

Projet de loi

portant:

- **mise en œuvre de certaines dispositions du règlement (UE) n° 1214/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur le transport transfrontalier professionnel d'euros en espèces par la route entre Etats membres dans la zone euro, et**
- **modification de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance.**

Avis du Conseil d'Etat

(2 juillet 2013)

Par dépêche du 22 février 2012, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Justice.

Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, le texte du règlement (UE) n° 1214/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur le transport transfrontalier professionnel d'euros en espèces par la route entre Etats membres dans la zone euro, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

Les avis de la Chambre des salariés et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'Etat par dépêches respectivement du 10 avril 2012 et du 4 mai 2012.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen vise à mettre en œuvre certaines dispositions du règlement (UE) n° 1214/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur le transport transfrontalier professionnel d'euros en espèces par la route entre Etats membres dans la zone euro.

Partant du principe qu'une monnaie unique implique la possibilité de faire circuler librement les espèces entre les différents Etats membres participants, le règlement (UE) n° 1214/2011, servant comme référence, instaure un système de licences européennes pour arriver à cette fin.

Les fortes différences entre les droits nationaux des Etats membres rendent les opérations de transport de fonds transfrontaliers d'euros en espèces par la route difficile. Ceci est en contradiction avec le principe de la libre circulation de l'euro entre les différents Etats participants. La directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur exclut de son champ d'application aussi bien les services de transport que les services de sécurité privée. La même directive prévoit la possibilité d'harmoniser le transport de

fonds et d'objets de valeur. Le règlement (UE) n° 1214/2011 permet finalement cette harmonisation.

Chaque Etat membre de la zone euro peut dès à présent délivrer une licence de transport de fonds transfrontalier aux entreprises de transports de fonds installées sur son territoire. Ces entreprises peuvent dès lors effectuer des transports de fonds transfrontaliers sans être en possession d'une autorisation spéciale délivrée par l'Etat membre de destination ou de transit. Les banques ainsi que les professionnels de la grande distribution qui sont appelés à manipuler des euros en espèces auront plus de facilités à conclure des contrats avec l'entreprise de transport de fonds qui offre le meilleur prix ou le meilleur service.

Les auteurs du projet de loi sous avis expliquent avoir saisi l'occasion, dans un but de simplification administrative, d'abroger de façon générale l'obligation à charge du demandeur en obtention d'une autorisation de transports de fonds de présenter un extrait du casier judiciaire. La production de cet extrait ne serait plus requise comme le service compétent du ministère de la Justice vérifierait de toute façon le casier judiciaire du requérant. Le Conseil d'Etat ne peut pas suivre cette logique étant donné que la loi récente du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire et aux échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les Etats membres de l'Union européenne ne prévoit, à l'article 8, que la délivrance du bulletin n° 2 à la personne physique ou morale concernée et que le règlement grand-ducal du 14 décembre 1976 portant réorganisation du casier judiciaire, qui prévoyait la transmission d'extraits à une série d'administrations, a été abrogé par règlement grand-ducal du 29 avril 2013. Il y a donc lieu de maintenir l'exigence de production d'un extrait du casier judiciaire dans la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, sauf à renoncer à ce moyen de contrôle.

Le Conseil d'Etat voudrait attirer l'attention des auteurs sur le problème de l'articulation entre le présent projet de loi, le projet de règlement grand-ducal qu'il est envisagé d'adopter sur la base de la loi en projet et le règlement grand-ducal du 22 août 2003 portant exécution de certaines dispositions de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de surveillance et de gardiennage. Le Conseil d'Etat signale qu'il n'avait pas été saisi d'une demande d'avis portant sur le règlement de 2003 qui a été adopté selon la procédure d'urgence. Il n'entend pas contrôler les dispositions de ce règlement au regard d'une sanction éventuelle fondée sur l'article 95 de la Constitution pour absence de base légale.

Le Conseil d'Etat propose de limiter le présent projet de loi à la mise en œuvre de certaines dispositions du règlement (UE) n° 1214/2011 et de ne pas insérer les dispositions prévues dans la loi en projet dans la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance. L'intitulé du projet de loi sera dès lors à adapter comme suit:

« Projet de loi portant mise en œuvre de certaines dispositions du règlement (UE) n° 1214/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur le transport transfrontalier professionnel d'euros en espèces par la route entre Etats membres dans la zone euro ».

