

N° 7128⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI

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 oeuvre 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**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(8.11.2017)

RESUME STRUCTUREL

Le projet de loi vise à transposer la directive 2015/849/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Les impératifs de surveillance et de contrôle s'imposent non seulement aux institutions financières et aux professionnels de la place financière mais également aux négociants des biens pour tout paiement en espèce d'un montant supérieur à 10.000 euros, au lieu de 15.000 euros actuellement.

L'abaissement de ce seuil comportera des efforts et des coûts administratifs supplémentaires pour les entreprises artisanales qui sont pour la plupart de petite taille et dont les moyens et les ressources administratifs sont limités. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers espère que l'Administration de l'enregistrement et des domaines (AED) en tant que future autorité de contrôle des négociants des biens les soutienne en les guidant dans le choix de mesures appropriées et proportionnées à leur nature et leur taille. Les exigences de la « compliance » et « KYC » ne sauront être ceux des instituts financiers. Elle suggère notamment que l'AED élabore des programmes de formation continue en la matière et les mette gratuitement à disposition des professionnels.

La Chambre des Métiers se doit de dénoncer l'insécurité juridique que l'application du projet de loi sous avis laisse planer sur les négociants de biens d'autant plus que les sanctions administratives et pénales à encourir sont explicites et comminatoires.

Plus particulièrement, les marchands de biens devront-ils s'abonner à prix fort à des bases de données de sociétés spécialisées pour effectuer des recherches sur les clients, notamment les personnes politiquement exposées (PPE) ? Est-ce que l'accès au futur registre central des bénéficiaires effectifs sera ouvert aux marchands de biens aux fins d'identification des bénéficiaires effectifs des sociétés clientes ? En l'absence des informations permettant une évaluation des risques, faudra-t-il donc refuser ou dénoncer systématiquement tout paiement en espèce d'un montant supérieur à 10.000 euros ?

En cas de litige, la Chambre des Métiers constate l'effet comminatoire des sanctions administratives. Elle dénonce le pouvoir exorbitant de l'AED de procéder elle-même à l'exécution immédiate des sanctions pécuniaires qu'elle a prononcée, nonobstant le recours en pleine juridiction à l'encontre des décisions de sanctions. Elle recommande pour sa part d'amender le projet de loi et de supprimer l'exécution provisoire de la contrainte en cas de recours en pleine juridiction à l'encontre de la décision de l'AED.

*

Par sa lettre du 8 mai 2017, Monsieur le Ministre des Finances a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi vise à transposer la directive 2015/849/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Il s'agit de renforcer les moyens mis en place, au niveau européen, pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

La législation nationale, notamment la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, est modifiée pour se conformer à ladite directive qui adopte une approche nouvelle reposant sur une analyse des risques d'où résulteront diverses obligations de vigilance adaptées au profil du client et à la relation d'affaires. A cet effet, l'organisation interne adéquate doit être renforcée et un ensemble de contrôles et de procédures internes doivent être mises en place par les professionnels afin de mieux connaître les clients et d'être plus vigilants.

La Chambre des Métiers souscrit entièrement au renforcement de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, en particulier contre l'utilisation abusive du système financier par les criminels et leurs complices qui blanchissent des capitaux et financent le terrorisme.

Elle constate cependant que ces impératifs de surveillance et de contrôle viennent s'imposer non seulement aux institutions financières et aux professionnels de la place financière mais également aux négociants des biens pour tout paiement en espèce d'un montant supérieur à 10.000 euros, au lieu de 15.000 euros actuellement.

La Chambre des Métiers regrette l'abaissement de ce seuil qui comportera des efforts et des coûts administratifs supplémentaires pour les petites et moyennes entreprises (PME) dont la clientèle n'est souvent que de passage. En effet, les PME auront notamment l'obligation de s'informer sur l'identité du client, d'identifier le bénéficiaire effectif s'il s'agit d'une personne morale, de documenter ces démarches, de tenir ces informations à disposition des autorités et de déclarer les opérations suspectes de leur initiative. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers se doit de rappeler que les entreprises artisanales sont pour la plupart de petite taille dont les moyens et ressources administratifs sont limités.

