

N° 7464⁹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

portant modification :

- 1° du Code pénal ;
- 2° de la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives ;
- 3° de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
- 4° de la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg ;
- 5° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance ;
- 6° de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ;

en vue de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 44/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 modifiant le règlement (CE) n° 1338/2001 du Conseil du 28 juin 2001 définissant des mesures nécessaires à la protection de l'euro contre le faux monnayage et du règlement (UE) n° 1210/2010 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2010 concernant l'authentification des pièces en euros et le traitement des pièces en euros impropres à la circulation

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES
ET DU BUDGET**

(9.7.2021)

La Commission se compose de : M. André BAULER, Président-Rapporteur ; MM. Guy ARENDT, Gilles BAUM, François BENOY, Dan BIANCALANA, Sven CLEMENT, Georges ENGEL, Claude HAAGEN, Mme Martine HANSEN, M. Fernand KARTHEISER, Mme Josée LORSCHÉ, MM. Laurent MOSAR, Gilles ROTH, Claude WISELER et Michel WOLTER, Membres

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi n°7464 a été déposé par le Ministre des Finances le 8 août 2019.

La Banque centrale européenne a émis son avis le 23 septembre 2019.

L'avis de la Chambre de commerce date du 2 octobre 2019.

Lors de la réunion de la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) du 20 janvier 2020, Monsieur André BAULER a été désigné rapporteur du projet de loi sous rubrique. Le projet de loi a été présenté à la COFIBU au cours de la même réunion.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 10 mars 2020.

L'avis de la Banque centrale du Luxembourg porte la date du 4 février 2021.

La COFIBU a examiné l'avis du Conseil d'Etat au cours de la réunion du 19 avril 2021. Elle a adopté une série d'amendements parlementaires au cours de la même réunion.

La Banque centrale européenne a émis un avis complémentaire le 25 mai 2021, tandis que l'avis complémentaire de la Chambre de commerce date du 25 mai 2021.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat qui date du 6 juillet 2021 a été examiné par la COFIBU le 9 juillet 2021. Le projet de rapport a été adopté au cours de la même réunion.

*

2. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi a pour objet de mettre en œuvre (i) le règlement (CE) N°44/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 modifiant le règlement CE N°1338/2001 du Conseil du 28 juin 2001 définissant des mesures nécessaires à la protection de l'euro contre le faux monnayage et (ii) le règlement (UE) N°1210/2010 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2010 concernant l'authentification des pièces en euros et le traitement des pièces en euro impropres à la circulation.

Le projet de loi s'inscrit également dans le cadre de la mise en œuvre de la décision BCE/2010/14 de la Banque centrale européenne (ci-après : « la BCE ») du 16 septembre 2010 relative à la vérification de l'authenticité et de la qualité des billets et la remise en circulation des billets en euros, telle que modifiée par la décision BCE/2012/19 de la BCE du 7 septembre 2012.

Considérations générales

1) Adaptations du Code pénal et de quatre lois sectorielles

Le présent projet de loi vise à prévoir un dispositif de sanctions pénales à l'encontre des établissements de crédit et autres établissements actifs professionnellement dans la manipulation des billets et pièces de monnaie qui contreviendraient aux dispositions du règlement (CE) n° 1338/2001, tel que modifié.

A cette fin, sont opérées des modifications dans les lois sectorielles suivantes : (i) la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives, (ii) la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, (iii) la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance et (iv) la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement. Il est également prévu une nouvelle infraction pénale dans le Code pénal afin de viser les commerçants participant au traitement et à la délivrance au public de billets et pièces de monnaie au moyen d'automates de délivrance de billets et pièces et qui ne seraient pas déjà couverts par les lois sectorielles susvisées.

Une amende de 1.250 euros à 125.000 euros est ainsi infligée aux acteurs concernés en cas de violation de leur obligation :

1. de s'assurer de l'authenticité des billets et pièces en euros qu'ils reçoivent et entendent remettre en circulation et de veiller à la détection des contrefaçons ;
2. de retirer de la circulation tous les billets et pièces en euros qu'ils ont reçus et dont ils savent ou au sujet desquels ils ont des raisons suffisantes de penser qu'ils sont faux ;
3. de remettre les signes monétaires sous forme de billets et pièces en euros visés au point 2 aux autorités compétentes.

2) Adaptations de la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque Centrale du Luxembourg

Par l'introduction de l'article 20-1 dans la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque Centrale du Luxembourg (ci-après : « la BCL »), le présent projet de loi vise à assigner de nouveaux pouvoirs d'enquête, d'injonction et d'imposition d'astreintes financières à la BCL afin de pouvoir exécuter sa mission en tant qu'autorité compétente pour assurer le respect des

dispositions du Règlement 1338/2001 et du Règlement 1210/2010 ainsi que des mesures prises pour leur exécution. Un recours en réformation devant le tribunal administratif est prévu pour les mesures d'injonction et d'astreinte pouvant être prises par la Banque centrale en vertu du paragraphe 1^{er}, point (h), de l'article susmentionné.

*

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

3. LES AVIS

1) Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'État a émis son avis le 10 mars 2020.

D'une part, en relation avec le libellé de l'article 1^{er} et de l'article 2 du projet de loi initial, le Conseil d'Etat remarque que le texte se propose d'introduire les concepts de « guichets automatiques de banque » et « distributeurs automatiques ». Etant donné que les deux termes peuvent être interprétés en tant que synonyme au niveau de la législation européenne, le Conseil d'Etat estime que le texte proposé ne respecte pas celui du règlement européen. La distinction faite entre les deux concepts apporte par ailleurs une imprécision quant à la transposition de la définition des éléments constitutifs des infractions pénales prévues et le Conseil d'Etat doit donc s'opposer formellement aux dispositions proposées qui vont à l'encontre de l'article 14 de la Constitution.

D'autre part, le Conseil d'État constate que le projet de loi initial ne prévoit pas de recours en réformation contre les mesures administratives que la BCL peut être amenée à prendre en vertu du nouvel article 20-1, paragraphe 1^{er}, point h) de la loi du 23 décembre 1998. La Haute Corporation doit s'opposer à une telle disposition.

Dans ses observations introductives, la Haute Corporation se questionne sur les motifs de vouloir légiférer aujourd'hui étant donné le caractère tardif de l'intervention du législateur.

Le Conseil d'État fait remarquer que la Banque centrale européenne dans son avis du 26 septembre 2019 approuve la suppression dans le texte proposé du lien qui est établi à l'heure actuelle entre le montant de la rémunération à laquelle la BCL a droit et le volume des pièces en circulation. Le Conseil d'Etat partage l'avis de la Banque centrale européenne en ce qui concerne la nécessité de préciser les principes de rémunération qui seront à la base de la convention entre la BCL et le Trésor.

Dans son avis complémentaire du 6 juin 2021, le Conseil d'Etat note que les amendements au projet de loi initial visent à répondre aux oppositions formelles émises par la Haute corporation dans son avis initial. Il constate également que les amendements donnent suite à ses recommandations relatives à la mise en cohérence de la terminologie utilisée à travers le projet de loi. Finalement, la Haute corporation note que le projet de loi initial a été restructuré conformément à ses recommandations.

Partant, le Conseil d'Etat peut lever les oppositions formelles formulées dans son avis du 10 mars 2020.

2) Avis de la Banque centrale européenne

Dans son avis du 23 septembre 2019, la Banque centrale européenne (ci-après : « la BCE ») accueille favorablement le projet de loi et souligne que ce dernier permet de maintenir la confiance du public dans les billets en euros.

La BCE félicite le Luxembourg de sa volonté d'harmoniser la législation nationale avec la décision BCE/2010/14 en rajoutant de nouveaux pouvoirs d'enquête, d'injonctions et d'imposition d'astreintes au pouvoir réglementaire conféré à la BCL en 2008.

En outre, elle salue le renforcement de l'autonomie financière de la BCL par la disposition relative à la rémunération et au remboursement des frais engagés pour la mise en circulation et la protection des pièces. Toutefois, la BCE estime utile d'intégrer les principes de rémunération qui seront à la base de la convention entre la BCL et le Trésor.

Finalement, la BCE réitère la compétence de la BCL dans le domaine de la protection de l'euro contre la contrefaçon.

Dans son avis complémentaire du 25 mai 2021, la BCE note qu'elle a décidé de ne pas adopter d'avis en l'espèce, étant donné que les amendements parlementaires proposés ne concernent que marginalement les domaines relevant de la compétence de la BCE en vertu de l'article 127, paragraphe 4, et de l'article 282, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, lus conjointement avec l'article 2, paragraphe 1, premier, deuxième et troisième tirets, de la décision du Conseil 98/415/CE.

3) Avis de la Chambre de commerce

Dans son avis du 2 octobre 2019, la Chambre de commerce note que les pouvoirs d'enquête et d'injonction de la BCL introduits par l'article 5 du projet de loi initial ne sont pas encadrés. Elle se questionne également si les agents de la BCL sont habilités à constater des violations à cet égard.

En dernier lieu, elle demande d'apporter des règles plus claires quant aux interactions entre le Service de police judiciaire et la BCL dans l'exercice des nouveaux pouvoirs conférés à la BCL.

Dans son avis complémentaire du 25 mai 2021, la Chambre de commerce note que le texte des amendements ne reprend pas l'ensemble des modifications figurant dans le texte coordonné du projet de loi amendé. Partant, la Chambre de commerce s'interroge sur leur teneur et leur portée exacte étant donné que, selon elle, le texte coordonné n'a pas valeur légale.

Sous réserve de la prise en compte de ses observations, la Chambre de Commerce approuve le présent projet de loi.

*

Pour tout détail et toute observation complémentaire, il est renvoyé aux avis respectifs.

*

4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Remarque préliminaire

Le présent projet de loi opérationnalise le règlement (CE) N° 44/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 modifiant le règlement (CE) N° 1338/2001 du Conseil du 28 juin 2001 définissant des mesures nécessaires à la protection de l'euro contre le faux monnayage (ci-après, le « Règlement CE 1338/2001 ») ainsi que le règlement (UE) N° 1210/2010 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2010 concernant l'authentification des pièces en euros et le traitement des pièces en euro impropres à la circulation (ci-après, le « Règlement UE 1210/2010 »). Il est donc à lire conjointement avec le Règlement CE 1338/2001 et le Règlement UE 1210/2010 et les termes non autrement définis dans le projet de loi ont le sens qui leur est donné dans lesdits règlements européens.

