

**N° 7967**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

---

**PROJET DE LOI**

portant

- 1° Création d'un comité de suivi de mesures restrictives en matière financière ; et**  
**2° Modification de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en oeuvre de mesures restrictives en matière financière**

\* \* \*

(Dépôt: le 14.02.2022)

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (11.2.2022).....	1
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Exposé des motifs .....	3
4) Commentaire des articles .....	4
5) Fiche financière .....	5
6) Fiche d'évaluation d'impact.....	6

\*

**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 portant

- 1° Création d'un comité de suivi de mesures restrictives en matière financière ; et  
2° Modification de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière.

Palais de Luxembourg, le 11 février 2022

*La Ministre des Finances,*  
Yuriko BACKES

HENRI

\*

## TEXTE DU PROJET DE LOI

**Art. 1<sup>er</sup>** Il est institué un comité interinstitutionnel (ci-après « le Comité ») en charge du suivi de la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière (ci-après « sanctions financières ») au sens de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière (ci-après, la « loi du 19 décembre 2020 »).

**Art. 2** Le Comité a pour missions de :

(1) Suivre la mise en œuvre des sanctions financières adoptées par des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et des actes de l'Union européenne, dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme ;

(2) Suivre la mise en œuvre des sanctions financières adoptées par des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et des actes de l'Union européenne, dans le cadre de la lutte contre le financement de la prolifération des armes de destruction massive ;

(3) Suivre la mise en œuvre des sanctions financières adoptées par des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et des actes de l'Union européenne, ne tombant pas dans le champ d'application des paragraphes (1) et (2) du présent article ;

(4) Suivre la mise en œuvre des sanctions financières décidées au niveau national conformément à la loi du 19 décembre 2020 ;

(5) Dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des sanctions financières mentionnées aux paragraphes (1) à (4) ci-dessus, le Comité a également pour mission de :

- a. S'échanger en matière de mise en œuvre des sanctions financières ;
- b. Contribuer à l'élaboration, à la coordination et à l'évaluation des politiques, et stratégies nationales en matière de mise en œuvre des sanctions financières ;
- c. Contribuer à la diffusion des connaissances concernant la mise en œuvre des sanctions financières ;
- d. Contribuer à l'élaboration des avant-projets de lois et règlements grand-ducaux en matière de mise en œuvre des sanctions financières ;
- e. Contribuer à l'élaboration, dans la limite des lois et règlements applicables en matière de mise en œuvre des sanctions financières précitées, de lignes directrices destinées à favoriser une mise en œuvre coordonnée du dispositif légal et réglementaire y relatif.

**Art. 3** Le Comité se compose d'un représentant du ministre ayant les Finances dans ses attributions, qui le préside, ainsi que d'un représentant du ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions, d'un représentant du ministre ayant la Justice dans ses attributions, d'un représentant de la Commission de Surveillance du Secteur Financier, d'un représentant du Commissariat aux Assurances, d'un représentant de l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA et d'un représentant de la Cellule de Renseignement Financier.

**Art. 4** Le Comité de suivi se réunit aussi souvent que ses missions l'exigent et au moins deux fois par an. Il se réunit sur convocation de son président ou encore à l'initiative conjointe de deux autres membres au moins. Les travaux de secrétariat sont effectués par un membre du ministère des Finances. Les réunions du Comité peuvent se tenir par visioconférence ou autre moyen de télécommunication.

Le Comité peut inviter à ses réunions, en fonction de l'ordre du jour, pour des points spécifiques, des représentants d'autres autorités publiques, judiciaires ou administratives, des experts externes, ainsi que des représentants des personnes physiques et morales qui sont tenues d'exécuter les interdictions et mesures restrictives prévues par la loi du 19 décembre 2020.

**Art. 5** L'article 4, paragraphe (1), deuxième alinéa de la loi du 19 décembre 2020 est amendé comme suit :

*« 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 4<sup>o</sup>, s'applique. »*

**Art. 6** La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante :

« loi du [\*insérer date de la présente loi\*] portant création d'un comité de suivi de mesures restrictives en matière financière ».

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

La lutte contre le financement du terrorisme, la prévention de la prolifération des armes de destruction massive (ci-après la « prolifération ») et du financement de celle-ci ou encore la prévention de et la lutte contre les violations des règles de droit international sont parmi les motifs qui servent de base à l'élaboration et l'application des régimes de mesures restrictives adoptés par résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies ou par actes de l'Union européenne. Les objectifs y visés déterminent quelles mesures devront être utilisées dans une situation donnée.

