

Projet de loi

**portant modification de la loi modifiée du 12 novembre 2004
relative à la lutte contre le blanchiment et contre le
financement du terrorisme**

Avis du Conseil d'État

(21 avril 2026)

En vertu de l'arrêté du 28 janvier 2026 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Justice.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » ainsi qu'un texte coordonné, par extraits, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme qu'il s'agit de modifier.

Considérations générales

Selon ses auteurs, le projet de loi sous avis a pour finalité « d'une part de renforcer la cohérence et la solidité du dispositif national [de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme], d'assurer une meilleure articulation avec les exigences européennes, et d'autre part de garantir une mise en conformité avec les obligations européennes dans les délais impartis ». Pour ce faire, il modifie la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, en complétant ses dispositions relatives au Comité de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme et en introduisant la fonction de coordinateur national de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, tout comme des dispositions spécifiques à l'évaluation nationale des risques de blanchiment et de financement du terrorisme et aux statistiques à tenir et à communiquer à différentes instances.

Il reprend, à cette fin, en partie des dispositions initialement prévues dans un projet de règlement grand-ducal relatif à la composition et au fonctionnement du Comité de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme et portant abrogation du règlement ministériel du 9 juillet 2009 portant création du comité de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme ainsi que le règlement ministériel du 16 novembre 2018 modifiant le règlement ministériel du 9 juillet 2009, qui a fait l'objet d'un avis du Conseil d'État du 4 avril 2025¹ et au sujet duquel le Conseil d'État avait notamment retenu qu'il était « problématique à plusieurs égards, notamment en ce qu'il procède par endroit par des paraphrases de la disposition légale

¹Avis n° 62.023 du 4 avril 2025.

précitée ou en ce qu'il dépasse partiellement sa base légale ». Toujours selon ses auteurs, le projet de loi sous avis, pour les points qu'il vise, opère une reprise du dispositif initial au niveau législatif, tout en tenant compte des observations du Conseil d'État.

Le projet de loi crée ainsi la base légale pour un règlement grand-ducal qui sera appelé à régler des points déterminants du dispositif envisagé. Il en va ainsi notamment de la façon de laquelle le comité de prévention sera appelé à prendre ses décisions tout comme de la composition du secrétariat exécutif.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} modifie l'article 9-1^{quater} de la loi précitée du 12 novembre 2004 par sept points.

Les points 1^o à 4^o n'appellent pas d'observation.

Le point 5^o crée la fonction de coordinateur national de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Contrairement au projet de règlement grand-ducal précité, qui prévoyait en son article 1^{er}, paragraphe 2, la nomination d'un coordinateur national avec les missions y détaillées, le projet de loi sous avis prévoit que le ministre ayant la Lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans ses attributions désigne un « représentant », qui exercera la fonction du coordinateur national.

La précision ainsi apportée que ledit coordinateur sera le représentant du ministre répond à l'interrogation du Conseil d'État dans son avis précité du 4 avril 2025 sur le statut du coordinateur.

Le point sous examen définit encore les missions du coordinateur. Parmi celles-ci figure, sous le point 3^o, celle de « veiller à la cohérence, sur le plan national et international, de la politique du Grand-Duché de Luxembourg en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ». Le Conseil d'État relève qu'en vertu du règlement intérieur du Gouvernement, la compétence pour « [la] Lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme : Coordination nationale, européenne et internationale - Législation nationale, européenne et internationale - GAFI - Évaluations nationales des risques et statistiques » est dévolue au ministre de la Justice. En confiant au coordinateur national la mission notamment de veiller à la cohérence, sur le plan national et international, de la politique du Grand-Duché de Luxembourg en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, la disposition sous examen empiète sur cette compétence ministérielle et ainsi sur l'organisation du Gouvernement, réservée à ce dernier par l'article 92 de la Constitution, pour autant qu'il ne s'agisse pas d'une matière réservée à la loi, ce qui n'est pas le cas pour les missions en question.

Le Conseil d'État doit par conséquent s'opposer formellement à la disposition sous examen pour contrariété avec l'article 92 de la Constitution.

De manière plus générale, le Conseil d'État donne à considérer qu'il n'appartient pas au législateur de conférer à un agent, placé sous les ordres du ministre, des attributions relevant de la compétence de ce dernier en vertu du règlement intérieur du Gouvernement. Il revient au ministre seul d'organiser ses services et de charger les agents de son ministère de tâches particulières. Si le coordinateur peut représenter le ministre au sein du Comité, il ne saurait être chargé de compétences propres, distinctes de celles dévolues au Comité.

Le Conseil d'État doit dès lors encore s'opposer formellement au texte du paragraphe 2 sous examen pour contrariété au texte de l'article 90 de la Constitution, qui confère aux membres du Gouvernement la compétence d'exercer les attributions pour les affaires dont ils ont la charge.

