-options et de la modification de la réglementation des fonds d'investissements spécialisés (FIS). Il juge inacceptable qu'il n'ait pas été donné suite à cette demande.

Les membres du groupe parlementaire CSV réclament ensuite que le ministre des Finances vienne présenter les chiffres de l'évolution budgétaire au 31 septembre 2020 (ou si cela n'est pas possible, au 31 août 2020) avant le discours sur l'état de la Nation, prévu le 13 octobre

2020. Ils rappellent que lors de la crise financière précédente, le ministre des Finances est venu présenter les chiffres mois par mois et ils font état de leur incompréhension face au refus du ministre actuel de procéder de même. Après de vifs échanges, la Commission décide finalement de demander au ministre des Finances de faire tout son possible pour donner suite à cette demande. (Note de la secrétaire-administrateur : une présentation dans ce sens a eu lieu le 12 octobre 2020.)

Luxembourg, le 20 octobre 2020

La Secrétaire-administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du
Budget,
André Bauler

7395



Loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière.

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'État entendu ;

De l'assentiment de la Chambre des Députés ;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 17 décembre 2020 et celle du Conseil d'État du 19 décembre 2020 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote ;

Avons ordonné et ordonnons :

Art. 1^{er}.

La présente loi a pour objet la mise en œuvre par le Grand-Duché de Luxembourg des mesures restrictives en matière financière adoptées à l'encontre de certains États, personnes physiques et morales, entités et groupes par :

1° les dispositions des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des nations unies en application du chapitre VII de la Charte des nations unies ;

2° les actes de l'Union européenne suivants :

- a) les positions communes adoptées avant le 1^{er} décembre 2009 en vertu des articles 12 et 15 du Traité sur l'Union européenne et pour les cas visées aux articles 60, §1^{er}, 301 et 308 du Traité instituant la Communauté européenne ;
- b) les décisions adoptées depuis le 1^{er} décembre 2009 en vertu des articles 25 et 29 du Traité sur l'Union européenne et pour les cas visés aux articles 75, 215 et 352 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- c) les règlements adoptés avant le 1^{er} décembre 2009 en vertu de l'article 249 du traité instituant la Communauté européenne ou des décisions prises en application de ces règlements et pour les cas visés aux articles 60, §1^{er}, 301 et 308 du traité instituant la Communauté européenne ;
- d) les règlements adoptés depuis le 1^{er} décembre 2009 en vertu de l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou des règlements ou décisions pris en application de ces règlements et pour les cas visés aux articles 75, 215 et 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Art. 2.

Sans préjudice des définitions prévues le cas échéant par les résolutions et actes visés à l'article 1^{er}, il y a lieu d'entendre, aux termes de la présente loi, par :

- 1) « fonds » : les actifs financiers et les avantages économiques de toute nature, y compris le numéraire, les chèques, les créances en numéraire, les traites, les ordres de paiement et autres instruments de paiement, les dépôts auprès d'établissements financiers ou d'autres entités, les soldes en comptes, les créances et les titres de créance, les instruments de la dette au niveau public ou privé, les titres négociés et les actions et autres titres de participation, les certificats de titre, les obligations, les billets à ordre, les warrants, les titres non gagés, les contrats sur produits dérivés, les intérêts, les dividendes ou autres revenus d'actifs ou plus-values perçus sur des actifs, le crédit, le droit à compensation, les garanties, les garanties de bonne exécution ou autres engagements financiers, les lettres de crédit, les

connaissances, les contrats de vente, ainsi que tout document attestant la détention de parts d'un fonds ou de ressources financières, et tout autre instrument de financement à l'exportation ;

- 2) « ressources économiques » : les avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, qui ne sont pas des fonds mais peuvent être utilisés pour des fonds, des biens ou des services ;
- 3) « intérêts vitaux » : la situation concurrentielle par rapport à l'étranger, et toute situation empêchant ou susceptible d'empêcher de causer un dommage à la réputation d'un secteur économique ou de la place économique du Grand-Duché de Luxembourg ;
- 4) « mesures restrictives en matière financière » :
 - 1° L'interdiction ou la restriction d'activités financières de toute nature ;
 - 2° L'interdiction ou la restriction de fournir des services financiers, une assistance technique de formation ou de conseil en relation avec un État, une personne physique ou morale, entité ou un groupe visés par la présente loi ; ou
 - 3° Le gel de fonds, d'avoirs ou d'autres ressources économiques détenues ou contrôlées, directement, indirectement ou conjointement, avec ou par une personne, entité ou groupe visé par la présente loi ou par une personne agissant en leur nom ou sur leurs instructions.

