



Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 01 février 2023

Ordre du jour :

1. **8051** **Projet de loi portant :**
1° modification du Code de procédure pénale;
2° modification de la loi du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne

- Désignation d'un rapporteur
- Présentation et examen des articles
- Echange de vues
2. **Echange de vues avec M. le Directeur du Luxembourg Business Registers (LBR)**
3. **Divers**

*

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

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

M. Gil Goebbels, Mme Christine Goy, M. Daniel Ruppert, Mme Michèle Schummer, M. Laurent Thyès, du Ministère de la Justice

M. Yves Gonner, Directeur du Luxembourg Business Registers (LBR)

Mme Liz Reitz, attachée parlementaire (déi gréng)

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Diane Adehm, M. Léon Gloden, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

1. 8051 **Projet de loi portant :**
1° modification du Code de procédure pénale;
2° modification de la loi du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne

Désignation d'un rapporteur

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

Présentation et examen des articles

Le présent projet de loi se propose d'ancrer au Code de procédure pénale, les mesures issues de la loi modifiée du 20 juin 2020 jugées utiles et nécessaires et vise à créer la possibilité d'effectuer certains actes de procédure pénale par des moyens de télécommunication.

Il est précisé que chaque mesure proposée a été analysée par rapport à sa finalité première en la mettant en balance avec les droits fondamentaux auxquels elle dérogerait le cas échéant, afin de garantir le plein respect du principe de proportionnalité.

Eu égard aux considérations qui précèdent, le présent projet de loi prévoit des dispositions en ce qui concerne :

- Les procédures écrites de notification des ordonnances visées aux articles 66, 67-1 et 88-4 du Code de procédure pénale ;
- L'audition des témoins par des moyens de télécommunication audiovisuelle ou par audioconférence ;
- L'assistance d'une personne qui est privée de liberté par son avocat par des moyens de communication électronique garantissant la confidentialité des échanges ;
- Les procédures d'appel devant la Chambre du conseil de la Cour d'appel des ordonnances du juge d'instruction ou des chambres du conseil des tribunaux d'arrondissement et devant la Cour d'appel des jugements rendus par les chambres correctionnelles du tribunal d'arrondissement ;
- Les procédures de recours devant la Chambre de l'application des peines de la Cour d'appel ;
- Les procédures d'appel devant la Chambre du conseil de la Cour d'appel en matière de mandat d'arrêt européen.

Echange de vues

M. Laurent Mosar (CSV) se demande quels sont les droits fondamentaux dont bénéficient les témoins dans le cadre de la commission rogatoire internationale si ces derniers résident en dehors du territoire national. En effet, en cas d'audition de témoins qui résident à l'étranger et qui témoignent sur des faits dont ils ont connaissance, le juge d'instruction peut recourir à un moyen technique ou informatique pour mener cette audition, or, il n'est pas clair quels droits procéduraux s'appliquent à ces personnes.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) indique que le régime de droit commun s'applique dans ce cas de figure. Le projet de loi sous rubrique ne crée aucun cadre légal particulier en faveur des témoins qui résident à l'étranger.

Mme Elisabeth Margue (CSV) renvoie à son expérience professionnelle en tant que mandataire de justice et indique qu'il ressort de la lecture du texte actuellement en vigueur que le délai d'appel donne lieu à des interprétations divergentes. Ainsi, ce délai expire *a priori*, et à défaut d'indication d'une heure exacte dans le texte de la loi, à minuit. Or, en cas de dépôt physique de l'acte d'appel, la partie appelante est tenue de respecter les heures de bureau, c'est-à-dire que la voie informatique laisse *a priori* plus de temps à cette partie. Ce point a donné lieu à un litige juridictionnel. La cour d'appel a décidé que le délai litigieux n'expire pas à minuit, mais que la partie appelante est tenue de respecter les heures de bureau pour interjeter son acte d'appel, et ce, même en cas de communication de l'acte par la voie informatique.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) signale que le projet de loi a été déposé il y a plusieurs mois. Si des précisions additionnelles s'imposent dans le texte qui résulteraient des différents avis consultatifs qui seront émis par les professionnels du droit, alors des amendements pourraient y être apportés. A noter également que ce projet de loi n'a pas encore fait l'objet d'un avis de la part du Conseil d'Etat.