Observations générales d'ordre légistique du Conseil d'Etat

Le Conseil d'État signale que lorsqu'il est envisagé de modifier plusieurs articles d'un même texte qui ne se suivent pas ou lorsqu'il s'agit d'apporter de manière ponctuelle des modifications à des articles qui se suivent, il y a lieu de consacrer à chaque article à modifier un article distinct.

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant au dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi », en lieu et place de la citation de l'intitulé.

Le Conseil d'État formule *in fine* de son avis une proposition de restructuration de la loi en projet.

Lors des renvois aux différents règlements européens, il y a lieu de s'y référer en utilisant une lettre initiale minuscule en écrivant « règlement ». De même, la forme abrégée « n° » est à rédiger avec une lettre « n » minuscule, suivie d'une espace insécable. Cette observation vaut pour l'intitulé et pour l'ensemble du dispositif de la loi en projet sous avis.

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou d'insertions d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif. À titre d'exemple, il convient d'écrire à l'article 1^{er} :

« **Art. 1^{er}**. Il est inséré un article 165-1 dans le Code pénal, libellé comme suit :

« Art. 165-1. [...]. »

Aux intitulés de chapitre, il y a lieu d'insérer une espace entre le numéro du chapitre et le trait d'union.

Il n'est pas indiqué de faire figurer des abréviations dans le dispositif. À titre d'exemple, l'emploi du terme « BCL » à l'article 4, point 5 du projet de loi est à omettre.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat sur l'ensemble des points d'observations légistiques, y inclus la proposition de restructuration du texte du Conseil d'Etat.

Intitulé

Selon le Conseil d'Etat, il convient d'énumérer les actes à modifier en ayant recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°...).

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

L'intitulé du projet de loi sous avis prête à croire que le texte de la loi en projet comporte tant des dispositions autonomes que des dispositions modificatives.

S'agissant d'un acte en projet à caractère exclusivement modificatif, il y a lieu de reformuler l'intitulé comme suit :

« Projet de loi portant modification :

1° du Code pénal ;

2° de la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives ;

3° de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;

4° de la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg ;

5° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance ;

6° de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ;

en vue de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 44/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 modifiant le règlement (CE) n° 1338/2001 du Conseil du 28 juin 2001 définissant des mesures nécessaires à la protection de l'euro contre le faux monnayage et du règlement (UE) n° 1210/2010 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2010 concernant l'authentification des pièces en euros et le traitement des pièces en euros impropres à la circulation ».

La Commission des Finances et du Budget décide de modifier l'intitulé du projet de loi tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Chapitre 1^{er} – Modification du Code pénal

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de loi propose d'introduire dans le Code pénal une disposition sanctionnant le manquement de la part de tout commerçant participant au traitement et à la délivrance au public de monnaie au moyen de guichets automatiques de banque ou de distributeurs automatiques aux obligations de l'article 6, paragraphe 1^{er}, du Règlement CE 1338/2001 tel qu'il a été modifié par le règlement (CE) N° 44/2009 du Conseil du 18 décembre 2008.

L'article 1^{er} transpose ainsi l'article 6, paragraphe 2, du Règlement CE 1338/2001 pour ce qui concerne les commerçants visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, tiret 3, du Règlement CE 1338/2001, dans la mesure où ils ne seraient pas déjà couverts par des dispositions spéciales de lois sectorielles. Le terme « commerçant » vise le commerçant tel que défini à l'article 1^{er} du Code de commerce.

Les commerçants sont soumis aux obligations de l'article 6, paragraphe 1^{er}, du Règlement CE 1338/2001 uniquement dans la mesure où ils alimentent des guichets automatiques de banque. Ils ne sauraient être concernés au-delà de ces activités. Ils ne sont pas visés dans le cadre du rendu de monnaie à l'occasion des opérations de paiement en espèces. L'amende prononcée en vertu du nouvel article 165-1 du Code pénal pourra varier entre 1.250 et 125.000 euros, en application du principe de la proportionnalité des peines.

Le Conseil d'Etat signale qu'il y a lieu d'ajouter un point derrière le numéro d'article pour écrire « Art. 165-1. ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre cette recommandation.

***Avis du Conseil d'Etat portant sur les articles 1^{er} à 3,
12 (article 6 initial) et 13 (article 7 initial)***

Les articles sous examen sont destinés à sanctionner pénalement le manquement aux obligations imposées aux établissements de crédit, et, dans la limite de leur activité de paiement, aux autres prestataires de services de paiement et agents économiques participant au traitement et à la délivrance au public des billets et pièces visés par l'article 6 du règlement (CE) n° 1338/2001, tel que modifié par le règlement (CE) n° 44/2009. À ce titre, les dispositions sous revue visent dès lors les commerçants (article 1^{er}), les exploitants de jeux de hasard et de paris (article 2), les établissements de crédit, et dans la limite de leur activité de paiement, les PSF¹ et les PSF spécialisés (article 3), les sociétés exerçant des activités privées de gardiennage et de surveillance (article 6) et les établissements de paiement (article 7).

L'article 6 précité du règlement (CE) n° 1338/2001, tel que modifié par le règlement (CE) n° 44/2009, détermine, au paragraphe 1^{er}, les obligations incombant aux opérateurs financiers consistant à « s'assurer de l'authenticité des billets et pièces en euros qu'ils reçoivent », « de veiller à la détection des contrefaçons », « de retirer de la circulation tous billets et pièces » faux et de les « remettre sans délai aux autorités nationales ». Le paragraphe 2, selon une formule usuelle, exige des États membres de prendre les mesures nécessaires afin que les opérateurs qui manquent à leurs obligations soient passibles de sanctions revêtant un caractère effectif, proportionné et dissuasif.

Les incriminations prévues dans les articles sous examen reprennent littéralement le dispositif de l'article 6, paragraphe 1^{er}, du règlement (CE) n° 1338/2001, précité. Plutôt que de se borner à établir des sanctions nationales pour le manquement à des obligations prévues dans le règlement, les auteurs créent des infractions nouvelles, en reprenant, pour les éléments constitutifs, le dispositif du règlement. Qui plus est, ils prévoient trois infractions identiques parallèles par rapport à cinq groupes d'opérateurs en intégrant les incriminations nouvelles dans des textes légaux différents :

- 1° Le nouvel article 165-1 du Code pénal vise les commerçants participant au traitement et à la délivrance au public de monnaie au moyen de guichets automatiques de banque ou de distributeurs automatiques ;
- 2° L'article 2 du projet de loi insère, dans la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives, un dispositif identique qui vise les casinos de jeux et établissements similaires ;
- 3° L'article 3 du projet de loi sanctionne, dans les mêmes termes, la méconnaissance des obligations imposées par le règlement aux établissements de crédit en modifiant, à cet effet, la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
- 4° L'article 6 du projet de loi met en place le même dispositif pour les sociétés exerçant des activités privées de gardiennage et de surveillance en modifiant dans cette perspective la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance ;
- 5° L'article 7 du projet de loi vise enfin les établissements de paiement en modifiant, toujours dans la même perspective, la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement.

Le Conseil d'Etat note tout d'abord que, dans l'état actuel de la législation, seule la loi précitée du 5 avril 1993 comporte en son article 64-1, que les auteurs du projet de loi proposent de remplacer, des incriminations et sanctions pénales du type de celles que les auteurs du projet de loi entendent instaurer. Plus précisément, cette disposition permet de sanctionner pénalement les dirigeants et employés des

¹ Professionnels du secteur financier

établissements de crédit, ainsi que de tout autre établissement participant à la manipulation et à la délivrance au public des signes monétaires sous forme de billets et de pièces de monnaie à titre professionnel qui ne respectent pas leur obligation de retirer de la circulation les signes monétaires sous forme de billets et pièces de monnaie en euros qu'ils ont reçus et au sujet desquels ils savent ou ont des raisons suffisantes de penser qu'ils sont faux et de remettre les signes monétaires en question aux autorités compétentes. Ce dispositif sanctionne dès lors des comportements analogues à ceux qui seront incriminés par la nouvelle loi.

Le dispositif, tel qu'il est désormais proposé, va cependant plus loin à plusieurs niveaux et comporte un changement d'approche. Ainsi, une troisième obligation déjà prévue par la réglementation européenne sera intégrée à la législation nationale. Il incombera partant aux acteurs concernés de s'assurer de l'authenticité de la monnaie reçue et destinée à être remise en circulation et de veiller à la détection des contrefaçons, obligation dont le respect constitue en fait un passage obligé pour pouvoir s'acquitter des deux autres obligations. Par ailleurs, pourront être sanctionnées à l'avenir non seulement des personnes physiques, dont notamment les dirigeants des entreprises concernées, mais également les personnes morales en tant que telles. Enfin, le dispositif tout à fait général de la loi précitée du 5 avril 1993, sera remplacé et complété par des dispositifs qui seront intégrés dans le Code pénal et dans certaines lois sectorielles.

En ce qui concerne ensuite la démarche générale qui est celle des auteurs du projet de loi, le Conseil d'État rappelle² que, selon l'article 288, alinéa 2, TFUE, le règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre. Si le règlement en cause laisse le soin aux États membres de prendre eux-mêmes les mesures législatives, réglementaires, administratives et financières nécessaires pour que les dispositions dudit règlement puissent être effectivement appliquées, ils ne doivent toutefois pas, selon la jurisprudence de la CJUE, entraver l'applicabilité directe du règlement ni en dissimuler la nature européenne. Ceci dit, et au vu du fait que le législateur luxembourgeois agira en l'occurrence dans le cadre d'une invitation formulée par le législateur européen à l'adresse des États membres de sanctionner des comportements définis au niveau du règlement européen et qu'il n'y a pas de risque de dissimulation de la nature européenne du dispositif au regard de sa nature intrinsèque qui est celle de protéger la monnaie européenne, le Conseil d'État peut s'accommoder de l'approche choisie par les auteurs du projet de loi.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la nécessité de distinguer entre différents groupes de professionnels et de créer des infractions séparées définies par leur champ d'application personnel. Le nouvel article 165-1 du Code pénal a en effet une portée générale et peut être interprété comme couvrant tous les acteurs visés par le projet de loi en tant qu'ils exercent, à titre habituel, des actes de commerce. Il y aurait simplement lieu de le préciser dans la mesure où, pour certaines des personnes qui y seront visées, le champ d'application se déterminera encore en fonction de l'utilisation de certains dispositifs techniques. Le Conseil d'État relève encore une différence d'approche opérée par les auteurs de la loi en projet selon les nouvelles infractions en cause. Alors que l'article 165-1 nouveau du Code pénal vise le « commerçant », concept qui couvre les personnes physiques et les personnes morales, laissant ouverte la situation des dirigeants de sociétés commerciales, les infractions nouvelles prévues aux articles 2, 3, 6 et 7 visent expressément tant l'opérateur économique que les dirigeants de celui-ci.

