



## Commission de la Justice

### Procès-verbal de la réunion du 23 mars 2022

La réunion a eu lieu par visioconférence.

#### Ordre du jour :

1. **Projet de loi sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne**  
**- Présentation du projet de loi et examen des articles**
2. **7972** **Projet de loi portant modification:**  
**1° du Code de procédure pénale ;**  
**2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;**  
**3° de la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale ;**  
**4° de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;**  
**5° de la loi modifiée du 10 juillet 2020 instituant un Registre des fiducies et des trusts**  
**- Désignation d'un rapporteur**  
**- Présentation du projet de loi et examen des articles**
3. **Divers**

\*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Viviane Reding, M. Gilles Roth

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

Mme Christine Goy, Mme Michèle Schummer, M. Michel Turk, du Ministère de la Justice

M. Carlo Zwank, du Ministère des Finances

Mme Marion Muller, attachée parlementaire (déi gréng)

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Roy Reding

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

\*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

\*

## 1. **Projet de loi sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne**

### **Présentation du projet de loi<sup>1</sup> et examen des articles**

Le présent avant-projet de loi a pour objet de procéder à quelques ajustements dans le Code pénal et le Code de procédure pénale, en vue d'une transposition complète de la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (dénommée ci-après « *la Directive* »).

L'objet de ladite Directive est de créer un système renforcé et plus harmonisé, avec des règles communes minimales, pour lutter contre la fraude portant atteinte au budget de l'Union européenne et d'améliorer la protection des intérêts financiers de l'Union européenne et de l'argent du contribuable dans l'Union européenne.

La Directive concerne notamment:

- la fraude et d'autres infractions pénales, telles que la corruption, le détournement ou le blanchiment de capitaux, portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne, par exemple le budget de l'Union européenne, les budgets des institutions, organes et organismes de l'Union européenne institués en vertu des traités, ou les budgets gérés et contrôlés directement ou indirectement par ceux-ci ;
- les « *infractions graves* » contre le système commun de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), comme la fraude carrousel (infractions considérées comme graves lorsqu'elles ont un lien avec le territoire de deux pays de l'Union européenne ou plus et entraînent un préjudice d'un montant total d'au moins 10 000 000 euros).

Elle établit également des règles communes sur les sanctions et les délais de prescription relatifs aux infractions pénales concernées.

De surcroît, la Directive définit les compétences du Parquet européen. En effet, le règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen prévoit dans son article 4 que « *le Parquet européen est compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union qui sont prévus par la directive (UE 2017/1371)* ».

---

<sup>1</sup> Le dépôt officiel est en cours. Un numéro de rôle sera attribué au projet de loi une fois que l'arrêté de dépôt sera soumis à la Chambre des Députés.

Les dispositions de ladite Directive sont transposées en droit luxembourgeois par la loi du 12 mars 2020 portant modification 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale ; 3° de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; aux fins de transposition de la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal.

Afin d'assurer une transposition complète de la Directive (UE) 2017/1371 et de combler certaines lacunes ou certains oublis, l'avant-projet de loi sous examen prévoit partant la modification des articles 240, 496-1, 496-3 et 496-4 du Code pénal ainsi que de l'article 5-1, paragraphe 1<sup>er</sup>, du Code de procédure pénale.

## Echange de vues

- ❖ M. Laurent Mosar (CSV) renvoie à l'attribution des subventions européennes. L'orateur esquisse le cas de figure d'une demande de subvention, soumise par un demandeur et qui est approuvée par l'administration compétente, or, il s'avère par la suite que les informations contenues dans la demande étaient erronées ou incomplètes. Ainsi, il se pose la question de la responsabilité professionnelle, voire pénale, de l'agent ayant traité le dossier en question.

L'expert gouvernemental explique que dans ce cas de figure, l'agent de l'administration ayant traité la demande n'est pas le bénéficiaire de la subvention litigieuse. Cet agent est soumis au statut disciplinaire des fonctionnaires et employés de l'Etat. Ainsi, s'il s'avère qu'il a commis une faute, il peut être sanctionné disciplinairement. A noter également que l'Etat luxembourgeois est, *in fine*, responsable civilement de la faute commise par un de ses agents.

