



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 04 juin 2021

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 17 mai 2021 et de la réunion jointe du 14 mai 2021
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
- Rapporteur : Monsieur Guy Arendt

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Sven Clement, M. Georges Engel, M. Claude Haagen, 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
Mme Fabienne Gandini, de l'Administration des Douanes et Accises (ADA)

M. Loris Meyer, du groupe politique démocratique (DP)

Mme Caroline Guezennec, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 17 mai 2021 et de la réunion jointe du 14 mai 2021**

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

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

Les membres de la Commission des Finances et du Budget examinent l'avis du Conseil d'Etat et le projet de lettre d'amendements qui leur a été communiqué par email du 3 juin 2021.

Remarque générale :

Dans son avis, le Conseil d'Etat s'interroge quant à l'opportunité de distinguer entre le transit par le territoire luxembourgeois, d'une part, et la sortie ou l'entrée sur celui-ci, d'autre part. En effet, le transit implique nécessairement une entrée et une sortie sur le territoire, de sorte que la mention expresse du « transit » dans l'intitulé du projet, ainsi que dans ses articles 1^{er}, paragraphe 2, 3, paragraphe 1^{er}, 4, paragraphe 1^{er}, et 6, est superfétatoire.

La Commission des Finances et du Budget est d'accord de suivre la recommandation du Conseil d'Etat et de biffer la mention « transitant par le » à l'intitulé et à travers l'ensemble du texte de loi.

Intitulé :

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre l'intitulé proposé par le Conseil d'Etat tout en y biffant les termes « transitant par le ».

Article 3 :

L'article 3 prévoit les modalités et les informations que le porteur est tenu de déclarer quand le montant de l'argent liquide est égal ou dépasse 10.000 euros.

Dans son avis, le Conseil d'Etat indique qu'au surplus de son caractère superfétatoire, l'adoption d'un formulaire différent du formulaire harmonisé constitue une divergence fondamentale par rapport au règlement (UE) 2018/1672. L'utilisation d'un formulaire établi par règlement grand-ducal enfreint, par conséquent, le principe de l'applicabilité directe du règlement, quand bien même le formulaire luxembourgeois « sera[it] basé sur celui que la Commission européenne va adopter ».

Partant, le Conseil d'Etat **s'oppose formellement** à ce qu'un règlement grand-ducal détermine un formulaire spécifique qui sera utilisé pour les déclarations d'argent liquide transporté vers l'Union européenne ou hors de celle-ci *via* le Grand-Duché de Luxembourg.

Concernant les contrôles de l'argent liquide entrant au ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg, sans pour autant entrer dans ou quitter l'Union européenne, le Conseil d'Etat

propose, par parallélisme des formes et pour des raisons de simplification et d'efficacité administratives, que la procédure de déclaration luxembourgeoise soit en tout point équivalente à celle du règlement européen

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas reprendre le texte proposé par le Conseil d'Etat, mais de remplacer le paragraphe 3 de l'article 3 par le biais de **l'amendement parlementaire 1** et d'insérer un paragraphe 4 nouveau.

L'amendement vise à prendre en compte l'opposition formelle formulée par le Conseil d'Etat en ce qui concerne le renvoi à un règlement grand-ducal. Il est proposé de reprendre la formulation suggérée par le Conseil d'Etat par rapport aux transports d'argent liquide tombant dans le champ d'application du règlement (UE) 2018/1672. En ce qui concerne les transports d'argent liquide ne tombant pas dans le champ d'application du règlement (UE) 2018/1672, à savoir les transports d'argent liquide entrant au ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg, sans pour autant entrer dans ou quitter l'Union européenne, il est proposé de maintenir le renvoi à un règlement grand-ducal dans la mesure où le formulaire établi par la Commission européenne sur base du règlement (UE) 2018/1672 ne pourra pas être repris en l'état pour les transports d'argent liquide ne tombant pas dans le champ d'application du règlement (UE) 2018/1672.

Le nouveau paragraphe 4 prend en compte la demande du Conseil d'Etat de s'aligner davantage sur le texte du règlement (UE) 2018/1672 en ce qui concerne la procédure applicable aux déclarations. L'obligation de délivrer une copie conforme de la déclaration sera applicable à toutes les déclarations effectuées, qu'elles concernent les transports d'argent liquide réglementés en vertu du règlement (UE) 2018/1672 ou ceux réglementés en vertu du régime national.