Pour des raisons de transparence et de sécurité juridique, les auteurs du projet de loi ont choisi d'intégrer les sanctions requises par les textes européens dans les lois sectorielles réglant les activités des opérateurs économiques qui dans le cadre de leur activité participent au traitement et à la délivrance au public des billets et pièces et qui de ce fait sont les premiers concernés par les textes européens en la matière. Tel que déjà mentionné, l'article 1^{er} vise à transposer l'article 6, paragraphe 2, du règlement CE 1338/2001 pour ceux des commerçants dont l'activité ne tombe pas dans le champ d'application d'une loi sectorielle spéciale mais qui peuvent néanmoins, dans le cadre de leur activité commerciale, être amenés à traiter ou à délivrer au public des billets et pièces au moyen d'automates de délivrance de billets et pièces.

Le Conseil d'État relève, dans le même ordre d'idées, que les auteurs du projet, dans leur logique de recopier le texte du règlement européen, reprennent l'expression « autorités compétentes » ; si ce choix

² Avis du Conseil d'État n° 52971 du 22 janvier 2019 sur le projet de loi n° 7328, devenu la loi du 16 juillet 2019 relative aux prospectus pour valeurs mobilières (doc. parl. n° 7328²) ; Avis du Conseil d'État n° 52240 du 24 avril 2018 sur le projet de loi n° 7140, devenu la loi du 9 août 2018 relative à un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises (doc. parl. n° 7140³).

peut donner sens dans le cadre de la loi en projet qui institue, à l'article 4, la Banque centrale du Luxembourg comme autorité compétente, il pose toutefois problème en relation avec les différents dispositifs de nature pénale qui ne déterminent pas l'autorité compétente ; aussi le Conseil d'État insiste-t-il à voir remplacer la référence aux autorités compétentes par un renvoi à la Banque centrale du Luxembourg.

Le ministère des Finances informe la Commission des Finances et du Budget que, si l'article 18 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg, tel que modifié par l'article 4 (article 7 nouveau) du projet de loi nomme la Banque centrale du Luxembourg comme étant l'autorité compétente pour assurer le respect des dispositions des textes européens, l'article 2 du règlement grand-ducal du 12 juillet 2002 portant désignation des autorités visées à l'article 8 de la loi du 13 janvier 2002 portant 1. approbation de la Convention International pour la répression du faux-monnayage ainsi que du Protocole y relatif, signés à Genève en date du 20 avril 1929; 2. modification de certaines dispositions du code pénal et du code d'instruction criminelle quant à lui précise que ce sont les Services de police judiciaire et la Banque centrale du Luxembourg qui sont conjointement compétents pour l'identification des faux billets et des fausses pièces.

Il est donc proposé de laisser le texte visé inchangé sur ce point.

Le Conseil d'État note encore qu'alors que l'article 165-1 du Code pénal se réfère au concept de « monnaie », les autres dispositions sous revue utilisent les termes « billets et pièces en euros ». S'il est vrai que le concept de « monnaie »³ peut être interprété comme incluant tant les billets que les pièces, il reste qu'il serait souhaitable d'utiliser la même terminologie dans les différents textes sous revue. Ensuite, l'utilisation du concept de « monnaie » aboutit en l'occurrence à un champ d'application de la disposition couvrant les commerçants, plus large que celui des différentes dispositions sectorielles visant les autres opérateurs économiques. Pour ces derniers, les articles 2, 3, 6 et 7 prévoient en effet que leurs obligations s'entendent par rapport aux billets et pièces en euros, tandis que, pour ce qui est des commerçants, et dans la logique qui est celle des auteurs du projet de loi, le champ de leur obligation engloberait, dans le contexte du Code pénal et en théorie du moins, d'autres devises.

Il est renvoyé à **l'amendement parlementaire 1** en réponse au commentaire du Conseil d'État.

Toujours en relation avec le libellé du nouvel article 165-1 du Code pénal, le Conseil d'État estime que les notions de « guichets automatiques de banque » et de « distributeurs automatiques » manquent de précision et devraient faire l'objet d'une définition vu qu'elles ont un rôle central à jouer dans la détermination du champ d'application du dispositif. Les auteurs du projet de loi précisent de leur côté qu'il n'est pas dans leurs intentions de viser les commerçants « dans le cadre du rendu de monnaie à l'occasion des opérations de paiement en espèce »⁴. Le Conseil d'État note que les règlements européens, à partir desquels il est proposé d'importer les deux notions précitées, ne proposent *a priori* aucune définition précise des dispositifs techniques en cause. Il en est de même de la réglementation nationale. Le règlement (CE) n° 1338/2001 utilise l'expression « guichets automatiques de banque (distributeurs automatiques de billets) » à l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, troisième tiret, et ne semble dès lors pas distinguer entre les deux dispositifs mentionnés dans le projet de loi. Il en est de même du considérant 2 du règlement (CE) n° 44/2009 qui a modifié le règlement (CE) n° 1338/2001 le 18 décembre 2008. Les deux termes pourraient dès lors être interprétés comme constituant, au sens du législateur européen, des synonymes ; alternativement, le terme entre parenthèses pourrait être vu comme illustrant le terme qui précède les parenthèses ou comme en réduisant la portée. Le législateur luxembourgeois procéderait quant à lui à une distinction entre les deux concepts. Les observations que le Conseil d'État vient de formuler s'appliquent également au texte de l'article 2 du projet de loi. Les textes proposés introduisent dès lors, en remplacement du concept unique utilisé par le législateur européen, deux concepts. Le Conseil d'État estime par voie de conséquence que le texte proposé ne respecte pas celui du règlement européen. Par ailleurs, il introduit une imprécision dans la définition des éléments constitutifs de l'infraction et heurte dès lors les principes formulés à l'article 14 de la Constitution, de sorte que le Conseil d'État doit **s'opposer formellement** aux textes proposés. Le Conseil d'État note encore que tant les guichets automatiques de banque que les distributeurs automatiques de billets ont une fonction de base commune qui est celle de permettre des retraits d'espèces, les guichets offrant ensuite des fonctions supplémentaires. Comme c'est la fonction de retrait d'espèces

3 Aux termes de l'article 160, alinéa 1^{er}, du Code pénal « on entend par 'monnaie' les billets et les pièces ayant cours légal dans le Grand-Duché de Luxembourg ou à l'étranger ou dont l'émission est autorisée par une loi d'un État étranger ou en vertu d'une disposition y ayant force de loi ».

4 Extrait du commentaire de l'article 1^{er} du projet de loi.

qui est visée en l'occurrence, il y aurait lieu d'utiliser, comme le fait par exemple le législateur belge, un seul concept centré sur la fonction première des dispositifs visés.

Il est renvoyé aux **amendements parlementaires 1 et 2** en réponse au commentaire du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'État voudrait ajouter une considération plus fondamentale ayant trait au respect des principes de base du droit pénal, et cela en relation avec l'obligation nouvellement importée de la réglementation européenne et aux termes de laquelle les établissements concernés devront s'assurer de l'authenticité des billets et pièces en euros qu'ils reçoivent et entendent remettre en circulation et veiller à la détection des contrefaçons.

Un de ces principes est celui de la précision des faits constitutifs de l'infraction qui est rattaché au principe de légalité consacré par l'article 14 de la Constitution, l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le dispositif sous examen érige en infraction pénale le manquement d'opérateurs économiques à des obligations de prudence ou de vigilance. Le contenu concret des obligations n'est pas déterminé dans le dispositif sous examen. Il ne l'est pas davantage dans le règlement (CE) n° 1338/2001 qui renvoie toutefois, en son article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, et en ce qui concerne les billets en euros, à des procédures définies par la Banque centrale européenne⁵. Le Conseil d'État aura l'occasion de revenir à ce dispositif lorsqu'il formulera ses observations concernant les sanctions qu'encourent les opérateurs qui manquent aux obligations qui leur sont imposées par le projet de loi sous rubrique. Le Code pénal incrimine, en principe, des actes positifs. Ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'il érige en infraction une omission de faire, les cas visés étant des atteintes portées à des personnes en raison d'un comportement négligent, comme, par exemple, les coups et blessures involontaires, ou une omission d'agir, l'infraction emblématique étant le défaut d'assistance à une personne en danger.

Les dispositions du chapitre I^{er} du titre III du Code pénal relatives à la contrefaçon, l'altération ou la falsification de la monnaie, à savoir les articles 160 à 166, visent toutes des actes positifs. Se pose, dans le présent contexte, la question de savoir à partir de quel moment une absence de vigilance ou de surveillance devient répréhensible. Le législateur entend-il incriminer la violation d'une obligation de résultat ou d'une obligation de moyen – auquel cas il faut établir, à charge de l'opérateur économique, un acte précis de négligence ? Le renvoi, dans le règlement européen, à un cadre pour la détection des contrefaçons fixé par la Banque centrale européenne semble exclure le mécanisme de l'obligation de résultat. S'agissant d'obligations de surveillance nouvelles, à préciser par la Banque centrale européenne, on ne saurait pas non plus soutenir que les professionnels du secteur connaissent leurs obligations professionnelles et que le législateur peut se satisfaire de concepts plus vagues à l'instar de ce qu'il fait pour les obligations déontologiques des professions réglementées entraînant des sanctions disciplinaires⁶. Si des actes de négligence volontaire ou délibérée sont avérés, se pose d'ailleurs la question de la qualification de l'auteur comme co-auteur ou complice d'une des infractions traditionnelles positives d'ores et déjà prévues dans le Code pénal. Le Conseil d'État renvoie, en particulier, aux articles 164 et 165 du Code pénal qui incriminent les faits respectivement de recevoir, de détenir, de transporter, d'importer, d'exporter ou de se procurer avec connaissance de la monnaie falsifiée ou de la remettre en circulation.