M. Gilles Roth (CSV) est d'avis que certaines fautes commises par des agents d'une administration publique peuvent avoir des conséquences pénales. L'orateur renvoie aux subsides en matières agricoles ou environnementales que peuvent obtenir des entreprises actives dans ce domaine.

L'expert gouvernemental signale que les dispositions actuellement applicables du Code pénal ne sont pas remises en cause par les dispositions proposées dans le cadre du projet de loi sous rubrique. Si les éléments constitutifs d'une infraction pénale sont réunis dans le chef d'un agent d'une administration publique, alors il peut être poursuivi pénalement et faire l'objet d'une condamnation pénale.

- ❖ M. Léon Gloden (CSV) renvoie à la notion de « *mandat électif public* » et souhaite obtenir une définition de ce terme, qui est inconnu en droit luxembourgeois. L'orateur se demande si cette disposition vise les fonctionnaires qui exercent, à titre d'exemple, la fonction d'administrateur dans un établissement public.

L'expert gouvernemental explique que cette notion vise par exemple les Députés du Parlement.

M. Gilles Roth (CSV) signale que ladite notion est issue originairement des conventions internationales de l'OCDE visant à lutter contre la prise illégale d'intérêt ou la corruption. L'orateur donne à considérer que l'article 23<sup>2</sup> (2) actuel du Code de procédure pénale est inspiré de ces conventions.

---

<sup>2</sup> **Art. 23.** « [...] (2) (L. 13 février 2011) Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire, ainsi que tout salarié ou agent chargés d'une mission de service public, qu'il soit engagé ou mandaté en vertu de dispositions de droit public ou de droit privé, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert

M. Charles Marque (Président-Rapporteur, déi gréng) se demande si la disposition de la notion de « *mandat électif public* » s'applique également aux conseillers d'Etat, qui ont été désignés par la Chambre des Députés.

M. Guy Arendt (DP) renvoie au texte proposé qui indique qu'un agent public est défini par la Directive en tant que « *toute personne exerçant une fonction exécutive, administrative ou juridictionnelle au niveau national, régional ou local. Toute personne exerçant des fonctions législatives au niveau national, régional ou local est assimilée aux agents nationaux* ».

M. Léon Gloden (CSV) renvoie à la notion d'« *autorité constituée* », qui peut viser le bourgmestre d'une commune, mais également le conseil communal.

M. Laurent Mosar (CSV) préconise la suppression du terme « etc » du commentaire de l'article II du projet de loi.

- ❖ M. Gilles Roth (CSV) est d'avis que la disposition proposée au sujet de l'article 5-1 du Code de procédure pénale est une disposition qui a une implication forte sur la politique pénale, comme cet article étend la compétence *ratione loci* des autorités poursuivantes. L'orateur rappelle que le ministère public est investi de l'opportunité des poursuites et il est officiellement soumis sous l'autorité du ministre de la Justice, même si cette disposition n'est pas appliquée en pratique.
- ❖ M. Léon Gloden (CSV) préconise une reformulation du commentaire de l'article 1<sup>er</sup> et juge utile d'y insérer les termes de « *toute personne* », afin de clarifier ce texte.

\*

- 2. 7972    Projet de loi portant modification:**  
**1° du Code de procédure pénale ;**  
**2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;**  
**3° de la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale ;**  
**4° de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;**  
**5° de la loi modifiée du 10 juillet 2020 instituant un Registre des fiducies et des trusts**

### **Désignation d'un rapporteur**

Les membres de la Commission de la Justice désignent leur Président, M. Charles Marque (déi gréng), comme Rapporteur du projet de loi sous rubrique.

### **Présentation du projet de loi et examen des articles**

---

*la connaissance de faits susceptibles de constituer un crime ou un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au procureur d'Etat et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs, et cela nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel lui étant applicable le cas échéant.[...]* »

Le projet de loi consiste à modifier, de manière ciblée, diverses dispositions légales pour redresser une erreur matérielle qui s'est glissée dans la loi du 17 décembre 2021 portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale ; 3° de la loi modifiée du 17 mars 1992 portant 1. approbation de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne, le 20 décembre 1988 ; 2. modifiant et complétant la loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie ; 3. modifiant et complétant certaines dispositions du Code d'Instruction criminelle ; aux fins de transposition de la directive (UE) 2018/1673 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 visant à lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal et assurer la cohérence des textes régissant l'entraide pénale internationale, la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et leur conformité aux normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération du Groupe d'action financière (ci-après « GAFI »).

