

Projet de loi

portant

1° Création d'un comité de suivi de mesures restrictives en matière financière ; et

2° Modification de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière

Avis du Conseil d'État

(28 juin 2022)

Par dépêche du 28 février 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre des Finances.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'une fiche financière.

Par dépêche du 14 mars 2022, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État d'un amendement parlementaire au projet de loi sous rubrique, adopté par la Commission des finances et du budget lors de sa réunion du même jour.

Le texte dudit amendement était accompagné d'une motivation.

Par dépêche du 11 mai 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État un amendement gouvernemental au projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre des Finances.

Le texte dudit amendement gouvernemental était accompagné d'observations préliminaires, d'un commentaire ainsi que d'une version coordonnée du projet de loi tenant compte dudit amendement.

Par dépêches respectivement des 10 mars, 11 avril, 18 et 23 mai 2022, les avis de l'Institut des réviseurs d'entreprises et de la Chambre de commerce, l'avis complémentaire de la Chambre de commerce relatif à l'amendement gouvernemental du 11 mai 2022 et l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État.

Considérations générales

Selon les auteurs du projet de loi sous avis, celui-ci a pour objet de mettre en place, à la suite de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en

œuvre de mesures restrictives en matière financière¹, un comité interinstitutionnel chargé du « suivi actif et systématique par toutes les autorités nationales concernées » afin d'assurer « une mise en œuvre cohérente et efficace des sanctions financières, y compris des dérogations accordées », en vue également de renforcer et de garantir « la bonne réputation du pays au sein de la communauté internationale et de la communauté européenne » et qui serait « essentielle pour toute croissance économique durable ». Les auteurs du projet de loi soulignent encore l'importance du projet de loi dans le cadre de l'évaluation imminente du Grand-Duché de Luxembourg par le Groupe d'action financière, ci-après le « GAFI », notamment pour ce qui est du respect des Recommandations 6 et 7 de ce dernier.

L'amendement parlementaire du 14 mars 2022 a pour effet d'étendre le cercle des personnes que le comité interinstitutionnel peut inviter à ses réunions et introduit en outre la possibilité de consultation de tiers, en sus de celle d'une invitation.

L'amendement gouvernemental du 11 mai 2022 modifie l'article 5 du projet de loi sous avis.

Le Conseil d'État reviendra à ces amendements dans le cadre de l'examen des articles de ce projet de loi.

Pour l'examen du projet de loi sous avis, le Conseil d'État se basera sur le texte coordonné joint à l'amendement gouvernemental du 11 mai 2022, qui tient également compte de l'amendement parlementaire du 14 mars 2022.

Le Conseil d'État tient toutefois à rappeler que, pour la création d'un comité interinstitutionnel tel que celui mis en place par le projet de loi sous avis, notamment eu égard aux missions qui lui sont dévolues par l'article 2 de ce projet de loi, il n'aurait guère été nécessaire de recourir à la voie législative.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 3

Sans observation.

Article 4

À l'alinéa 1^{er} de l'article sous examen, le Conseil d'État demande d'écrire « un agent du Ministère des finances » et non pas de viser un « membre » dudit ministère.

Article 5

L'article sous examen est complété par un paragraphe 2 nouveau par l'effet de l'amendement gouvernemental du 11 mai 2022.

Le paragraphe 1^{er} n'appelle pas d'observation.

¹ Mém. A 1072 du 23 décembre 2020.

Le paragraphe 2 modifie l'article 10 de la loi précitée du 19 décembre 2020, qui prévoit des sanctions pénales visant le non-respect des mesures restrictives adoptées en vertu de cette loi.

La première de ces modifications vise à remplacer les termes « adoptées en vertu de la présente loi » par ceux de « adoptées par voie de règlement grand-ducal en vertu de l'article 4, paragraphe 1, ou par acte de l'Union européenne ou de l'Organisation des nations unies [*sic*] en vertu du paragraphe 2 du même article de la présente loi ». Même si le commentaire des articles est muet sur les motifs à la base de cette modification, le Conseil d'État note qu'elle est conforme à son avis émis à l'occasion du projet de loi n° 7395, devenu la loi précitée du 19 décembre 2020, dans lequel il a rappelé que « dans le futur cadre légal, c'est le non-respect des mesures restrictives fixées dans les règlements grand-ducaux qui devra être sanctionné »², tout en allant au-delà de cette observation. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec la formulation proposée.

La seconde modification vise à ajuster la peine prévue au même article 10. Initialement de huit jours, la peine d'emprisonnement minimale est relevée à un an. À bien comprendre les auteurs du projet de loi sous avis, cette augmentation de la peine minimale n'est pas liée à une nécessité répressive, mais plutôt à la volonté de faire entrer les infractions concernées dans la liste des infractions pour lesquelles a été mis en place une obligation de collaboration avec la Cellule de renseignement financier, toujours en vue de la prédite évaluation par le GAFI.

Le Conseil d'État comprend cette finalité, mais est toutefois dubitatif quant à la voie choisie.

En effet, lors de l'élaboration de la loi précitée du 19 décembre 2020, la sanction pénale avait été retenue sur base de critères bien définis, en alignant « d'une part, le niveau d'amendes prévues sur celui de l'article 9 de la loi du 12 novembre 2014 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. D'autre part, [la peine] s'aligne sur l'article 58 de la loi du 27 juin 2018³ pour les infractions ayant permis de réaliser un gain financier important »⁴. Or, l'augmentation du seuil minimum de la peine par l'article sous examen, à la seule fin prérappelée, remet en cause, sans véritable nécessité répressive, la systématique de l'appareil législatif actuel ainsi que l'équilibre voulu par le législateur en 2020 entre deux textes à portée analogue pour ce qui est du respect de sanctions internationales.