Certes, des dispositions récentes du Code pénal en matière de confiscation de biens, produit ou objet de blanchiment, sont également formulées dans la logique d'une infraction par omission⁷. Il faut toutefois reconnaître que cette approche reste exceptionnelle, qu'elle s'est trouvée imposée par le droit supranational et qu'elle est confinée à un domaine très particulier de la criminalité financière.

Le Conseil d'État est conscient que les critiques relatives à une absence de précision suffisante des faits constitutifs de l'infraction s'adressent tant aux auteurs de la loi en projet qu'au législateur européen. Il n'en reste pas moins que le règlement européen n'oblige pas les États membres de prévoir des sanctions pénales. Ainsi, le législateur belge a opté pour un mécanisme de sanctions administratives

5 Voir le cadre pour la détection des contrefaçons et le tri qualitatif des billets par les établissements de crédit et les autres professionnels appelés à manipuler des espèces, disponible sur le site internet de la BCE (<http://www.ecb.europa.eu/euro/cashprof/html/index.fr.html>) et notamment la décision BCE/2010/14 de la Banque centrale européenne du 16 septembre 2010 relative à la vérification de l'authenticité et de la qualité des billets et la remise en circulation des billets en euros, telle que modifiée par la décision BCE/2012/19 de la Banque centrale européenne du 7 décembre 2012.

6 Arrêts de la Cour constitutionnelle n°s 23/04 et 24/04 du 3 décembre 2004.

7 Article 32-1 du Code pénal.

en opérant d'ailleurs un simple renvoi à la réglementation européenne⁸. Le législateur français a, quant à lui, repris le dispositif du règlement dans le code monétaire et financier⁹. Le régime français se distingue toutefois du régime prévu dans le projet de loi sous examen sur deux points importants : La législation française circonscrit les obligations des professionnels en se référant aux dispositions fixées par la Banque de France. Plus important encore, les infractions prévues dans le code monétaire et financier sont sanctionnées d'amendes contraventionnelles de la 5e classe, tandis que le dispositif sous examen prévoit des amendes correctionnelles pouvant aller de 1 250 à 125 000 euros. Certes, le Conseil d'État admet qu'une fourchette très large d'amendes peut être prévue dès lors qu'il appartient au juge pénal, dans le cadre de son analyse de la gravité des faits ou de leur caractère répétitif, de fixer le taux de l'amende. Cette détermination s'avère toutefois malaisée dans le cas de figure d'une infraction par omission de prendre des mesures de contrôle non autrement définies.

Compte tenu des interrogations auxquelles donne lieu le fonctionnement concret du dispositif proposé et de la nature des comportements qu'il est censé sanctionner, le Conseil d'État aurait préféré que le législateur luxembourgeois prît exemple, en l'occurrence, sur les législateurs belge et français pour calibrer la gravité des sanctions, en se limitant en définitive, comme le fait le législateur belge, à des sanctions administratives. S'il peut s'accommoder du dispositif quant à son principe, ce n'est qu'au regard du fait qu'il s'agit en l'occurrence de sanctionner des obligations imposées par un texte européen et au vu de la décision de la Banque centrale européenne BCE/2010/14 du 16 septembre 2010 qui définit, notamment en son article 3, les procédures que doivent suivre les professionnels pour vérifier l'authenticité et la qualité des billets en euros, soit en ayant recours à des équipements de traitement des billets testés positivement par une banque centrale nationale, soit en faisant effectuer les contrôles nécessaires manuellement par du personnel formé, et d'un dispositif comparable défini pour les pièces par le règlement (UE) n° 1210/2010 précité. Le Conseil d'État aura encore l'occasion de revenir à la question lorsqu'il examinera les dispositions figurant à l'article 4, point 5, du projet de loi.

Par le biais de **l'amendement parlementaire 1**, la Commission des Finances et du Budget modifie l'article 165-1 du Code pénal, tel qu'il est introduit par l'article 1^{er} du projet de loi est modifié comme suit :

- 1° Dans la phrase introductive, le terme « monnaie » est remplacé par les termes « billets et pièces de monnaie » et les termes « de guichets automatiques de banque ou de distributeurs automatiques » sont remplacés par les termes « d'automates de délivrance de billets et pièces ».
- 2° Au point 1, les termes « de la monnaie reçue et destinée à être remise » sont remplacés par les termes « des billets et pièces en euros qu'il reçoit et entend remettre ».
- 3° Au point 2, les termes « toute monnaie reçue » sont remplacés par les termes « tous les billets et pièces en euros qu'il a reçus », les termes « est su » sont remplacés par le terme « sait », les termes « de laquelle il y a » sont remplacés par les termes « desquels il a », et les termes « qu'elle est fausse » sont remplacés par les termes « qu'ils sont faux ».
- 4° Au point 3, les termes « la monnaie visée » sont remplacés par les termes « les signes monétaires sous forme de billets et pièces en euros visés ».

L'amendement vise d'abord à donner suite à l'avis du Conseil d'État selon lequel il serait souhaitable d'utiliser la même terminologie dans les différents textes sous revue. L'utilisation des termes « billets et pièces en euros » permet en effet d'éviter toute ambiguïté quant à la devise visée.

L'amendement vise ensuite à donner suite à l'opposition formelle du Conseil d'État qui a considéré qu'il ne convient pas de faire de distinction entre les termes « guichets automatiques de banque » et « distributeurs automatiques (de billets) » et qui a suggéré de s'inspirer de la solution optée par la législation belge, utilisant le terme « automates à billets ». Afin d'obtenir encore plus de précision dans le texte, il est proposé d'utiliser la notion d'« automates de délivrance de billets et pièces ». Ce terme est en effet très explicite et par ailleurs similaire à la terminologie utilisée dans les textes européens tel que par exemple la décision BCE/2010/14 de la BCE du 16 septembre 2010 relative à la vérification de l'authenticité et de la qualité ainsi qu'à la remise en circulation des billets en euros.

⁸ Loi du 17 juillet 2013 relative à la protection contre le faux monnayage et au maintien de la qualité de la circulation fiduciaire.

⁹ Code monétaire et financier : articles R 122-5 et suivants, en particulier, article R122-4 qui renvoie à l'article 6 du règlement (CE) n° 1338/2001.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que les amendements 1 et 2 remplacent, au niveau des articles 1^{er} et 2 du projet de loi, les termes « de guichets automatiques de banque ou de distributeurs automatiques » par ceux de « d'automates de délivrance de billets et pièces », ce qui permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle par rapport à la terminologie utilisée par le projet de loi initial.

L'amendement 1 a encore pour objet d'uniformiser la terminologie utilisée au niveau de l'article 1^{er} du projet de loi, article qui insère un article 165-1 dans le Code pénal. Dans cette perspective, le terme de « monnaie » est remplacé par ceux de « billets et pièces de monnaie » dans la phrase introductive et par ceux de « billets et pièces en euros » au niveau de la suite du texte du nouvel article 165-1 du Code pénal. La Commission donne ainsi suite à une recommandation formulée par le Conseil d'État dans son avis du 10 mars 2020.

En ce qui concerne le texte coordonné du projet de loi, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs des amendements sur une erreur qui s'est glissée dans le texte du nouvel article 165-1 qu'il est proposé d'introduire dans le Code pénal. Dans la phrase introductive de l'article, il y a en effet lieu d'omettre la préposition « à » devant les termes « remettre en circulation ».

La Commission des Finances et du Budget supprime la préposition inutile.

Chapitre 2 – Modification de la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives

Article 2

En vertu de l'article 6, paragraphe 1^{er}, tiret 3, du Règlement CE 1338/2001, le champ d'application de ce même article 6 a été étendu aux casinos dans la mesure où ils participent au traitement et à la délivrance au public de monnaie au moyen de guichets automatiques de banque ou de distributeurs automatiques.

L'article 2 vise ainsi à réintroduire un article 23 dans la loi du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives qui transpose l'article 6, paragraphe 2, du Règlement CE 1338/2001 pour ce qui concerne les casinos visés à l'article 6, paragraphe 1^{er}, tiret 3, du Règlement CE 1338/2001.

Par le biais de l'**amendement parlementaire 2**, la Commission des Finances et du Budget modifie la phrase introductive de l'article 23 de la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives, tel qu'il est repris par l'article 2 du projet de loi en y remplaçant les termes « de guichets automatiques de banque ou de distributeurs automatiques » par les termes « d'automates de délivrance de billets et pièces ».

Le présent amendement vise à donner suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat quant à l'utilisation des notions de « guichets automatiques de banque » et « distributeurs automatiques ». Il est renvoyé à la motivation de l'amendement parlementaire 1.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que les amendements 1 et 2 remplacent, au niveau des articles 1^{er} et 2 du projet de loi, les termes « de guichets automatiques de banque ou de distributeurs automatiques » par ceux de « d'automates de délivrance de billets et pièces », ce qui permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle par rapport à la terminologie utilisée par le projet de loi initial.

Chapitre 3 – Modification de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier

Article 3

L'article 3 vise à modifier l'article 64-1 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier afin de tenir compte du nouveau libellé de l'article 6, paragraphe 1^{er}, du Règlement CE 1338/2001.

La sanction pénale proposée peut être prononcée à l'encontre des dirigeants, employés des établissements de crédit, professionnels du secteur financier et professionnels spécialisés du secteur financier qui n'ont pas respecté les obligations prévues par l'article 6, paragraphe 1^{er}, du Règlement CE 1338/2001. A noter que les peines prévues restent inchangées par rapport au texte de l'article 64-1 tel qu'introduit par l'article 7 de la loi du 13 janvier 2002 portant approbation de la Convention internationale pour la répression du faux-monnayage ainsi que du Protocole y relatif, signés à Genève en date du 20 avril 1929 et modification de certaines dispositions du code pénal et du code d'instruction criminelle.

Selon le Conseil d'Etat, le texte à insérer est à faire précéder du numéro d'article, à savoir « Art. 64-1. ».

La Commission des Finances et du Budget procède à l'insertion du numéro d'article.

Chapitre 4 – Modification de la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg

Article 4

À travers l'article 4 du projet de loi, il est procédé à un certain nombre de modifications de la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg. Ces modifications ont principalement pour but de désigner la Banque centrale du Luxembourg comme autorité compétente pour assurer le respect des dispositions des règlements (CE) n° 1338/2001 et (UE) n° 1210/2010 et de conférer à la Banque centrale les pouvoirs nécessaires à cette fin.

L'article 4, point 6 initial du présent projet de loi vise à modifier les articles 1^{er}, 5, paragraphe 2, 24, paragraphe 1^{er} et 26, de la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire à la Banque centrale du Luxembourg afin de mettre à jour une référence. Il devient l'**article 4 nouveau**.

L'article 5 nouveau (article 4, point 1 initial), du présent projet de loi vise à modifier l'article 2 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire à la Banque centrale du Luxembourg afin de mettre à jour des références.

L'article 6 nouveau (article 4, point 2 initial) du présent projet de loi vise à modifier l'article 17 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire à la Banque centrale du Luxembourg afin de préciser que l'émission des billets par la Banque centrale du Luxembourg se fait également en conformité avec les décisions prises par la Banque centrale européenne.

L'article 7 nouveau (article 4, point 3 initial) du projet de loi vise à remplacer l'article 18 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg par une disposition qui reprend en substance le contenu de l'ancien article 18 mais de façon restructurée et qui prévoit plus précisément en son paragraphe 2 que la Banque Centrale est l'autorité compétente pour assurer le respect des dispositions du Règlement CE 1338/2001, du Règlement UE 1210/2010, ainsi que des mesures prises pour leur exécution. Au moment du présent projet de loi est visée comme mesure d'exécution au niveau international la décision BCE/2010/14 de la Banque centrale européenne du 16 septembre 2010 relative à la vérification de l'authenticité et la qualité ainsi qu'à la remise en circulation des billets en euros, telle que modifiée.

Cette disposition est complémentaire au règlement grand-ducal du 13 juillet 2002 portant désignation des autorités visées à l'article 8 de la loi du 13 janvier 2002 portant 1. Approbation de la Convention International pour la répression du faux-monnayage ainsi que du Protocole y relatif, signés à Genève en date du 20 avril 1929 ; 2. modification de certaines dispositions du code pénal et du code d'instruction criminelle, selon lequel la Banque centrale du Luxembourg a été désignée (i) comme autorité nationale compétente au sens de l'article 2, point b), du Règlement CE 1338/2001 (ii) comme Centre d'analyse national au sens de l'article 4 du même règlement et (iii) comme Centre national d'analyse de pièces au sens de l'article 5 de ce même règlement. A ce titre elle est l'autorité compétente au niveau national pour déterminer si un billet ou une pièce est authentique. En matière de contrefaçons elle est l'autorité compétente pour la collecte et l'analyse des données techniques et statistiques relatives aux faux billets et aux fausses pièces.

De par ses missions dans la gestion de la circulation fiduciaire au Luxembourg, la Banque centrale du Luxembourg est en effet la mieux placée pour assurer le respect des dispositions visées ci-dessus, tant pour ce qui concerne les billets que les pièces.

La mission de contrôle qui incombera à la Banque centrale du Luxembourg en vertu de l'article 18 nouveau, paragraphe 2, de la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire à la Banque centrale du Luxembourg consiste d'une manière générale à apprécier l'efficacité ainsi que la sécurité du traitement de billets et de pièces en euros accompli dans le cadre du recyclage.

A l'article 7 nouveau (point 3 initial), l'article 18, paragraphe 1^{er}, ne donne pas lieu à des observations de la part du Conseil d'État.

Le paragraphe 2 du même article instaure la Banque centrale du Luxembourg comme autorité compétente pour assurer le respect des dispositions des règlements (CE) n° 1338/2001 et (UE) n° 1210/2010, ainsi que des mesures prises pour leur exécution.

Comme le fait la Banque centrale européenne dans son avis du 26 septembre 2019 relatif au projet de loi sous avis, le Conseil d'État note que le rôle qui est conféré en l'occurrence à la Banque centrale du Luxembourg n'est pas foncièrement nouveau. En effet, le règlement grand-ducal du 12 juillet 2002 portant désignation des autorités visées à l'article 8 de la loi du 13 janvier 2002 portant 1. approbation de la Convention internationale pour la répression du faux-monnayage ainsi que du Protocole y relatif, signés à Genève en date du 20 avril 1929 ; 2. modification de certaines dispositions du code pénal et du code d'instruction criminelle, prévoit d'ores et déjà en son article 1^{er} que « l'office central national, le Service de police judiciaire et la Banque centrale du Luxembourg sont désignés suivant les distinctions opérées par le présent règlement comme autorités nationales compétentes au sens de l'article 2 b) du Règlement (CE) n° 1338/2001 du Conseil du 28 juin 2001 définissant des mesures nécessaires à la protection de l'euro contre le faux-monnayage ». L'article 2, lettre b), du règlement (CE) n° 1338/2001 définit la notion d'« autorités nationales compétentes » et les missions qui leur incombent en matière notamment d'identification des faux billets et des fausses pièces, de la collecte de données et de l'établissement de statistiques relatives au faux-monnayage. Aux termes de l'article 2 du règlement grand-ducal précité du 12 juillet 2002, le Service de police judiciaire et la Banque centrale du Luxembourg sont conjointement compétents pour l'identification des faux billets et des fausses pièces.

Ceci dit, l'instauration formelle par la loi de la Banque centrale du Luxembourg comme autorité compétente et les précisions données à travers le texte sous revue concernant les pouvoirs et les moyens donnés à la Banque centrale du Luxembourg trouvent l'accord du Conseil d'État. Il suggère cependant, pour des raisons de parallélisme avec le texte de l'article 20-1 qui sera nouvellement inséré à la loi précitée du 23 décembre 1998 par l'article 4, point 5, du projet de loi, de compléter la référence aux mesures d'exécution des règlements (CE) n° 1338/2001 et (UE) n° 1210/2010 par celle à la décision 2010/14 de la Banque centrale européenne du 16 septembre 2010 relative à la vérification de l'authenticité de la qualité ainsi qu'à la remise en circulation des billets en euros.

Par le biais de l'**amendement parlementaire 3**, la Commission des Finances et du Budget modifie le nouvel article 7 (article 4, point 3 initial) en y rajoutant à l'article 18, paragraphe 2, de la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg les termes « , y compris la décision BCE/2010/14 de la Banque centrale européenne du 16 septembre 2010 relative à la vérification de l'authenticité et de la qualité ainsi qu'à la remise en circulation des billets en euros » en fin de phrase.

L'amendement vise à donner suite à l'avis du Conseil d'Etat qui suggère de faire référence expresse à la décision BCE/2010/14 précitée pour des raisons de parallélisme avec le texte de l'article 20-1 nouvellement introduit par le projet de loi.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

En ce qui concerne le paragraphe 3, le Conseil d'État note qu'il reprend dans sa substance les dispositions de l'actuel article 18 de la loi précitée du 23 décembre 1998 concernant la rémunération à laquelle la Banque centrale du Luxembourg a droit en relation avec la mise en circulation des signes monétaires sous forme de pièce de monnaie métallique. La Banque centrale européenne, dans son avis précité du 26 septembre 2019, approuve la suppression dans le texte proposé du lien qui est établi à l'heure actuelle entre le montant de la rémunération à laquelle la Banque centrale du Luxembourg a droit et le volume des pièces en circulation. Tout comme la Banque centrale européenne, le Conseil d'État recommande toutefois que la future loi intègre les principes qui seront à la base de la convention entre la Banque centrale et le Trésor au sujet de la rémunération des services rendus par la Banque centrale du Luxembourg.

La Commission de Finances et du Budget décide de ne pas suivre l'avis du Conseil d'Etat sur ce point, mais plutôt de le traiter en temps utile, à savoir au moment de la rédaction de la convention liant les parties concernées.

L'**article 8 nouveau** (article 4, point 4 initial) du présent projet de loi vise à modifier l'article 19 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire à la Banque centrale du Luxembourg afin de mettre à jour des références.

L'**article 9 nouveau** (article 4, point 5 initial) du présent projet de loi vise ainsi à insérer un article 20-1 dans la prédite loi du 23 décembre 1998 qui confère à la Banque centrale du Luxembourg les pouvoirs d'enquête et autres moyens et prérogatives nécessaires dont elle a besoin afin de pouvoir utilement accomplir ses nouvelles tâches. Les contrôles doivent cependant être proportionnés et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire.

Le Conseil d'Etat suggère qu'à l'article 9 nouveau, à l'article 20-1, paragraphe 1^{er}, à insérer, et afin de respecter la cohérence du texte qu'il s'agit de modifier, de recourir à une subdivision moyennant des lettres alphabétiques minuscules, entourées de parenthèses.

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre la subdivision proposée par le Conseil d'Etat.

La Banque centrale du Luxembourg dispose d'un pouvoir d'injonction en vertu du paragraphe 1^{er}, lettre (h) nouvelle (point 8 initial), de l'article 20-1 nouveau en vertu duquel elle peut ordonner aux personnes responsables d'une infraction des dispositions applicables en la matière de mettre un terme au comportement en cause et de s'abstenir de le réitérer. Ce même paragraphe confère à la BCL le pouvoir d'imposer des astreintes pour inciter ces établissements à se conformer auxdites injonctions.

Selon le Conseil d'Etat, il y a lieu de supprimer le terme « ne » avant les termes « puisse dépasser 25 000 euros » au point 5, à l'article 20-1, paragraphe 1^{er}, point 8, à insérer.

La Commission des Finances et du Budget procède à la suppression du terme « ne »

L'obligation d'information préalable à charge des établissements, prévue au paragraphe 3 du nouvel article 20-1, vise à permettre à la BCL de pouvoir suivre les décisions des établissements prises en matière de recyclage (décision de recycler, mise en production de nouvelles machines acceptant et traitant des signes monétaires, ...) et d'exercer ainsi pleinement ses missions de suivi et de contrôle.