### **Ad Article 1<sup>er</sup>**

#### *Point 1°*

Le point 1° propose de rajouter l'article 385-2 du Code pénal à la liste des infractions, énumérées à l'article 5-1 du Code de procédure pénale, qui peuvent être poursuivies et jugées au Grand-Duché de Luxembourg, même si le fait n'est pas punissable par la législation du pays où il a été commis et que l'autorité luxembourgeoise n'a reçu ni plainte de la partie offensée ni dénonciation officielle. L'article 385-2 du Code pénal vise le fait pour un majeur de faire des propositions sexuelles à un mineur de moins de seize ans ou à une personne se présentant comme telle en utilisant un moyen de communication électronique. Cette disposition est essentielle pour lutter contre la pédocriminalité sur internet.

Cet ajout est nécessaire au vu d'une erreur matérielle s'étant glissée dans la loi du 17 décembre 2021 portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale ; 3° de la loi modifiée du 17 mars 1992 portant 1. approbation de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne, le 20 décembre 1988 ; 2. modifiant et complétant la loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie ; 3. modifiant et complétant certaines dispositions du Code d'Instruction criminelle ; aux fins de transposition de la directive (UE) 2018/1673 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 visant à lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal. En effet, l'article 385-2 du Code pénal avait déjà été rajouté à la liste de l'article 5-1 du Code de procédure pénale par l'article 2 de la loi du 9 décembre 2021 portant modification du Code de procédure pénale, mais suite à une mauvaise articulation des textes coordonnés, la loi précitée du 17 décembre 2021 l'a omis alors que son article 2 prévoit une modification de l'article 5-1 du Code de procédure pénale en ajoutant d'autres articles à l'énumération y prévue, sans néanmoins reprendre l'article 385-2 du Code pénal dans cette énumération.

Il est proposé de redresser cette suppression involontaire, en réinsérant l'article « 385-2 » du Code pénal à la liste de l'article 5-1 du Code de procédure pénale.

#### *Point 2°*

Le point 2° propose de modifier l'article 663, paragraphe 1<sup>er</sup>, du Code de procédure pénale, en supprimant le troisième tiret de ce paragraphe. La suppression d'une disposition similaire est également proposée à l'article 3 de la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale. Les raisons qui motivent cette double suppression étant les mêmes, il est fait renvoi aux commentaires ci-après de l'article 3 du présent projet de loi.

### Point 3°

Le point 3° reprend une proposition de texte qui figurait déjà dans le projet de loi n° 7533, laquelle s'est retrouvée orpheline après la scission de ce texte en deux projets distincts n° 7533A et n° 7533B.

L'article 5 de la loi du 17 mars 1992<sup>3</sup> a institué le Fonds de lutte contre le trafic des stupéfiants. A l'origine, ce Fonds était alimenté par les seuls biens confisqués en application de l'article 8-2 de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie et de l'article 5, paragraphe 4, de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne, le 20 décembre 1988.

Depuis la loi dite « horizontale » du 27 octobre 2010<sup>4</sup>, qui a notamment modifié l'article 5 de la loi du 17 mars 1992 précitée, la mission dudit Fonds, qui s'appelle désormais « Fonds de lutte contre certaines formes de criminalité », a été élargie. Tel que prévu au paragraphe 3 de

---

<sup>3</sup> Loi du 17 mars 1992 portant

1. approbation de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne, le 20 décembre 1988;

2. modifiant et complétant la loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie;

3. modifiant et complétant certaines dispositions du Code d'instruction criminelle.