*

2. Echange de vues avec M. le Directeur du Luxembourg Business Registers (LBR)

N.B. Il est signalé que plusieurs séries de données statistiques anonymisées sur les entités immatriculées sont à disposition du grand public sur le site internet¹ du LBR. Ces données statistiques portent sur le Registre de commerce et des sociétés, ainsi que sur le Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « *RBE* »).

- ❖ M. Laurent Mosar (CSV) rappelle que les associations sans but lucratif (ci-après « *ASBL* ») sont, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs², obligées d'effectuer une déclaration auprès de ce registre des bénéficiaires effectifs. Or, de nombreuses associations caritatives déplorent depuis plusieurs années que de moins en moins de bénévoles ne sont prêts à s'engager, durant leur temps libre, dans une telle organisation. Cela soulève la question de l'opportunité de cette disposition légale, qui impose des démarches administratives nouvelles à ces organismes et à ces membres.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) retrace l'historique de la loi précitée et donne à considérer que ce texte législatif a pour objet de transposer la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux

¹ <https://www.lbr.lu/mjrscs-lbr/jsp/IndexActionNotSecured.action?time=1675675469157&loop=3>

² Loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs et portant

1° transposition des dispositions de l'article 30 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission ;

2° modification de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

(Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A 2019, N° 15)

ou du financement du terrorisme. Le texte de ladite directive impose clairement que les entités juridiques doivent déclarer leurs bénéficiaires effectifs dans le RBE, y compris les ASBL. *A contrario*, exclure les ASBL du champ d'application de la loi prémentionnée aurait eu pour conséquence que le Luxembourg se serait mis en porte-à-faux avec les obligations légales découlant du droit européen.

De plus, dans le cadre de l'évaluation mutuelle du Luxembourg par le Groupe d'action financière (ci-après « *GAFI* ») et portant sur l'efficacité des dispositifs de lutte contre le blanchiment d'argent, le Grand-Duché est obligé à démontrer qu'il s'est conformé aux obligations européennes et internationales applicables et que des contrôles rigoureux peuvent être effectués par les autorités publiques et les professionnels du secteur financier.

Quant à l'engagement des bénévoles dans des ASBL, il y a lieu de signaler que le projet de loi³ n° 6054 dans sa version initiale qui fût déposé par le Ministre de la Justice de l'époque, a suscité des critiques similaires de la part des acteurs du monde associatif. En effet, la lourdeur administrative a été déplorée dans de nombreux avis consultatifs émanant des acteurs du terrain, c'est la raison pour laquelle le ministère a amendé ce projet de loi après avoir examiné de manière approfondie la question de savoir pour quelles ASBL un contrôle budgétaire renforcé est sensé. Il a été retenu dans ces amendements que seules les ASBL qui sont considérées comme étant d'utilité publique seront obligées dans le futur de procéder à une vérification de leurs comptes par un réviseur d'entreprise, ce qui se justifie par le fait que les dons effectués par des particuliers à ces organismes peuvent faire l'objet d'une déduction fiscale. De même, les ASBL qui emploient au moins quinze salariés et qui ont une très grande activité dans leur secteur d'intervention seront légalement soumises à des contrôles de leur comptabilité. A noter que ces ASBL se sont déjà dotées d'une comptabilité professionnelle.

En outre, il y a lieu de signaler que la loi n'impose aucunement aux personnes concernées de créer une ASBL pour poursuivre les activités de bénévolat qu'elles souhaitent exercer. Cependant, l'absence de la personnalité morale qui est pourtant inhérente à une ASBL oblige les personnes concernées à s'engager en leur noms propres en cas de conclusion d'une convention avec un tiers et prive cette association d'agir en justice en cas de litige.