Le règlement (UE) n° 1214/2011 est directement applicable. L'objet du projet de loi doit dès lors être de prévoir dans l'ordre juridique

luxembourgeois toutes les mesures nécessaires à l'application de cet acte législatif européen, ce qui permettra d'enlever tout potentiel de conflit entre le règlement (UE) n° 1214/2011 et le règlement grand-ducal de 2003. Le projet de loi sous examen réglera le transport transfrontalier professionnel d'euros, alors que le règlement de 2003, fondé sur la loi du 12 novembre 2002, précités, vise le transport interne ou encore le transport transfrontalier dans la mesure où il ne concerne pas l'euro.

Le Conseil d'Etat relève encore que la loi en projet pose problème au regard des règles constitutionnelles relatives notamment au pouvoir réglementaire du Grand-Duc dans une matière réservée à la loi. Comme l'activité du transport de fonds transfrontalier d'argent constitue une matière érigée en réserve au sens de l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution, il revient à la loi de tracer les principes tout en abandonnant la mise en œuvre du détail à un règlement grand-ducal répondant aux dispositions de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution. Aussi le Conseil d'Etat exige-t-il sous peine d'opposition formelle que les dispositions prévues à l'article 1^{er}, point 3 du projet de règlement grand-ducal visant à ajouter au règlement du 22 août 2003 un nouvel article 6-1 soient insérées dans la loi en projet.

En ce qui concerne les dispositions en cause, le Conseil d'Etat considère qu'il peut être fait abstraction du paragraphe 1^{er} qui ne fait que rappeler les dispositions du règlement (UE) n° 1214/2011.

Au niveau du paragraphe 2 (1^{er} selon le Conseil d'Etat), la fin de la disposition « conformément à (...) » peut être omise.

Le paragraphe 7 est à insérer dans les dispositions qui font l'objet de l'article 27-3 du projet de loi. Le Conseil d'Etat reviendra sur la formulation à retenir lors de l'examen de cet article.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le Conseil d'Etat rappelle sa suggestion de ne pas procéder à des modifications de la loi du 12 novembre 2002, mais de prendre l'option d'une loi autonome.

Concernant l'article 27-1 (article 1^{er} selon le Conseil d'Etat dans l'optique d'une loi autonome)

Concernant le texte de l'alinéa 2 de l'article sous examen, le Conseil d'Etat fait observer qu'il convient d'écrire « la Police grand-ducale », conformément à la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police.

Concernant l'article 27-2 (article 2 selon le Conseil d'Etat dans l'optique d'une loi autonome)

La première partie de l'alinéa 1^{er} de l'article sous examen énonce une évidence, à savoir que les transports sont effectués conformément à la loi; il est inutile de l'écrire.

La référence au règlement grand-ducal du 22 août 2003 est à omettre pour deux raisons. D'abord, le Conseil d'Etat propose de faire du présent projet de loi une loi propre visant à établir un instrument légal complet et suffisant pour la mise en œuvre du règlement de l'Union européenne. En outre, le principe de la hiérarchie des normes interdit qu'une norme juridique supérieure comporte une référence à une norme qui lui est inférieure dans la hiérarchie des sources de droit. Sur ce point, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à cette disposition.

En ce qui concerne l'alinéa 2 de l'article sous examen, le Conseil d'Etat note que les prescriptions de transport sont à considérer comme une ingérence étatique dans la liberté de commerce au sens de l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution. S'agissant d'une matière réservée à la loi, il y a lieu, soit de reprendre les dispositions du règlement envisagé dans la loi en projet, soit de déterminer dans la loi sous examen les fins, conditions et modalités du recours à un règlement conformément à l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution. Le Conseil d'Etat s'oppose formellement au texte tel que proposé. Il propose d'omettre l'alinéa 2 qui renvoie à un règlement grand-ducal et de déterminer les modalités du transport dans la loi en projet. A cette fin, il recommande de s'inspirer étroitement du texte de l'article 13, paragraphe 1^{er} du règlement (UE) n° 1214/2011. La disposition se lirait dès lors comme suit:

« **Art. 2.** (1) Les opérations de transports transfrontaliers d'euros en billets par la route effectués sur le territoire luxembourgeois sont soumises aux modalités prévues aux articles 16, 17 et 20 du règlement (UE) n° 1214/2011.

(2) En ce qui concerne l'application de l'article 16 du règlement (UE) n° 1214/2011, sont seuls autorisés les IBNS de bout en bout, conformément à l'article 13, paragraphe 4 du même règlement. »

Concernant l'article 27-3 (article 3 selon le Conseil d'Etat dans l'optique d'une loi autonome)

A l'alinéa 1^{er}, l'expression « Conformément aux dispositions de ... » est à remplacer par « Par application de ... ». Le terme « licence européenne » est à remplacer par « licence de transport de fonds transfrontalier ».