Rien n'empêche toutefois que les missions figurant au paragraphe 2, hormis celle énoncée au point 3, soient confiées au Comité de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme, dont le coordinateur national assurerait la présidence. Cette dernière précision devrait d'ailleurs également figurer dans le projet de loi sous avis et non pas uniquement au niveau du règlement grand-ducal.

Les points 6° et 7° n'appellent pas d'observation.

Articles 2 et 3

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

L'espace entre le numéro d'article et le point après l'indication du numéro d'article est à supprimer.

Article 1^{er}

À la phrase liminaire, le qualificatif « *quater* » est à accoler au numéro d'article.

Il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision d'un même article sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1° », « 2° », « 3° » ... Les modifications à effectuer à une même subdivision peuvent être regroupées sous un même numéro à leur tour en ayant recours à une subdivision en lettres minuscules alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... Ces subdivisions sont elles-mêmes éventuellement subdivisées en chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante lorsqu'il s'agit de regrouper des modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision sous une seule lettre.

En l'espèce, les modifications prévues aux points 1° à 4° sont à regrouper sous un point 1°, tandis que les modifications prévues aux points 5° à 7° sont à regrouper sous un point 2°.

Chaque élément de l'énumération des dispositions modificatives se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

Dans un souci d'harmonisation rédactionnelle et en s'inspirant de la pratique courante observée en France et en Belgique, il y a lieu de privilégier pour l'insertion, le remplacement ou la suppression de parties de texte l'usage uniforme du mot « mot » par rapport au mot « terme ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot « terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle.

Au point 1°, il est signalé qu'il convient d'indiquer avec précision les textes auxquels il est renvoyé. Par ailleurs, il y a lieu d'écrire que les mots « qui constitue le mécanisme national de coordination de la réponse nationale aux risques de blanchiment et de financement du terrorisme, et » sont insérés entre les mots « « le Comité de prévention », » et les mots « ~~est~~ qui est chargé des missions suivantes : ».

Au point 2°, lettre a), il convient d'ajouter le mot « de » avant le mot « comprendre ».

Au point 4°, il est signalé que lors de l'insertion d'un point, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant suivi d'un exposant « ° ».

Au vu de ce qui précède, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 1^{er}.** L'article 9-1^{quater} de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme est modifié comme suit :

1° Le paragraphe 1^{er} est modifié comme suit :

- a) À la phrase liminaire, les mots « qui constitue le mécanisme national de coordination de la réponse nationale aux risques de blanchiment et de financement du terrorisme, et » sont insérés entre les mots « « le Comité de prévention », » et les mots « qui est chargé des missions suivantes : » ;
- b) Le point 3° est modifié comme suit :
 - i) Le mot « et » entre les mots « d'évaluer » et « de comprendre » est remplacé par une virgule ;
 - ii) Les mots « et d'atténuer » sont ajoutés après le mot « comprendre » ;
 - iii) Les mots « les adopter » sont ajoutés entre les mots « est exposé, » et « et en assurer » ;
- c) Au point 6°, [...] ;
- d) À la suite du point 6°, il est ajouté un point 7° nouveau, libellé comme suit :
« 7° [...]. » ;

2° À la suite du paragraphe 2, sont insérés les paragraphes 3 à 5 nouveaux, libellés comme suit :

« (3) [...].

(4) Les décisions du Comité de prévention sont prises [...].

(5) [...]. » »

Articles 2 et 3 (2 selon le Conseil d'État)

Les articles 2 et 3 sont à regrouper sous un seul article 2.

À l'occasion d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné.

L'intitulé de l'article à insérer est à faire figurer dans le texte proposé. Il n'est pas de mise de l'indiquer dans la phrase liminaire.

À l'article 9-1^{quinq}*ui*es, paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, à insérer, les mots latins « *ad hoc* » sont à écrire en caractères italiques.

Au paragraphe 3, à insérer, le Conseil d'État signale que les attributions ministérielles reviennent au ministre et non pas au ministère. Ainsi, le mot « ministère » est à remplacer par celui de « ministre ».

À l'article 9-1^{sex}*ies*, deuxième phrase, à insérer, il est relevé qu'étant donné que le règlement européen visé a déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer les mots « , tel que modifié » après son intitulé.

Partant, l'article 2 est à rédiger comme suit :

« **Art. 2.** À la suite de l'article 9-1^{quater} de la même loi, sont insérés les articles 9-1^{quinq}*ui*es et 9-1^{sex}*ies* nouveaux, libellés comme suit :

« Art. 9-1^{quinq}*ui*es. Évaluations supranationale, nationale et sectorielles des risques de blanchiment et de financement du terrorisme

(1) [...].

(2) [...].

(3) [...].

Art. 9-1^{sex}*ies*. Statistiques
[...]. » »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 21 avril 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes