



## Commission des Finances et du Budget

### Procès-verbal de la réunion du 20 novembre 2020

#### Ordre du jour :

1. 7695 Projet de loi modifiant la loi du 4 décembre 2019 relative à l'Office du Dueroire Luxembourg
  - Désignation d'un rapporteur
  - Présentation du projet de loi
  
2. 7677 Projet de loi portant:
  - 1° mise en application du règlement (UE) 2018/1672 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant dans l'Union ou sortant de l'Union et abrogeant le règlement (CE) n° 1889/2005;
  - 2° organisation des contrôles du transport de l'argent liquide entrant au, transitant par le ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg ;
  - 3° abrogation de la loi du 27 octobre 2010 portant organisation des contrôles du transport physique de l'argent liquide entrant au, transitant par le ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg
  - Désignation d'un rapporteur
  - Présentation du projet de loi

\*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Georges Engel, M. Claude Haagen, Mme Martine Hansen, M. Pim Knaff remplaçant M. Gilles Baum, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

Mme Sandra Denis, du Ministère des Finances (pour le point 2)  
Mme Fabienne Gandini, de l'Administration des Douanes et Accises (ADA) (pour le point 2)  
M. Arsène Jacoby, directeur des « Affaires multilatérales, développement et compliance » (Ministère des Finances) (pour le point 1)  
Mme Simone Joachim, directeur général de l'Office du Dueroire (pour le point 1)

M. Loris Meyer, Attaché du groupe parlementaire DP  
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gilles Baum

\*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

\*

## **1. 7695 Projet de loi modifiant la loi du 4 décembre 2019 relative à l'Office du Ducroire Luxembourg**

M. André Bauler est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Le représentant du ministère des Finances présente l'objet du projet de loi qui consiste à prévoir que l'article 38, paragraphe 4, de la loi modifiée du 4 décembre 2019 s'applique également aux engagements de l'ODL pris en 2021 pour le compte de l'Etat avec garantie de l'Etat. Les mentions relatives à l'état de crise et à la lutte contre le COVID-19 sont supprimées de ce paragraphe. Il est rappelé que le plafond de fonds propres affectés à l'activité de l'ODL en question avait été relevé (à 550 millions d'euros) pour les engagements de l'ODL pris en 2020 par le biais de la loi du 18 juin 2020 modifiant la loi du 4 décembre 2019 relative à l'Office du Ducroire Luxembourg.

La prolongation envisagée de l'augmentation du plafond est en relation avec la décision de la Commission européenne (CE) de prolonger le retrait temporaire de tous les pays de la liste des pays « à risques cessibles » figurant dans la communication sur l'assurance-crédit à l'exportation à court terme jusqu'au 30 juin 2021. Cette décision de la CE montre que la situation économique est dramatique même dans les pays hautement industrialisés, puisqu'il devient impossible aux entreprises d'obtenir des crédits à l'exportation compte tenu du fait qu'il n'est plus possible d'assurer de tels crédits sur le marché privé des assurances.

Il est probable que la nouvelle limite annoncée par la CE soit de nouveau prolongée.

En l'absence de rallongement du délai de l'augmentation du plafond de fonds propres, les engagements de l'ODL seraient limités à 130 millions d'euros, alors qu'à l'heure actuelle 150 millions d'euros sont déjà engagés pour le compte de l'Etat et qu'un projet d'envergure portant sur un montant de 100 millions d'euros pour le compte de l'Etat risque de s'ajouter sous peu. D'autres dossiers supplémentaires sont encore à l'étude.

En temps normal, l'ODL aurait agi pour son compte propre avec ou sans la garantie de l'Etat. Or, cela n'est plus possible en ces temps de crise en raison de l'effondrement du marché privé de la réassurance. En conséquence de cet effondrement, les assureurs de crédits privés présents sur le marché luxembourgeois et assurant les entreprises luxembourgeoises ont, à un moment, envisagé de réduire leur couverture pour ces dernières. Un tel pas aurait pu avoir pour conséquence que les lignes de crédit de ces entreprises aient été revues à la baisse. Afin d'éviter ces effets très négatifs, l'ODL a signé une convention avec les trois grands assureurs crédit privés pour une valeur totale de 145 millions d'euros dont 130,5 millions d'euros sont engagés actuellement pour que la couverture des limites puisse être maintenue.

Pour l'ensemble de ces raisons, il est primordial de rallonger le délai d'augmentation du plafond de fonds propres de l'ODL.

### Echange de vues :

- En réponse à une question de M. André Bauler, le directeur général de l'ODL indique que le taux de sinistralité (c'est-à-dire de non-remboursement de crédits) n'a pas augmenté ces derniers mois. Elle ajoute que cette circonstance est en lien avec le fait que les autres pays offrent des garanties similaires à celles de l'ODL à leurs entreprises. Il est cependant prévisible que dans le contexte de la crise actuelle la sinistralité augmente à l'avenir.

- Suite à une intervention de M. Laurent Mosar, le représentant du ministère des Finances concède qu'il serait possible d'incorporer la date du 31 décembre 2021 comme date de fin de la mesure prolongée dans le texte de loi.
- En réponse à une question de M. Mosar portant sur le Brexit, le directeur général de l'ODL explique que le Royaume-Uni a toujours été considéré comme pays à risque cessible et n'était donc pas couvert par l'ODL. Cela a changé depuis la crise, puisque le Royaume-Uni est toujours couvert par les assureurs crédits privés, mais que ces derniers se réassurent auprès de l'ODL à cet effet. Pour l'instant, le Brexit ne semble pas avoir eu d'effet particulier sur les entreprises en lien avec l'ODL.
- Suite à une question de M. Bauler, le directeur général de l'ODL signale que les engagements de l'ODL actuels les plus importants en volume concernent surtout des projets en Inde, en Russie et en Turquie (dans le domaine de la sidérurgie).

**2. 7677 Projet de loi portant:**

**1° mise en application du règlement (UE) 2018/1672 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant dans l'Union ou sortant de l'Union et abrogeant le règlement (CE) n° 1889/2005 ;**

**2° organisation des contrôles du transport de l'argent liquide entrant au, transitant par le ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg ;**

**3° abrogation de la loi du 27 octobre 2010 portant organisation des contrôles du transport physique de l'argent liquide entrant au, transitant par le ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg**

M. Guy Arendt est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Après avoir partagé un article (de septembre 2020) portant sur la découverte de deux millions d'euros en liquide par les chiens renifleurs de la douane, la représentante du ministère des Finances présente l'objet du projet de loi tel qu'il est décrit dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles du document parlementaire n°7677.

Il peut être résumé comme suit :

Le présent projet de loi met en application le règlement (UE) 2018/1672 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant dans l'Union ou sortant de l'Union (...). Il remplace la loi portant sur le même sujet actuellement en vigueur.

Le règlement (UE) 2018/1672 élargit le champ d'application du contrôle de l'argent liquide entrant dans ou sortant de l'UE en ajoutant à la définition de l'argent liquide, telle que fixée jusqu'à présent, les marchandises servant de réserves de valeur très liquides tels que les pièces en or et le métal non monnayé, par exemple les lingots en or, ainsi que les cartes prépayées. Le domaine des cryptomonnaies étant surveillé par la CSSF, les monnaies virtuelles ne sont pas concernées par le présent projet de loi.

L'argent liquide non accompagné, tel que l'argent liquide contenu dans des colis postaux, des envois par transporteur, des bagages non accompagnés ou dans du fret conteneurisé, est désormais inclus dans le champ d'application du règlement.

L'Administration des Douanes et Accises (ADA) est confirmée en tant qu'autorité compétente pour les contrôles du transport de l'argent liquide entrant dans ou sortant de l'UE et entrant au, transitant par le ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg (intra-UE).

Le porteur d'argent liquide d'une valeur égale ou supérieure à 10.000 euros doit déclarer cet argent lorsqu'il entre dans ou quitte le territoire du Luxembourg. Les informations à déclarer ont trait notamment aux données personnelles du déclarant, du propriétaire ou du destinataire, à la provenance économique de l'argent liquide et à l'usage qu'il est prévu d'en faire, ainsi qu'à l'itinéraire et aux moyens de transport.

Afin de garantir un traitement similaire pour l'argent liquide accompagné et non accompagné le projet de loi pose une obligation de divulguer l'argent liquide non accompagné d'une valeur égale ou supérieure à 10.000 euros entrant dans ou sortant de l'UE ou entrant au, transitant par le ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg. L'expéditeur ou le destinataire de l'argent liquide ou leur représentant, selon le cas, doivent déposer une déclaration de divulgation de cet argent liquide dans un délai de 30 jours à l'autorité compétente.

Les fonctionnaires de l'ADA sont investis du pouvoir d'effectuer tous les contrôles requis sur les personnes, leurs bagages, les moyens de transport utilisés pour franchir les frontières et sur tout envoi ou contenant non accompagné franchissant les frontières, susceptible de contenir de l'argent liquide, ou sur le moyen de transport qui le convoie. Ils ont notamment le droit d'exiger la présentation de toute pièce établissant l'identité du porteur de l'argent liquide accompagné, ainsi que de l'expéditeur ou du destinataire de l'argent liquide non accompagné ou de leur représentant et de requérir toute information et tout document relatifs à la provenance et la destination de l'argent liquide.

Le contrôle de l'argent liquide est également autorisé dans les cas où le montant est inférieur au seuil des 10.000 euros, mais qu'il est soupçonné être lié à une activité criminelle.

En cas de constatation du non-respect de l'obligation de déclaration ou de divulgation ou en cas de soupçon d'un lien à une activité criminelle, l'ADA retient l'argent liquide pour une durée de 30 jours (nouveau par rapport à la loi actuelle). La procédure de la retenue temporaire de l'argent liquide est adaptée au cadre juridique luxembourgeois. Un recours en annulation devant le tribunal administratif est prévu contre la décision de retenue, ainsi que contre la décision de prolonger cette retenue à 90 jours. Dès que les circonstances qui ont conduit à une retenue au-delà de 30 jours ne sont plus données, l'argent liquide est immédiatement remis à disposition de la personne concernée.

L'ADA met les informations obtenues à la disposition de la Cellule de renseignement financier (CRF). Le projet de loi prévoit que la confidentialité et la protection des données à caractère personnel obtenues dans le cadre des contrôles sont respectées (conformément aux dispositions du RGPD).

Les fonctionnaires de l'ADA actifs dans la recherche et la constatation des infractions visées par le présent projet de loi doivent avoir suivi une formation professionnelle spécifique et prêter serment devant le tribunal d'arrondissement de leur domicile avant d'obtenir la qualité d'officier de police judiciaire.

Les sanctions prévues en cas de non-respect de certaines des obligations prévues par le présent projet de loi sont identiques aux sanctions existantes en la matière. Les infractions sont punies d'une amende pénale entre 251 et 25.000 euros. Le juge peut également ordonner la confiscation de l'argent liquide.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- En réponse à une question de M. Guy Arendt, il est précisé que les transactions bancaires (y incluses celles effectuées par le biais d'une carte de crédit) ne sont pas considérées comme de l'argent liquide au titre du présent projet de loi et ne tombent pas sous l'application de ce dernier. Il n'est donc pas nécessaire de déclarer la détention d'une carte bancaire au passage d'une frontière luxembourgeoise. Les transactions bancaires sont soumises à la surveillance de la CSSF.
- Suite à une question de M. François Benoy, il est spécifié qu'un sac à main, par exemple, dont la valeur excède 10.000 euros ne correspond pas à une « marchandise servant de réserves de valeur très liquides », car sa revente peut s'avérer difficile et le prix de revente variable. L'annexe du règlement (UE) 2018/1672 qui énumère les « marchandises servant de réserves de valeur très liquides » ne fait, pour l'instant, que référence à l'or.
- M. Benoy se demande si les citoyens sont suffisamment informés au sujet de l'obligation de déclaration des montants à partir de 10.000 euros lors du franchissement de la frontière luxembourgeoise existant déjà à l'heure actuelle.

La représentante du ministère des Finances signale que des panneaux sont suspendus dans le hall de l'aéroport afin de porter l'information à la connaissance des voyageurs.

Il arrive fréquemment que la douane française parcoure les compartiments des trains provenant du Luxembourg et à destination de Paris avec des chiens renifleurs à la recherche d'argent liquide, entre autres.

- Il est mentionné, en réponse à une question de M. Laurent Mosar, que tous les passages de frontière avec des montants à partir de 10.000 euros sont soumis à l'obligation de déclaration, peu importe le moyen de transport utilisé.
- M. Mosar juge le montant de 10.000 euros peu élevé. Il souhaite savoir si, dans le cas du voyage simultané de plusieurs personnes d'un même ménage, ce montant est considéré par ménage ou par personne/voyageur.

La représentante du ministère des Finances précise que le seuil de 10.000 euros existait déjà auparavant, est immuable et identique pour tous les Etats membres (EM). Il est harmonisé avec le seuil des transactions bancaires soumises aux directives anti-blanchiment.

La représentante de l'ADA explique que la méthode consistant à répartir l'argent liquide transporté sur plusieurs passagers afin d'échapper à l'obligation de déclaration s'appelle le « smurfing ». C'est pour contrecarrer cette méthode que le projet de loi comporte une disposition selon laquelle les fonctionnaires de l'ADA sont autorisés à contrôler (et à retenir) l'argent liquide dans les cas où le montant est inférieur au seuil des 10.000 euros, mais qu'il est soupçonné d'être lié à une activité criminelle.

La représentante du ministère des Finances indique que quatre personnes voyageant dans un véhicule peuvent transporter un montant allant jusqu'à 39.999 euros sans être soumises à l'obligation de déclaration. Cependant, pour le cas du covoiturage de quatre personnes ne présentant aucun lien de parenté, les soupçons de « smurfing » sont très élevés et lors d'un contrôle par des agents de l'ADA, ces derniers sont susceptibles de demander quand même que l'argent fasse l'objet d'une déclaration.

- M. Mosar donne à considérer que lors d'une arrivée tardive à l'aéroport avec sa famille, l'obligation de déclaration constitue une formalité plutôt pénible.

Il lui est répondu que cette formalité peut être exécutée électroniquement en se procurant le formulaire correspondant sur internet avant le voyage. Les EM effectuent les mêmes contrôles que le Luxembourg à leurs frontières et disposent donc de procédures similaires à celles du Luxembourg.

M. Mosar déplore que les personnes arrivant par l'aéroport soient systématiquement soumises à un contrôle de détention d'argent liquide, alors que celles passant la frontière en voiture ne le sont pas.

La représentante de l'ADA précise qu'à l'aéroport les contrôles ne sont pas systématiques non plus.

- M. Gilles Roth signale qu'une bonne partie des hôtels situés en Autriche ou dans le Tyrol du Sud préfèrent être payés en argent liquide (contre facture). Il arrive également qu'à l'étranger des médecins exigent le paiement d'une somme importante en liquide avant de débiter un traitement. Le prélèvement d'un montant dépassant 10.000 euros dans une banque sur place peut poser problème dans le sens où la personne effectuant ce prélèvement devra se justifier de l'usage de cet argent. Pour ces raisons, le transport d'argent liquide peut être préféré par certaines personnes. M. Roth soulève cependant que le seuil de 10.000 euros, à partir duquel il y a obligation de déclaration au Luxembourg, est beaucoup plus bas dans d'autres EM. Les voyageurs ne sont que très peu informés sur ces différences et risquent donc d'enfreindre la loi inopinément. Il est donc essentiel d'informer la population à ce sujet.

En fin de réunion, M. Benoy attire cependant l'attention sur le fait que le montant de 10.000 euros est le même pour l'ensemble des EM. (Note de la secrétaire-administrateur : ce constat est confirmé par le ministère des Finances à l'issue de la réunion.)

La représentante du ministère des Finances déclare que le site internet de l'ADA ne renseigne que sur la législation luxembourgeoise. La rubrique correspondante du site internet de l'ADA pourrait tout de même être complétée par des liens vers les pages homologues des administrations étrangères pour faciliter l'information des personnes intéressées.

- En réponse à une question de M. Haagen, il est précisé que la procédure de retenue temporaire est divisée en deux parties : une première retenue temporaire d'une durée de 30 jours a lieu à partir de la constatation d'une infraction à l'obligation de déclaration. La CRF mène une enquête pendant cette période et transmet une information au parquet qui décide ensuite s'il y a lieu de saisir l'argent ou non. Dans la négative, l'argent est rendu à son porteur. Dans l'affirmative, l'argent est saisi et la retenue effectuée par l'ADA devient une affaire pénale. Le projet de loi prévoit que la durée de 30 jours peut être prolongée de 60 jours par une décision du directeur de l'ADA.
- M. Clement présente le cas théorique de deux voyageurs se déplaçant avec 2 valises dans lesquelles se trouvent à chaque fois 9.500 euros et qui sont enregistrées sous un seul et même nom (pour des raisons de classe de vol). Il souhaite savoir, en cas de contrôle, lequel des deux voyageurs l'ADA considérera comme porteur du montant transporté : la personne portant la valise ou la personne au nom de laquelle ont été enregistrées les 2 valises.

La représentante de l'ADA indique que les douaniers se réfèrent à la personne au nom de laquelle les bagages ont été enregistrés.

M. Clement en déduit que les personnes dans le cas de figure qu'il vient d'imaginer ont intérêt à s'assurer au check-in que chacune de leurs valises est enregistrée sous leurs noms respectifs et non sous un seul nom.

La représentante du ministère des Finances remarque qu'il s'agit là d'une information intéressante à faire figurer sur le site de l'ADA.

- Suite à une intervention de M. Sven Clement, la représentante du ministère des Finances indique que les douaniers sont tenus de contrôler le respect de l'obligation de déclaration à partir d'un montant d'argent liquide total de 10.000 euros.
- M. Benoy insiste pour que l'information du citoyen au sujet des dispositions du projet de loi soit améliorée. Après consultation du site de l'ADA, il suggère que les informations en question ne figurent pas sous la rubrique « contrôles », mais qu'une rubrique « déclarations » y soit prévue. Il serait également important de préciser que des déclarations similaires doivent être effectuées dans le pays de destination.

Il est réitéré que le transport d'un montant d'argent liquide illimité est autorisé à l'intérieur d'un même pays et que le franchissement de la frontière luxembourgeoise avec un montant d'argent liquide à partir de 10.000 euros est également tout à fait autorisé à partir du moment où il a été déclaré.

Luxembourg, le 26 novembre 2020

La Secrétaire-administrateur,  
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du  
Budget,  
André Bauler