Le Conseil d'Etat considère que les alinéas 2 et 3 ne sont pas conformes au système mis en place par l'article 6, paragraphes 4, 5 et 6 du règlement (UE) n° 1214/2011. La disposition européenne comporte trois énoncés. Les convoyeurs de fonds armés doivent en principe être titulaires d'un permis national et doivent remplir les exigences nationales; à cette fin, les entreprises de transport sollicitent une autorisation de port d'armes pour leurs convoyeurs auprès des autorités nationales de l'Etat de transit ou d'accueil. Pour éviter un examen au cas par cas de demandes individuelles, l'Etat d'accueil ou de transit, en l'occurrence le Luxembourg, peut reconnaître les permis émis par les autres Etats membres à condition que les

règles standards soient respectées; cette reconnaissance n'est toutefois pas sollicitée par les opérateurs économiques d'un autre Etat, mais elle est décidée par l'Etat d'accueil ou de transit aux fins de faciliter la libre circulation. Si les autorités nationales sont saisies d'une demande de permis, elles sont tenues de prévoir la validation des formations équivalentes déjà obtenues dans l'Etat d'origine. Si la validation n'est pas possible, l'Etat d'accueil doit organiser une formation sur son territoire dans la langue de l'Etat de l'employeur.

Le Conseil d'Etat note encore que le renvoi, pour la détermination des modalités relatives à la validation des formations au port d'armes à titre professionnel qui sont équivalentes à celles prévues par la loi luxembourgeoise, à un règlement grand-ducal, ne répond pas aux prescriptions de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution. Il s'y oppose formellement.

Il ne peut pas non plus admettre la disposition selon laquelle « le ministre de la Justice est autorisé à reconnaître au Luxembourg, sur base de la réciprocité, les permis ou autorisations de port d'armes délivrés à titre professionnel par d'autres Etats membres participants ». Il y a lieu de s'en tenir au texte du règlement de l'Union européenne. Le critère de la réciprocité retenu par les auteurs de la loi en projet ne peut pas être fondé sur la disposition afférente du règlement.

Pour l'ensemble des considérations développées ci-dessus, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement aux dispositions sous examen.

Il propose le texte suivant:

« **Art. 3.** (1) (...) »

(2) Les convoyeurs de fonds, employés par des entreprises établies dans un autre Etat membre de la zone euro, qui sont armés ou qui se trouvent à bord d'un véhicule de transport de fonds contenant des armes doivent, pour circuler sur le territoire luxembourgeois, être titulaires d'un permis ou d'une autorisation de port d'armes à titre professionnel délivré par le ministre et remplir toutes les exigences prévues par la loi.

(3) Les entreprises de transport de fonds établies dans d'autres Etats membres peuvent solliciter, pour leurs convoyeurs de fonds, un permis ou une autorisation de port d'armes à titre professionnel auprès du ministre.

(4) Le ministre informe le demandeur de l'issue réservée à sa demande dans un délai de trois mois à compter de la soumission d'un dossier de demande complet.

(5) Si la formation de tir aux armes à feu est dispensée aux convoyeurs des entreprises visées au paragraphe 1^{er} dans l'Etat membre où ces entreprises sont établies à des conditions équivalentes à celle de la loi luxembourgeoise, l'octroi du permis de port d'armes à ces convoyeurs est soumis à la présentation d'un document, rédigé en langue française ou allemande, émanant de l'organisme formateur et attestant qu'ils ont suivi cette formation.

(6) Le ministre peut reconnaître comme équivalents les permis ou autorisations de port d'armes à titre professionnel d'autres Etats membres. Dans ce cas, l'obligation de solliciter un permis ou une autorisation ne s'impose pas.

(7) En l'absence de reconnaissance d'équivalence, le ministre organise pour les convoyeurs de fonds une formation conformément à l'article 6, paragraphe 6 du règlement (UE) n° 1214/2011. »

Concernant l'article 27-4 (article 4 selon le Conseil d'Etat dans l'optique d'une loi autonome)

L'article concerne la mise en œuvre des annexes I à VII du règlement (UE) n° 1214/2011. Si les annexes I à IV et VII ne nécessitent pas de mise en œuvre au regard de l'applicabilité directe du règlement de l'Union européenne, une difficulté se pose pour les annexes V et VI qui laissent aux Etats une marge de manœuvre par la possibilité de fixer des exigences minimales. S'agissant particulièrement de l'annexe VI relative à la formation initiale des convoyeurs de fonds, cette matière est érigée en réserve constitutionnelle. Tout en renvoyant à ses observations générales, le Conseil d'Etat estime que la disposition ne répond pas aux exigences de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution. Il s'y oppose formellement.

