

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

TB/CC/pk

Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 22 septembre 2010

ORDRE DU JOUR :

1. 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 de la partie I

2. 6060 Projet de loi relative à la reconnaissance de jugements en matière pénale ayant prononcé des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans un autre État membre de l'Union Européenne

- Rapporteur: M. Gilles Roth

- Continuation de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : M. Félix Braz, M. Lucien Lux en remplacement de M. Alex Bodry, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot en remplacement de Mme Lydie Err, M. Jacques-Yves Henckes, M. Jean-Pierre Klein, M. Lucien Thiel en remplacement de M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Jean-Louis Schiltz

M. François Biltgen, Ministre de la Justice

M. Jeannot Berg, Mme Claude Konsbruck, Mme Katja Kremer, du Ministère de la Justice

M. Jean-Luc Kamphaus, du Ministère des Finances

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

Mme Michèle Osweiler, du Commissariat aux Assurances

M. Robert Biever, Procureur général d'Etat

Mme Tania Braas, Mme Carole Closener, de l'administration parlementaire

Excusés : M. Xavier Bettel, M. Alex Bodry, Mme Lydie Err, M. Paul-Henri Meyers, M. Lucien Weiler

*

Présidence : Mme Christine Doerner, Président de la Commission

*

1. **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.

Sur base de l'avis du Conseil d'Etat, émis le 21 septembre 2010, et eu égard au caractère urgent du projet de loi, les membres de la Commission conviennent de consacrer quatre réunions supplémentaires à son examen :

- le jeudi 23 septembre 2010 à 14h15;

- le vendredi 24 septembre 2010 à 14h15;
- le lundi 27 septembre 2010 à 9h et
- le mercredi 29 septembre 2010 à 9h.

Le Rapporteur du projet de loi, M. Jean-Louis Schiltz, présente les grandes lignes de l'avis du Conseil d'Etat.

Partie I : Dispositions modificatives

Titre I – Modifications du Code pénal

Article 1^{er}

Point 1)

Pour tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat et des conventions internationales visées par le GAFI, M. le Rapporteur propose de supprimer les termes «*ou à un tiers de mauvaise foi*» sous 2) et 4) du point 1) et d'ajouter à la fin de l'article les termes suivants «*Les dispositions du présent article ne portent pas atteinte aux droits des tiers de bonne foi*».

Or il semble que la mise en œuvre des conventions ne soit pas conforme à la méthodologie du GAFI.

C'est la raison pour laquelle M. le Ministre de la Justice propose de supprimer les termes de «*tiers de mauvaise foi*» et de reformuler l'article de manière à ce que les droits de la défense et les exigences du GAFI soient respectés.

Cette formulation pourrait avoir la teneur suivante : «*Les biens visés par l'article 32-1, point 1) sous 2) et 4) peuvent également être confisqués s'ils appartiennent à un tiers dont la mauvaise foi est prouvée par la partie poursuivante, le tiers concerné ayant été en tout état de cause appelé à l'audience.*»

Une proposition de formulation sera présentée aux membres de la Commission lors d'une prochaine réunion.

Point 2)

Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat demande de s'en tenir au domaine et aux termes précis des articles 1^{er} et 2 de la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques.

Afin de se conformer aux exigences du Conseil d'Etat, les auteurs du projet de loi soumettront aux membres de la Commission une proposition de formulation.

Points 3), 4) et 5)

Sans observation.

Point 6)

L'article 135-5 renvoie aux infractions prévues - entre autres - à l'article 135-10, alors que cet article ne prévoit pas d'infractions. Par conséquent, la référence faite par l'article 135-5 à l'article 135-10 sera réajustée ou alors l'article 135-10 sera reformulé.

Le Conseil d'Etat marque ses réserves par rapport à la formulation du deuxième alinéa et propose, à titre principal, sa suppression.

Les représentants du Ministère de la Justice rappellent que le terme «*fonds*», tel que défini par la Convention pour la répression du financement du terrorisme, ne figure pas dans la loi de 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, mais dans le commentaire des articles, ce qui n'a pas été reconnu par le GAFI. Afin de répondre aux exigences du GAFI, il a été décidé d'intégrer le terme dans la loi.

Le Conseil d'Etat note par ailleurs dans son avis que si le maintien du deuxième alinéa devait s'imposer, il y aurait lieu d'abandonner la formule «*notamment*» en début de texte et de s'en tenir au libellé précis de l'article 1^{er} de la Convention. Partant, les auteurs proposent de revoir le libellé de cet alinéa.

Points 7 à 9

Sans observation.

Point 10

La Commission propose de reformuler le paragraphe (4) comme suit :

«(4) Si l'infraction prévue au paragraphe (1) a entraîné la mort d'une personne, le coupable sera puni la peine prononcée sera celle de la réclusion à vie».