La Chambre des Métiers prend acte du fait que le projet de loi désigne l'Administration de l'enregistrement et des domaines (AED) comme l'autorité de contrôle des négociants des biens. Dans l'exercice de ces nouvelles missions, l'AED disposera d'un éventail de pouvoirs de surveillance et d'enquête avec des sanctions administratives conséquentes à la clé, telles que des injonctions sous peine d'astreinte, des amendes d'ordre, la suspension des activités, voire le retrait de l'autorisation d'établissement.

Outre ces nouvelles attributions de surveillance et de sanctions, la Chambre des Métiers souligne qu'il s'appartiendra également à l'AED de soutenir les négociants de biens en les guidant dans le choix de mesures appropriées et proportionnées à leur nature et leur taille. A cet égard, elle note d'un œil bienveillant le maintien d'un régime de mesures simplifiées de vigilance à l'égard de la clientèle présentant un degré de risque moins élevé ainsi que la largesse offerte à l'autorité de contrôle de prendre en compte la marge d'appréciation laissée au professionnel.

Néanmoins, la Chambre des Métiers regrette l'absence de valeur normative du projet de loi en ce qui concerne l'usage de concepts tels que « *mesures appropriées* », « *marge d'appréciation* », « *l'adéquation des procédures internes du professionnel* », « *mesures proportionnées à la nature et à la taille des professionnels* », « *atténuer ces risques de manière adéquate* » préjudiciables à la sécurité juridique. Le projet de loi colle au texte de la directive et reste muet sur un grand nombre d'aspects pratiques. En outre, les annexes au projet de loi présentent des listes non exhaustives de facteurs de risque, de sorte que les marchands de biens n'auront jamais la certitude d'avoir rempli entièrement leurs obligations. Faudra-t-il donc refuser ou dénoncer systématiquement tout paiement en espèce d'un montant supérieur à 10.000 euros?

La Chambre des Métiers dénonce cette insécurité juridique que l'application du projet de loi sous avis laisse planer sur les négociants de biens dans d'autant plus que les sanctions administratives et pénales à encourir sont explicites et comminatoires.

*

2. OBSERVATIONS PARTICULIERES

2.1. Numérotation des articles

La Chambre des Métiers constate qu'au fil des nombreuses modifications de la loi relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, la numérotation des articles est devenue opaque, de sorte qu'une réorganisation et une renumérotation des articles à l'image de la directive à transposer et abrogeant les directives antérieures serait utile.

2.2. Obligation de formation du personnel

La Chambre des Métiers rappelle et met en exergue le fait que l'obligation pour les professionnels de faire participer leurs employés à des programmes spéciaux de formation continue visant à les aider à reconnaître les opérations susceptibles d'être liées au blanchiment ou au financement du terrorisme et à les instruire à la manière de procéder en pareil cas, comporte des charges administratives et financières non négligeables pour les marchands de biens. Elle suggère que l'autorité de contrôle élabore de tels programmes et les mette gratuitement à disposition des professionnels.

2.3. Obligations de vigilance à l'égard de la clientèle

En tout état de cause, les marchands de biens devront dorénavant identifier leurs clients pour tout paiement en espèce d'un montant supérieur à 10.000 euros, afin d'établir s'ils peuvent appliquer des mesures simplifiées ou renforcées de vigilance. Une vigilance renforcée est de mise notamment vis-à-vis des personnes politiquement exposées (PPE) ainsi que les membres de leur famille qui sont notamment le conjoint, les enfants et leurs conjoints, les parents, les frères et sœurs. Cependant la question pratique se pose de savoir quelle est la base de données permettant aux marchands de biens de vérifier si un client est effectivement une PPE, notamment luxembourgeoise ? Devront-ils s'abonner à prix fort à des bases de données de sociétés spécialisées en matière de « KYC » et « compliance » pour effectuer des recherches sur les clients ? Ceci constituerait un coût trop élevé pour les PME de l'Artisanat.

