

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2009-2010

LB/pk

Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 04 août 2010

ORDRE DU JOUR :

1. 6017 Projet de loi portant
 1. approbation de la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne
 2. approbation du Protocole du 16 octobre 2001 à la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne
 3. modification de certaines dispositions du Code d'instruction criminelle et de la loi du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire en matière pénale
 - Rapporteur : Monsieur Gilles Roth
 - Approbation d'une série d'amendements

2. 6163 Projet de loi 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 des résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et des actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives à l'encontre de certains Etats, régimes politiques, personnes, entités et groupes, 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.
- Désignation d'un rapporteur
 - Présentation et examen du projet de loi

*

Présents: M. Xavier Bettel, M. Marc Angel en remplacement de M. Alex Bodry, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Lucien Lux en remplacement de Mme Lydie Err, M. Jacques-Yves Henckes, M. Paul-Henri Meyers, M. Gilles Roth, M. Jean-Louis Schiltz

M. François Biltgen, Ministre de la Justice

M. Jeannot Berg, Mme Katja Kremer, M. Luc Reding, du Ministère de la Justice

M. Robert Biever, Procureur d'Etat auprès du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg

M. Victor Rod, du Commissariat aux Assurances

M. Jean-François Hein, de la Commission de Surveillance du Secteur financier

M. Laurent Besch, de l'administration parlementaire

Excusés: M. Alex Bodry, Mme Lydie Err, M. Jean-Pierre Klein, Mme Lydie Polfer, M. Lucien Weiler

*

Présidence: Mme Christine Doerner, Président de la Commission

*

1. 6017 Projet de loi portant

- 1. approbation de la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne**
- 2. approbation du Protocole du 16 octobre 2001 à la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne**
- 3. modification de certaines dispositions du Code d'instruction criminelle et de la loi du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire en matière pénale**

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

- La transmission des objets ou documents communiqués ou saisis à l'Etat requérant sera subordonnée à l'accord préalable de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement du lieu où la saisie a été opérée.
- La personne visée auprès de laquelle la mesure a été ordonnée, la personne visée par l'enquête ainsi que tout ayant-droit ou tiers concerné et justifiant d'un intérêt légitime personnel aura la faculté de déposer un mémoire contenant des observations sur la régularité de la procédure auprès du greffe de la chambre du conseil compétente. Dans le cas de figure où la personne auprès de laquelle la mesure a été ordonnée est un établissement de crédit, seul celui-ci peut déposer un mémoire.
- La procédure relative à la requête en restitution est adaptée. La chambre du conseil pourra désormais demander à l'autorité compétente de l'Etat requérant des observations quant à l'état d'avancement de la procédure dans le cadre d'une requête en restitution pendante.
- Une disposition transitoire est à prévoir.

L'approbation d'une série d'amendements figure à l'ordre du jour de la réunion de la commission du jeudi 5 août 2010 à 10h30.

2. 6163 Projet de loi 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 des résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et des actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives à l'encontre de certains Etats, régimes politiques, personnes, entités et groupes, 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.

La commission unanime désigne MM. Gilles Roth et Jean-Louis Schiltz comme rapporteurs.

Présentation du projet de loi

Le projet de loi vise à remédier aux critiques formulées par le GAFI dans son rapport d'évaluation mutuelle du Luxembourg en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme du 19 février 2010 en vue de conformer le dispositif luxembourgeois aux normes du GAFI en le domaine.

Le projet de loi comprend de sorte trois parties distinctes, à savoir:

- la Partie I qui comprend les dispositions modificatives et abrogatoires de dispositions législatives applicables,
- la Partie II qui régit l'introduction, sous forme de dispositions légales autonomes, d'un régime spécifique de contrôles du transport physique de l'argent liquide entrant au, transitant par ou sortant du Luxembourg, et
- la Partie III qui régit l'introduction, sous forme de dispositions légales autonomes, d'un cadre légal pour la mise en œuvre des décisions du Conseil de Sécurité de l'Organisation

des Nations Unies, ainsi que des actes adoptés par le Conseil de l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives à l'encontre de certains Etats, régimes politiques, personnes, entités et groupes.