Points 11 à 20

Sans observation.

Point 21

M. le rapporteur note qu'il convient de supprimer la référence à l'article 135-10.

Titre II – Modifications du Code d'instruction criminelle

Article 2

Point 1

Sans observation.

Point 2

Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat insiste à ce que cette disposition soit reformulée, à moins pour les auteurs de fournir une explication satisfaisante quant à la nécessité du maintien de l'obligation des poursuites au regard des dispositions de droit international.

Les auteurs du projet de loi soumettront aux membres de la Commission une proposition de formulation conforme à la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques.

Point 3

Le point 3 vise à étendre la procédure dite de «*mini-instruction*» aux infractions de blanchiment et de terrorisme, exclues jusqu'à l'heure actuelle de l'article 24-1 du Code d'instruction criminelle.

Le Conseil d'Etat n'a pas émis d'opposition formelle à l'égard de cette extension, mais rappelle toutefois que la procédure de la mini-instruction a été mise en place pour la poursuite d'infractions qui encombrant les cabinets d'instruction et qui ne sont pour la plupart ni d'une particulière envergure ni d'une grande complexité et ne se caractérisent en principe pas par un côté sensible.

M. le Rapporteur émet des réserves à l'égard de cette extension. Il dit précise qu'il importe de veiller à ce que la mini-instruction ne devienne pas le principe. Il est d'avis qu'il ne ressort pas clairement du texte que l'objet de la mini-instruction consiste à obtenir une mesure précise et craint que ce texte donne la possibilité au procureur général d'Etat d'aller beaucoup plus loin et demande par conséquent, la mise en place de garde-fous.

M. le procureur général d'Etat explique que la mini-instruction a été introduite en 2006 au Luxembourg et qu'elle existe également en Belgique et en France. Il précise qu'elle est utilisée environ 80 fois par an et que jusqu'à présent il n'y a jamais eu de problèmes concernant le recours à cette procédure. Il souligne en outre, que d'une part, la personne concernée par la perquisition ne perd pas ses droits et dispose des mêmes voies de recours que celle à l'encontre de laquelle est ouverte une instruction et que d'autre part, le recours à cette procédure ne constitue nullement un automatisme, étant donné que le juge d'instruction peut toujours retenir le dossier et si en fonction du résultat de la perquisition il trouve que l'affaire est complexe, alors il pourra garder le dossier.

Il relève par ailleurs que l'exclusion en 2006 des affaires complexes de la mini-instruction s'expliquait par le fait que le blanchiment visait uniquement l'organisation criminelle, la corruption, le proxénétisme, le trafic d'armes et le trafic de stupéfiants. Aujourd'hui, le blanchiment ne vise plus seulement les affaires complexes, mais toutes les infractions. On se trouve donc en présence d'un changement fondamental. Il souligne que l'ouverture d'une instruction pour pouvoir procéder de facto à une seule perquisition nécessite un délai moyen de 6 mois alors que dans le cadre d'une mini-procédure le délai est de 14 jours.

A ses yeux, les garde-fous existent d'ores et déjà, étant donné que le juge d'instruction peut toujours dire que l'affaire est complexe et que le Parquet ne se présente pas à une audience avec une affaire complexe ayant seulement fait l'objet d'une enquête préliminaire.

La sensibilité politique ADR propose d'adopter le texte dans la version proposée, avec l'obligation toutefois pour le Gouvernement de faire un rapport dans un an. La Chambre des Députés pourrait adopter une motion dans ce sens.

Le Ministre de la Justice propose d'étendre à ce stade la mini-instruction pour que le Luxembourg soit le plus possible conforme aux recommandations du GAFI et de revoir dans quelques mois les droits de la défense en général avec à l'appui un mémoire du Gouvernement.

La Commission propose de revoir ce point dans une prochaine réunion.

Titre III – Modifications de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

Article 3

L'article 3 précise l'organisation et les missions de la cellule de renseignement financier du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg dans l'objectif de répondre aux recommandations formulées par le GAFI.

Le Conseil d'Etat propose aux auteurs du projet de loi de faire du dernier alinéa de l'article 13 actuel un article séparé numéroté 13bis et de reformuler le deuxième alinéa de la manière suivante :

« Il est institué une cellule de renseignement financier composée de substituts du Procureur d'Etat spécialisés en matière économique et financière, d'économistes et d'analystes financiers.

La cellule de renseignement financier est placée sous la direction d'un procureur d'Etat adjoint, délégué à cet effet par le Procureur d'Etat.

La cellule de renseignement financier a une compétence exclusive ...(suite inchangée) ».

M. le Rapporteur propose à la Commission de suivre la proposition du Conseil d'Etat.

Points 5 et 6

Dans le souci d'une clarification des missions de la cellule de renseignement financier, du respect de la légalité et du rôle du Parquet, le Conseil d'Etat insiste sur la suppression des points 5) et 6).

