

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

---

LB/pk

### Commission juridique

#### Procès-verbal de la réunion du 08 septembre 2010

##### ORDRE DU JOUR :

- 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:
    - le Code pénal,
    - le Code d'instruction criminelle,
    - la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire,
    - la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme,
    - la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie,
    - 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,
    - la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne,
    - la loi du 20 juin 2001 sur l'extradition,
    - la loi du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne,
    - la loi du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale,
    - la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier,
    - la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier,
    - la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances,
    - la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat,
    - la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat,
    - la loi modifiée du 10 juin 1999 relative à l'organisation de la profession d'expert-comptable,
    - la loi du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit
    - la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives

- 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,
- 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,
- la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'administration de l'enregistrement et des domaines.

- Rapporteurs: MM. Jean-Louis Schiltz et Gilles Roth

- Continuation de l'examen des parties II et III

\*

Présents: M. Xavier Bettel, M. Alex Bodry, Mme Christine Doerner, M. Marc Angel en remplacement de Mme Lydie Err, M. Jacques-Yves Henckes, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Marcel Oberweis en remplacement de M. Jean-Louis Schiltz

M. François Biltgen, Ministre de la Justice

M. Luc Reding, du Ministère de la Justice

M. Jean-Luc Kamphaus, du Ministère des Finances

M. Michel Leesch, du Ministère des Affaires étrangères

M. Laurent Besch, de l'administration parlementaire

Excusés: M. Félix Braz, Mme Lydie Err, M. Jean-Louis Schiltz, M. Lucien Weiler

\*

Présidence: Mme Christine Doerner, Président de la Commission

\*

### 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:**
  - **le Code pénal,**
  - **le Code d'instruction criminelle,**
  - **la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire,**
  - **la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme,**
  - **la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances**

- médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie,
- 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,
  - la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne,
  - la loi du 20 juin 2001 sur l'extradition,
  - la loi du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne,
  - la loi du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale,
  - la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier,
  - la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier,
  - la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances,
  - la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat,
  - la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat,
  - la loi modifiée du 10 juin 1999 relative à l'organisation de la profession d'expert-comptable,
  - la loi du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit
  - la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives
  - 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,
  - 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,
  - la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'administration de l'enregistrement et des domaines.

- Rapporteurs: MM. Jean-Louis Schiltz et Gilles Roth

- Continuation de l'examen des parties II et III

## **Examen de la partie II (article 24)**

Le représentant du Ministère des Finances explique que la partie II, en ce qu'elle propose d'introduire une loi autonome intitulé «*Loi portant organisation des contrôles du transport physique de l'argent liquide entrant au, transitant par ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg*», vise à répondre aux exigences détaillées dans la recommandation spéciale IX. Le cadre législatif proposé entend satisfaire aux critiques telles qu'énoncées aux paragraphes 428 et suivants du rapport d'évaluation mutuelle du Groupe d'Action Financière (GAFI).

Il échet de noter que la Belgique, la France et la République fédérale d'Allemagne ont chacun introduit une législation spécifique afférente.

Il est proposé de renforcer le pouvoir de contrôle de l'Administration des douanes et accises en matière de déclaration obligatoire des instruments négociables, des espèces et des métaux et pierres précieuses (désigné par le terme «*argent liquide*»). Le champ d'action actuel

est étendu, ainsi que des pouvoirs bien définis en matière de rétention et de blocage des fonds non déclarés sont reconnus à l'administration précitée.

M. le Rapporteur précise que le seuil rendant obligatoire une telle déclaration est fixé à un montant égal ou supérieur à dix mille euros. Les auteurs du projet de loi ont repris le montant tel qu'établi à l'article 3 du règlement (CE) n° 1889/2005 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté.

Il convient de préciser que le GAFI préconise le seuil de quinze mille euros. Or, en vue de disposer d'un texte de loi cohérent tenant compte tant des obligations de droit communautaire que des recommandations préconisées par le GAFI, il est proposé de maintenir le seul seuil fixé à un montant égal ou supérieur à dix mille euros.

[à préciser dans le commentaire des articles du rapport de la commission]

Les biens tombant sous la définition d'«*argent liquide*» sont énumérés aux points a) à c) de l'article 2 de la loi proposée. Ainsi, les diamants comme les chèques bancaires tombent sous la définition d'argent liquide.