Par « gel de fonds », il y a lieu d'entendre, aux termes de la présente loi, toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert, modification, utilisation, manipulation de fonds ou accès à des fonds qui aurait pour conséquence un changement de leur volume, de leur montant, de leur localisation, de leur propriété, de leur possession, de leur nature, de leur destination ou toute autre modification qui pourrait en permettre l'utilisation, y compris la gestion de portefeuille.

Par « gel de ressources économiques », il y a lieu d'entendre, aux termes de la présente loi, toute action visant à empêcher l'utilisation de ressources économiques aux fins d'obtenir des fonds, des biens ou des services de quelque nature que ce soit, y compris leur vente, leur location ou leur hypothèque.

- 5) « sécurité extérieure » : la sécurité des États étrangers ou des organisations internationales ou supranationales avec lesquelles le Grand-Duché de Luxembourg poursuit des objectifs communs sur base d'un traité international ;
- 6) « sécurité nationale » : l'indépendance et la souveraineté de l'État, la sécurité et le fonctionnement des institutions, les droits fondamentaux et les libertés publiques, la sécurité des personnes et des biens, le potentiel scientifique et technique ou les intérêts économiques du Grand-Duché de Luxembourg ;
- 7) « services financiers » : tout service de type financier, y compris les services d'assurance et services connexes et les services bancaires et autres services financiers.
- 8) « autorités de contrôle » :
 - a. la Commission de surveillance du secteur financier visée par la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;
 - b. le Commissariat aux assurances visé par la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;
 - c. l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA visée par la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ;
- 9) « organismes d'autorégulation » :
 - a. l'Institut des réviseurs d'entreprises visé par la partie Ire, titre II, de la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit ;
 - b. l'ordre des experts-comptables visé par le titre II de la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable ;
 - c. la Chambre des notaires visée par la section VII de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;
 - d. les ordres des avocats institués par la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;
 - e. la Chambre des huissiers visée par le chapitre VIII de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice.
- 10) « établissement de crédit » : tout établissement de crédit au sens de l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 1), du règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012, y compris ses succursales, au sens de l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 17), du règlement (UE) n° 575/2013 précité, que son siège social soit situé dans l'Union ou dans un pays tiers.

11) « établissement financier » :

- a) les entreprises d'assurance directe ainsi que les entreprises de réassurance, dont le siège social est établi au Grand-Duché de Luxembourg, ayant obtenu un agrément conformément à l'article 14 de la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice ;
- b) toute entreprise d'investissement au sens de l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 1), de la directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/UE ;
- c) tout organisme de placement collectif qui commercialise ses parts ou ses actions ;
- d) toute succursale au Luxembourg des établissements financiers visés aux lettres a) à c), que leur siège social se situe dans un État membre de l'Union européenne ou dans un pays tiers.

Art. 3.

Les mesures restrictives en matière financière s'imposent :

- 1) aux personnes physiques de nationalité luxembourgeoise, qui résident ou opèrent sur le ou à partir du territoire du Grand-Duché de Luxembourg ou de l'étranger ;
- 2) aux personnes morales ayant leur siège social, un établissement stable ou leur centre des intérêts principaux sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et qui opèrent sur ou à partir du Grand-Duché de Luxembourg ou de l'étranger ;
- 3) aux succursales des personnes morales luxembourgeoises établies à l'étranger ainsi qu'aux succursales au Grand-Duché de Luxembourg des personnes morales étrangères ; et
- 4) à toutes autres personnes physiques et morales qui opèrent sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Art. 4.

(1) Les mesures d'exécution nécessaires à la mise en œuvre des mesures restrictives en matière financière sont adoptées par voie de règlement grand-ducal.

Le règlement grand-ducal désigne les États, personnes physiques et morales, entités ou groupes qui font l'objet des mesures restrictives en matière financière et détermine laquelle des mesures visées à l'article 2, point 6°, s'applique.

Les États, personnes physiques et morales, entités ou groupes visés au règlement grand-ducal peuvent faire l'objet d'une publication par le biais d'un site internet du ministre ayant les Finances dans ses attributions.

(2) Par dérogation au paragraphe 1^{er}, la désignation des États, personnes physiques et morales, entités ou groupes figurant sur une liste annexée à un acte de l'Union européenne ou de l'Organisation des nations unies et la détermination des mesures restrictives en matière financière qui s'appliquent se font automatiquement par référence à cette liste.

Cette référence vaut également pour les États, personnes physiques et morales, entités ou groupes inscrits sur ces listes au titre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale de l'Union européenne.

Art. 5.