Selon le paragraphe 4 du nouvel article 20-1, les établissements devront transmettre à la Banque centrale du Luxembourg les données et statistiques exigées par la réglementation européenne en matière de recyclage (volume recyclé, machines utilisées, lieu d'implantation des machines, etc...). Ceci permettra à la Banque centrale du Luxembourg de quantifier le phénomène du recyclage et de suivre son évolution, ce qui lui permettra également d'établir des statistiques et des rapports pour des destinataires nationaux ou européens.

Le Conseil d'Etat constate que l'article 20-1, que les auteurs du projet de loi proposent d'insérer dans la loi précitée du 23 décembre 1998 à travers le point 5, prévoit un mélange de pouvoirs d'enquête, de pouvoirs de sanctionner et d'obligations à charge des établissements visés par le projet de loi, mélange que le Conseil d'Etat a critiqué à de multiples reprises dans le passé¹⁰.

Le Conseil d'Etat note que les règlements (CE) n° 1338/2001 et (UE) n° 1210/2010 ne comprennent pas de listes précises des pouvoirs que les instances européennes souhaitent voir conférés aux autorités compétentes. Le Conseil d'Etat constate encore que les pouvoirs qui seront accordés à la Banque centrale du Luxembourg à travers la future loi sont de nature à mettre en œuvre l'article 6 du règlement (UE) n° 1210/2010 qui invite les États membres à mettre en place les contrôles qu'il prévoit.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations à formuler concernant les pouvoirs qui figurent au nouvel article 20-1, paragraphe 1^{er}, lettres (a) à (g) nouvelles (points 1 à 7 initiaux), à insérer dans la loi précitée du 23 décembre 1998.

Pour ce qui est de la lettre (h) nouvelle (point 8 initial), le Conseil d'Etat constate qu'il est destiné à conférer à la Banque centrale du Luxembourg le pouvoir de prononcer des injonctions, assorti de la possibilité d'imposer des astreintes à l'endroit des opérateurs concernés en cas de violation des dispositions des règlements (CE) n° 1338/2001 et (UE) n° 1210/2010 ainsi que des mesures prises pour leur exécution, le texte visant expressément la décision précitée BCE/2010/14.

Ce dispositif donne lieu, de la part du Conseil d'Etat, aux observations suivantes :

Dans son avis précité du 26 septembre 2019, la Banque centrale européenne se félicite de l'approche originale des autorités luxembourgeoises consistant à combiner en l'occurrence sanctions pénales et sanctions administratives. Cette approche pragmatique permettrait la mise en place d'un dispositif de sanction répondant aux conditions de la réglementation européenne. Le Conseil d'Etat estime, pour sa part, que deux lectures du dispositif proposé par les auteurs du projet de loi sont possibles. Selon une première lecture, les sanctions pénales s'appliqueraient uniquement aux obligations découlant pour les opérateurs économiques concernés du règlement européen (CE) n° 1338/200, dont le texte a été repris pour définir les comportements sanctionnables, le règlement (UE) n° 1210/2010 ne rentrant pas dans

¹⁰ À titre d'exemple : avis du Conseil d'Etat n° 52971 du 22 janvier 2019 sur le projet de loi relative aux prospectus pour valeurs mobilières et portant : mise en œuvre du règlement (UE) 2017/1129 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé, et abrogeant la directive 2003/71/CE ; et abrogation de la loi modifiée du 10 juillet 2005 relative aux prospectus pour valeurs mobilières (doc. parl. n° 7328²).

leur champ d'application. Il constate ensuite que le règlement (UE) n° 1210/2010 impose aux opérateurs tombant dans son champ d'application¹¹ un certain nombre d'obligations en relation avec l'authentification des pièces en euros. Parmi ces obligations figure notamment celle de veiller à ce que l'authenticité des pièces en euros que ces opérateurs ont reçues et entendent remettre en circulation fasse l'objet d'une procédure de contrôle à l'aide de machines de traitement des pièces figurant sur une liste publiée par la Commission européenne ou avec du personnel formé conformément aux modalités définies par les États membres¹². Les établissements concernés doivent par ailleurs veiller à ce que les machines fassent régulièrement l'objet de mises à niveau afin de maintenir leur capacité de détection¹³. D'après la lecture que le Conseil d'État fait de la disposition sous revue, ces obligations ne seraient pas directement sanctionnées par le texte du point 8, mais seulement indirectement à travers les injonctions que la Banque centrale du Luxembourg peut prononcer et par les astreintes qu'elle peut imposer dans le sillage de ses injonctions pour amener l'opérateur économique concerné à se conformer à la réglementation. Se poserait dès lors la question de savoir si les obligations pesant sur les établissements visés par le règlement (UE) n° 1210/2010 sont couvertes par un dispositif de sanction qui répond aux critères du règlement européen, à savoir la mise en place de sanctions qui sont effectives, proportionnées et dissuasives. Il en serait de même pour les obligations imposées par la décision BCE/2010/14 précitée de la Banque centrale européenne du 16 septembre 2010. À moins de faire une autre lecture du dispositif proposé, lecture qui a la faveur du Conseil d'État, et de considérer le non-respect des obligations imposées par le règlement (UE) n° 1210/2010 et par la décision BCE/2010/14 en tant que tel ou lorsqu'il a pour conséquence un défaut d'authentification de billets ou de pièces contrefaits comme une infraction aux dispositions pénales figurant aux articles 1^{er}, 2, 3, 6 et 7 du projet de loi. Le Conseil d'État renvoie encore à ses observations concernant les articles en question.

Toujours concernant la lettre (h) (le point 8 initial), le Conseil d'État propose de remplacer la phrase « La BCL peut également imposer une astreinte afin d'inciter ces personnes à se conformer à ses injonctions » par le libellé suivant :

« S'il n'est pas donné suite à ses injonctions, la Banque centrale du Luxembourg peut imposer une astreinte. »

La Commission des Finances et du Budget procède au remplacement préconisé par le Conseil d'État.

De cette façon, il devient en effet clair que la Banque centrale du Luxembourg ne pourra pas imposer une astreinte au même moment où elle prononce une injonction.

Par ailleurs, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de loi d'éviter, dans le contexte du développement d'un dispositif qui prévoit des mesures et des sanctions administratives, l'utilisation de termes à connotation pénale.

En conséquence de ce qui précède, le Conseil d'État propose que l'article 20-1, paragraphe 1^{er}, lettre (h) (point 8 initial), à insérer dans la loi précitée du 23 décembre 1998 soit rédigé comme suit :

« 8. ~~en cas de violation~~ vue d'assurer le respect des dispositions du Règlement (CE) N° 1338/2001 du Conseil du 28 juin 2001 définissant des mesures nécessaires à la protection de l'euro contre le faux monnayage, tel que modifié, du Règlement (UE) N° 1210/2010 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2010 concernant l'authentification des pièces en euros et le traitement des pièces en euros impropres à la circulation ainsi que des mesures prises pour leur exécution, y compris la décision BCE/2010/14 de la ~~BCE~~ Banque centrale européenne du 16 septembre 2010 relative à la vérification de l'authenticité et de la qualité ainsi qu'à la remise en circulation des billets en euros, prononcer une injonction ordonnant à la personne physique ou morale ~~responsable de l'infraction~~ visée de mettre un terme au comportement en cause et de s'abstenir de le réitérer. ~~La BCL peut également imposer une astreinte afin d'inciter ces personnes à se conformer à ses injonctions.~~ S'il n'est pas donné suite à ses injonctions, la Banque centrale du Luxembourg peut imposer une astreinte. Le montant de l'astreinte par jour à raison ~~de l'infraction~~ du manquement ne peut être supérieur à 1 250 euros sans que le montant total imposé puisse dépasser 25 000 euros. »

11 Il s'agit d'après les termes de l'article 2, lettre d), du règlement (UE) n° 1210/2010 des « établissements visés à l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement (CE) n° 1338/2001, à l'exclusion de ceux visés au troisième tiret dudit alinéa », c'est-à-dire les commerçants et les casinos.

12 Article 3, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) n° 1210/2010.

13 Article 4 du règlement (UE) n° 1210/2010.

La Commission des Finances et du Budget reprend le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'État constate encore que le texte sous revue ne prévoit pas de dispositions concernant les recours contre les décisions que la Banque centrale du Luxembourg sera amenée à prendre en vertu de la loi en projet.

Sur ce point, le Conseil d'État exige¹⁴, **sous peine d'opposition formelle**, que la loi prévoit un recours en réformation contre les mesures administratives à prendre par la Banque centrale du Luxembourg sur la base du nouvel article 20-1, paragraphe 1^{er}, lettre (h) (point 8 initial), à insérer dans la loi précitée du 23 décembre 1998, et ce au regard de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹⁵.

Par le biais de **l'amendement parlementaire 4**, la Commission des Finances et du Budget rajoute l'alinéa 2 suivant à l'article 20-1, paragraphe 1^{er}, point (h), de la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg tel qu'il est repris au nouvel article 9 (ancien article 4, point 5) du projet de loi:

« Les mesures prises par la Banque centrale en vertu du paragraphe 1^{er}, point (h), de l'article 20-1 sont susceptibles d'un recours devant le tribunal administratif qui statue comme juge de fond. ».

Cet amendement vise à donner suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat exigeant de prévoir un recours en réformation contre les mesures administratives prises par la Banque centrale du Luxembourg sur base du nouvel article 20-1, paragraphe 1^{er}, point (h).

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que le point 1^o de l'amendement a pour objet d'ouvrir un recours en réformation devant le tribunal administratif contre les mesures prises par la Banque centrale du Luxembourg. Dans son avis, le Conseil d'État avait, sous peine d'opposition formelle, exigé l'introduction d'un tel recours. L'amendement proposé permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle. Il est toutefois proposé de reformuler l'alinéa 2, qui sera ajouté à l'article 20-1, paragraphe 1^{er}, point (h), de la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg, comme suit :

« Les mesures prises par la Banque centrale en vertu de l'article 20-1, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point (h), sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif. ».

Si la Commission décidait de maintenir son texte, il y aurait lieu d'écrire correctement en fin de phrase « qui statue comme juge du fond ».

Dans ses observations d'ordre légistique, le Conseil d'Etat signale qu'au point 1^o, à l'article 20-1, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, nouveau, de la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg, inséré par l'article 9 du projet de loi, tel qu'amendé, il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi il faut écrire :

« [...] en vertu de l'article 20-1, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point (h), sont susceptibles [...]. »

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'État ajoute que le nouvel article 20-1, paragraphe 2, qui sera inséré à la loi précitée du 23 décembre 1998 prévoit ensuite que « la Banque centrale fixe par règlement les modalités des contrôles effectués conformément au paragraphe 1^{er} ». Cette disposition ne fait pas l'objet d'un commentaire par les auteurs du projet de loi.

Le Conseil d'État rappelle tout d'abord que conformément à l'article 34, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 23 décembre 1998, la Banque centrale du Luxembourg dispose, dans la limite de ses compétences et missions, d'un pouvoir de prendre des règlements qui sont publiés au Journal officiel. Le Conseil d'État suggère ensuite de préciser, même si cela ressort de la deuxième phrase du paragraphe 2 qui oblige les établissements et leurs employés à apporter leur entière collaboration lors des contrôles, qu'il s'agit des contrôles effectués par la Banque centrale et de se référer par conséquent aux « contrôles qu'elle effectue conformément au paragraphe 1^{er} ».

La Commission des Finances et du Budget procède à la modification suggérée par le Conseil d'Etat.

¹⁴ Voir avis du Conseil d'État n° 52.137 du 30 mars 2018 sur le projet de loi n° 7172, devenu la loi du 28 mai 2019 relative à la radioprotection (doc. parl. n° 7172¹).

¹⁵ Voir Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Silvester's Horeca Service c. Belgique* du 4 mars 2004.

Le Conseil d'Etat rappelle que le texte du paragraphe 1^{er} n'utilise en effet le terme de « contrôle » qu'en relation avec les procédures relatives à l'utilisation et au contrôle des équipements de traitement de billets et pièces que la Banque centrale peut examiner, c'est-à-dire les processus mis en place par les établissements concernés par la réglementation. Cette lecture soulève un autre problème qui est celui de savoir ce qu'il faut entendre en l'occurrence par « contrôles ». En vertu de la même disposition, la Banque centrale est, quant à elle, appelée à procéder par la voie d'enquêtes, d'inspections et d'expertises. Est-ce que l'ensemble de ces moyens seraient visés en l'occurrence? Il conviendrait dans ce cas de se référer au niveau de la disposition sous revue aux modalités des enquêtes, inspections et expertises de la Banque centrale. Le Conseil d'État s'interroge ensuite sur la portée du pouvoir qui est accordé en l'occurrence à la Banque centrale du Luxembourg qui pourra fixer les modalités de ses propres contrôles. Dans le commentaire général qui accompagne l'introduction dans la loi précitée du 23 décembre 1998 d'un arsenal de pouvoirs dont disposera la Banque centrale du Luxembourg, les auteurs se voient d'ailleurs obligés de préciser que « les contrôles doivent cependant être proportionnés et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire ». Le Conseil d'État rappelle qu'il s'agit en l'occurrence d'un domaine sensible, les pouvoirs dont peuvent être dotés les organismes de contrôle et de surveillance étant de nature à affecter la protection de la vie privée et celle du domicile, garanties qui se trouvent consacrées par la Constitution et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il est à cet égard renvoyé aux observations formulées par le Conseil d'État à l'endroit du projet de loi n° 7467¹⁶. En l'occurrence, le Conseil d'État peut marquer son accord avec le dispositif proposé en ce qu'il est basé sur une liste limitative de pouvoirs accordés à la Banque centrale du Luxembourg et comparables à ceux dont disposent d'autres organismes de surveillance et de contrôle comme la Commission de surveillance du secteur financier.

Le nouvel article 20-1, paragraphe 3, qui sera inséré à la loi précitée du 23 décembre 1998 oblige les établissements à informer la Banque centrale « par écrit et préalablement à la mise en service de l'installation d'un type d'équipement de traitement de billets ou de pièces ». Le Conseil d'État recommande d'assortir l'utilisation de la notion d'« équipement de traitement de billets ou de pièces » d'une référence aux décisions pertinentes de la Banque centrale européenne et notamment à l'annexe 1 de la décision précitée BCE/2010/14 qui donne des précisions concernant les équipements de traitement de billets qui sont visés par la réglementation ou encore à la liste publiée par la Commission européenne pour ce qui est des automates de traitement de pièces.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre l'avis du Conseil d'Etat. En effet, afin que la BCL puisse utilement exercer son contrôle, le devoir d'information devra être le plus large possible et englober toutes sortes d'équipements de traitement de billets et pièces en euros, qui ensuite devront être conformes aux dispositions visées par le Conseil d'Etat. Il est toutefois proposé de préciser que cette obligation d'information ne concerne que les équipements de traitement de billets et pièces libellés en euros.

Ainsi, par le biais de **l'amendement parlementaire 4**, la Commission des Finances et du Budget rajoute les termes « en euros » en fin de phrase.

Cet amendement vise à préciser que l'obligation d'information ne concerne que les équipements de traitement de billets et pièces libellés en euros.

Les points 2° et 3° de l'amendement 4 ne donnent pas lieu à des observations de la part du Conseil d'État.

Le nouvel article 20-1, paragraphe 4, qui sera inséré à la loi précitée du 23 décembre 1998 précise le processus de transmission par les établissements concernés d'un certain nombre de statistiques exigées par la réglementation européenne à la Banque centrale du Luxembourg. Cette disposition ne donne pas lieu à des observations de la part du Conseil d'État.

Par le biais de **l'amendement parlementaire 4**, la Commission des Finances et du Budget remplace le terme « BCL » par « Banque centrale » au paragraphe 4 à des fins de cohérence avec le reste du texte.

¹⁶ Voir avis du Conseil d'État n° 53.533 du 20 décembre 2019 sur le projet de loi n° 7467 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 (...) (doc. parl. n° 7467³, p. 20).

Les points 2° et 3° de l'amendement 4 ne donnent pas lieu à des observations de la part du Conseil d'État.

L'article 4, point 6 initial du présent projet de loi vise à modifier les articles 1^{er}, 5, paragraphe 2, 24, paragraphe 1^{er} et 26, de la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire à la Banque centrale du Luxembourg afin de mettre à jour une référence.

L'**article 10 nouveau** L'article 4, point 7, du présent projet de loi vise à modifier l'article 32 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire à la Banque centrale du Luxembourg afin de mettre à jour une référence.

Chapitre 5 – Modification de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance

Article 11 nouveau (article 5 initial)

L'article 5 du présent projet de loi modifie l'intitulé de la Section VII de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance afin de tenir compte de la modification opérée par l'article 7 du présent projet de loi.

Article 12 nouveau (article 6 initial)

Le champ d'application de l'article 6 du Règlement CE 1338/2001 comprend expressément les transporteurs de fonds. L'article 6 du projet de loi propose ainsi de rajouter un article 30-1 dans la loi modifiée du 12 novembre 2002 concernant les activités privées de gardiennage et de surveillance qui permet de sanctionner les sociétés exerçant des activités privées de gardiennage et de surveillance, y compris les transporteurs de fonds, en cas de manquement aux obligations de l'article 6, paragraphe 1^{er}, du Règlement CE 1338/2001.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations formulées en bloc concernant les articles 1^{er} à 3, 12 (6 initial) et 13 (7 initial).

Chapitre 6 – Modification de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement

Article 13 nouveau (article 7 initial)

La loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ne couvrant que les professionnels du secteur financier, l'article 5 du projet de loi propose de modifier le libellé de l'article 47, paragraphe 4, de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement afin que puissent également être sanctionnés les établissements de paiement en cas de manquement aux obligations de l'article 6, paragraphe 1^{er}, du Règlement CE 1338/2001.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations formulées en bloc concernant les articles 1^{er} à 3, 12 (6 initial) et 13 (7 initial).

Le Conseil d'Etat signale que le déplacement de paragraphes tout comme les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant, sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexactes. L'insertion de nouveaux paragraphes se fait en utilisant des numéros suivis de qualificatifs tels que *bis*, *ter*, etc. Si le Conseil d'Etat est suivi en son observation ci-avant, il y a lieu de veiller à ce que les renvois à l'intérieur du dispositif soient, le cas échéant, adaptés en conséquence. En ce qui concerne la teneur de l'article sous examen, il est renvoyé à la proposition de restructuration à la fin de son avis.

La Commission des Finances et du Budget reprend la proposition du Conseil d'Etat.

Chapitre 7 – Disposition finale (supprimé)

Article 8 initial supprimé

Eu égard à l'intitulé très long de la présente loi, il s'avère utile de prévoir la possibilité de pouvoir s'y référer sous une forme abrégée.

Selon le Conseil d'Etat, l'introduction d'un intitulé de citation est inutile pour un acte à caractère exclusivement modificatif, étant donné qu'un tel acte n'existe pas à titre autonome dans l'ordonnan-

cement juridique et que partant aucune référence n'est censée y être faite dans les autres textes normatifs.

Le chapitre sous examen a trait à l'intitulé de citation de la loi en projet sous avis. Suite à son observation relative à l'absence de dispositions autonomes, le Conseil d'État se doit de signaler que l'introduction d'un intitulé de citation est inutile pour un acte à caractère exclusivement modificatif, étant donné qu'un tel acte n'existe pas à titre autonome dans l'ordonnement juridique et que, partant, aucune référence n'est censée y être faite dans les autres textes normatifs. Partant, le chapitre sous avis est à supprimer.

Par conséquent, l'article 8 du projet de loi est à omettre.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre le Conseil d'Etat et de supprimer le chapitre 7 et l'article 8 initial.