La Chambre des Métiers rappelle par ailleurs que les marchands de biens ont également l'obligation d'identifier les bénéficiaires effectifs d'une personne morale, c'est-à-dire les personnes qui possèdent ou contrôlent directement ou indirectement la société cliente. Ici encore, il s'agit d'une charge administrative considérable pour les PME, tandis que le projet de loi reste imprécis sur les modalités pratiques. En effet, est-ce que l'accès au futur registre central des bénéficiaires effectifs sera ouvert aux marchands de biens ? Est-ce qu'ils auront accès à des informations à jour sur les pratiques criminelles et sur les indices qui permettent d'identifier les transactions suspectes ? Qui est-ce qui aura la charge d'établir des canaux de communication sécurisés garantissant la confidentialité totale des demandes d'informations aux professionnels ?

2.4. Autorité de contrôle – Sanctions administratives

L'AED est l'autorité de contrôle chargée de veiller au respect par les négociants de biens de leurs obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et les mesures prises pour leur exécution. Dans le cadre de son pouvoir de surveillance, elle est en droit de prononcer des injonctions et d'imposer des astreintes contre les professionnels à raison d'un montant maximal de 1.250 euros, sans que le montant total imposé à raison du manquement constaté ne puisse dépasser 25.000 euros. Elle peut prononcer une amende d'ordre de 250 à 250.000 euros contre les professionnels qui ne donnent pas suite à ses injonctions ou qui lui donnent sciemment des informations incomplètes ou inexactes. S'y ajoutent des mesures et des sanctions administratives allant du simple avertissement à une amende administrative d'un montant maximal de deux fois l'avantage tiré de la violation, ou d'un montant maximal de 1.000.000 euros.

Dans le cadre des sanctions administratives, l'AED peut également recommander au ministre de l'Economie le retrait définitif ou temporaire de l'autorisation d'établissement si l'honorabilité professionnelle du dirigeant est affectée.

La Chambre des Métiers constate l'effet comminatoire des sanctions administratives et le pouvoir exorbitant de l'AED de procéder elle-même à l'exécution immédiate des amendes qu'elle a prononcées, nonobstant le recours en pleine juridiction à l'encontre des décisions de sanctions. Des intérêts débiteurs seront dus à partir du jour de la signification de la contrainte. De surcroît, le texte limite les possibilités d'opposition à l'exécution aux seules nullités de forme, de sorte que les assujettis sont pratiquement dépourvus face aux recouvrements décidés par l'AED. Cette méthode expéditive est d'autant plus inquiétante aux yeux de la Chambre des Métiers que les faits reprochables ne sont pas clairement définis par le projet sous avis qui utilise des concepts tels que « mesures appropriées » et « marge d'appréciation ».

Dans ce contexte, il est tout à fait étonnant que cette méthode expéditive soit réservée au seul recouvrement des sanctions pécuniaires prononcées par l'AED et donc réservée aux seuls marchands de biens [cf art. 8-9. (1)] tandis que les méthodes de recouvrement forcé des sanctions administratives et amendes prononcées par les autres autorités de contrôle ne sont pas exposées par le projet de loi, respectivement sont celles du droit commun. L'exposé des motifs du projet de loi indique limpide que cette procédure de recouvrement auprès des marchands de biens est commune à celle prévue pour le recouvrement de l'impôt dans l'intérêt des services de secours. La Chambre des Métiers relève à cet égard qu'il s'agit cependant de deux choses complètement opposées que de procéder au recouvrement d'un impôt légalement établi que d'une amende administrative décidée par l'AED elle-même.

De tout ce qui précède, elle recommande pour sa part d'amender le projet de loi et de supprimer l'exécution provisoire de la contrainte en cas de recours en pleine juridiction à l'encontre de la décision de l'autorité de contrôle.

*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 8 novembre 2017

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