Le Conseil d'État propose par conséquent l'abandon de la modification proposée à la prédite peine minimale.

Le même effet pourrait être obtenu, mais sans les conséquences prédécrites, par l'ajout, à l'article 506-1 du Code pénal, d'un vingt-neuvième tiret nouveau, de sorte que le Conseil d'État suggère d'insérer un article 5 nouveau dans le projet de loi sous avis, rédigé comme suit :

² Doc. parl. n° 7395⁷, avis du Conseil d'État, p. 5.

³ Loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations, art. 58 : « Est puni d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de 251 à 250.000 euros, ou d'une de ces peines seulement le fait de ne pas respecter une mesure restrictive adoptée conformément aux articles 19 à 21 de la présente loi et aux règlements pris en son exécution. Lorsque l'infraction a permis de réaliser un gain financier important, l'amende peut être portée au quadruple de la somme sur laquelle a porté l'infraction ». Le parallélisme des deux textes est évident.

⁴ Doc. parl. n° 7395¹¹, rapport de la commission des finances et du budget, p. 13.

« **Art. 5.** À l'article 506-1, point 1), du Code pénal, il est inséré, à la suite du vingt-huitième tiret, un vingt-neuvième tiret nouveau, libellé comme suit :

« - d'une infraction à l'article 10 de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière et des mesures d'exécutions et décisions y visées ; ». »

Les articles subséquents du projet de loi seraient à renuméroter en conséquence et à l'article 5 (6 selon le Conseil d'État), les termes « et les termes « de huit jours » sont remplacés par les termes « d'un » » seraient à supprimer. Si le Conseil d'État est suivi dans sa suggestion, il convient également d'adapter l'intitulé du projet de loi, en y ajoutant un point 2° nouveau, le point 2° actuel devenant ainsi le point 3° nouveau.

Le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord avec une telle modification du projet de loi sous avis.

Article 6

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les numéros d'articles sont systématiquement suivis d'un point final.

La référence à une loi à plusieurs endroits du même dispositif doit en principe comporter l'intitulé complet de l'acte auquel il est fait référence. Toutefois, afin de faciliter la lecture du dispositif, il peut exceptionnellement être recouru à la formule « loi précitée du [...] » si dans le dispositif il a déjà été fait mention de l'intitulé complet de l'acte visé, à condition toutefois que le dispositif ne comporte pas ou ne sera pas susceptible de comporter à l'avenir de référence à un acte de nature identique et ayant la même date. Partant, il est indiqué de recourir à cette formule et d'insérer, à travers tout le texte en projet, le terme « précitée » entre la nature et la date de l'acte dont l'intitulé complet a déjà été mentionné. Dans cette hypothèse, il y a lieu d'omettre le terme « modifiée » même si l'acte a déjà fait l'objet de modifications.

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il y a lieu d'écrire « Nations unies », « Commission de surveillance du secteur financier », « Commissariat aux assurances », « Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA », « Cellule de renseignement financier » et « Ministère des finances ».

Intitulé

Les énumérations à l'intitulé ne sont pas de mise, sauf s'il s'agit d'indiquer les différents actes que le dispositif vise à modifier. Partant, le Conseil d'État demande de rédiger l'intitulé de la loi en projet sous revue de la manière suivante :

« Projet de loi portant création d'un comité de suivi de mesures restrictives en matière financière et modification de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière ».

Article 1^{er}

Les parenthèses entourant les termes « ci-après « le Comité » » sont à remplacer par des virgules. Cette observation vaut également pour les parenthèses entourant les termes « ci-après « sanctions financières » ».

Pour ce qui est des termes « (ci-après, la « loi du 19 décembre 2020 ») », ceux-ci peuvent être supprimés, compte tenu de l'observation générale ci-dessus.

Il est indiqué d'écrire « ci-après le « Comité » », étant donné que l'article « le » ne fait pas partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

Article 2

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ... Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

Au point (3) (3° selon le Conseil d'État), il y a lieu de remplacer les termes « des paragraphes (1) et (2) du présent article » par les termes « des points 1° et 2° ».

Au point (5) (5° selon le Conseil d'État), la référence aux « paragraphes (1) à (4) ci-dessus » est à remplacer par celle aux « points 1° à 4° ».

Toujours au point (5) (5° selon le Conseil d'État), les lettres minuscules des subdivisions sont à faire suivre d'une parenthèse fermante et non pas d'un point a), b), c), ...

À la lettre b), il y a lieu de supprimer la virgule à la suite du terme « politiques ».

À la lettre d), le Conseil d'État suggère d'insérer le terme « de » avant les termes « règlements grand-ducaux ».

À la lettre e), le terme « précitées » est à supprimer.

Article 5

L'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 5.** La loi précitée du 19 décembre 2020 est modifiée comme suit :

- 1° À l'article 4, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, les termes « point 4°, » sont insérés avant les termes « s'applique » ;
- 2° À l'article 10, les termes « adoptées en vertu de la présente loi » sont remplacés par ceux de « adoptées par voie de règlement grand-ducal en vertu de l'article 4, paragraphe 1^{er}, ou par acte de l'Union européenne ou de

l'Organisation des Nations unies en vertu de l'article 4, paragraphe 2 » et les termes « de huit jours » sont remplacés par ceux de « d'un ». »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 28 juin 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz