

**Objet:** **Projet de loi n° 6163 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. (3714ZCH)**

*Saisine : Ministre de la Justice (30 juillet 2010)*

<b>AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE</b>
---------------------------------------

L'objet du présent projet de loi est de renforcer le cadre légal en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme en procédant à une multitude de modifications législatives en vue de remédier aux sévères critiques émises à l'encontre du dispositif luxembourgeois existant par le rapport d'évaluation mutuelle du Luxembourg du Groupe d'Action Financière (GAFI) adopté en date du 19 février 2010.

## Résumé synthétique

Le projet de loi fait suite au troisième rapport d'évaluation mutuelle du Luxembourg en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme adopté par le GAFI en date du 19 février 2010. Ce rapport a mis en lumière les lacunes du régime luxembourgeois en la matière par rapport aux recommandations du GAFI. Le projet de loi entend y remédier.

Le projet de loi modifie ainsi 21 textes législatifs et introduit deux lois autonomes ainsi qu'un règlement grand-ducal d'application. Les modifications visent tout particulièrement à renforcer les obligations professionnelles de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ainsi que les pouvoirs des autorités impliquées dans cette lutte. Le projet de loi entend également augmenter les sanctions relatives aux infractions liées au blanchiment et au terrorisme ainsi que celles relatives au non-respect des obligations professionnelles et à transposer les exigences de certaines conventions internationales.

La Chambre de Commerce est parfaitement consciente de l'importance et de la nécessité pour le Luxembourg de se conformer aux recommandations du GAFI et salue le travail accompli par les auteurs du projet de loi. Elle estime néanmoins que la réforme substantielle envisagée dépasse les exigences posées par le GAFI et qu'elle contrevient au principe « toute la directive, rien que la directive » que l'on peut adapter en l'occurrence à « toutes les recommandations, rien que les recommandations » cher aux yeux de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce craint qu'en dotant le Luxembourg d'un dispositif de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme plus restrictif et exigeant sur certains points par rapport aux autres membres du GAFI, le projet de loi risque de compromettre la compétitivité de la place financière luxembourgeoise sur le plan international.

La Chambre de Commerce regrette que, comme pour le règlement grand-ducal du 1<sup>er</sup> février 2010 portant précision de certaines dispositions de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, le projet de loi n'ait pas fait l'objet d'une concertation préalable avec les acteurs nationaux concernés par la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Une telle concertation aurait permis aux auteurs du projet de loi de prendre davantage conscience des difficultés pratiques auxquelles sont confrontés les professionnels assujettis à la mise en œuvre des obligations professionnelles de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et des répercussions que cela entraîne sur les relations avec leur clientèle résidente et internationale.

La Chambre de Commerce se demande pourquoi les auteurs du projet de loi n'ont pas saisi l'opportunité du projet de loi pour transformer la Cellule de renseignement financier en autorité administrative indépendante. Les homologues française et belge de la Cellule de renseignement financier sont en effet des autorités administratives indépendantes du parquet et ne cumulent pas les fonctions d'organe de renseignement financier et d'organe de poursuite, situation qui a pu jusqu'à présent prêter à une certaine confusion. Aussi, la Chambre de Commerce recommande que le projet de loi consacre plus précisément la répartition des compétences entre la Cellule de renseignement financier, laquelle traite les déclarations d'opérations suspectes, et le Procureur d'Etat auquel sont le cas échéant transmis les dossiers susceptibles de faire l'objet de poursuites pénales.

La Chambre de Commerce souhaite que le législateur s'assure de la parfaite conformité du projet de loi par rapport au règlement grand-ducal du 1<sup>er</sup> février 2010 précité, mais également par rapport à la libre circulation des capitaux et aux droits de l'homme. La Chambre de Commerce relève en effet que le commentaire de l'article 7 de la partie II du projet de loi consacre le principe de présomption de culpabilité pour tout individu qui n'effectuerait pas une déclaration préalable de transport physique d'argent liquide en entrant ou quittant le territoire luxembourgeois et demande à ce que ce commentaire soit biffé du projet de loi.

En ce qui concerne enfin la procédure de mise en œuvre des résolutions du conseil de sécurité des Nations Unies, à savoir l'exécution des interdictions et mesures restrictives par les professionnels de la place financière, la Chambre de Commerce s'oppose à ce que le projet de loi fasse l'économie de la demande d'avis des chambres professionnelles alors que la procédure réglementaire d'urgence existante répond aux nécessités de rapidité et de diligence invoquées par les auteurs du projet de loi.