Suite à la suspension temporaire de l'accès public au RBE, rendue nécessaire en raison du récent arrêt⁴ de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 22 novembre 2022, l'accès a désormais pu être rétabli pour les professionnels visés à l'article 2 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme qui en font la demande auprès du LBR.

L'accès a également été rétabli pour les journalistes et organes de la presse. Cet accès est géré par le conseil de presse luxembourgeois dans le cadre d'une convention avec le LBR qui a été conclue en date du 20 décembre 2022. Au terme de cette convention, le conseil de presse peut attribuer l'accès à la consultation du RBE aux détenteurs d'une carte de presse de journaliste professionnel délivrée par ce même conseil de presse, cet accès étant justifié par l'intérêt légitime dont peut se prévaloir la presse pour consulter le RBE, tel que confirmé par la CJUE dans son arrêt du 22 novembre 2022. A noter que les autorités nationales compétentes ont et continuent à bénéficier d'un accès dédié par le biais d'un portail intranet, leur permettant d'exécuter les missions légales qui leur incombent en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

M. le Directeur du LBR précise que les professionnels du secteur financier qui souhaitent bénéficier d'un tel accès au RBE doivent requérir un tel accès auprès du LBR en y soumettant

³ Projet de loi sur les associations sans but lucratif et les fondations

⁴ Arrêt du 22 novembre 2022 de la Cour dans les affaires jointes C-37/20 | Luxembourg Business Registers et C-601/20 | Sovim

une demande écrite accompagnée de pièces justificatives requises. Il s'agit d'une mission de grande envergure pour le LBR. A noter que le LBR distingue entre les différentes entités qui ont une obligation légale d'effectuer des contrôles sur leurs clients potentiels, par exemple les établissements de crédit ou les cabinets d'avocats, et des autres entités qui ont des obligations professionnelles et qui peuvent être amenées à effectuer des contrôles de *due diligence*. Une fois que la demande a été approuvée par le LBR, un accès est accordé à cette entité qui permet soit un accès partiel, soit un accès total aux informations contenues dans ledit registre. L'accès est soumis à une authentification informatique forte de type *Luxtrust* ou équivalent.

Un total de 776 accès au RBE a été accordé à des entités juridiques et professionnels du secteur financier. A noter qu'une entité juridique qui bénéficie d'un tel accès peut accorder des sous-accès à ses salariés et collaborateurs.

Par le biais des mesures mises en place, l'accès au RBE est dorénavant conforme au regard de la jurisprudence de la CJUE.

- ❖ M. Laurent Mosar (CSV) souhaite avoir davantage d'informations sur la conciliation du droit à la vie privée, droit fondamental qui a été renforcé par la jurisprudence de la CJUE, et l'accès aux données contenues dans le RBE. L'orateur renvoie également au droit à l'information des personnes inscrites dans le RBE de prendre connaissance des tiers qui ont effectué une consultation de leurs données à caractère personnel.

En outre, l'orateur renvoie au droit à la vie privée des Députés et se demande si une consultation sans limites de leurs données dans le RBE peut être effectuée par les personnes disposant d'un accès audit registre.

L'expert gouvernemental explique que le Ministère de la Justice a eu récemment une entrevue avec des responsables de la Commission nationale pour la protection des données, ce qui a permis de clarifier plusieurs points. Conformément aux dispositions applicables en matière de la protection des données, un responsable du traitement des données du RBE a été désigné. En l'espèce, il s'agit du LBR qui effectue ce rôle. Cependant, les professionnels du secteur financier qui formulent une demande d'accès au RBE, par l'intermédiaire du LBR, sont rappelés des dispositions légales applicables en matière de la protection des données et du fait qu'ils effectuent une telle consultation des données à caractère personnel inscrites dans ce registre sous leur propre responsabilité. Des consultations injustifiées aux données contenues dans le registre peuvent donner lieu à des sanctions.