Le Conseil d'Etat considère qu'il y a lieu de déterminer dans la loi en projet le niveau des exigences en matière de formation initiale des convoyeurs de fonds prévues à l'annexe VI. Le niveau de formation relève du pouvoir de décision du législateur. Si ce dernier se satisfait des conditions minimales prévues à l'annexe VI, une solution pourrait consister à renvoyer à cette annexe. Dans ce cas, il y aurait lieu d'ajouter une disposition ayant la teneur suivante:

« **Art. 4.** Les exigences en matière de formation initiale des convoyeurs de fonds qui effectuent des opérations de transports transfrontaliers d'euros en espèces sont celles prévues à titre d'exigences minimales à l'annexe VI du règlement (UE) n° 1214/2011. »

Concernant l'article 27-5 (article 5 selon le Conseil d'Etat dans l'optique d'une loi autonome)

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à cet article qui ne met pas correctement en œuvre l'article 22 du règlement (UE) n° 1214/2011. En effet, le texte proposé envisage d'exclure l'amende y prévue, et ceci au motif que la loi du 12 novembre 2002 ne la prévoit pas. Or, le règlement (UE) n° 1214/2011 met à la disposition des « autorités compétentes », en l'occurrence le ministre de la Justice, un catalogue de sanctions, parmi lesquelles figure l'amende administrative. De par la nature même du règlement (UE) n° 1214/2011, qui est directement applicable sur le territoire national des Etats membres de l'Union européenne dans tous ses éléments, il n'appartient pas aux instances nationales de rayer de la liste du règlement (UE) n° 1214/2011 une des sanctions y prévues. En l'absence d'autres textes normatifs à cet effet, le texte de mise en œuvre du règlement (UE) n° 1214/2011 doit donc impérativement définir, en fonction de la nature ou de la gravité de l'infraction, le montant de l'amende administrative. Il échet donc d'ajouter dans la loi en projet une disposition ayant la teneur suivante:

« Le maximum de l'amende visée à l'article 22 du règlement (UE) n° 1214/2011 est de X euros. »

Etant donné que les sanctions prévues à l'article 22 du règlement (UE) n° 1214/2011 sont à considérer comme peines au sens de l'article 6, paragraphe 1^{er} de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il s'impose, sous peine d'opposition formelle, de prévoir la possibilité d'un recours en réformation devant le juge administratif contre celles-ci et d'ajouter en conséquence une disposition au projet de loi à cet effet, libellée comme suit:

« Les décisions du ministre [de la Justice] prises en vertu de l'article 22 du règlement (UE) n° 1214/2011 sont susceptibles d'un recours en réformation, à introduire dans un délai de trois mois devant le tribunal administratif. »

Le Conseil d'Etat fait encore observer que la mention « conformément aux dispositions de la procédure administrative non contentieuse » est superflète étant donné que la procédure administrative non contentieuse est toujours applicable.

Concernant l'article 27-6 (article 6 selon le Conseil d'Etat dans l'optique d'une loi autonome)

Selon le texte proposé, « Le ministre [de la Justice] échange avec les autorités compétentes nationales, étrangères et européennes toutes les données à caractère personnel ou non personnel ». Selon le Conseil d'Etat, il suffit, pour mettre en œuvre l'application du règlement (UE) n° 1214/2011, de déterminer l'autorité nationale compétente pour assurer l'information mutuelle au sens de l'article 11 du règlement (UE) n° 1214/2011. Dans cette optique, il y aurait lieu d'ajouter un texte ayant la teneur suivante:

« **Art. 6.** Le ministre [de la Justice] est l'autorité nationale compétente au sens de l'article 11 du règlement (UE) n° 1214/2011. »

Pour ce qui est de l'article 1^{er}, point 3 de la loi en projet (article 7 selon le Conseil d'Etat), il est à reformuler dans l'optique d'une loi autonome:

« **Art. 7.** Est puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 251 à 250.000 euros, ou d'une de ces peines seulement, le fait d'effectuer un transport de fonds transfrontalier d'euros en espèces sur le territoire luxembourgeois sans être titulaire de la licence prévue par l'article 4 du règlement (UE) n° 1214/2011. »

Article 2

La loi en projet prévoit une entrée en vigueur au 29 novembre 2012. Comme il est impossible, au regard de l'article 14 de la Constitution, d'opérer une référence à une date antérieure à l'entrée en vigueur de la loi en projet, le Conseil d'Etat propose d'omettre l'indication d'une mise en vigueur spécifique dans le dispositif, de sorte que l'arrêté royal grand-ducal modifié du 22 octobre 1842 réglant le mode de publication des lois s'appliquera.