Examen du projet de loi – Partie III

Il s'agit de renforcer et de compléter la législation luxembourgeoise afin d'assurer plus efficacement le respect des interdictions et mesures restrictives que le Luxembourg doit mettre en œuvre en vertu de ses obligations internationales à l'égard de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et de l'Union européenne (UE).

La nécessité de procéder à la modification de la législation luxembourgeoise dans ce domaine résulte amplement des recommandations formulées dans le rapport d'évaluation mutuelle du GAFI (paragraphe 256 et suivants du REM relatifs à la SR III).

A l'heure actuelle, les mesures restrictives en vigueur au Luxembourg sont celles mises en œuvre par voie de règlements communautaires directement applicables en droit national.

Or, le rapport d'évaluation précité du GAFI met en exergue, de façon très claire, que cette situation ne répond pas entièrement aux exigences notamment de la résolution 1373(2001). En effet, pour y satisfaire, le Luxembourg devrait avoir une procédure permettant d'appliquer aussi des mesures restrictives à l'égard de ressortissants communautaires, ainsi qu'à l'égard de personnes que le Luxembourg qualifierait lui-même de terroristes et qui ne sont pas inscrites sur une liste au niveau européen. Il devrait donc, à l'instar d'autres pays européens, disposer d'une procédure nationale interne autonome pour appliquer des mesures restrictives. En outre, les différents règlements communautaires, bien qu'ils soient directement applicables en droit national, exigent toujours de la part des Etats de déterminer les sanctions qui doivent être imposées en cas de violation des règlements en question; et que ces sanctions doivent être efficaces, proportionnelles et dissuasives.

Or, comme les règlements communautaires en matière de mesures restrictives ne sont pas sanctionnés par la loi pénale luxembourgeoise, le GAFI a conclu à une absence de sanctions efficaces et dissuasives.

Les auteurs du projet de loi proposent de prévoir un cadre légal général permettant de mettre en œuvre au niveau national, dans un secteur déterminé, les interdictions et mesures restrictives décidées par l'ONU et l'UE.

Eu égard au champ d'application large et ayant le caractère d'une loi habilitante il sera de sorte permis de prendre, au cas par cas, de règlements grand-ducaux ayant un champ d'application très ciblé.

Ce cadre légal large, prise sur base d'une loi habilitante au sens de l'article 32, paragraphe (2) de la Constitution et des règlements grand-ducaux pris en son exécution, s'impose à raison de deux considérations:

1. La mise en œuvre des interdictions et mesures restrictives décidées par l'ONU et l'UE exige, au niveau national, une adoption très rapide des dispositions nécessaires, incompatible avec les exigences institutionnelles de la procédure législative.
2. La diversité et le caractère très détaillé des interdictions et mesures restrictives adoptées et de leur mise en œuvre au niveau national empêchent qu'elles

puissent être prises par des lois au sens formel du terme alors qu'elles dépassent de loin le caractère général suivant lequel les lois sont en principe à rédiger.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} détermine l'objet du projet de loi sous examen, à savoir le cadre légal de la mise en œuvre au niveau national des interdictions et mesures restrictives décidées au sein de l'ONU et de l'UE qui s'imposent au Luxembourg au titre de ses obligations internationales à l'égard de ces deux organisations.

Article 2

Cet article constitue la base légale sur laquelle le pouvoir exécutif peut prendre les règlements grand-ducaux nécessaires à la mise en œuvre des interdictions et mesures restrictives onusiennes et européennes.

Il s'agit en effet essentiellement de pouvoir répondre à l'exigence des résolutions du Conseil de Sécurité de l'ONU qu'en matière d'interdictions et de mesures restrictives, et en particulier en matière de gel de fonds et de ressources économiques, *toute action de mise en œuvre se fasse « sans délai »*.

Article 3

Cet article règle la désignation des autorités nationales compétentes pour surveiller et contrôler la mise en œuvre des mesures adoptées.

