



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