(1) Un règlement grand-ducal peut imposer une mesure restrictive à l'encontre d'États, personnes physiques et morales, entités et groupes pour assurer la défense de la sécurité nationale et extérieure ou des intérêts vitaux du pays et en attendant la prise formelle de décisions au sein de l'Organisation des nations unies ou de l'Union européenne.

(2) La mesure restrictive est valable pendant une période de soixante jours maximum, et ses effets expirent de plein droit à l'issue de telle période, sauf prorogation dûment motivée pour des périodes respectives de trente jours.

(3) Les États, personnes physiques et morales, entités ou groupes visés au règlement grand-ducal mentionné au paragraphe 1 peuvent faire l'objet d'une publication par le biais d'un site internet du ministre ayant les Finances dans ces attributions.

Art. 6.

(1) Les personnes physiques et morales qui sont tenues d'exécuter les mesures restrictives prévues par la présente loi informent le ministre ayant les Finances dans ses attributions de l'exécution de chaque mesure restrictive prise à l'égard d'un État, d'une personne physique ou morale, d'une entité ou d'un groupe désigné en conformité avec la présente loi et les textes réglementaires de mise en œuvre, y compris les tentatives d'opérations.

Aux fins de la mise en œuvre de la présente loi, le ministre ayant les Finances dans ses attributions est compétent pour traiter des questions relatives à l'exécution des mesures restrictives financières de la part des personnes physiques et morales, entités et groupes visés, ainsi que de la part des personnes physiques et morales obligées de les appliquer. Le ministre ayant les Finances dans ses attributions est également compétent pour délivrer exceptionnellement des autorisations dérogatoires aux interdictions et mesures restrictives imposées si les résolutions et actes visés à l'article 1^{er} permettent de telles dérogations et dans les conditions y prévues.

(2) Sans préjudice des dispositions du paragraphe 3, les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation sont chargés de la surveillance des personnes qui relèvent de leur compétence aux fins de la mise en œuvre de la présente loi. À cette fin, les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation assurent un suivi effectif de la mise en œuvre des mesures restrictives financières et prennent les mesures nécessaires à cet effet.

(3) L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA est chargée de la surveillance des personnes qui relèvent de sa compétence exercée en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, point 5^o, de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, aux fins de la mise en œuvre de la présente loi.

(4) Les autorités de contrôle ont les mêmes pouvoirs que ceux leur attribués par les articles 8-2, 8-4, 8-5, 8-6, 8-7 et 8-9 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

(5) Les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation ont les mêmes pouvoirs que ceux leur attribués par les articles 8-2*bis*, 8-10, 8-11, 8-12 et 8-13 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Art. 7.

Le ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions est désigné comme autorité compétente afin de communiquer aux Comités des sanctions des nations unies les personnes physiques et morales, entités et groupes auxquelles les mesures restrictives en matière financière s'appliquent ainsi que toutes les informations y relatives, aux fins de leur inscription sur la liste récapitulative des Nations unies.

Art. 8.

L'application des mesures restrictives prévues par la présente loi, opérée de bonne foi au motif qu'une telle action est conforme aux dispositions de l'Union européenne directement applicables ou aux résolutions du Conseil de sécurité des nations unies ou à la présente loi, n'entraîne, pour la personne physique ou morale qui y procède, sa direction ou ses employés, aucune responsabilité de quelque nature que ce soit, à moins qu'il soit établi qu'elle résulte d'une négligence grave.

Art. 9.

(1) La divulgation de bonne foi aux autorités visées à l'article 6 par une personne, un employé ou un dirigeant d'une telle personne, d'informations nécessaires à l'exécution de la présente loi ne constitue pas une violation d'une quelconque restriction à la divulgation d'informations imposée par un contrat ou par un secret professionnel et n'entraîne pour la personne, l'employé ou le dirigeant concerné aucune responsabilité.

(2) Le secret professionnel ne fait pas obstacle à l'échange d'informations nécessaires à l'exécution de la présente loi entre les autorités visées à l'article 6 et les différentes autorités compétentes nationales, étrangères et internationales.

Art. 10.

Sans préjudice de l'application des peines plus sévères prévues le cas échéant par d'autres dispositions légales, le non-respect des mesures restrictives adoptées en vertu de la présente loi est puni d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de 12.500 euros à 5.000.000 d'euros ou d'une de ces peines seulement. Lorsque l'infraction a permis de réaliser un gain financier important, l'amende peut être portée au quadruple de la somme sur laquelle a porté l'infraction.

Art. 11.

La loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en œuvre de résolution du Conseil de sécurité des nations unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre contre le financement du terrorisme est abrogée.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

Le Ministre des Finances,
Pierre Gramegna

Château de Berg, le 19 décembre 2020.
Henri

Doc. parl. 7395 ; sess. ord. 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021.

