

N° 7467¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

portant transposition de certaines dispositions de la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE ; et portant modification de :

- a) la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;**
- b) la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;**
- c) la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ;**
- d) la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;**
- e) la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable ;**
- f) la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(25.9.2019)

RESUME STRUCTURE

Le projet de loi sous avis a pour objet de transposer certaines dispositions de la 5e directive anti-blanchiment, directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018, afin d'étendre le champ d'application de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme à de nouveaux professionnels, tels les promoteurs immobiliers, les personnes qui négocient des oeuvres d'art ou les gestionnaires de fonds d'investissements alternatifs, mais aussi à de nouvelles activités, telles les plates-formes de change de monnaies virtuelles et les services de gestion, d'administration et de stockage de tels portefeuilles, ainsi qu'à toute activité de conseil en matière fiscale.

La Chambre des Métiers souscrit au souci du Gouvernement de se doter d'un carcan législatif exemplaire en matière de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Elle rappelle cependant que les entreprises artisanales et commerciales individuelles, ainsi que les petites et moyennes entreprises sont soumises aux mêmes obligations que les instituts bancaires sans pour autant disposer des ressources correspondantes.

L'augmentation des charges administratives en relation avec la complexification de la loi du 12 novembre 2004 fait fi de toute idée de simplification administrative en faveur des petites et moyennes entreprises.

La Chambre des Métiers soulève dans ce contexte également le problème de la numérotation alambiquée de la loi du 12 novembre 2004 et des nombreux renvois internes, mais aussi externes, nécessitant de lire plusieurs textes en parallèle afin de saisir le contenu de la loi.

Par ailleurs, elle relève que la protection des lanceurs d'alerte, notamment contre le licenciement, correspond bien à une exigence de la directive qui consiste à les faire bénéficier d'une protection légale et d'un recours effectif en matière d'emploi. Or, le projet prévoit la possibilité, pour les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation, de prononcer en outre une amende de 250 à 250.000 euros personnellement à l'encontre du dirigeant responsable du licenciement. Cette disposition n'étant nullement prévue par la directive, la Chambre des Métiers s'oppose à son introduction.

Elle s'oppose également à l'introduction de l'alinéa qui dispose que l'organisation interne adéquate d'un professionnel comprend la mise en place de procédures lors de l'embauche des employés, de façon à s'assurer qu'elle s'effectue selon des critères d'honorabilité, de compétence et d'expérience applicables. Cette nouvelle donne restreindrait le marché de l'emploi et constituerait une charge administrative supplémentaire inédite pour les chefs d'entreprises, de surcroît ceux à la tête des petites et moyennes entreprises.

*

Par sa lettre du 8 août 2019, 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

1.1. Transposition de la directive (UE) 2018/843

La loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (LB/FT) a transposé en droit luxembourgeois la directive 2001/97/CE du Parlement Européen et du Conseil du 4 décembre 2001 (2^e directive) modifiant la directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux (1^{ère} directive).

Cette loi a été modifiée à plusieurs reprises, notamment pour transposer la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (3^e directive), et pour 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 (4^e directive).

Le projet de loi sous avis a pour objet de transposer partiellement la 5^e directive anti-blanchiment, directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE, qui a pour objectif principal de rendre plus complet le dispositif européen de lutte contre le financement du terrorisme. La directive doit être entièrement transposée pour le 10 janvier 2020.

Le projet de loi prévoit ainsi d'étendre le champ d'application de la loi du 12 novembre 2004 relative à LB/FT à de nouveaux professionnels, tels les promoteurs immobiliers, les personnes qui négocient des oeuvres d'art ou les gestionnaires de fonds d'investissements alternatifs, et à de nouvelles activités, telles les plates-formes de change de monnaies virtuelles et les services de gestion, d'administration et de stockage de tels portefeuilles, ainsi qu'à toute activité de conseil en matière fiscale.

Le projet de loi énumère par ailleurs précisément les conditions de mise en oeuvre des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle, de l'obligation d'identification et de vérification de son identité et des obligations renforcées de vigilance.

Un autre point marquant du projet de loi est l'attribution de divers pouvoirs de surveillance aux organismes d'autorégulation (qui sont la Chambre des notaires, la Chambre des huissiers de justice, l'Ordre des avocats, l'Ordre des experts-comptables et l'Institut des réviseurs d'entreprises) et surtout, le fait de leur conférer des pouvoirs de sanction et la possibilité de prendre d'autres mesures répressives

à l'égard de leurs membres, les relevant ainsi à rang égal avec les autorités de contrôle (AED, CSSF, CAA).

En outre, la coopération nationale et internationale est amplifiée.

Le projet de loi reste cependant muet au sujet de l'accès direct que devrait avoir la Cellule de renseignement financier à un registre central des personnes ayant un compte bancaire ou un coffre-fort au Luxembourg¹.

1.2. Appréciation

La Chambre des Métiers souscrit au souci du Gouvernement de se doter d'un carcan législatif digne d'un « triple A » non seulement dans la notation financière mais corrélativement dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Elle rappelle cependant que les impératifs de plus en plus stricts en matière de surveillance et de contrôle de la clientèle 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 espèces d'un montant supérieur à 10.000 euros, qui sont des commerçants et artisans, le cas échéant.

Les entreprises artisanales et commerciales individuelles, ainsi que les petites et moyennes entreprises sont soumises aux mêmes obligations que les instituts bancaires sans avoir les ressources correspondantes. Jusqu'à présent, aucune mesure n'a été prise pour compenser ou amortir le manque de moyens des petites structures dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Bien au contraire, l'augmentation des charges administratives, comme en matière d'organisation interne, de formation du personnel, ou les obligations de vérification et de vigilance, font fi de toute idée de simplification administrative.

La Chambre des Métiers soulève dans ce contexte également le problème de la complexification de la loi du 12 novembre 2004 relative à LB/FT, avec une numérotation alambiquée et de nombreux renvois internes, mais aussi externes, nécessitant de lire plusieurs textes en parallèle afin de saisir la signification exacte des articles. L'enchaînement vertigineux des normes en matière de LB/FT ne doit pas faire perdre de vue que les textes de loi ne s'adressent non seulement aux institutions financières dotés de départements juridiques, mais également aux micro-entreprises et aux PME qui n'en disposent pas.

*

2. OBSERVATIONS PARTICULIERES

2.1. Quant à la forme

La Chambre des Métiers félicite les auteurs du projet de loi d'avoir joint les textes coordonnés permettant une meilleure lecture des changements prévus.

Elle rappelle cependant la critique² émise lors de la transposition de la 4e directive anti-blanchiment qui consiste à regretter qu'au fil des nombreuses modifications de la loi de 2004 relative à LB/FT, la numérotation des articles est devenue très complexe, de sorte qu'une réorganisation et une renumérotation des articles seraient indiquées, mais ne sont malheureusement toujours pas envisagées par le projet de loi sous avis.

Elle soulève par ailleurs le fait que malgré l'introduction des sigles par un nouvel article 1^{er} (26) à (29) de la loi de 2004 relative à LB/FT, ceux-ci ne sont pas utilisés de façon systématique par la suite.

Dans le même ordre d'idées, la Chambre des Métiers suggère de remplacer systématiquement le mot « employés » par « salariés ».

1 Article premier, point 19) de la directive (UE) 2018/843; obligation à laquelle la France répond par son registre « Ficoba » et la Belgique par un point de contact central PCC auprès de la Banque Nationale de Belgique.

2 Avis de la Chambre des Métiers du 8 novembre 2017 (Doc. Parl. 7128⁵)

2.2. Transposition fidèle de la directive

La Chambre des Métiers invite les auteurs du projet de loi à vérifier si l'usage alternatif des termes « personne responsable du respect des obligations » et « responsable du contrôle du respect des obligations » à l'article 4 (1) al. 4 et al. 5 a une signification particulière, sinon d'opter uniformément pour la notion de « responsable du contrôle du respect des obligations » tel que prévu par l'article 8, 4. a) de la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

Contrairement au principe « la directive et rien que la directive » l'article 5, point 5, lettre e) du projet de loi est un ajout des auteurs en sus du texte de la directive. Cette nouvelle disposition est inspirée des recommandations du GAFI, 10e recommandation, point 3 de la note interprétative. La Chambre des Métiers soulève que la note se lit comme suit : « *Si l'institution financière peut raisonnablement penser qu'en s'acquittant de son devoir de vigilance elle alertera le client ou le client potentiel, elle pourra choisir de ne pas accomplir cette procédure et devrait alors effectuer une DOS [déclaration d'opération suspecte].* » Or, le projet de loi sous avis étend cette modalité à l'ensemble des professionnels.

La Chambre des Métiers se pose la question de savoir si cette modalité offerte, notamment aux PME et aux entreprises individuelles qui peuvent ressentir des difficultés pour implémenter correctement les contraintes importantes de la loi de 2004 relative à LB/FT, leur permet d'éviter le risque de répressions administratives ou de sanctions pénales en se prévalant systématiquement de l'article 5, point 5, lettre e) du projet de loi pour faire une DOS auprès de la Cellule de renseignement financier (CRF). La Chambre des Métiers avait esquissé cette échappatoire dans son avis relatif à la 4e directive³ afin d'illustrer de façon exagérée le désemparement des entreprises individuelles, des micros entreprises et des PME face aux contraintes importantes de la loi de 2004 relative à LB/FT. Elle regrette que les auteurs du projet de loi n'aient pas commenté autrement l'introduction de cet article, omettant ainsi de considérer les effets que cette modalité pourrait avoir, notamment sur le travail de la CRF.