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis que sous réserve expresse de la prise en considération de ses remarques.

#### **Appréciation du projet de loi :**

	<b>Incidence</b>
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	0
Impact financier sur les entreprises	-
Transposition de directive	n.a.
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	n.d.

Légende :    ++    :    très favorable  
              +    :    favorable  
              0    :    neutre  
              -    :    défavorable  
              --    :    très défavorable  
              n.a. :    non applicable  
              n.d. :    non disponible

### **Considérations Générales**

Le projet de loi fait suite au troisième rapport d'évaluation mutuelle du Luxembourg en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme adopté par le GAFI dans sa réunion plénière du 19 février 2010. Ce rapport a évalué la conformité du régime luxembourgeois de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme par rapport aux 40 recommandations et aux 9 recommandations spéciales du GAFI.

Le projet de loi entend remédier aux nombreuses critiques formulées dans le rapport d'évaluation mutuelle en vue de conformer le dispositif luxembourgeois aux normes GAFI en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Le projet de loi modifie ainsi 21 textes législatifs et introduit deux lois autonomes ainsi qu'un règlement grand-ducal d'application. Les modifications visent tout particulièrement à renforcer les obligations professionnelles de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ainsi que les pouvoirs des autorités impliquées dans cette lutte. Le projet de loi entend également augmenter les sanctions relatives aux infractions liées au blanchiment et au terrorisme ainsi que celles relatives au non-respect des obligations professionnelles et à transposer les exigences de certaines conventions internationales.

S'il est certain qu'il est nécessaire de renforcer le dispositif actuel de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme suite au rapport alarmant du GAFI, la Chambre de Commerce craint que le projet de loi ne dépasse à certains égards les exigences posées dans le rapport du GAFI.

Le projet de loi, tout comme le règlement grand-ducal du 1<sup>er</sup> février 2010 portant précision de certaines dispositions de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, n'est pas sans poser des problèmes majeurs de mise en œuvre de certaines obligations professionnelles et il est regrettable qu'il n'ait pas fait l'objet d'une concertation préalable avec les acteurs nationaux concernés par la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

La Chambre de Commerce est parfaitement consciente de l'importance pour le Luxembourg de se conformer davantage aux recommandations du GAFI. Elle n'apprécie néanmoins pas la méthodologie consistant à faire adopter une multitude de modifications contenues dans une réforme fleuve, en urgence et sous prétexte d'une réunion du GAFI ayant lieu en octobre prochain sans laisser le temps à la réflexion et à un débat constructif.

Le projet de loi, visant à doter le Luxembourg d'un dispositif de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme plus restrictif et exigeant sur certains points par rapport aux autres membres du GAFI, risque de compromettre la compétitivité de la place financière luxembourgeoise et doit par conséquent être allégé. Cela est d'autant plus important aux yeux de la Chambre de Commerce, laquelle a participé aux discussions lors de l'évaluation en 2009, que certaines critiques du GAFI sont à réfuter. Il est essentiel que la réforme projetée soit proportionnée aux objectifs poursuivis par le GAFI.

## **L'autonomie de l'infraction de blanchiment**

Le projet de loi introduit un article 506-8 au Code pénal consacrant l'autonomie de l'infraction de blanchiment, c'est-à-dire qu'une condamnation pour blanchiment est envisageable même en l'absence de poursuites et de condamnation de l'infraction primaire. Dans les textes actuels l'infraction de blanchiment revêt en effet un caractère complémentaire à une infraction préalable nécessaire, dénommée infraction primaire et dont le Code pénal dresse une liste, et qui produit un revenu qui fait l'objet du blanchiment.

La Chambre de Commerce relève que l'autonomie de l'infraction de blanchiment a d'ores et déjà été consacrée par la jurisprudence luxembourgeoise dans un arrêt de la Cour d'appel du 3 juin 2009<sup>1</sup> et salue les auteurs du projet de loi d'avoir, dans un souci de sécurité juridique, donné force de loi à ce principe.