<sup>4</sup> Loi du 27 octobre 2010 portant renforcement du cadre légal en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme; portant organisation des contrôles du transport physique de l'argent liquide entrant au, transitant par ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg; relative à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme; modifiant:

1. le Code pénal;

2. le Code d'instruction criminelle;

3. la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire;

4. la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme;

5. la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie;

6. la loi modifiée du 11 avril 1985 portant approbation de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, ouverte à la signature à Vienne et à New York en date du 3 mars 1980;

7. la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne;

8. la loi du 20 juin 2001 sur l'extradition;

9. la loi du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne;

10. la loi du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale;

11. la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier;

12. la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier;

13. la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances;

14. la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat;

15. la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat;

16. la loi modifiée du 10 juin 1999 relative à l'organisation de la profession d'expert-comptable;

17. la loi du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit;

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

19. la loi modifiée du 17 mars 1992 portant approbation de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne, le 20 décembre 1988;

20. la loi modifiée du 14 juin 2001 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, faite à Strasbourg, le 8 novembre 1990;

21. la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines.

l'article 5 précité, le Fonds dispose de l'autonomie financière et il est alimenté par tous les biens meubles et immeubles, divis et indivis, confisqués en application des articles 8-2 et 18 de la loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie, des articles 31 et 32 du Code pénal concernant les biens confisqués par l'Etat luxembourgeois provenant d'une ou de plusieurs des infractions visées aux articles 112-1, 135-1 à 135-10 et 506-1 à 506-8 du Code pénal, de l'article 5, paragraphe 4, de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne, le 20 décembre 1988, de l'article 13 de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, faite à Strasbourg, le 8 novembre 1990 ainsi que de l'article 13 de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies à New York, le 15 novembre 2000.

La modification proposée de l'article 668 du Code de procédure pénale, vise à tenir compte de cette évolution du Fonds et de ses sources de financement.

Cette disposition avait déjà été avisée favorablement par le Conseil d'État sous réserve de la modification de deux renvois, dans l'article 5, paragraphe 3, de la loi modifiée du 17 mars 1992, vers certains articles du Code pénal<sup>5</sup>. Le législateur a déjà tenu compte des propositions du Conseil d'Etat par le vote des lois du 1<sup>er</sup> août 2018 (article V)<sup>6</sup> et du 17 décembre 2021 précitée (article 3).

## **Ad Article 2**

L'article 2 propose d'habiliter la Cellule de renseignement financier (ci-après « CRF ») à recevoir des signalements de la part du secteur associatif. Les sources d'information de la CRF, en matières de financement du terrorisme et d'infractions sous-jacentes associées à caractère terroriste, sont ainsi étendues. Cette nouvelle disposition vise aussi à mettre à disposition des personnes qui exercent une activité rémunérée ou bénévole au sein des organismes à but non lucratif (ci-après « OBNL »), visés par les standards du Groupe d'action financière (« GAFI »), un canal de communication supplémentaire pour satisfaire à l'obligation, sanctionnée par l'article 140 du Code pénal, d'informer les autorités judiciaires ou administratives, de certains crimes dont elles ont connaissance.

---

<sup>5</sup> Document parlementaire n° 7533/01, page 6, 3<sup>e</sup> alinéa

<sup>6</sup> Loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant modification

1° du Code pénal ;

2° du Code de procédure pénale ;

3° du Nouveau Code de procédure civile ;

4° de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne ;

5° de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie ;

6° de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;

7° de la loi modifiée du 17 mars 1992 portant 1. approbation de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne, le 20 décembre 1988 ; 2. modifiant et complétant la loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie ; 3. modifiant et complétant certaines dispositions du Code d'instruction criminelle ;

8° de la loi modifiée du 14 juin 2001 portant 1. approbation de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, faite à Strasbourg, le 8 novembre 1990 ; 2. modification de certaines dispositions du code pénal ; 3. modification de la loi du 17 mars 1992 1. portant approbation de la Convention des Nations-Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne, le 20 décembre 1988 ; 2. modifiant et complétant la loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie ; 3. modifiant et complétant certaines dispositions du Code d'instruction criminelle, en vue d'adapter le régime de confiscation.