2.3. Protection des lanceurs d'alertes

La Chambre des Métiers note que toutes les personnes (salariés, gérants, directeurs) qui signalent un soupçon de blanchiment ou de financement du terrorisme sont protégées contre toute menace, mesure de représailles ou acte hostile, et en particulier contre toute mesure préjudiciable ou discriminatoire en matière d'emploi. Ainsi, par exemple le projet de loi prévoit que licenciement d'un salarié ayant pour motif le fait du signalement d'un soupçon, est susceptible d'annulation dans la quinzaine devant le juge des référés, ainsi que d'une condamnation de l'employeur à des dommages et intérêts pour licenciement abusif.

Toujours selon le projet de loi, les membres de la direction, le dirigeant ou la personne responsable du licenciement risquerait en outre une amende de 250 à 250.000 euros à prononcer selon le cas, ou par l'autorité de contrôle, ou l'organisme d'autorégulation.

La Chambre de Métiers estime que ces dispositions dépassent de loin les exigences de la directive (UE) 2018/843 qui prévoit simplement à ce sujet que « *les États membres veillent également à ce que ces personnes disposent d'un droit de recours effectif pour garantir leurs droits.* »⁴. La directive n'impose donc nullement de sanctionner individuellement les dirigeants.

La Chambre de Métiers demande de retirer la possibilité de prononcer des amendes en matière de licenciements⁵.

³ Idem ²

⁴ Article premier, points 23) et 39) de la directive (UE) 2018/843

⁵ La référence « **et 8-3, paragraphe (3), alinéa 1^{er}** » est donc à rayer à l'article 16.3. du projet de loi modifiant l'article 8-4. (4) al.2 de la loi de 2004 relative à LB/FT, ainsi qu'à l'article 19 du projet de loi introduisant l'article 8-10.(3) al.2 de la loi de 2004 relative à LB/FT.

2.4. Insécurité juridique

La Chambre des Métiers réitère sa critique⁶ qui consiste à regretter la continuation de l'usage de formulations vagues, tels :

« *Les professionnels prennent des mesures appropriées pour identifier, évaluer et comprendre les risques de blanchiment et de financement du terrorisme auxquels ils sont exposés, ...* »⁷ ;

« *L'obligation d'identification et de vérification prévue à l'alinéa 1^{er}, points a) et b), comprend également, le cas échéant : ... b) ... : i) l'obligation de comprendre la nature de leur activité ainsi que leur structure de propriété et de contrôle* »⁸ ;

« *Une organisation interne adéquate comprend la mise en place de procédures appropriées lors de l'embauche des employés, de façon à s'assurer qu'elle s'effectue selon des critères d'honorabilité, de compétence et d'expérience applicables.* »⁹

Considérant notamment cette dernière illustration qui cite le projet du nouvel article 4 (1) alinéa final de la loi de 2004 relative à LB/FT , il échet de constater que la disposition s'inspire de l'article 7, paragraphe 4 du règlement grand-ducal modifié du 1^{er} février 2010 portant précision de certaines dispositions de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, qui dispose comme suit : « *Une organisation interne adéquate comprend également la mise en place de procédures appropriées lors de l'embauche des employés, de façon à s'assurer qu'elle s'effectue selon des critères exigeants.* »

Or, ce règlement grand-ducal a été adopté sans demander les avis, ni des chambres professionnelles, ni du Conseil d'Etat, considérant qu'à l'époque le législateur avait invoqué l'urgence.

La Chambre des Métiers se pose donc aujourd'hui la question de savoir ce qu'il faut comprendre par la notion de « procédures appropriées », et où sont définis les « critères d'honorabilité, de compétence et d'expérience applicables ».

Concrètement, si les entreprises devaient se doter de procédures d'embauches formelles, cette nouvelle donne restreindrait le marché de l'emploi et constituerait une charge administrative supplémentaire inédite pour les chefs d'entreprises des PME.

La Chambre des Métiers s'oppose formellement à l'introduction de cet alinéa.

*

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 25 septembre 2019

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

⁶ Avis de la Chambre des Métiers du 8 novembre 2017 (Doc. Parl. 7128⁵)

⁷ Article 4, point 1. du projet de loi

⁸ Article 5, point 1. e) du projet de loi

⁹ Article 9, point 1. du projet de loi

