

**N° 5165<sup>12</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2003-2004

---

---

**PROJET DE LOI**

relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme portant transposition de la directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 modifiant la directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et modifiant:

1. le code pénal;
2. le code d'instruction criminelle;
3. la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire;
4. la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier;
5. la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier;
6. la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances;
7. la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat;
8. la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat;
9. la loi modifiée du 28 juin 1984 portant organisation de la profession de réviseurs d'entreprises;
10. la loi du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable;
11. la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives;
12. la loi générale des impôts („Abgabenordnung“)

\* \* \*

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

(17.5.2004)

Monsieur le Président,

Me référant à l'article 19 (1) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, j'ai l'honneur de vous informer que lors de sa réunion de ce jour, consacrée entre autres à l'examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat au sujet du projet de loi sous rubrique, la Commission juridique vient de procéder à quelques redressements de pure forme du projet de loi en cause, d'une part, et de renoncer à deux de ses amendements, tout en maintenant un autre, d'autre part.

Si ces modifications ne sont donc pas à considérer comme des amendements, la Commission a cependant décidé de les faire signaler au Conseil d'Etat.

Les modifications sont les suivantes:

### 1. Quant à l'article 2, paragraphe (1)

La commission avait décidé, au cours de ses travaux, d'ajouter à la liste de l'article 2 les organismes de titrisation situés au Luxembourg (nouveau point 7) de même que les sociétés d'investissement en capital à risque (SICAR) de droit luxembourgeois (nouveau point 8).

Dans son avis complémentaire le Conseil d'Etat y a marqué son accord.

Cependant, en dernière analyse, la Commission s'est prononcée contre une telle inclusion, de manière que ces instruments ne figurent plus dans le texte proposé par la Commission. Aussi bien les SICAR que la titrisation sont des activités très récentes de la place financière luxembourgeoise et requièrent une promotion conséquente pour assurer leur succès. Or, leur inclusion dans le champ d'application rendrait l'accès à ces instruments et leur gestion excessivement compliqués et lourds en termes procéduraires. Dans la mesure où les OPC en général ne sont couverts par le présent projet de loi que pour autant qu'ils commercialisent eux-mêmes leur produit, il a semblé à la Commission que par analogie avec la situation de la très grande majorité des OPC, les SICAR ne devraient pas tomber dans le champ d'application de la nouvelle loi, et que la titrisation, qui est similaire aux OPC en termes de multiplicité d'intervenants ignorant très souvent la localisation précise de leur placement, serait également à en soustraire.

Il s'ensuit que les points 9 à 17 du paragraphe (1) deviennent les points 7 à 15, la référence figurant au point 15 devenant le point 13 du paragraphe (1) de l'article 2, les références figurant au troisième alinéa du paragraphe (5) de l'article 5, les références figurant dans la phrase introductive de l'article 7 et dans sa partie finale, et la référence figurant dans la phrase introductive de l'article 8 étant à adapter en conséquence.

### 2. Quant à l'article 5, paragraphe (1)

L'inversion des points a) et b) donne lieu à un redressement formel du texte, le procureur compétent étant à désigner au point a) („le procureur d'Etat auprès du tribunal d'arrondissement de Luxembourg“), le point b) pouvant dès lors se limiter à une référence „audit procureur d'Etat“.

### 3. Quant à l'article 5, paragraphe (5)

Voulant donner suite aux propositions du Conseil d'Etat, la Commission a décidé de remplacer la référence aux conseillers fiscaux (désignation qui de toute façon n'existe pas en tant que telle) par une référence aux professionnels visés au point 15 initial devenant ainsi le point 13 de l'article 2, paragraphe (1) (et non pas de l'article 1er, paragraphe (1), comme le relève à juste titre le Conseil d'Etat). Sont ainsi visés tous les professionnels, y compris notamment les conseillers économiques, qui exercent l'activité fonctionnelle en cause, comme décrite par le Conseil d'Etat.

Le troisième alinéa du paragraphe (5) de l'article 5 débutera partant comme suit:

„Le premier alinéa du présent paragraphe ne s'applique pas aux professionnels visés aux points 8, 9, 11, 12 et 13 du paragraphe (1) de l'article 2, pour ce qui concerne ...“.

### 4. Quant à l'article 5, paragraphe (6) nouveau

Pour rencontrer l'opposition formelle du Conseil d'Etat, la Commission juridique a supprimé le paragraphe (6) nouveau de l'article 5.

### 5. Quant à l'article 9

Le Conseil d'Etat s'est opposé formellement à l'insertion du mot „sciemment“ à l'article 9.

La Commission ne partage pas le point de vue du Conseil d'Etat et décide de maintenir ce terme, et ce pour les motifs suivants:

L'article 14 de la directive à transposer prescrit que chaque Etat membre prenne les mesures appropriées pour assurer la pleine application de toutes les dispositions de la directive et notamment détermine les sanctions à appliquer en cas d'infraction aux dispositions adoptées en exécution de la directive.

Les différents avis émis à propos du projet de loi ont permis de bien dégager le champ d'application de l'article 9 du projet qui vise à transposer l'article 14 de la directive en déterminant les sanctions pénales applicables en cas d'infraction aux obligations professionnelles que le chapitre 2 du titre I du projet de loi impose aux personnes visées par le projet de loi.

Il ne fait aucun doute que l'article 9 ne vise pas à sanctionner des actes de blanchiment ou de financement du terrorisme, tels qu'ils sont définis à l'article 1er du projet de loi ou des actes de complicité afférents. De tels actes sont punis conformément aux articles 135-5 ou 506-1 du Code pénal ou encore à l'article 8-1 de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie. Le Parquet de Luxembourg a bien fait ressortir dans son avis que, contrairement aux appréhensions du Conseil d'Etat, le risque d'une superposition de ces articles avec l'article 9 du projet de loi n'existe pas. Il existe bien une différence fondamentale, réelle et vérifiable entre la participation, forcément „intentionnelle“ ou „délibérée“ à un acte de blanchiment ou de financement du terrorisme, d'une part, et une infraction à une obligation professionnelle sans intention de commettre par là un acte de blanchiment ou de financement du terrorisme, d'autre part.

Le champ d'application de l'article 9 étant ainsi clairement limité aux infractions contre les articles 3 à 8 du projet de loi, par opposition aux infractions de blanchiment et de financement du terrorisme, se pose la question de savoir quelles sont les sanctions appropriées pour ces infractions.

La Commission constate que le projet initial du Gouvernement avait choisi une solution extrême en prévoyant indistinctement à l'égard de tous les professionnels visés par le projet de loi des amendes pénales potentiellement très élevées pour chaque infraction, fût-elle inconsciente, commise contre n'importe quelle obligation professionnelle imposée par le projet de loi. Cette approche qui avait essentiellement le mérite apparent de l'uniformité, a de fait été critiquée à des degrés divers dans tous les avis reçus qui se sont exprimés à cet égard.

D'un côté, le taux élevé de l'amende a été fortement attaqué et, sur initiative du Conseil d'Etat et de la Commission juridique, ce taux a été ramené à son niveau actuel en droit positif.

D'un autre côté, la pénalisation intégrale et indistincte des infractions aux obligations professionnelles a été considérée comme excessive et aussi comme contre-productive.

D'ailleurs le Parquet de Luxembourg a estimé qu'il serait équitable de pouvoir différencier entre les infractions commises intentionnellement et celles commises sans pareille intention. Il a relevé que la majorité des pays préfèrent appliquer des sanctions administratives plutôt que pénales aux infractions contre des obligations professionnelles.