Quant au droit à l'information des personnes inscrites au RBE, il y a lieu de signaler que la décision de justice de la CJUE n'a pas remis en cause le régime de droit commun y applicable.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) est d'avis que les Députés représentent, en quelque sorte, un cas de figure à part comme ils sont les élus de la nation. Il ne serait pas anormal que des journalistes souhaitent prendre connaissance des activités extra-parlementaires des mandataires publics et consulteraient le RBE dans le cadre de leur recherche journalistique. De même, une association active dans la lutte contre la corruption ou le blanchiment d'argent pourrait consulter ces données, au cas où un tel accès leur est conféré. A cela s'ajoute que les Députés sont déjà obligés, à travers les règles de déontologie applicables au Parlement, à publier annuellement leurs intérêts financiers, de sorte que leurs informations sont dans le domaine public.

- ❖ M. Gilles Roth (CSV) donne à considérer que le droit de la presse prévoit un certain nombre d'obligations incombant aux journalistes et éditeurs s'ils publient des informations et articles de presse.

Quant au droit à l'information, il y a lieu de signaler que les Députés peuvent aussi faire valoir ce droit et demander aux organismes étatiques quelles personnes ont effectué une recherche portant sur leurs noms dans les différents registres étatiques comme par exemple le plan cadastral.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) explique que le droit à l'information est issu du Règlement (UE) 2016/679 (ci-après « *RGPD* ») et a été mis en place au Luxembourg par la loi du 1^{er} août 2018 qui s'applique aux traitements de données à caractère personnel. Le champ d'application du RGPD s'applique à de nombreux domaines de la vie courante des citoyens, sauf pour les exceptions dûment visées par son champ d'application. L'accès au RBE est soumis aux dispositions du RGPD. Or, le Ministère de la Justice n'est pas compétent pour veiller à l'application conforme du RGPD pour les banques de données et registres relevant de la compétence d'autres ministères.

- ❖ M. Marc Goergen (Piraten) déplore le fait que le RBE n'est plus publiquement accessible depuis la survenance dudit arrêt de la CJUE qui a imposé des critères restrictifs en la matière. L'orateur indique qu'il n'est pas exclu que les Députés puissent introduire une telle demande d'accès aux informations contenues dans ledit registre, étant donné que les mandataires publics effectuent une mission de contrôle des actes politiques et administratifs du pouvoir exécutif.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) adopte une approche critique de cette idée et signale qu'il ne ressort aucunement dudit arrêt que les Députés fassent partie des personnes susceptibles d'avoir un intérêt légitime à consulter les informations contenues dans ledit registre. L'oratrice explique que l'arrêt en question a invalidé, d'une part, l'accès au registre sans distinction de qualité des utilisateurs. D'autre part, l'accès au registre des professionnels du secteur financier et professionnel qui ont une obligation légale en matière de lutte contre le blanchiment d'argent d'effectuer un certain nombre de contrôles de leurs clients dans ce registre, ainsi que l'accès des journalistes et associations qui œuvrent dans la lutte contre le blanchiment d'argent, ne sont pas remis en cause par cet arrêt. Au vu de ces critères imposés par la jurisprudence, il semble exclu que les Députés puissent avoir un tel accès.

M. Gilles Roth (CSV) donne à considérer que le contrôle parlementaire et la protection des sources des Députés ont été confirmés par le biais de la jurisprudence luxembourgeoise depuis l'affaire dite « *Gybérien* »⁵.

- ❖ M. Laurent Mosar (CSV) souhaite avoir davantage d'informations sur les recours introduits devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg par des bénéficiaires effectifs qui souhaitent qu'une limitation de l'accès aux données contenues dans le LBR soit mise en place au bénéfice des seules autorités nationales et professionnels visés expressément par la loi, sans que le grand public puisse cependant accéder à ces informations.