Au vu de ce qui précède, suit le texte proposé par le Conseil d'Etat:

Projet de loi portant mise en œuvre de certaines dispositions du règlement (UE) n° 1214/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur le transport transfrontalier professionnel d'euros en espèces par la route entre Etats membres dans la zone euro.

Art. 1^{er}. (1) Le ministre ayant la Justice dans ses attributions, désigné ci-après « le ministre », est l'autorité compétente pour l'octroi des licences de transports de fonds transfrontaliers au sens de l'article 4 du règlement (UE) n° 1214/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur le transport transfrontalier professionnel d'euros en espèces par la route entre Etats membres dans la zone euro, désigné ci-après « le règlement (UE) n° 1214/2011 ».

(2) Le ministre et la Police grand-ducale sont les autorités compétentes à informer de l'intention d'effectuer des transports de fonds transfrontaliers au sens de l'article 12, paragraphe 2 du règlement (UE) n° 1214/2011.

Art. 2. (1) Les opérations de transports transfrontaliers d'euros en billets par la route effectués sur le territoire luxembourgeois sont soumises aux modalités prévues aux articles 16, 17 et 20 du règlement (UE) n° 1214/2011.

(2) En ce qui concerne l'application de l'article 16 du règlement (UE) n° 1214/2011, sont seuls autorisés les IBNS de bout en bout, conformément à l'article 13, paragraphe 4 du même règlement.

Art. 3. (1) Le ministre est le point de contact central visé à l'article 6, paragraphe 5 du règlement (UE) n° 1214/2011. Par application de la loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et munitions, il est compétent pour l'octroi des permis de port d'armes aux convoyeurs de fonds des entreprises établies dans un autre Etat membre disposant d'une licence européenne de transports de fonds transfrontaliers d'euros en espèces.

(2) Les convoyeurs de fonds, employés par des entreprises établies dans un autre Etat membre de la zone euro, qui sont armés ou qui se trouvent à bord d'un véhicule de transport de fonds contenant des armes doivent, pour circuler sur le territoire luxembourgeois, être titulaires d'un permis ou d'une autorisation de port d'armes à titre professionnel délivré par le ministre et remplir toutes les exigences prévues par la loi.

(3) Les entreprises de transport de fonds établies dans d'autres Etats membres peuvent solliciter, pour leurs convoyeurs de fonds, un permis ou une autorisation de port d'armes à titre professionnel auprès du ministre.

(4) Le ministre informe le demandeur de l'issue réservée à sa demande dans un délai de trois mois à compter de la soumission d'un dossier de demande complet.

(5) Si la formation de tir aux armes à feu est dispensée aux convoyeurs des entreprises visées au paragraphe 1^{er} dans l'Etat membre où ces entreprises sont établies à des conditions équivalentes à celle de la loi luxembourgeoise, l'octroi du permis de port d'armes à ces convoyeurs est soumis à la présentation d'un document, rédigé en langue française ou allemande, émanant de l'organisme formateur et attestant qu'ils ont suivi cette formation.

(6) Le ministre peut reconnaître comme équivalents les permis ou autorisations de port d'armes à titre professionnel d'autres Etats membres. Dans ce cas, l'obligation de solliciter un permis ou une autorisation ne s'impose pas.

(7) En l'absence de reconnaissance d'équivalence, le ministre organise pour les convoyeurs de fonds une formation conformément à l'article 6, paragraphe 6 du règlement (UE) n° 1214/2011.

Art. 4. Les exigences en matière de formation initiale des convoyeurs de fonds qui effectuent des opérations de transports transfrontaliers d'euros en espèces sont celles prévues à titre d'exigences minimales à l'annexe VI du règlement (UE) n° 1214/2011. »

Art. 5. (1) Le maximum de l'amende visée à l'article 22 du règlement (UE) n° 1214/2011 est de X euros.

(2) Les décisions du ministre prises en vertu l'article 22 du règlement (UE) n° 1214/2011 sont susceptibles d'un recours en réformation, à introduire dans un délai de trois mois devant le tribunal administratif.

Art. 6. Le ministre est l'autorité nationale compétente au sens de l'article 11 du règlement (UE) n° 1214/2011.

Art. 7. Est puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 251 à 250.000 euros, ou d'une de ces peines seulement, le fait d'effectuer un transport de fonds transfrontalier d'euros en espèces sur le territoire luxembourgeois sans être titulaire de la licence prévue par l'article 4 du règlement (UE) n° 1214/2011. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 2 juillet 2013.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen