

N° 5811⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

portant transposition de la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme,

portant transposition de la directive 2006/70/CE de la Commission du 1er août 2006 portant mesures de mise en oeuvre de la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil pour ce qui concerne la définition des „personnes politiquement exposées“ et les conditions techniques de l'application d'obligations simplifiées de vigilance à l'égard de la clientèle ainsi que de l'exemption au motif d'une activité financière exercée à titre occasionnel ou à une échelle très limitée et modifiant:

1. la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme;
2. la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire;
3. la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier;
4. la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances;
5. la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat;
6. la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat;
7. la loi modifiée du 28 juin 1984 portant organisation de la profession de réviseurs d'entreprises;
8. la loi du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL

(11.4.2008)

Par lettre en date du 19 novembre 2007, réf.: dir.2005/60/CE, le ministre de la Justice a saisi pour avis notre chambre du projet de loi portant transposition de la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, de la directive 2006/70/CE de la Commission du 1er août 2006 portant des mesures de mise en oeuvre de la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil pour ce qui concerne la définition des „personnes politiquement exposées“ et les conditions techniques de l'application d'obligations simplifiées de vigilance à l'égard de la clientèle ainsi que de l'exemption au motif d'une activité financière exercée à titre occasionnel ou à une échelle très limitée.

*

1. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet a pour objet la lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent.

Il porte transposition de deux directives européennes:

- la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme,
- la directive 2006/70/CE de la Commission du 1er août 2006 portant mesures de mise en oeuvre de la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil pour ce qui concerne la définition des „personnes politiquement exposées“ et les conditions techniques de l'application d'obligations simplifiées de vigilance à l'égard de la clientèle ainsi que de l'exemption au motif d'une activité financière exercée à titre occasionnel ou à une échelle très limitée.

Tandis que le projet de loi No 5756 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme est de nature essentiellement pénale et a pour objet de mettre le dispositif luxembourgeois en conformité avec les exigences internationales en ce qui concerne la définition du blanchiment, le présent projet de loi porte sur les obligations et comportements à respecter par les professionnels afin de leur éviter d'être abusés par des criminels blanchisseurs ou terroristes.

Les deux directives à transposer se substituent à la directive modifiée du 91/308/CEE du 10 juin 1991, qui est à la base de notre loi actuelle du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Elles tiennent compte des changements intervenus sur le plan international. Le „Groupe d'action financière“, organisme intergouvernemental mondialement reconnu comme établissant les normes en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, a en effet modifié en 2003 ses recommandations.

Le projet de loi propose ainsi d'amender la loi de 2004 en reprenant de près le libellé des deux directives qu'il transpose.

Les éléments essentiels de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme sont les suivants:

- la loi de 2004 émet un certain nombre d'obligations professionnelles à charge des professionnels dans le but de lutter de manière efficace contre le blanchiment et le financement du terrorisme;
- les professionnels déterminés par la loi de 2004, sont notamment les établissements de crédit, les fonds de pension, les courtiers d'assurances, agréés ou autorisés à exercer leurs activités au Luxembourg, les réviseurs d'entreprises, les experts-comptables, les agents immobiliers, les notaires, les avocats lorsqu'ils interviennent dans une transaction financière ou immobilière, les personnes exerçant des activités de conseil fiscal ou économique, les casinos et établissements de jeux de hasard, les marchands de biens de grande valeur, lorsque le paiement s'effectue en espèces pour une somme égale ou supérieure à 15.000 euros;
- la loi de 2004 détermine les obligations professionnelles suivantes:
 - a) obligation de connaître le client, d'exiger son identification, notamment pour les transactions dépassant les 15.000 euros ou même en dessous de ce seuil lorsqu'il y a un soupçon de blanchiment ou de financement du terrorisme,
 - b) obligation de disposer d'une organisation interne adéquate, c.-à-d. obligation d'instaurer des procédures adéquates de contrôle interne et de prendre les mesures appropriées pour former les employés en la matière,
 - c) obligation de coopérer avec les autorités, c.-à-d. d'informer de leur propre initiative le procureur d'Etat de tout fait qui pourrait indiquer un blanchiment ou un financement du terrorisme et de répondre à toute demande d'information du procureur d'Etat.

1.1. Extension du champ d'application des personnes visées par les obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme

Le projet de loi modifie la loi de 2004 en étendant le champ d'application:

- aux prestataires de services aux sociétés et fiducies,
- et
- aux marchands traitant en espèces pour un montant supérieur ou égal à 15.000.- euros.

Le projet de loi précise qu'il faut entendre par „prestataire de services aux sociétés et fiducies“, toute personne physique ou morale qui fournit, à titre professionnel, l'un des services suivants à des tiers:

- a) constituer des sociétés ou d'autres personnes morales;
- b) occuper la fonction de dirigeant ou de secrétaire d'une société, d'associé d'une société en commandite ou une fonction similaire à l'égard d'autres personnes morales, ou faire en sorte qu'une autre personne occupe une telle fonction;
- c) fournir un siège statutaire, une adresse commerciale, administrative ou postale et tout autre service lié à une société, à une société en commandite, à toute autre personne morale ou à toute autre construction juridique similaire;
- d) occuper la fonction de fiduciaire dans une fiducie explicite ou une construction juridique similaire, ou faire en sorte qu'une autre personne occupe une telle fonction;
- e) faire office d'actionnaire pour le compte d'une autre personne autre qu'une société cotée sur un marché réglementé qui est soumise à des obligations de publicité conformes à la législation communautaire ou à des normes internationales équivalentes, ou faire en sorte qu'une autre personne occupe une telle fonction.

Le projet de loi introduit une approche générale basée sur les risques, approche demandant aux professionnels de concentrer leurs efforts surtout sur des clients, activités et produits présentant un risque en matière de blanchiment ou de financement du terrorisme.

1.2. L'obligation de vigilance à l'égard du client

„L'obligation de connaître“ le client est ainsi remplacée par „l'obligation de vigilance à l'égard du client“. Si globalement les obligations des professionnels restent les mêmes, elles sont exprimées avec plus de clarté et de précision dans le projet de loi.

Ainsi le projet de loi précise-t-il clairement les cas de figures qui doivent déclencher les mesures de vigilance, dont notamment la vérification de l'identité des clients.

Ce sera le cas lorsque:

- a) les professionnels nouent une relation d'affaires;
- b) les professionnels concluent, à titre occasionnel, une transaction d'un montant de 15.000 euros au moins, que la transaction soit effectuée en une seule ou plusieurs opérations entre lesquelles un lien semble exister;
- c) lorsqu'il y a suspicion de blanchiment ou de financement du terrorisme, indépendamment de tous seuils, exemptions ou dérogations applicables;
- d) lorsqu'il existe des doutes concernant la véracité ou la pertinence des données précédemment obtenues aux fins de l'identification d'un client.

Les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle comprendront:

- a) l'identification du client et la vérification de son identité, sur la base de documents, de données ou d'informations de source fiable et indépendante;
- b) le cas échéant, l'identification du bénéficiaire effectif et la prise de mesures adéquates et adaptées au risque pour vérifier son identité, de telle manière que le professionnel ait l'assurance de connaître ledit bénéficiaire effectif, ainsi que, pour les personnes morales, les fiducies et les constructions juridiques similaires, la prise de mesures adéquates et adaptées au risque pour comprendre la structure de propriété et de contrôle du client;
- c) l'obtention d'informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires;
- d) l'exercice d'une vigilance constante de la relation d'affaires, notamment en examinant les transactions conclues pendant toute la durée de cette relation d'affaires et, si nécessaire, sur l'origine des fonds, de manière à vérifier que ces transactions sont cohérentes par rapport à la connaissance qu'a le professionnel de son client, de ses activités commerciales et de son profil de risque, et en tenant à jour les documents, données ou informations détenus.