Les infractions à la loi proposée sont constatées et recherchées par les agents de l'Administration des douanes et des accises qui ont la qualité d'officier de police judiciaire.

Le modèle de la déclaration légale obligatoire ainsi que les modalités de communication seront déterminées par voie de règlement grand-ducal.

Les informations obtenues et recueillies par les agents habilités de l'Administration des douanes et des accises dans le cadre de cette législation particulière sont, en cas de soupçon de blanchiment d'argent, continuées à la cellule de renseignement financier. Cela vaut tant pour le cas de figure où la déclaration légale obligatoire a été faite que pour l'hypothèse où aucune déclaration n'a été faite.

M. le Ministre de la Justice précise qu'un groupe de travail interministériel a été institué afin d'accompagner la mise en place concrète de la législation proposée. Une campagne d'information afférente est prévue.

La commission propose de préciser et d'énumérer, au début de phrase de l'article 9, les infractions visées par un renvoi à l'article concerné.

Les points suivants restent à vérifier:

- l'interaction de la sanction administrative (article 9 proposé) avec le régime des sanctions découlant de la loi générale sur les douanes et accises;
- le régime juridique de la confiscation en tant que peine accessoire;
- le paiement de l'amende administrative par voie de compensation sur la somme confisquée.

## **Continuation de l'examen de la partie III (article 25)**

A titre de rappel, la partie III, en ce qu'elle propose de prévoir une «*loi 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*», vise à renforcer et à 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).

Il est proposé de prévoir un cadre légal général visant à assurer une mise en œuvre complète de toutes les interdictions et mesures restrictives adoptées par l'ONU et l'UE.

La législation proposée a le caractère d'une loi habilitante autorisant la mise en œuvre, au niveau national, au cas par cas, par voie de règlement grand-ducal, des interdictions et mesures restrictives décidées par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et l'Union européenne.

M. le Ministre de la Justice propose, vu les nombreuses interrogations soulevées au cours de la réunion du 4 août 2010, de donner la parole au représentant du Ministère des Affaires étrangères.

Le représentant du Ministère des Affaires étrangères explique que le projet de loi autonome permet de transposer en droit national, dans un délai raisonnable, (i) les interdictions et mesures restrictives adoptées sous forme de résolutions par le Conseil de Sécurité de l'ONU sur base de la Charte de l'ONU et (ii) les interdictions et mesures restrictives adoptées sous forme de décisions par le Conseil des Ministres de l'UE et qui n'ont pas un effet direct au niveau des Etats membres.

Ces mesures peuvent prendre la forme notamment d'un gel de fonds et de ressources économiques ou d'une mesure d'embargo.

Eu égard à la diversité et au caractère très détaillés des décisions précitées, leur transposition par voie de règlement grand-ducal afférente, telle que proposée par les auteurs du projet de loi, constitue une bonne solution.

L'orateur précise que l'article 41 du Chapitre VII «*Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la Paix et d'acte d'agression*» de la Charte de l'ONU constitue la base juridique d'une décision du Conseil de sécurité de l'ONU et est libellé comme suit:

### **«Article 41**

*Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques.»*

Il est admis de manière unanime que lesdites résolutions sont contraignantes pour les Etats membres de l'ONU.

La commission insiste à ce que le texte de loi proposé soit conforme à l'article 32, paragraphe (2) de la Constitution et confère une base juridique habilitante claire et précise pour la prise de règlements grand-ducaux transposant une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU ou une décision du Conseil des Ministres de l'UE. En effet, en vertu de l'article 95 de la Constitution, il appartient au pouvoir judiciaire d'examiner une mesure réglementaire quant à sa conformité à la loi. La conformité d'une disposition législative à la Constitution est susceptible d'un contrôle par la Cour Constitutionnelle.

En ce qui concerne le respect des droits de la défense, le représentant du Ministère des Affaires étrangères explique que la Cour de Justice de l'UE qualifie la décision du Conseil des Ministres de l'UE de mesure préventive. Il ne s'agit donc partant pas d'une mesure pénale. La personne visée (physique ou morale) est tout de même informée de la mesure décidée à son encontre et a le droit d'être entendu et la décision visée peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif.

Il est encore renvoyé à l'article 5 du projet de loi proposé.

\*

La continuation de l'examen de la partie I figure à l'ordre du jour de la réunion du 22 septembre 2010 à 09h00.

Le Secrétaire,  
Laurent Besch

Le Président,  
Christine Doerner