M. le Rapporteur est d'avis qu'il faudrait reformuler les points 5) et 6).

M. le procureur général d'Etat se déclare d'accord de revoir le libellé de ces deux points à condition toutefois que le nouveau texte reprenne plus ou moins le texte actuel des points 5) et 6).

A la question de savoir si la personne ayant fait une déclaration d'opération suspecte (DOS) obtient un retour d'information de la cellule de renseignement financier (CFR), M. le Ministre de la Justice répond que le retour d'information est prévu par le point 3) de l'article 3.

Titre IV – Modifications de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme

Article 4

Point 1

M. le Rapporteur demande une clarification sur ce point.

Le représentant de la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF) explique que cette disposition vise les prestataires de services.

Point 2

M. le Rapporteur attire l'attention des membres de la Commission sur le fait que le Conseil d'Etat relève que le responsable d'un parti politique n'est pas titulaire d'une « fonction publique importante ».

M. le Ministre de la Justice répond que le texte est conforme aux recommandations du GAFI.

M. le procureur général d'Etat fait valoir que l'application pratique de cette disposition est quasiment impossible.

M. le Rapporteur propose aux membres de la Commission de maintenir le texte.

Point 3 (6 ter)

M. le Rapporteur demande aux auteurs du projet de loi de relire les paragraphes 1005, 1015 et 1067 du Rapport d'évaluation mutuelle (REM) et de revoir le point 3 (6ter).

Points 4 et 5

Le Conseil d'Etat propose au point 4) de supprimer les termes « le cas échéant » et, au point 5), d'écrire : « sans y établir de succursale ».

M. le Rapporteur propose de reprendre les propositions du Conseil d'Etat.

Point 7

Le Conseil d'Etat propose de supprimer des formules vagues, sources d'insécurité juridique. Ainsi, il propose d'omettre les termes « le cas échéant » et « plus particulièrement ».

M. le Rapporteur propose de reprendre les propositions du Conseil d'Etat et de supprimer ces termes.

Concernant la suppression des termes « *plus particulièrement* », le représentant du Ministère des Finances explique que ces termes sont repris de la méthodologie du GAFI et qu'ils consistent à faire une nuance entre les pays respectant les mesures de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et ceux qui se trouvent sur une liste noire voire grise. Cette nuance tomberait par la suppression de ces termes.

Suite à cette explication, M. le Rapporteur propose de conserver les termes de «*plus particulièrement*».

Point 7 alinéa 4

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la portée pratique des obligations des professionnels par rapport à leurs filiales à l'étranger qui ne relèvent ni de la compétence personnelle ni de la compétence territoriale de l'Etat où est établie la société-mère.

Le représentant du Ministère des Finances explique que cette disposition répond aux critiques formulées par le GAFI. Il précise encore que le Luxembourg part du principe que la loi luxembourgeoise est la plus sévère. En revanche le GAFI part de l'hypothèse dans laquelle une succursale s'établit dans un pays où la législation est encore plus sévère auquel cas il faut appliquer la loi la plus sévère.

M. le Rapporteur pose la question de savoir ce qui se passe en présence d'un *trust*.

M. le Ministre de la Justice propose de vérifier ce cas de figure.

Point 8

Le Conseil d'Etat souligne que le remplacement des mots « mesures adéquates et adaptées au risque » par ceux de « mesures raisonnables » ne change rien au caractère imprécis des obligations imposées aux professionnels.

Le représentant du Ministère des Finances approuve la remarque du Conseil d'Etat. Il souligne cependant que ce remplacement répond aux exigences du GAFI.

M. le Rapporteur propose aux membres de la Commission de maintenir le texte dans sa version actuelle.

Point 9

Le Conseil d'Etat propose de supprimer les termes «*appropriés tels que notamment*».

M. le Rapporteur propose d'arrêter la première phrase après les termes «*leurs activités*».

Le représentant du Ministère des Finances réplique que c'est le critère du risque qui est en cause et qu'il existe des produits comportant un risque plus élevé que d'autres.

Le représentant de la CSSF explique que cette disposition est déjà prévue par la directive qui prévoit que les banques doivent adopter une «*risk based approach*». Le projet de loi apporte seulement des précisions supplémentaires quant aux risques. M. le Ministre de la Justice demande si les détails sont prévus par la directive ou demandés par le GAFI.

M. le Rapporteur propose de reporter cette question à la réunion suivante.

2. 6060 Projet de loi relative à la reconnaissance de jugements en matière pénale ayant prononcé des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans un autre État membre de l'Union Européenne

Ce point est reporté à une réunion ultérieure.

Les Secrétaires
Carole Closener
Tania Braas

Le Président,
Christine Doerner