Tant la Chambre de Commerce que le Conseil d'Etat dans son premier avis ont fait ressortir le risque qu'une surpénalisation ne devienne contre-productive et n'assure donc pas la pleine application de la directive, prescrite par son article 14 précité. Tout le système de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme repose sur une collaboration franche et efficace des professionnels dont les services sont susceptibles d'être utilisés à des fins criminelles. Même si cette collaboration est une obligation, parfois lourde et coûteuse, elle est aussi dans l'intérêt bien compris des professionnels eux-mêmes. Si un professionnel doit craindre, chaque fois qu'il s'adresse aux autorités en leur signalant un fait qui pourrait être l'indice d'un blanchiment ou d'un financement du terrorisme, d'être pris lui-même dans un engrenage pénal pour avoir permis à un criminel éventuel de faire appel à ses services, il préférera ne pas prendre cette initiative. Le résultat en sera encore moins satisfaisant pour les autorités que l'hypothèse inverse dans laquelle les professionnels submergent les autorités de déclarations inutiles.

Au vu de tous les arguments avancés contre la pénalisation de la négligence et surtout au vu de l'objectif et de l'approche fondamentale de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, qui consiste à s'assurer la collaboration des professionnels visés, la Commission juridique reste d'avis que seules les infractions contre les obligations professionnelles commises sciemment doivent être sanctionnées pénalement.

La Commission juridique ne considère pas cette approche comme constituant un pas en arrière, tout comme ce ne fut pas un pas en arrière de supprimer les peines d'emprisonnement initialement prévues pour les infractions aux obligations professionnelles. Au contraire, cette approche est dans la lignée d'une législation qui se veut à la fois efficace dans la lutte contre la criminalité et respectueuse d'une gradation des peines correspondant au sentiment différencié de la gravité de différents comportements.

La Commission n'accepte pas non plus l'argument que son approche risque de conduire à une inégalité de traitement entre différentes catégories de professionnels ou à une impunité de la négligence. Dans toutes les hypothèses, que des sanctions pénales existent ou non, il reste vrai que certains professionnels, parce qu'ils sont soumis à une organisation spécifique ou à une surveillance officielle, sont susceptibles d'encourir des sanctions disciplinaires ou administratives diverses et différentes. Cet état de fait n'a d'ailleurs en soi rien de critiquable puisqu'il constitue la contrepartie des avantages qui découlent

pour ces professionnels de leur appartenance à une profession légalement organisée ou surveillée. La Commission constate par ailleurs qu'au gré des modifications apportées à l'article 2 du projet de loi, toutes les catégories de professionnels visées par le projet de loi sont soumises à une organisation ou à une surveillance qui évite leur impunité en cas de négligence, même si le degré des sanctions administratives ou disciplinaires diffère selon les catégories. Il en va tout au plus autrement des professionnels qui ne sont visés que par l'acceptation de paiements au comptant supérieurs à 10.000 euros, mais ces professionnels ne sont précisément pas inclus comme catégorie distincte et, par leur appartenance à une chambre professionnelle, ils n'en restent pas moins soumis à une déontologie appropriée.

Finalement, la Commission juridique considère comme non fondé le reproche que son approche permettrait de conclure, par un raisonnement a contrario, à l'existence d'infractions matérielles en droit pénal. Ce reproche pourrait alors être adressé à chaque disposition déjà existante dans notre droit qui requiert une intention à la base d'une infraction pénale.

La Commission juridique invite dès lors le Conseil d'Etat à reconsidérer son opposition formelle dont le maintien, nonobstant les arguments développés ci-dessus, aurait pour seul effet de retarder d'au moins cinq mois, voire de rendre aléatoire, l'adoption d'un projet de loi qui aurait dû transposer une directive européenne déjà au 15 juin 2003 et cela juste au moment où le Fonds Monétaire International qui coopère en cela avec le GAFI, s'apprête à finaliser son rapport sur la situation du Luxembourg dans la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

\*

J'envoie copie de la présente, pour information, au Ministre du Trésor et du Budget, Ministre de la Justice et au Ministre aux Relations avec le Parlement.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Jean SPAUTZ  
*Président de la Chambre des Députés*