La recommandation 8 du GAFI demande aux pays d'examiner la pertinence de leurs lois et règlements relatifs aux OBNL qu'ils ont identifiés comme vulnérables à une exploitation à des fins de financement du terrorisme et d'appliquer des mesures ciblées et proportionnées à ces OBNL, selon une approche basée sur les risques, pour les protéger d'une exploitation à des fins de financement du terrorisme, commise notamment :

- a) par des organisations terroristes se présentant comme des entités légitimes ;
- b) en exploitant des entités légitimes comme moyens de financement du terrorisme, y compris pour éviter le gel des avoirs ;
- c) en dissimulant ou en opacifiant le détournement clandestin de fonds destinés à des fins légitimes vers des organisations terroristes.

D'après la définition du GAFI, le terme OBNL désigne exclusivement des personnes morales, des constructions juridiques ou des organismes qui sont impliqués dans la collecte ou la distribution de fonds pour des motifs caritatifs, religieux, culturels, éducatifs, sociaux ou confraternels ou pour d'autres types de « bonnes œuvres ».

Le GAFI reconnaît l'importance vitale des OBNL dans la fourniture de ces services caritatifs ainsi que la difficulté de porter assistance à ceux qui en ont besoin, souvent dans des zones à haut risque ou des zones de conflits, et il salue les efforts déployés par les OBNL pour répondre à ces besoins. La démarche du GAFI ne vise dès lors pas à contrarier l'activité des OBNL, mais au contraire à la développer en favorisant leur intégrité et la confiance des donateurs.

Les travaux du Comité de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme, conduits dans le cadre de l'évaluation verticale des risques de financement du terrorisme, ont identifié 478 associations et fondations sur un ensemble de 8 616 entités enregistrées au Registre de commerce et des sociétés, qui répondent aux critères des OBNL du GAFI. Quarante-dix (40) de ces entités disposent d'un agrément comme organisation non-gouvernementale de développement (ONGD)<sup>7</sup>. Les autres, qui ne collectent ni ne distribuent des fonds, ne sont pas visées.

L'article 140 du Code pénal punit d'une peine d'emprisonnement d'un à trois ans et d'une amende de 251 à 45 000 euros, quiconque ayant connaissance d'un crime dont il est encore possible de prévenir ou de limiter les effets, ou dont les auteurs sont susceptibles de commettre de nouveaux crimes qui pourraient être empêchés, de ne pas informer les autorités judiciaires ou administratives.

Le droit positif actuel prévoit dès lors une obligation de dénoncer, aux autorités judiciaires ou administratives, les crimes dont quiconque pourrait avoir connaissance. Cette obligation s'étend à la connaissance d'un financement du terrorisme dans la mesure où celui-ci est puni d'une peine criminelle. Ainsi, par exemple, un bénévole ou un employé d'un OBNL qui acquiert la connaissance que des fonds risquent d'être détournés pour financer un acte de terrorisme, un terroriste ou un groupe terroriste doit, sous peine de sanctions pénales, en faire part aux autorités judiciaires ou administratives.

Le dispositif actuel est pertinent d'un point de vue de lutte contre le financement du terrorisme, mais il apparaît opportun d'habiliter expressément la CRF à recevoir des déclarations du secteur associatif et de mettre ainsi à la disposition des bénévoles et employés des OBNL un canal supplémentaire pour s'acquitter de l'obligation générale déjà existante sanctionnée par l'article 140 du Code pénal. Notons que la CRF, placée sous la surveillance administrative du procureur général d'Etat, fait partie des autorités judiciaires au sens large.

Le choix de la CRF comme destinataire des informations présente de nombreux avantages :

- La CRF met à disposition des déclarants un système de communication gratuit et sécurisé, appelé goAML, qui leur permet de communiquer avec la CRF en toute sécurité et discrétion.

---

<sup>7</sup> Au 17 février 2021



- L'identité du déclarant est protégée, même lorsque la CRF dissémine les informations au niveau national ou international. Ceci évitera que les noms des volontaires et employés déclarants soient cités dans des procès-verbaux ou se retrouvent dans les bases de données judiciaires ou policières.
- La CRF dispose des capacités analytiques pour traiter et enrichir les informations dans un très bref délai.
- La CRF est en mesure de partager les informations, par un canal sécurisé, avec les autorités judiciaires et les administrations compétentes en matières de lutte contre le blanchiment, les infractions sous-jacentes associées et de financement du terrorisme.
- La CRF est en mesure de partager les informations, par des canaux sécurisés, avec ses homologues étrangers.