---

<sup>1</sup> Extrait de l'arrêt de la Cour d'appel du 3 juin 2009 : « *Les juges du fonds, saisis d'une poursuite du chef de délit de blanchiment, doivent constater, à tout le moins de manière implicite, mais certaine, l'existence des éléments constitutifs de l'infraction de base [...] Il n'est toutefois pas requis que l'auteur de l'infraction primaire ait fait l'objet de poursuites ou qu'il ait fait l'objet d'une condamnation identifiant le crime ou le délit à l'aide duquel les avantages patrimoniaux ont été obtenus* ».

## **Le recours à la procédure d'instruction simplifiée**

Le projet de loi prévoit d'étendre les pouvoirs du Procureur d'Etat en lui permettant de recourir à l'instruction simplifiée (ou « mini-instruction ») et ainsi aux services d'un juge d'instruction afin qu'il soit procédé à certaines mesures d'instructions, sans cependant qu'une instruction préparatoire telle que prévue au Livre I, Titre III du Code d'instruction criminelle, ne soit ouverte. Cette instruction simplifiée prévue par l'article 24-1 du Code d'instruction criminelle, permet au Procureur d'Etat de demander au juge d'instruction d'ordonner une perquisition, une saisie, l'audition de témoins ou encore une expertise.

Dans son rapport d'évaluation mutuelle de février 2010, le GAFI critique le fait que le Procureur d'Etat n'ait pas la possibilité, sauf flagrant délit, de saisir des avoirs et par conséquent recommande que le Luxembourg adopte des « *mesures provisoires plus larges que celles existantes afin de geler ou saisir tous biens soumis à la confiscation* ».

La modification envisagée par le projet de loi répond certes aux préoccupations du GAFI, mais se trouve en contradiction avec les raisons qui ont conduit le législateur à introduire l'instruction simplifiée dans la procédure pénale luxembourgeoise par la loi du 6 mars 2006. L'objectif de la loi du 6 mars 2006 était de soulager le travail des juges d'instruction en évitant que le Procureur d'Etat ne doive systématiquement avoir recours à l'instruction préparatoire pour faire effectuer un acte d'instruction en présence d'une infraction mineure. Pour ce type d'infraction, une instruction préparatoire s'avère inutile alors que, dans le cadre de l'enquête préliminaire, l'intégralité des éléments nécessaires, soit pour citer le présumé coupable devant les juridictions de fond, soit pour décider d'un abandon des poursuites, ont pu être recueillis. L'exposé des motifs du projet de loi n°5354 précisait en effet que « *si cette procédure lourde [d'instruction préparatoire] peut avoir sa raison d'être dans des cas complexes et graves, il existe toutefois de nombreuses hypothèses dans lesquelles l'affaire, en raison de sa faible complexité et gravité, pourrait plus utilement faire l'objet d'une enquête de police sous la direction du Parquet* ». Le commentaire des articles précisait d'ailleurs que l'instruction simplifiée devait être envisagée pour des petits délits, qui ne sont « *ni d'une particulière envergure, ni d'une grande complexité et ne se caractérisent en principe pas par un côté sensible* ». Le législateur avait également expressément écarté l'utilisation de la procédure de mini-instruction en matière de blanchiment au motif que : « *Etant donné qu'en matière de blanchiment, le parquet de Luxembourg est à la fois cellule de renseignement financier, chargée de collecter les déclarations d'opérations suspectes, et autorité de poursuite, il semble inapproprié, compte tenu de ce cumul des fonctions, d'élargir encore les pouvoirs du parquet en cette matière en lui permettant de diriger l'instruction des affaires de blanchiment d'argent* ».

Aux yeux de la Chambre de Commerce, les infractions en matière de blanchiment et de financement du terrorisme sont des infractions d'une grande complexité et avec des enjeux extrêmement sensibles et délicats, de sorte que l'instruction de ces infractions ne saurait pouvoir être faite sans l'ouverture d'une instruction préparatoire menée par un juge d'instruction. Il convient de relever que la mission du juge d'instruction est d'instruire aussi bien à charge qu'à décharge à l'encontre de l'auteur présumé alors que le Procureur d'Etat est l'autorité poursuivante et risque donc de n'instruire qu'à charge.

Le fait de permettre au Procureur d'Etat de revêtir une double casquette alors qu'il est d'une part l'organe de renseignement financier et d'autre part l'organe de poursuite bénéficiant de certaines prérogatives d'exception, peut prêter à confusion. La Chambre de Commerce estime qu'il est important d'assurer la certitude et la sécurité des normes juridiques établies au Luxembourg et recommande par conséquent que le projet de loi consacre plus précisément la répartition des compétences entre la Cellule de renseignement financier, laquelle traite les déclarations d'opérations suspectes, et le Procureur d'Etat auquel sont le cas échéant transmis les dossiers susceptibles de faire l'objet de poursuites pénales.

Dans une telle optique, la Chambre de Commerce pourra s'accommoder du recours à la procédure d'instruction simplifiée par le Procureur d'Etat en matière de lutte contre le blanchiment et de financement du terrorisme. La Chambre de Commerce en appelle néanmoins au Procureur d'Etat d'user de la procédure d'instruction simplifiée en toute intelligence alors que cette procédure n'offre pas de garanties aux droits de la défense et peut aisément mener à des excès.

La Chambre de Commerce s'interroge comment est organisée l'information de la personne dont les avoirs font l'objet d'un gel ou d'une saisie afin qu'elle puisse faire valoir ses droits de recours prévus à l'article 24-1 du Code d'instruction criminelle, étant entendu que l'article 5(5) de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme interdit aux professionnels d'informer leurs clients d'une telle mesure. Il convient partant de s'assurer qu'un client visé par une mesure de perquisition dans le cadre de l'instruction simplifiée portant par exemple sur des informations bancaires le concernant soit en mesure de faire valoir ses droits de recours en temps utile.

### **La Cellule de renseignement financier**

Le projet de loi reformule les dispositions relatives à la Cellule de renseignement financier contenues dans la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire en lui consacrant une plus grande autonomie fonctionnelle par rapport au Procureur d'Etat et en listant avec précisions ses missions.

La Chambre de Commerce salue l'initiative des auteurs du projet de loi en ce qu'elle développe la Cellule de renseignement financier en autorité judiciaire spécialisée, dirigée par un magistrat-directeur et composée de magistrats à tâche complète. L'élargissement de la liste des infractions primaires par la réforme de l'été 2008 et l'augmentation corollaire des déclarations d'opérations suspectes, mais également la complexité inhérente aux infractions de blanchiment et de financement du terrorisme, requièrent du Luxembourg qu'il se dote d'une Cellule de renseignement financier disposant de moyens techniques et humains aptes à traiter, en temps utile, les dossiers qui lui sont transmis.

La Chambre de Commerce s'interroge néanmoins pourquoi l'opportunité n'a pas été saisie dans le présent projet de loi pour transformer, à l'instar des législations belge et française, la Cellule de renseignement financier en autorité administrative indépendante. Cela aurait à tout le moins mis un terme aux confusions relatives à la double fonction d'organe de renseignement financier et d'autre part d'organe de poursuite.

La Chambre de Commerce relève qu'une des missions de la Cellule de renseignement financier est de « *veiller à ce que les recommandations internationales en la matière et relevant de sa compétence soient observées* » et approuve l'idée des auteurs du projet de loi de nommer la Cellule de renseignement financier comme étant l'interlocuteur privilégié des institutions internationales en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Au vu de la spécificité de la matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, il apparaît comme essentiel d'avoir un interlocuteur ayant un certain savoir-faire et maîtrisant les outils juridiques.

### **Les pouvoirs des autorités de surveillance, d'autorégulation et des associations professionnelles**

Le projet de loi vise à renforcer les pouvoirs des autorités de surveillance, d'autorégulation et des associations professionnelles afin de les doter de moyens légaux de contrôle et de sanction des professionnels qui leur sont rattachés. Les auteurs du projet de loi répondent ainsi à la critique du GAFI qui estimait que les autorités de surveillance, d'autorégulation et des associations professionnelles ne disposaient pas d'un éventail de sanctions suffisamment large et dissuasif en matière de blanchiment. Partant, le projet de loi dote la Commission de Surveillance du Secteur Financier, le Commissariat aux Assurances, la Chambre des Notaires, l'Ordre des Avocats, l'Ordre des Experts-Comptables et l'Institut des Réviseurs d'Entreprises, notamment du pouvoir d'amende administrative majorée d'un montant maximal fixé à 250.000 euros. Il convient de relever que l'amende administrative se cumule avec l'amende pénale prévue par la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme en cas de violation intentionnelle des obligations professionnelles.

Le projet de loi vise également à conférer à l'Administration de l'enregistrement et des domaines le pouvoir de surveillance du respect des obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme par les professionnels qui ne sont soumis à aucune autorité, à savoir les agents immobiliers, les négociants de pierres précieuses et autres commerçants, ainsi que les prestataires de services listés à l'article 23 2) du projet de loi. Le choix de ladite Administration, selon les auteurs du projet de loi, se justifie eu égard à la responsabilité de l'Administration de l'enregistrement et des domaines concernant le contrôle des assujettis à la TVA et des marchands de biens.

Le Chambre de Commerce, à défaut d'autre solution à l'égard des professionnels qui ne sont soumis à aucune autorité, comprend le choix des auteurs du projet de loi de désigner l'Administration de l'enregistrement et des domaines en tant qu'autorité de surveillance dotée du pouvoir de sanction. Il convient en effet de relever que la Chambre de Commerce ne dispose pas du pouvoir de tutelle et ne peut par conséquent pas procéder à la surveillance ou imposer des sanctions à l'égard de ses ressortissants. Il n'empêche que la Chambre de Commerce compte certains des professionnels concernés parmi ses ressortissants et met un point d'honneur, outre à diffuser régulièrement des informations relatives à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, d'être à leur disposition pour leur dispenser des formations de prévention. Il échet en effet de noter que les professionnels concernés sont des commerçants de petite taille, généralement réduits à un gérant et quelques employés, et qui rencontrent d'extrêmes difficultés à mettre en œuvre l'intégralité des obligations professionnelles prévues par la loi alors qu'ils ne disposent d'aucune autorité qui émette des circulaires pour les guider de manière pratique et ciblée dans cette tâche. Cette constatation est parfaitement compréhensible alors qu'un agent immobilier exerçant seul dans son agence est soumis aux mêmes obligations professionnelles qu'un établissement bancaire qui dispose d'un département dédié à cette fonction.

## **Les professionnels et leurs obligations de vigilance et de coopération**

Le projet de loi entend élargir la liste des professionnels visés par la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme en ce qu'il soumet dorénavant toutes les institutions financières (au sens du GAFI) les succursales et filiales à l'étranger de professionnels luxembourgeois et les professionnels étrangers fournissant des services au Luxembourg sous l'égide communautaire de la libre prestation des services à l'obligation de mettre en œuvre les obligations professionnelles prévues par la loi précitée.

Le projet de loi vise également à renforcer les obligations professionnelles de vigilance en complétant la notion de personne politiquement exposée, précisant l'identification du bénéficiaire effectif et remodelant les régimes simplifiés et renforcés de vigilance. Le GAFI avait en effet estimé que les exigences de la législation luxembourgeoise n'étaient pas suffisamment rigoureuses ou contrares à ses recommandations, notamment en ce qui concerne l'exonération de vigilance dans le cadre du régime simplifié.

La Chambre de Commerce ne s'oppose pas au renforcement des obligations de vigilance, mais craint que leur mise en œuvre pratique s'avérera difficile, voire impossible. Le GAFI exige que la liste des personnes politiquement exposées englobe leurs membres de famille directs ainsi que les responsables de partis politiques. Il convient partant de s'interroger tant sur la possibilité d'établir une liste comprenant des membres de famille eu égard aux dispositions régissant la protection des données personnelles, que de la périodicité de sa mise à jour, que de son coût d'accès aux professionnels visés par la loi précitée.

Le projet de loi vise ensuite à détailler les modalités de la coopération entre les professionnels et la Cellule de renseignement financier. La Chambre de Commerce précise à cet égard que le secret professionnel n'a jamais été opposable à la Cellule de renseignement financier et que l'ajout fait à l'article 5(4) ne fait que confirmer l'obligation figurant à l'article 40 de la loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier selon lequel les professionnels sont obligés de fournir une coopération aussi complète que possible à toute demande émanant des autorités.

La Chambre de Commerce appelle le législateur à s'assurer de la parfaite cohérence entre le règlement grand-ducal du 1<sup>er</sup> février 2010 portant précision de certaines dispositions de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme par rapport à ladite loi alors que la Chambre de Commerce n'avait pas été saisie pour aviser le règlement grand-ducal précité. La Chambre de Commerce relève tout particulièrement que certaines obligations imposées par le règlement grand-ducal, notamment l'identification du bénéficiaire économique, semblent plus contraignantes que celles prévues par la loi ou qu'il y a une répétition d'obligations identiques tant dans la loi que dans le règlement grand-ducal.

## **Le contrôle du transport physique de l'argent liquide**

Le projet de loi consacre une loi autonome relative au transport physique d'argent liquide en vue, selon les auteurs du projet de loi, de mettre la législation luxembourgeoise en parfaite conformité avec la recommandation spéciale IX du GAFI qui dicte des mesures destinées à détecter, contrôler et sanctionner les transports physiques transfrontaliers d'espèces et instruments au porteur. La matière était régie jusqu'à présent par le règlement 1889/2005/CE du 26 octobre 2005 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté et son règlement grand-ducal d'application du 1<sup>er</sup> octobre 2007.



La Chambre de Commerce est préoccupée par l'élargissement du champ d'application prévu par le projet de loi en ce qu'il vise à contrôler l'entrée, le transit ou la sortie du territoire luxembourgeois d'argent liquide, d'instruments au porteur, de métaux et pierres précieuses sans fixation d'un seuil minimum. Le projet de loi tend ainsi à obliger tout frontalier à effectuer une déclaration de transport d'argent liquide contenu dans son portefeuille à chaque franchissement de la frontière alors que la réglementation communautaire n'oblige à effectuer une telle déclaration que pour un montant égal ou supérieur à 10.000 euros et à condition d'entrer ou de sortir du territoire de l'Union européenne.

La Chambre de Commerce est tout particulièrement choquée par la façon dont les auteurs du projet de loi justifient le droit de rétention de l'argent liquide par les autorités douanières prévu à l'article 7 de la partie II du projet de loi : « *L'absence de déclaration d'argent liquide ou une fausse déclaration y relative fait présumer une activité en relation avec un blanchiment ou un financement du terrorisme...* ». A la lecture de ce commentaire d'article, qui rappelons-le est effectué dans le cadre d'un document parlementaire accessible par internet et largement diffusé, il semble que la conviction sous-jacente des auteurs du projet de loi est, qu'en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, tout le monde est coupable jusqu'à preuve du contraire ! La Chambre de Commerce ne peut que s'opposer à un tel libellé qui viole de manière flagrante le principe de la présomption d'innocence ancré dans la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies de 1948, la Convention Européenne des Droits de l'Homme de 1950 ainsi que dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2000. Elle demande partant à ce que le commentaire soit biffé du projet de loi.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, les modalités de mise en œuvre du projet de loi semblent disproportionnées par rapport au résultat escompté et le Luxembourg risque, si une telle interprétation de la loi devait être faite, de se faire sanctionner par les hautes instances communautaires et européennes pour entrave à la libre circulation des capitaux et violation des droits de l'homme.

### **La mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et des actes de l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives**

Le projet de loi vise à renforcer et compléter la législation luxembourgeoise par une procédure et une liste nationale autonome 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 et l'Union européenne. Jusqu'à présent, les mesures restrictives ont été mises en œuvre par voie de règlements communautaires directement applicables en droit national. Le projet de loi entend habiliter le Gouvernement pour la prise de règlements grand-ducaux permettant de mettre en œuvre au niveau national des interdictions et 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.

La Chambre de Commerce s'oppose à ce que l'adoption des règlements grand-ducaux pris en vertu de la loi habilitante serait dispensée de l'avis des chambres professionnelles. L'article 35 de loi du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective dispose que l'avis de la Chambre de Commerce doit être demandé pour tout projet de loi, de règlement ministériel et grand-ducal concernant ses ressortissants. La Chambre de Commerce regrette qu'il ait été fait l'impasse d'une telle demande en ce qui concerne le règlement grand-ducal du 1<sup>er</sup> février 2010 précité alors que ce sont tout particulièrement ses ressortissants qui mettent en œuvre les mesures de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. La Chambre de Commerce refuse de voir consacrée une procédure réglementaire exceptionnelle pour la mise en œuvre des résolutions du conseil de sécurité des Nations Unies et exige que l'on s'en tienne à la procédure réglementaire d'urgence pour laquelle la formalité de la demande d'avis de la Chambre de Commerce doit être remplie.

La Chambre de Commerce note également qu'aucune disposition ne prévoit que les autorités étrangères, auxquelles des informations pourront être transmises, doivent être soumises à une législation pour le moins équivalente en matière de garanties d'un traitement confidentiel des informations reçues. La Chambre de Commerce propose que le projet de loi oblige les autorités nationales à procéder à une vérification préalable des garanties de confidentialité de l'autorité étrangère, ce qui aura pour mérite d'assurer le respect du secret professionnel dans le cadre de l'échange international d'informations entre les autorités désignées pour l'exécution des interdictions et mesures restrictives.

### **Remarque préliminaire**

Une erreur matérielle s'est glissée dans le titre du projet de loi sous le point 6 libellé *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* qui doit se lire *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, le 3 mars 1980.*

### **Commentaire des articles**

#### **Concernant l'article 1er**

Le point 5) de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi modifie l'article 135-2 du Code pénal en précisant qu'un groupe terroriste est composé d'au moins 2 personnes. Si cette précision est incontestablement un progrès dans l'incrimination du groupe terroriste, il est regrettable que cette précision n'ait pas été élargie à la définition de l'organisation criminelle (communément désignée d'association de malfaiteurs), prévue à l'article 324bis du Code pénal, qui requiert la réunion de trois personnes. Cette modification a pour conséquence de séparer le groupe terroriste de l'organisation criminelle avec laquelle il maintient pourtant l'intégralité des autres critères de qualification. La Chambre de Commerce propose par conséquent de réduire le nombre de personnes nécessaires pour constituer une organisation criminelle à deux personnes.

#### **Concernant l'article 4**

Le projet de loi modifie substantiellement le régime des obligations professionnelles prévu par la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

La Chambre de Commerce relève que sont dorénavant considérés comme des professionnels assujettis à la loi précitée notamment les succursales au Luxembourg de professionnels étrangers et les professionnels étrangers exerçant leur activité en libre prestation de service. La Chambre de Commerce comprend que cette modification prévue au point 5) de l'article 4 est motivée par l'exigence du GAFI, mais elle s'interroge néanmoins sur la question de savoir comment les autorités de contrôle luxembourgeoises exerceront leurs pouvoirs, respectivement s'assureront de l'effectivité d'une éventuelle sanction à l'égard d'un professionnel établi à l'étranger.

La Chambre de Commerce note que le paragraphe (2) de l'article 2 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 est modifié par les points 5) et 7) de l'article 4 du projet de loi mais relève que le point 5) vise le dernier alinéa du paragraphe (2) de l'article 2 alors que le point 7) vise le troisième alinéa du paragraphe (2) de l'article 2. Il convient par conséquent de les intervertir dans le projet de loi.

La Chambre de Commerce propose enfin de remplacer les termes « *n'est pas possible* » à la fin du paragraphe (3) de l'article 3-1 tel que modifié par le point 14) de l'article 4 du projet de loi par « *est exclue* ».

#### **Concernant l'article 8**

Le projet de loi modifie la loi du 20 juin 2001 sur l'extradition en imposant l'obligation de poursuites au Luxembourg lorsque l'extradition d'une personne est refusée conformément aux articles 4 à 14 de la loi précitée.

Si la Chambre de Commerce apprécie favorablement la modification de l'article 7-4 du Code d'instruction criminelle qui précise la liste des infractions, principalement liées au terrorisme, qui doivent dorénavant obligatoirement faire l'objet de poursuites au Luxembourg lorsque l'extradition de son/ses auteur(s) est refusée, elle ne saurait approuver une exception généralisée au principe d'opportunité des poursuites dès qu'une extradition est refusée. Le présent projet de loi portant sur le renforcement du cadre légal en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, la modification de la loi du 20 juin 2001 sur l'extradition doit se limiter à ce seul contexte.

La même observation est faite à l'égard de l'article 9 du projet de loi.

#### **Concernant l'article 12**

Le projet de loi amende la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier afin d'élargir l'éventail de sanctions administratives que la CSSF peut prononcer.

La Chambre de Commerce préconise, par souci de cohérence terminologique, d'utiliser le terme « Commission » au lieu de « CSSF » dans le projet de loi alors que la loi précitée définit la Commission au sein de son article 1<sup>er</sup> comme visant la Commission de surveillance du secteur financier.

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis que sous réserve expresse de la prise en considération de ses remarques.

ZCH/SDE