Le projet de loi prévoit en outre un certain nombre de cas de figures où l'obligation de vigilance est atténuée. Ce sera notamment le cas lorsque le client est un établissement de crédit ou un établissement financier soumis lui-même à la loi de 2004.

Le projet de loi prévoit aussi que dans certains cas l'obligation de vigilance est renforcée. Ce sera par exemple le cas:

- lorsque le client n'est pas physiquement présent aux fins de l'identification,
- en ce qui concerne les établissements de crédit, en cas de relation transfrontalière de correspondant bancaire avec des établissements correspondants de pays tiers,
- en ce qui concerne les transactions ou les relations d'affaires avec des personnes politiquement exposées résidant dans un autre Etat membre ou dans un pays tiers. L'obligation de disposer d'une organisation interne adéquate à charge des professionnels, est reformulée par le projet de loi de manière plus précise.

1.3. L'obligation de disposer d'une organisation interne adéquate

En ce qui concerne la formation des salariés, celle-ci fait déjà à ce jour partie de l'obligation d'organisation interne adéquate.

La loi de 2004 précise en effet en son article 4.b) que les professionnels sont tenus de prendre les mesures appropriées pour sensibiliser et former leurs employés aux dispositions de la loi, afin de les aider à reconnaître les opérations qui peuvent être liées au blanchiment ou au financement du terrorisme et de les instruire sur la manière de procéder en pareil cas.

Le projet de loi ajoute la précision que ces mesures doivent comprendre la participation des employés à des programmes spéciaux de formation continue.

1.4. L'obligation pour les professionnels de coopérer avec les autorités

Quant à l'obligation des professionnels de coopérer avec les autorités, celle-ci concerne aussi bien les indépendants que les salariés.

Ainsi il résulte de l'article 5 (1) de la loi de 2004 que les professionnels, leurs dirigeants, et leurs employés sont tenus:

- d'informer de leur propre initiative le parquet de tout fait qui pourrait être l'indice d'un blanchiment ou d'un financement du terrorisme;
- de fournir au parquet, à sa demande, toutes les informations nécessaires.

Le projet de loi ajoute la précision que l'identité des employés du professionnel ayant fourni les informations aux autorités, est tenue confidentielle par les autorités susvisées, à moins que sa révélation ne soit indispensable pour assurer la régularité des poursuites en justice ou assurer la preuve des faits formant la base de ces poursuites.

*

2. REMARQUES

Etant donné que le présent projet de loi ne fait que renforcer les obligations à charge des professionnels – aussi bien des salariés que des indépendants – ainsi que l'obligation à leur charge de coopérer avec les autorités luxembourgeoises, notre chambre tient à renvoyer:

- à son avis exhaustif 30/2002 du 6 novembre 2002 concernant le projet de loi portant 1) répression du terrorisme et de son financement 2) approbation de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, ouverte à la signature à New York en date du 10 janvier 2000 dans lequel elle a surtout critiqué „les deux poids, deux mesures“ du terrorisme ainsi que le manque de précision de sa définition laissée à l'appréciation souveraine du gouvernement;
- à son avis 34/2003 du 12 décembre 2003 concernant le projet de loi relatif à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme dans lequel elle a soulevé:
 - a) le caractère inadapté et disproportionnel du projet de loi dans la mesure où les obligations à charge des professionnels manquent de la précision élémentaire ne permettant pas à ces derniers de connaître la légalité de leurs agissements et les délivrent, voire les incitent à des dénonciations parmi leur propre personnel auprès des autorités publiques;

- b) l'hypocrisie du projet de loi consistant à protéger la place financière luxembourgeoise de „l'argent sale“;
- c) la réduction à sa portion congrue des libertés individuelles du citoyen sous le prétexte de la lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent.

En raison des observations formulées ci-dessus, notre chambre a le regret de vous informer qu'elle rejette le projet de loi en cause.

Luxembourg, le 11 avril 2008

Pour la Chambre de Travail,

Le Directeur,
Marcel DETAILLE

Le Président,
Nando PASQUALONI