Parmi les mesures restrictives utilisées fréquemment, figurent des mesures de nature financière, dont principalement, le gel des fonds et des ressources économiques des personnes et entités ciblées. Les autres mesures de nature financière applicables à destination des pays, personnes physiques ou morales, entités ou groupes visés par des mesures restrictives sont, entre autres : les restrictions aux financements, les restrictions aux investissements directs, l'interdiction de prestations de services financiers, les restrictions relatives aux transactions bancaires ou le contrôle de celles-ci ou encore la désignation d'une ou plusieurs banques.

Le Luxembourg distingue entre :

- Les sanctions financières adoptées par l'Organisation des Nations Unies : 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 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 adoptées 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 en droit national. Ils entrent en principe 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.
- Les sanctions financières adoptées au niveau national conformément aux articles 4, paragraphe (1), et 5 de la loi du 19 décembre 2020.

La mise en œuvre des sanctions financières, une fois adoptées, nécessite des mécanismes rassemblant les autorités nationales compétentes et des dispositifs permettant, entre autres, de veiller à leur application rigoureuse et cohérente.

Pour ce qui est des autorités nationales compétentes, conformément à l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des ministères, la coordination en matière de mise en œuvre des sanctions internationales relève des compétences du ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions. Le suivi de la mise en œuvre des sanctions financières européennes et internationales relève de la compétence du ministre ayant les Finances dans ses attributions conformément à l'article 6, paragraphe 1 de la loi du 19 décembre 2020.

La recommandation 2 du Groupe d'action financière (GAFI) concernant en particulier le financement du terrorisme et de la prolifération prévoit que : « *Les pays devraient s'assurer que les responsables de l'élaboration des politiques (...), les autorités de contrôle et les autres autorités compétentes concernées, tant au niveau opérationnel qu'à celui de l'élaboration des politiques, disposent de mécanismes efficaces leur permettant de coopérer et, le cas échéant, de se coordonner au plan national pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des activités visant à lutter contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération des armes de destruction massive [...].* »

Les recommandations 6 et 7 du GAFI concernant les sanctions financières ciblées liées respectivement au financement du terrorisme et de la prolifération prévoient que celles-ci doivent être mises en œuvre sans délai.

Au vu de ce qui précède, un suivi actif et systématique par toutes les autorités nationales concernées est indispensable pour garantir une mise en œuvre cohérente et efficace des sanctions financières, y compris des dérogations accordées, suivant les dispositions de l'article 6, paragraphe (1), alinéa 2 de la loi du 19 décembre 2020, en conformité avec les exigences internationales et nationales applicables.

La mise en place d'un suivi permettra aux autorités concernées de dresser systématiquement un état des lieux, tant quantitatif que qualitatif, de la mise en œuvre des sanctions financières au Luxembourg, de s'échanger et d'assurer une diffusion adéquate des connaissances se rapportant à cette matière. Pareillement, les autorités concernées pourront formuler des propositions et se concerter sur les points à améliorer en vue de renforcer l'efficacité de leur coopération, les cadres législatif et réglementaire relatifs aux sanctions financières, ainsi que les pratiques de la mise en œuvre de celles-ci, le tout en conformité avec les règles internationales et nationales applicables en la matière.

Il convient de souligner qu'une mise en œuvre des sanctions financières conforme aux règles internationales, européennes et nationales promeut, renforce et garantit la bonne réputation du pays au sein de la communauté internationale et de la communauté européenne. Réputation qui, par ailleurs, s'avère essentielle pour toute croissance économique durable.

Le présent projet de loi vise donc à établir le comité qui assurera le suivi précité. Il vise, en outre, à définir les missions, la composition et le mode de fonctionnement de ce comité.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Ad article 1<sup>er</sup>*

Cet article institue le comité en charge du suivi de la mise en œuvre des sanctions financières.

### *Ad article 2*

Cet article définit les missions du Comité.

Ces missions comprennent le suivi de la mise en œuvre des sanctions financières décidées au niveau onusien, européen et national et ayant trait :

- (a) à la lutte contre le financement du terrorisme et
- (b) à la lutte contre le financement de la prolifération.

A cela s'ajoute également le suivi de toutes les autres sanctions financières :

- (c) adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, sur base du Chapitre VII de la Charte de l'ONU ;
- (d) adoptées au niveau européen et prises à l'égard des pays tiers, des entités et des particuliers dans le cadre des objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE ; et
- (e) adoptées au niveau national conformément à la loi du 19 décembre 2020.

Quant au terme « suivi », il est composé d'un volet réactif et d'un volet proactif pour chacune des catégories précitées.