*

5. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°7464 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI portant modification :

- 1° du Code pénal ;
 - 2° de la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives ;
 - 3° de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
 - 4° de la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg ;
 - 5° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance ;
 - 6° de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ;
- en vue de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 44/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 modifiant le règlement (CE) n° 1338/2001 du Conseil du 28 juin 2001 définissant des mesures nécessaires à la protection de l'euro contre le faux monnayage et du règlement (UE) n° 1210/2010 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2010 concernant l'authentification des pièces en euros et le traitement des pièces en euros impropres à la circulation

Chapitre 1^{er} – Modification du Code pénal

Art. 1^{er}. Il est inséré un article 165-1 dans le Code pénal, libellé comme suit :

« Art.165-1. Est puni d'une amende de 1.250 euros à 125.000 euros tout commerçant participant au traitement et à la délivrance au public de billets et pièces de monnaie au moyen d'automates de délivrance de billets et pièces qui, dans la limite de ces activités, a manqué à l'obligation :

1. de s'assurer de l'authenticité des billets et pièces en euros qu'il reçoit et entend remettre en circulation et de veiller à la détection des contrefaçons ;

2. de retirer de la circulation tous les billets et pièces en euros qu'il a reçus et dont il sait ou au sujet desquels il a des raisons suffisantes de penser qu'ils sont faux ;
3. de remettre les signes monétaires sous forme de billets et pièces en euros visés au point 2 aux autorités compétentes. ».

**Chapitre 2 – Modification de la loi modifiée du
20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard
et des paris relatifs aux épreuves sportives**

Art. 2. À la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives, il est rétabli un article 23, libellé comme suit :

« Art. 23. Sont punis d'une amende de 1.250 euros à 125.000 euros les casinos de jeux et établissements similaires, participant au traitement et à la délivrance au public des billets ou des pièces de monnaie au moyen d'automates de délivrance de billets et pièces, les membres de l'organe de direction, les dirigeants effectifs ou les autres personnes responsables d'une infraction de ces entités, lorsqu'ils ont manqué à l'obligation :

1. de s'assurer de l'authenticité des billets et pièces en euros qu'ils reçoivent et entendent remettre en circulation et de veiller à la détection des contrefaçons ;
2. de retirer de la circulation tous les billets et pièces en euros qu'ils ont reçus et dont ils savent ou au sujet desquels ils ont des raisons suffisantes de penser qu'ils sont faux ;
3. de remettre les signes monétaires sous forme de billets et pièces en euros visés au point 2 aux autorités compétentes. ».

**Chapitre 3 – Modification de la loi modifiée du
5 avril 1993 relative au secteur financier**

Art. 3. L'article 64-1 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier est remplacé comme suit :

« Art. 64-1. Sont punis d'une amende de 1.250 euros à 125.000 euros les établissements de crédit, et, dans la limite de leur activité de paiement, les PSF et les PSF spécialisés, les membres de l'organe de direction, les dirigeants effectifs ou les autres personnes responsables d'une infraction de ces entités, lorsqu'ils ont manqué à l'obligation :

1. de s'assurer de l'authenticité des billets et pièces en euros qu'ils reçoivent et entendent remettre en circulation et de veiller à la détection des contrefaçons ;
2. de retirer de la circulation tous les billets et pièces en euros qu'ils ont reçus et dont ils savent ou au sujet desquels ils ont des raisons suffisantes de penser qu'ils sont faux ;
3. de remettre les signes monétaires sous forme de billets et pièces en euros visés au point 2 aux autorités compétentes. ».

**Chapitre 4 – Modification de la loi modifiée du
23 décembre 1998 relative au statut monétaire et
à la Banque centrale du Luxembourg**

Art. 4. Aux articles 1^{er}, 5, paragraphe 2, 24, paragraphe 1^{er} et 26, de la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg, les termes « la Communauté européenne » sont remplacés par les termes « l'Union européenne ».

Art. 5. À l'article 2, de la même loi, les termes « Traité instituant la Communauté européenne » sont remplacés par les termes « Traité sur l'Union européenne (TUE) et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) » et le terme « communautaire » est remplacé par les termes « de l'Union ».

Art. 6. À l'article 17, de la même loi, le terme « décisions », précédé d'une virgule, est inséré après le terme « orientations ».

Art. 7. L'article 18, de la même loi, est remplacé par une disposition libellée comme suit :

« Art. 18. (1) La Banque centrale met en circulation les signes monétaires sous forme de pièces de monnaie métalliques émises au nom et pour compte du Trésor, dans le respect des dispositions

découlant du Traité sur l'Union européenne. Elle prend à sa charge tous les frais afférents à l'émission de ces monnaies.

(2) La Banque centrale est l'autorité compétente pour assurer le respect des dispositions du Règlement (CE) N°1338/2001 du Conseil du 28 juin 2001 définissant des mesures nécessaires à la protection de l'euro contre le faux monnayage, tel que modifié, du Règlement (UE) N°1210/2010 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2010 concernant l'authentification des pièces en euros et le traitement des pièces en euros impropres à la circulation ainsi que des mesures prises pour leur exécution, y compris la décision BCE/2010/14 de la Banque centrale européenne du 16 septembre 2010 relative à la vérification de l'authenticité et de la qualité ainsi qu'à la remise en circulation des billets en euros.

(3) La Banque centrale est remboursée et rémunérée pour toutes les tâches afférentes aux pièces visées aux paragraphes 1^{er} et 2, conformément à une convention entre la Banque centrale et le Trésor. »

Art. 8. À l'article 19, les termes « la Communauté européenne » sont remplacés par les termes « l'Union européenne » et le terme « communautaires » est remplacé par les termes « de l'Union européenne ».

Art. 9. Après l'article 20 de la même loi est inséré un article 20-1, libellé comme suit :

« Art. 20-1. (1) Aux fins de l'accomplissement de la mission définie à l'article 18, paragraphe 2, la Banque centrale peut :

- (a) procéder à des enquêtes, inspections et expertises annoncées ou non, sur place ou non auprès des établissements ;
- (b) tester des machines, le cas échéant avec l'assistance d'un ou plusieurs agents, employés ou représentants du fabricant ou vendeur des machines ;
- (c) prélever, moyennant remboursement, des échantillons de billets et de pièces en euros traités afin de les vérifier dans ses propres locaux ;
- (d) examiner les procédures relatives à l'utilisation et au contrôle des équipements de traitement de billets et de pièces, à la manipulation des billets et des pièces vérifiés et à la vérification manuelle de l'authenticité et de la qualité ;
- (e) prendre connaissance sur place et établir une copie de tout document, fichier et enregistrement ;
- (f) avoir accès à tout système informatique ;
- (g) vérifier la capacité des établissements à authentifier les billets et les pièces en euros ;
- (h) en vue d'assurer le respect des dispositions du Règlement (CE) n°1338/2001 du Conseil du 28 juin 2001 définissant des mesures nécessaires à la protection de l'euro contre le faux monnayage, tel que modifié, du Règlement (UE) n°1210/2010 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2010 concernant l'authentification des pièces en euros et le traitement des pièces en euros impropres à la circulation ainsi que des mesures prises pour leur exécution, y compris la décision BCE/2010/14 de la Banque centrale européenne du 16 septembre 2010 relative à la vérification de l'authenticité et de la qualité ainsi qu'à la remise en circulation des billets en euros, prononcer une injonction ordonnant à la personne physique ou morale visée de mettre un terme au comportement en cause et de s'abstenir de le réitérer. S'il n'est pas donné suite à ses injonctions, la Banque centrale peut imposer une astreinte. Le montant de l'astreinte par jour à raison du manquement ne peut être supérieur à 1.250 euros sans que le montant total imposé à raison du manquement constaté puisse dépasser 25.000 euros.

Les mesures prises par la Banque centrale en vertu de l'article 20-1, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point (h), sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif.

(2) La Banque centrale fixe par règlement les modalités des contrôles qu'elle effectue conformément au paragraphe 1^{er}. Les établissements et leurs employés sont tenus à apporter leur entière collaboration lors de ces contrôles.

(3) Les établissements informent la Banque centrale par écrit et préalablement à la mise en service de l'installation d'un type d'équipement de traitement de billets ou de pièces en euros.

(4) Les établissements transmettent à la Banque centrale les données et statistiques exigées par la réglementation de l'Union européenne, de la Banque centrale européenne et de la Banque centrale en matière de recyclage de signes monétaires sous forme de billets de banque et de pièces de monnaie dans les délais fixés par cette dernière. La Banque centrale peut également imposer une astreinte suivant les modalités prévues au paragraphe 1^{er}, point (h). ».

Art. 10. À l'article 32, le terme « communautaire » est remplacé par les termes « de l'Union européenne ».

Chapitre 5 – Modification de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance

Art. 11. L'intitulé de la section VII de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance est modifié comme suit :

« Section VII. – Dispositions pénales ».

Art. 12. Après l'article 30 de la même loi est inséré un article 30-1, libellé comme suit :

« Art. 30-1. Sont punis d'une amende de 1.250 euros à 125.000 euros les sociétés exerçant des activités privées de gardiennage et de surveillance, les membres de l'organe de direction, les dirigeants effectifs ou les autres personnes responsables d'une infraction de ces sociétés, lorsqu'ils ont manqué à l'obligation :

1. de s'assurer de l'authenticité des billets et pièces en euros qu'ils reçoivent et entendent remettre en circulation et de veiller à la détection des contrefaçons.
2. de retirer de la circulation tous les billets et pièces en euros qu'ils ont reçus et dont ils savent ou au sujet desquels ils ont des raisons suffisantes de penser qu'ils sont faux ;
3. de remettre les signes monétaires sous forme de billets et pièces en euros visés au point 2 aux autorités compétentes. ».

Chapitre 6 – Modification de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement

Art. 13. À l'article 47 de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement est inséré, après le paragraphe 4, un paragraphe 4*bis* nouveau, libellé comme suit :

« (4*bis*) Sont punis d'une amende de 1.250 euros à 125.000 euros les établissements de paiement, les membres de l'organe de direction, les dirigeants effectifs ou les autres personnes responsables d'une infraction de ces établissements, lorsque dans la limite de l'activité de paiement de l'établissement de paiement, ils ont manqué à l'obligation :

1. de s'assurer de l'authenticité des billets et pièces en euros qu'ils reçoivent et entendent remettre en circulation et de veiller à la détection des contrefaçons ;
2. de retirer de la circulation tous les billets et pièces en euros qu'ils ont reçus et dont ils savent ou au sujet desquels ils ont des raisons suffisantes de penser qu'ils sont faux ;
3. de remettre les signes monétaires sous forme de billets et pièces en euros visés au point 2 aux autorités compétentes. ».

Luxembourg, le 9 juillet 2021

Le Président-Rapporteur,
André BAULER