Article 4 :

L'article 4 instaure l'obligation de déclarer l'argent liquide non accompagné et précise les modalités de cette déclaration.

Les remarques formulées par le Conseil d'Etat à l'égard de l'article 3 s'appliquent également à l'article 4. Pour y remédier, la Commission des Finances et du Budget modifie le texte du paragraphe 3 de l'article 4 et y ajoute un nouveau paragraphe 4 par le biais de **l'amendement parlementaire 2**.

Article 5 :

Dans le cadre des contrôles de transport d'argent liquide, accompagnés ou non, entrant dans ou sortant de l'Union européenne *via* le Grand-Duché de Luxembourg, le Conseil d'État rappelle que, conformément à l'article 10 du règlement (UE) 2018/1672, les déclarations d'office sont transmises aux autorités compétentes des autres États membres et à la Commission européenne au moyen du formulaire produit par cette dernière. Cette obligation s'impose sans qu'il soit nécessaire de la reproduire.

Dans le cadre des contrôles du transport interne à l'Union européenne, la loi en projet propose, afin d'établir cette déclaration d'office, qu'un règlement grand-ducal détermine un « formulaire à l'usage exclusif de l'Administration des douanes et accises ». Par parallélisme des formes et pour des raisons de simplification et d'efficacité administratives, le Conseil d'État recommande que le formulaire standardisé établi par la Commission européenne soit également utilisé pour les contrôles opérés en application de la mesure additionnelle de contrôle prévue par le droit luxembourgeois.

Par le biais de **l'amendement parlementaire 3**, la Commission des Finances et du Budget modifie l'article 5 comme suit :

1° Le paragraphe 3 est remplacé par le libellé suivant :

« (3) Pour les transports d'argent liquide couverts par le règlement (UE) 2018/1672, le formulaire à utiliser par l'Administration des douanes et accises en vertu du paragraphe 2 est celui déterminé au titre du règlement (UE) 2018/1672.

Pour les transports d'argent liquide qui ne sont pas couverts par le règlement (UE) 2018/1672, le formulaire à utiliser par l'Administration des douanes et accises en vertu du paragraphe 2 est déterminé par règlement grand-ducal. ».

2° Il est inséré un paragraphe 4, libellé comme suit :

« (4) Les contrôles visés au paragraphe 1^{er} se fondent principalement sur une analyse de risque aux fins d'identifier et d'évaluer les risques ainsi que d'élaborer les contre-mesures nécessaires. ».

L'amendement tient compte des suggestions formulées par le Conseil d'Etat en ce qui concerne le renvoi à un règlement grand-ducal. Le formulaire élaboré par la Commission européenne au titre du règlement (UE) 2018/1672 devra faire l'objet d'adaptations mineures pour ce qui concerne les transports d'argent liquide qui ne sont pas couverts par le règlement (UE) 2018/1672.

Le nouveau paragraphe 4 précise que les contrôles d'argent liquide se feront sur base d'une analyse de risque suite au commentaire du Conseil d'État qui considère, dans l'intérêt de la simplification et de l'efficacité administratives, que la logique de l'analyse des risques prévue par le paragraphe 4 de l'article 5 du règlement (UE) 2018/1672 devrait également être celle qui sera appliquée dans le cadre des contrôles intra-Union européenne d'argent liquide.

En réponse à une question de M. André Bauler portant sur l'application concrète de l'analyse de risque envisagée pour les contrôles de l'argent liquide sortant de ou entrant dans l'UE, il est précisé que la Commission européenne a prévu une « implementing regulation » à ce sujet dont le contenu ne sera pas publié, car classifié (restreint UE). Le document en question devrait être prêt à l'automne 2021. Il ne peut donc pas encore être recouru à l'analyse de risque prévue, même si le règlement (UE) 2018/1672 est déjà d'application. Pour le contrôle de l'argent liquide circulant à l'intérieur de l'UE et entrant au ou sortant du Luxembourg, les critères de l'analyse de risque s'inspireront de ceux prévus dans l'analyse de risque évoquée ci-avant.

Articles 6 et 7 :

Afin de remédier aux oppositions formelles du Conseil d'Etat à l'égard des articles 6 et 7 du projet de loi, la Commission des Finances et du Budget décide de donner suite aux demandes du Conseil d'Etat en y reprenant le libellé de l'article 6 du règlement (UE) 2018/1672. Il en va de même pour les oppositions formelles du Conseil d'Etat portant sur les paragraphes 1^{er} et 4 de l'article 7.

A l'article 7, de Conseil d'État note une différence notoire entre le libellé du paragraphe 4 du texte de loi et le libellé de l'article 7, paragraphe 3, alinéa 2, du règlement (UE) 2018/1672. En effet, le règlement prévoit qu'en l'absence de décision justifiant une prolongation de la mesure de retenue de l'argent liquide, celui-ci est immédiatement mis à la disposition de la personne à qui il a été retiré. Aux fins de la restitution de l'argent liquide retenu, la disposition en projet fait intervenir un acte positif de la part de l'Administration qui doit décider expressément « que

les circonstances du cas ne justifient pas une retenue temporaire telle que prévue au paragraphe 3 », paragraphe qui concerne la prolongation de la mesure de retenue. Le libellé du paragraphe 4 de l'article 7 s'écarte du texte du règlement européen et a pour conséquence de ne pas garantir, en cas de carence de l'Administration de prendre une décision à l'échéance du délai de quatre-vingt-dix jours, que l'argent liquide soit immédiatement restitué.

Partant, le Conseil d'État demande, **sous peine d'opposition formelle** pour non-conformité avec le règlement européen, que le libellé de l'article 7, paragraphe 3, alinéa 2, du règlement (UE) 2018/1672 soit respecté.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre la recommandation du Conseil d'Etat en reprenant le libellé de l'article 7, paragraphe 3, alinéa 2, du règlement (UE) 2018/1672 au paragraphe 4 de l'article 7 du projet de loi.

Il est précisé qu'au Luxembourg l'analyse quant au lien éventuel de l'argent liquide à une activité criminelle n'est pas effectuée par l'ADA, mais par la CRF (Cellule de renseignement financier).

La reprise des propositions du Conseil d'Etat par la Commission des Finances et du Budget est évoquée à la fin de la lettre d'amendements.

Article 8 :

La présente disposition a pour objet d'ouvrir un recours en annulation contre la décision de retenue temporaire de l'argent liquide devant le Tribunal administratif et renvoie aux dispositions de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

Le Conseil d'État note que si l'intention des auteurs est d'ouvrir un simple recours en annulation, la disposition sous avis peut être omise au motif que le Tribunal administratif dispose d'une compétence de droit commun en matière de « recours dirigés pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés, contre toutes les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements ».

La Commission des Finances et du Budget décide néanmoins de maintenir le présent article pour permettre aux administrés de savoir non seulement quelles sont leurs obligations, mais également leurs droits.

Article 9 :

L'article 9 prévoit l'échange d'informations entre l'Administration des douanes et accises et la Cellule de renseignement financier et l'échange d'informations entre la Cellule de renseignement financier avec les cellules de renseignement financier étrangères.

Le paragraphe 1^{er} de la disposition sous avis règle la question du transfert d'informations entre l'Administration des douanes et accises et la CRF. Le libellé proposé prévoit que l'Administration « met celles-ci [les informations obtenues] à la disposition de la CRF ». Il prévoit en outre que « [l]a mise à disposition des informations est déterminée par règlement grand-ducal ».

Le Conseil d'État note que le règlement prévoit que les autorités compétentes « transmettent » les informations. Cette modification, en apparence anodine, renverse le régime juridique créé par le règlement (UE) 2018/1672. En effet, alors que la transmission par l'Administration implique une certaine automaticité et qu'il soit de la responsabilité de l'Administration de faire

parvenir l'information à la CRF, une simple mise à disposition impliquerait qu'il soit de la responsabilité de la CRF de demander lesdites informations. Le libellé de la disposition sous avis s'écarte donc de celui du règlement (UE) 2018/1672 et doit ainsi être considéré comme y étant contraire.

Partant, le Conseil d'État exige, **sous peine d'opposition** formelle pour non-conformité au règlement, que la disposition sous avis reproduise fidèlement le libellé du règlement (UE) 2018/1672, en renvoyant explicitement à ce dernier.

Pour des raisons de simplification et d'efficacité administratives, le Conseil d'État recommande par ailleurs que les modalités de transmission d'informations entre l'Administration des douanes et accises et la CRF luxembourgeoise soient calquées sur les procédés établis par la Commission européenne. En effet, l'utilisation d'autres méthodes impliquerait, aux fins de la transmission d'informations aux autorités compétentes des autres États membres, de reproduire inutilement celles-ci dans les formes prescrites par le règlement.

Par le biais de **l'amendement parlementaire 4**, la **Commission des Finances et du Budget** décide de remplacer le libellé du paragraphe 1^{er} par le libellé suivant :

« (1) L'Administration des douanes et accises enregistre les informations relatives aux contrôles effectués sur base du règlement (UE) 2018/1672 et obtenues au titre des articles 3, 4, 5, paragraphe 2, et 6, et transmet celles-ci à la Cellule de renseignement financier, conformément aux règles techniques pour l'échange effectif d'informations visées par le règlement (UE) 2018/1672.

Les informations qui sont obtenues au titre des articles 3, 4, 5, paragraphe 2, et 6, et qui ne sont pas relatives à des contrôles effectués sur base du règlement (UE) 2018/1672, sont enregistrées par l'Administration des douanes et accises, et transmises par celle-ci à la Cellule de renseignement financier à l'aide de procédés informatiques. ».

Cet amendement tient compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat en lien avec les modalités de transmission des informations entre l'Administration des douanes et accises et la Cellule de renseignement financier en renvoyant explicitement au règlement (UE) 2018/1672 pour ce qui concerne les échanges d'informations relatives à des contrôles couverts par le règlement (UE) 2018/1672.

En ce qui concerne les informations obtenues par l'Administration des douanes et accises au titre de contrôles ne tombant pas dans le champ d'application matériel du règlement (UE) 2018/1672, un renvoi pur et simple au système informatique mis en place sur base du règlement (UE) 2018/1672 n'est pas envisageable, alors que ce système informatique n'est pas conçu pour permettre des échanges d'informations relatifs à des contrôles d'argent liquide qui ne sont pas couverts par le règlement (UE) 2018/1672.

Article 13 :

L'article 13 prévoit les mêmes sanctions, prononcées par les juges (et non par l'ADA), lors du non-respect de l'obligation de déclaration ou de l'obligation de divulgation de l'argent liquide dans le contexte de l'entrée, la sortie ou le transit par le Grand-Duché de Luxembourg à partir d'un autre État-membre de l'UE que dans le contexte de l'entrée, la sortie du Grand-Duché de Luxembourg à partir d'un pays tiers. Les infractions sont punies d'une amende pénale entre 251 et 25 000 euros.

Le Conseil d'Etat rappelle que la disposition sous avis répond à l'invitation du législateur européen au titre de l'article 14 du règlement (UE) 2018/1672. La disposition sous avis prévoit ainsi que « les infractions au règlement et aux articles 3 et 4 de [la loi] sont punies d'une

amende de 251 à 25 000 euros ». Cette amende est doublée en cas de récidive endéans un délai de cinq ans. En outre, le juge peut ordonner la confiscation de l'argent liquide. Le Conseil d'État s'interroge quant au champ matériel d'application de ces sanctions et quant à leur proportionnalité au sens du droit européen. Il note que ces sanctions sont applicables à la violation des obligations de déclaration, qu'elles soient issues du règlement ou du régime purement national.

Dans un premier temps, le Conseil d'État considère que l'expression « les infractions au règlement » élargit considérablement l'applicabilité des sanctions en les rendant applicables à toute violation d'une norme contenue dans le règlement (UE) 2018/1672. Selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, les principes de la légalité des peines et de la spécification de l'incrimination inscrits à l'article 14 de la Constitution impliquent « la nécessité de définir dans la loi les éléments constitutifs des infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés », ce qui, au regard de la formulation vague du texte sous avis, n'est pas le cas.

Par conséquent, le Conseil d'État demande, **sous peine d'opposition formelle** au motif de la violation de l'article 14 de la Constitution, que la disposition sous avis soit reformulée comme suit :

« Les infractions aux dispositions **des articles 3 et 4** du règlement (UE) 2018/1672 et aux dispositions des articles 3 et 4 de la présente loi sont punies d'une amende de 251 à 25 000 euros. »

Dans un second temps, le **Conseil d'État** rappelle que la conformité des sanctions adoptées par les États membres en matière de contrôle de l'argent liquide doit être vérifiée à l'aune du principe de proportionnalité. En l'espèce, ces sanctions ne concernent que le manquement aux obligations de déclaration et de divulgation. C'est donc par rapport à la gravité de ces seules infractions qu'il convient de déterminer le caractère proportionné ou non des sanctions prévues. Le Conseil d'État **s'oppose formellement** à la possibilité d'une confiscation totale de l'argent non déclaré, en ce qu'elle est contraire à l'article 14 du règlement (UE) 2018/1672, tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne.

Il propose, afin de lever cette opposition formelle, qu'il soit tenu compte dans le dispositif sous avis de la jurisprudence précitée de la Cour de justice de l'Union européenne en ne prévoyant qu'une confiscation partielle de l'argent liquide transporté, dans la limite où le cumul de l'amende et de la confiscation demeure proportionné. Afin de rationaliser la détermination de la peine, le Conseil d'État attire également l'attention des auteurs sur la solution, adoptée par d'autres États membres, qui consiste en une amende dont le montant est équivalent à une fraction de l'argent liquide transporté non-déclaré ou de l'argent liquide non accompagné non divulgué.

Par le biais de l'**amendement parlementaire 5**, la **Commission des Finances et du Budget** remplace les deux premiers alinéas de l'article 13 par les alinéas suivants :

« Les infractions aux dispositions des articles 3 et 4 du règlement (UE) 2018/1672 et aux dispositions des articles 3 et 4 sont punies d'une amende de 251 à 25 000 euros.

Le juge peut ordonner la confiscation partielle de l'argent liquide, sans que le cumul de l'amende et de la confiscation partielle ne puisse dépasser 50% du montant de l'argent liquide non déclaré ou non divulgué, selon le cas. ».

Cet amendement vise à tenir compte de l'opposition formelle formulée par le Conseil d'Etat en ce qui concerne les alinéas 1^{er} et 2. Conformément aux suggestions du Conseil d'Etat en lien avec le principe de proportionnalité, l'alinéa 2 est également modifié afin de préciser que le

cumul de l'amende et de la confiscation partielle ne peut pas dépasser 50% du montant de l'argent liquide non déclaré ou non divulgué.

En réponse à une question de M. Laurent Mosar, il est confirmé que le projet de loi ne prévoit pas d'autres sanctions que celles prononçables par un juge. Il est rappelé que le projet de loi comporte la possibilité d'une retenue temporaire de l'argent liquide par l'ADA (contre laquelle un recours est également prévu) ; cette retenue ne représente pas une sanction en tant que telle, mais une mesure administrative.

Article 15 :

L'article 15 propose la formulation abrégée suivante pour la loi en projet : « Loi du ... portant organisation des contrôles du transport de l'argent liquide ».

Le Conseil d'État recommande que cette formulation abrégée soit reformulée pour faire apparaître l'origine européenne de la législation en projet et le fait que les contrôles y prévus ne sont opérés que dans l'hypothèse d'un transport d'argent liquide transfrontière.

Par le biais de l'amendement parlementaire 6, la Commission des Finances et du Budget décide donc de remplacer le libellé de l'article 15 comme suit :

« La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « Loi du ... portant organisation des contrôles du transport transfrontière de l'argent liquide ». ».

Article 16 - supprimé

La disposition sous avis prévoyait que la loi en projet entrerait en vigueur le 3 juin 2021. Cette date coïncide avec la date d'entrée en vigueur du règlement (UE) 2018/1672.

Par le biais de l'amendement parlementaire 7, la Commission des Finances et du Budget décide de supprimer l'article 16. Comme il n'est plus envisageable de faire publier la loi dans le Journal Officiel avant la date du 3 juin 2021, date d'entrée en vigueur fixée initialement dans le projet de loi, il est proposé de supprimer l'article 16. L'entrée en vigueur de la loi se fera en vertu du droit commun applicable en la matière.

*

Les amendements proposés sont approuvés à l'unanimité.

Luxembourg, le 15 juin 2021

La Secrétaire-administrateur,
Caroline Guezennec

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