Le volet réactif consiste en l'examen, l'analyse et l'évaluation de données quantitatives et qualitatives relatives à la mise en œuvre des sanctions financières. A travers ce volet, le Comité contribue donc à l'évaluation des politiques et stratégies nationales de la mise en œuvre desdites sanctions.

Le volet proactif consiste, notamment, en la communication, concertation et la coordination actives et systématiques entre toutes les autorités compétentes, ayant pour but de passer en revue régulière :

- a. le dispositif législatif et réglementaire, lignes directrices y incluses, relatif aux sanctions financières précitées ;
- b. les pratiques de la mise en œuvre des sanctions financières précitées;
- c. la coopération entre les autorités ;

- d. les discussions qui ont eu lieu dans les différents groupes de travail qui traitent au sein des différentes organisations européennes et internationales de la mise en œuvre des sanctions financières; ainsi que
- e. la diffusion des connaissances concernant la mise en œuvre de mesures restrictives financières.

Ce volet proactif vise aussi à formuler des propositions d'amélioration, à fixer des priorités et à décider de mesures à appliquer relativement aux cinq points précités.

Au niveau opérationnel, le Comité est donc la principale enceinte de coopération et coordination nationales en matière de mise en œuvre des sanctions financières précitées, notamment, mais pas exclusivement de celles ayant trait au financement du terrorisme et au financement de la prolifération.

En outre, à travers ce suivi, le Comité contribue à la diffusion d'informations relatives à la mise en œuvre des sanctions financières en soutenant, notamment, la publication de documents y relatifs et en organisant, ou en soutenant l'organisation, par des autorités publiques ou entités privées, des formations, séminaires ou autres événements similaires en la matière.

*Ad article 3*

Cet article définit la composition du Comité de suivi.

*Ad article 4*

Cet article définit le mode de fonctionnement du Comité.

*Ad article 5*

Cet article corrige une erreur matérielle qui s'est glissée dans le texte de la loi du 19 décembre 2020. La référence au point 6° étant erronée, celle-ci doit être remplacée par une référence au point 4.

Dès lors, l'article 4, paragraphe (1), deuxième alinéa est modifié comme suit :

*« 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 4°, s'applique. ».*

*Ad article 6*

Cet article introduit un intitulé de citation. Dès lors, la référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du [\*insérer date de la présente loi\*] portant création d'un comité de suivi de mesures restrictives en matière financière ».

\*

## **FICHE FINANCIERE**

(art. 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité  
et la Trésorerie de l'État)

Le projet de loi portant

1° Création d'un comité de suivi de mesures restrictives en matière financière ; et

2° Modification de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière

est neutre pour le budget de l'Etat.

\*

## FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

### Coordonnées du projet

<b>Intitulé du projet :</b>	<b>Projet de loi portant</b> 1° <b>Création d'un comité de suivi de mesures restrictives en matière financière ; et</b> 2° <b>Modification de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière</b>
<b>Ministère initiateur :</b>	<b>Ministère des Finances</b>
<b>Auteur(s) :</b>	<b>Polyxeni Kotoula</b>
<b>Téléphone :</b>	<b>247-82656</b>
<b>Courriel :</b>	<b>polyxeni.kotoula@fi.etat.lu</b>
<b>Objectif(s) du projet :</b>	<b>Renforcement du suivi actif et systématique de la mise en œuvre de sanctions financières par les autorités nationales.</b>
<b>Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) :</b>	<b>Ministère des Affaires étrangères et européennes; Ministère de la Justice</b>
<b>Date :</b>	<b>28/01/2022</b>

### Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s) : Oui  Non   
 Si oui, laquelle/lesquelles :  
 Ministère des Affaires étrangères et européennes  
 Ministère de la Justice  
 Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF)  
 Commissariat aux Assurances (CAA)  
 Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (AED)  
 Cellule de renseignement financier (CRF)  
 Service de renseignement de l'Etat (SRE)  
 Remarques/Observations :
  
2. Destinataires du projet :
 

– Entreprises/Professions libérales :	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
– Citoyens :	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
– Administrations :	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
  
3. Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui  Non  N.a.<sup>1</sup>   
 (c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)  
 Remarques/Observations :
  
4. 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 :

<sup>1</sup> N.a. : non applicable.

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 administrative<sup>2</sup> 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 administratif<sup>3</sup> approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (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 personnel<sup>4</sup> ? 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 :
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui  Non  N.a.

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)

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 : Le sujet (suivi de la mise en oeuvre des sanctions financières par les autorités nationales) est neutre à l'égard de cette matière.
  - 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 évaluation<sup>5</sup> ? 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](http://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 transfrontaliers<sup>6</sup> ? 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](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)

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

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