Ceux qui exercent une activité rémunérée ou bénévole au sein d'un OBNL et qui acquièrent la connaissance d'un financement du terrorisme ou d'une infraction sous-jacente associée à caractère terroriste auront ainsi le choix d'informer soit le procureur d'Etat, soit la Police grand-ducale, soit la CRF. Pour tout autre crime, ils devront s'adresser au procureur d'Etat ou à la Police grand-ducale.

Notons que la faculté de s'adresser à la CRF, intégrée au dispositif de la loi modifiée du 7 mars 1980 précitée, ne crée aucune obligation professionnelle à charge des ONGD découlant de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

### **Ad Article 3**

L'article 3 du projet de loi propose de supprimer la faculté, prévue à l'article 3, troisième tiret de la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale, de refuser une demande d'entraide qui a exclusivement trait à des infractions en matières de taxes et d'impôts, de douane ou de change en vertu de la loi luxembourgeoise.

La proposition de supprimer ce motif de refus de l'entraide pénale vise, d'une part, à rendre notre droit positif conforme aux normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération du GAFI.

En effet la recommandation 37 dispose que :

*« Les pays devraient, de manière rapide, constructive et efficace, fournir l'entraide judiciaire la plus large possible pour les enquêtes, les poursuites et les procédures connexes ayant trait au blanchiment de capitaux, aux infractions sous-jacentes associées et au financement du terrorisme. Les pays devraient disposer d'une base juridique adéquate pour fournir cette assistance et, le cas échéant, devraient disposer de traités, accords ou autres mécanismes permettant d'accroître la coopération. En particulier, les pays :*

*(...)*

*(c) ne devraient pas refuser d'exécuter une demande d'entraide judiciaire pour l'unique motif que l'infraction est également considérée comme portant sur des questions fiscales ;*

*(...) ».*

Or, l'article 3 de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2000 précitée dispose que :

*« L'entraide judiciaire peut être refusée par le procureur général d'Etat dans les cas suivants :*

- (...)
- (...)

- *si la demande d'entraide a exclusivement trait à des infractions en matière de taxes et d'impôts, de douane ou de change en vertu de la loi luxembourgeoise. »*

Même si le motif de refus demeure facultatif pour le procureur général d'Etat et ne concerne que les demandes d'entraide de nature exclusivement fiscale, il n'en reste pas moins qu'il repose uniquement sur le fait que l'infraction soit considérée comme portant sur une question fiscale. A ce titre, la disposition risque d'être déclarée non conforme à la lettre c) de la recommandation 37 du GAFI.

D'autre part, la proposition de supprimer ce motif de refus, devenu désuet, constitue l'aboutissement de l'intégration progressive de la fiscalité dans le domaine du droit pénal et de l'entraide judiciaire en matière pénale. Dans un premier temps, l'approbation de la Convention d'application de l'Accord de Schengen, par la loi du 3 juillet 1992<sup>8</sup>, a permis l'entraide pénale pour les infractions aux dispositions légales et réglementaires en matières d'accises, de taxe sur la valeur ajoutée et de douanes. Dans un deuxième temps, la loi du 22 décembre 1993 sur l'escroquerie en matière d'impôts a incriminé l'escroquerie fiscale en matière d'impôts directs et indirects ouvrant ainsi la voie, dans un troisième temps, à l'entraide pénale en la matière par la loi du 27 août 1997 portant approbation du Protocole à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale signé à Strasbourg le 17 mars 1978. L'entraide pénale en matière fiscale est ainsi accordée, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, date d'entrée en vigueur de ladite loi, sous réserve que l'infraction fiscale constitue une escroquerie en matière d'impôts en application du paragraphe 396, alinéa 5, de la loi générale des impôts ou de l'article 29, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 28 janvier 1948 tendant à assurer une juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession. Dans un quatrième temps, la loi dite « horizontale » du 27 octobre 2010 précitée a ouvert la porte aux demandes d'entraide mixtes qui comportaient à la fois un volet pénal et un volet fiscal. Ainsi, seules les demandes qui avaient exclusivement trait à des infractions en matières de taxes et d'impôts, de douane ou de change en vertu de la loi luxembourgeoise étaient refusées par le procureur général d'Etat. Enfin, dans un cinquième temps, la loi du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017<sup>9</sup> a incriminé la fraude fiscale aggravée en matières d'impôts directs, de taxe sur la valeur

---

<sup>8</sup> Loi du 3 juillet 1992 portant approbation

- de l'Accord entre les Gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signé à Schengen, le 14 juin 1985
- de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985, signée à Schengen, le 19 juin 1990
- des Protocoles d'adhésion de la République italienne, du Royaume d'Espagne et de la République portugaise à l'Accord du 14 juin 1985
- des Accords d'adhésion de la République italienne, du Royaume d'Espagne et de la République portugaise à la Convention du 19 juin 1990.

<sup>9</sup> Loi du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017 et portant modification

- de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
- de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune;
- de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> décembre 1936 concernant l'impôt commercial;
- de la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs;
- de la loi d'adaptation fiscale modifiée du 16 octobre 1934 («Steueranpassungsgesetz»);
- de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 («Abgabenordnung»);
- de la loi rectificative du 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015;
- de la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière;
- de la loi du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines, de l'Administration des douanes et accises et portant modification de
- la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée;
- la loi générale des impôts («Abgabenordnung»);
- la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes;

ajoutée, de droits d'enregistrement et de TVA et a rendu facultatif le motif de refus de l'entraide pénale en la matière. Depuis l'entrée en vigueur de la réforme fiscale 2017, le procureur général d'Etat n'a pas fait usage de cette faculté de refus qui n'a dès lors aucune portée pratique alors que, formellement, elle risque d'être déclarée non conforme à la recommandation 37 du GAFI.

Il est dès lors proposé de la supprimer.

## Echange de vues

- ❖ M. Gilles Roth (CSV) est d'avis que le projet de loi sous rubrique entame un changement de paradigme dans le droit luxembourgeois, qui va au-delà du redressement d'erreurs matérielles dans un texte de loi adopté par la Chambre des Députés.

L'orateur renvoie au principe de l'opportunité des poursuites dont dispose le ministère public. Il regarde d'un œil critique le fait que les autorités poursuivantes refusent d'entamer des poursuites pénales pour des comportements, qui sont pour autant prohibés par la loi en vigueur. A titre d'exemple, l'orateur relève l'infraction du refus de vote dans des élections par un électeur. Aux yeux de l'orateur, on ne saurait d'une part admettre l'indépendance du ministère public et, d'autre part, laisser à l'appréciation des magistrats du parquet la décision de ne poursuivre un comportement qui a été érigé en infraction par le législateur.

Dans un ordre d'idées similaires, l'orateur renvoie à l'affaire dite « one coin » et il rappelle que le prévenu est accusé d'infractions financières graves à l'étranger, sans pour autant que les autorités judiciaires luxembourgeoises se considèrent comme étant compétentes.

- 
- la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines;
  - la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale;
  - de la loi du 30 juillet 1983 portant création d'une taxe sur le loto;
  - de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée;
  - du Code pénal;
  - de la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale;
  - de la loi du 27 août 1997 portant approbation du Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, signé à Strasbourg, le 17 mars 1978;
  - de la loi du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable;
  - de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement;
  - de la loi modifiée du 13 brumaire an VII organique du timbre;
  - de la loi modifiée du 27 décembre 1817 sur le droit de succession;
  - de la loi modifiée du 23 décembre 1913 concernant la révision de la législation qui régit les impôts dont le recouvrement est attribué à l'administration de l'enregistrement et des domaines;
  - de la loi modifiée du 7 août 1920, portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc.;
  - de la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession;
  - de la loi modifiée du 13 juin 1984 portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement, de succession et de timbre;
  - de l'ordonnance royale grand-ducale du 23 septembre 1841 sur le timbre, l'enregistrement et les droits de succession;
  - de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques;
  - de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;
  - de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

Quant à l'extension de la compétence territoriale des autorités judiciaires, l'orateur marque son accord avec cette disposition et signale que la lutte contre des infractions graves, comme la pédopornographie, est particulièrement importante. Il rappelle que son groupe politique plaide en faveur d'une approche équilibrée en matière de la compétence territoriale des autorités poursuivantes.

M. Laurent Mosar (CSV) appuie ces observations et indique qu'il s'agit d'un point qui le préoccupe profondément en tant que juriste.

L'expert gouvernemental explique qu'il ne peut, en tant que représentant du ministre de la Justice, se prononcer sur l'opportunité des poursuites qui relève de la seule compétence du ministère public.

M. Charles Marque (Président-Rapporteur, déi gréng) rappelle que les Députés de la Commission de la Justice ont, à maintes reprises, discuté avec des experts et des représentants du ministère public sur le principe de l'opportunité des poursuites.

- ❖ M. Gilles Roth (CSV) renvoie à l'article 3 du projet de loi sous rubrique et aux dispositions légales en vigueur en matières de fraude fiscale aggravée ou d'escroquerie fiscale depuis la loi du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017. L'orateur estime que cette disposition a des conséquences directes sur le fonctionnement de l'Etat luxembourgeois et constitue un changement de paradigme en matière de politique fiscale.

Quant à l'argument selon lequel le Luxembourg doit se mettre en conformité avec les recommandations du GAFI, l'orateur est d'avis que le GAFI n'a pas de légitimité démocratique.

M. Laurent Mosar (CSV) appuie les considérations de M. Gilles Roth et renvoie aux recherches générales indéterminées de moyens de preuve (« *fishing expedition* ») en matière fiscale. L'orateur signale qu'il peut y avoir des raisons licites pour détenir un compte bancaire à l'étranger, sans que cela ne soit lié à quelconque infraction en matière de droit fiscal, et qu'il est primordial d'assurer aussi le droit de la protection des données des clients d'un établissement bancaire. Ainsi, la disposition proposée dans le cadre de la loi en projet opère un changement majeur dans la politique fiscale luxembourgeoise.

L'expert gouvernemental explique que la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale reste d'application. Ainsi, la condition que les faits constituent une infraction pénale dans l'Etat requérant et l'Etat requis n'est pas remise en cause par le présent projet de loi et qu'une enquête pénale est ouverte dans cet Etat.

- ❖ M. Laurent Mosar (CSV) appuie les dispositions proposées à l'endroit de l'article 2 du projet de loi. Il se demande si les dispositions ne s'appliquent uniquement en matière de financement du terrorisme ou également en matière de blanchiment d'argent.

De plus, l'orateur se demande quelles conséquences peuvent découler d'une dénonciation d'un fait au ministère public. Ainsi, il ne peut être exclu que les faits ne sont pas liés à une infraction pénale et que la personne à l'origine de cette dénonciation risque de faire l'objet d'une plainte pour diffamation par la suite.

En outre, l'orateur renvoie aux mesures restrictives adoptées par l'Union européenne à l'encontre de certains oligarques russes et se demande si la CRF a des compétences en la matière.

L'expert gouvernemental confirme que les dispositions de l'article 2 visent exclusivement le financement du terrorisme, et non pas le blanchiment de capitaux. De manière générale, la CRF reçoit des signalements de la part des professionnels du secteur financier et de certains

fonctionnaires d'Etat. La disposition proposée dans le cadre de la loi en projet constitue dès lors une exception à ce principe.

A noter que la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme prévoit que le signalement d'un fait susceptible d'être lié au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme ne peut donner suite à une plainte pour diffamation à l'encontre de l'agent qui a agi de bonne foi. La question de savoir si un mécanisme similaire devrait être inclus *expressis verbis* dans la future disposition en faveur des OBNL, nécessite une concertation interne. Il est proposé de revenir à ce point lors d'une prochaine réunion.

Enfin, quant à la question relative aux compétences de la CRF en matière de mesures restrictives adoptées par l'Union européenne à l'encontre de certains oligarques russes, il est proposé d'aborder ce sujet lors de la réunion jointe du 29 mars 2022, qui se focalisera sur ce sujet.

\*

### **3. Divers**

Aucun point divers n'est soulevé.

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**