M. le Directeur du LBR explique que le LBR a été saisi de plusieurs centaines de demandes portant sur un tel accès limité. Il y a lieu de rappeler qu'une telle demande peut être introduite, conformément aux dispositions de l'article 15⁶ de la loi prémentionnée. L'approche du LBR a

⁵ Arrêt de la Chambre du conseil de la Cour d'appel du 28/05/2019, Numéro de la décision : 494/19

⁶ « **Art. 15.** (1) Une entité immatriculée ou un bénéficiaire effectif peuvent demander, au cas par cas et dans les circonstances exceptionnelles ci-après, sur la base d'une demande dûment motivée adressée au gestionnaire, de limiter l'accès aux informations visées à l'article 3 aux seules autorités nationales, aux établissements de crédit et aux établissements financiers ainsi qu'aux huissiers et aux notaires agissant en leur qualité d'officier public, lorsque cet accès exposerait le bénéficiaire effectif à un risque disproportionné, au risque de fraude, d'enlèvement, de chantage, d'extorsion, de harcèlement, de violence ou intimidation ou lorsque le bénéficiaire effectif est un mineur ou est autrement frappé d'incapacité.

été de retenir comme critère déterminant et permettant de bénéficier d'un tel accès restreint la minorité d'âge du bénéficiaire effectif. Plusieurs recours juridictionnels ont été introduits par la suite par des bénéficiaires effectifs qui se sont heurtés à un refus de la part du LBR. Le tribunal d'arrondissement de Luxembourg a, dans le cadre des recours formulés à l'encontre de la décision de refus du LBR, soulevé une question préjudicielle à la CJUE sur l'interprétation et la validité de la directive 2015/849. Cette question préjudicielle a débouché sur l'arrêt précité de la CJUE. De plus, il y a lieu de noter que la CJUE ne tranche pas le litige national. Il appartient au tribunal d'arrondissement de Luxembourg de résoudre l'affaire conformément à la décision de la CJUE. Ces jugements n'ont, jusqu'à présent, pas encore été prononcés dans des affaires pendantes.

*

3. Divers

Quatrième cycle d'évaluations mutuelles sur la conformité technique et l'efficacité des systèmes nationaux en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme

M. Laurent Mosar (CSV) renvoie à l'évaluation du GAFI du dispositif luxembourgeois, dont le contrôle sur place par des évaluateurs internationaux a récemment pris fin. Il souhaite prendre connaissance des résultats de cette évaluation.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) indique qu'il est à l'heure actuelle prématuré de dresser un bilan de cette évaluation portant sur le dispositif luxembourgeois en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Ainsi, les différents acteurs et organismes évalués peuvent soumettre au GAFI leurs prises de position. A noter qu'aucun rapport final n'a été adopté jusqu'à présent. Une fois que ce rapport sera adopté en séance plénière des Etats membres et rendu public, les résultats pourront être discutés en commission parlementaire.

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact

(2) Le gestionnaire limite provisoirement l'accès aux informations visées à l'article 3 aux seules autorités nationales dès la réception de la demande jusqu'à la notification de sa décision, et, en cas de refus de la demande, pour une durée supplémentaire de quinze jours. En cas de recours contre une décision de refus, la limitation d'accès aux informations est maintenue jusqu'à ce que la décision de refus ne soit plus susceptible de voie de recours.

(3) Une limitation d'accès aux informations ne peut être accordée que pour la durée des circonstances qui la justifient sans dépasser une période maximale de trois ans. Elle peut être renouvelée par décision du gestionnaire, sur base d'une demande de renouvellement motivée de l'entité immatriculée ou du bénéficiaire effectif, adressée au gestionnaire au plus tard un mois avant la date d'expiration de la limitation.

(4) Un avis renseignant la limitation d'accès aux informations et la date de décision afférente, est publié au Registre des bénéficiaires effectifs par son gestionnaire.

(5) Tout intéressé qui entend contester une décision du gestionnaire prise en vertu des paragraphes 2 ou 3, peut introduire un recours conformément aux dispositions de l'article 7, paragraphe 3, contre cette décision dans un délai de 15 jours à compter de la publication de l'avis mentionné au paragraphe 4. L'article 7, paragraphe 4 est applicable ».