Article 4

Il est prévu d'instaurer au niveau national un mécanisme de la «*liste terroriste*» qui est autonome tout en étant complémentaire par rapport aux systèmes onusien et européen.

Article 5

L'inscription sur la liste des personnes doit être revue périodiquement par les autorités nationales compétentes.

Un comité de suivi, à prévoir par voie de règlement grand-ducal, peut être institué pour assurer le suivi de la mise en œuvre des interdictions et des mesures restrictives.

Article 6

L'article 6 règle le régime de la publication des différentes mesures.

Les résolutions onusiennes sont publiées en annexe du règlement grand-ducal qui vise à les mettre en œuvre. En effet, l'ONU ne dispose pas d'un système de publication de ses normes.

En ce qui concerne les textes européens, un système de publication par référence au Journal officiel de l'Union européenne est prévu.

Article 7

Toute décision d'inscription sur la liste peut faire l'objet d'un recours judiciaire à double degré devant les juridictions administratives.

Article 8

Les obligations découlant des règlements grand-ducaux pris font partie des obligations professionnelles des personnes morales et physiques concernées.

Il incombe ainsi aux autorités de surveillance prudentielle compétentes de surveiller le respect et la mise en œuvre effective des interdictions et restrictions adoptées.

Article 9

La mise en œuvre des interdictions et des mesures restrictives par les personnes physiques et morales, pour autant qu'elle est conforme aux dispositions communautaires directement applicables ou au cadre légal national, n'engendre aucune responsabilité dans leur chef.

Article 10

Cet article vise à protéger les différents intervenants en cette matière en ce sens que la divulgation de bonne foi et l'échange des informations nécessaires ne sauraient engendrer une responsabilité quelconque dans leur chef, nonobstant toutes dispositions qui les obligeraient, théoriquement, à ne pas le faire.

Article 11

Cet article a trait aux sanctions pénales auxquelles s'exposent les personnes physiques et morales qui ne respectent pas les obligations imposées par le présent projet de loi et les règlements pris en son exécution. Il ne faut pas oublier que le GAFI, autant que l'ONU et l'UE, exigent que les interdictions et mesures restrictives soient pourvues de sanctions efficaces, proportionnelles et dissuasives.

Explications complémentaires

Selon le GAFI, le Luxembourg est tenu de mettre en œuvre tant les décisions prises au niveau de l'ONU que celles décidées au niveau communautaire.

L'Union européenne ne dispose pas d'un cadre juridique lui permettant de reprendre fidèlement la liste des personnes physiques et morales telle que visée par une résolution adoptée par l'ONU pour qu'elle soit obligatoire pour les Etats membres.

Il appartient dès lors aux Etats membres individuellement de s'assurer que ladite liste dispose de l'assise contraignante nécessaire dans le droit national respectif.

Il est de sorte proposé que le Luxembourg définit un cadre juridique approprié par le biais d'une loi habilitante au sens de l'article 32, paragraphe (2) de la Constitution. Il sera ainsi permis au Gouvernement de mettre en œuvre les résolutions de l'ONU par un règlement grand-ducal pris en exécution de la loi habilitante.

L'annexe I jointe à la suite du commentaire des articles est donnée à titre indicatif. Il s'agit d'un projet de règlement grand-ducal visant le gel des avoirs financiers de groupes terroristes.

Le texte de loi tel que proposé, inspiré de la loi belge du 11 mai 1995 relative à la mise en œuvre des décisions du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies, est de nature à adresser les critiques formulées par le GAFI dans son rapport d'évaluation mutuelle au niveau de la recommandation spéciale SR.III intitulé «*Gel et confiscation des fonds des terroristes*».

La commission est d'avis que le texte de loi proposé soulève une série d'interrogations, dont le respect de certains principes généraux de droit et le respect de certaines libertés constitutionnelles.

La continuation de l'examen du projet de loi figure à l'ordre du jour de la réunion du lundi 9 août 2010 de 09h00 à 12h00.

Le Secrétaire,
Laurent Besch

Le Président,
Christine Doerner