

Luxembourg, le 29 juillet 2020

Objet : Amendements gouvernementaux au projet de loi n°7395¹ relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière et abrogeant la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme. (5226bisPMR)

*Saisine : Ministre des Finances
(30 juin 2020)*

Avis complémentaire de la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce avait déjà eu l'occasion de commenter, dans son avis n°5226² du 21 mai 2019 (ci-après, l'« Avis Initial »), le projet de loi n°7395 relatif à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière.

Le Projet³ a fait l'objet de seize amendements gouvernementaux en date du 14 juillet 2020 qui visent, d'une part, à doter les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation de pouvoirs accrus et à renforcer l'efficacité des sanctions et, d'autre part, à clarifier le champ d'application du Projet aux succursales luxembourgeoises à l'étranger ainsi qu'aux succursales étrangères au Luxembourg. Ces adaptations s'opèrent en essayant de préserver un parallélisme avec la Loi LBC/FT.

Considérations générales

La Chambre de Commerce regrette qu'aucune des observations qu'elle avait formulées dans son Avis Initial n'aient été prises en compte. Si elle reviendra sur certaines d'entre elles à l'occasion du commentaire des amendements, elle se permet de renvoyer pour le surplus à son Avis Initial.

Elle attire particulièrement l'attention sur l'absence d'un volet préventif dans le Projet **orienté exclusivement sur le volet répressif**. Or, il serait de l'intérêt des ressortissants de la Chambre de Commerce d'être guidés dans la mise en œuvre de leur procédure de conformité. Dès lors que le Projet reprend bon nombre de dispositions de la Loi LBC/FT, la Chambre de Commerce demande d'en reprendre également l'élément essentiel, à savoir le principe de **l'approche basée sur les risques et le principe de proportionnalité** qui en découle⁴. L'obligation d'organisation interne devrait donc à ce titre être adaptée à la nature,

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

² L'avis n°5334 de la Chambre de Commerce du 21 mai 2019 est disponible via le lien : https://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/5226PMR_sanctions_economiques.pdf

³ Tout terme capitalisé non autrement défini dans le présent avis a la signification lui assignée dans l'Avis Initial et/ou le Projet.

⁴ Parmi les dispositions à emprunter à la Loi LCB/FT, il y a particulièrement les articles 2-2, paragraphe 1, 4, paragraphe 1 et 8-1, paragraphe 6 qui définissent le principe de proportionnalité devant gouverner les démarches des professionnels. Certes, le commentaire de l'amendement 1^{er} laisse sous-entendre que ce principe sous-tend le Projet à l'endroit des définitions d'établissement financier et de crédit, mais il y aurait lieu de le reprendre plus largement et expressément dans les dispositions mêmes de la future loi.

aux particularités et à la taille des activités conduites par les professionnels assujettis. Le principe de proportionnalité commandé par le concept de l'approche par le risque semble en effet, *a priori*, incompatible avec le caractère généralisé et obligatoire de la mise en place d'outils de détection/ logiciels de filtrage.

A l'imprécision des modalités et des difficultés de **consultation des listes de sanctions** relevées dans l'Avis Initial, s'ajoute le fait que ni l'omission, ni l'obligation positive de consultation desdites listes ne sont spécialement indiquées dans l'actuelle Loi du 27 octobre 2010. Il en résulte qu'en application du principe de légalité des délits et des peines, il ne serait pas possible de sanctionner un professionnel en raison du seul fait qu'il n'aurait pas organisé la consultation des listes. Ainsi, à l'égard des personnes y assujetties, la Loi du 27 octobre 2010 définit essentiellement des obligations de ne pas faire, telles que des interdictions (points a) et c) de l'article 1, paragraphe 2) mais ne prévoit pas spécifiquement une obligation de faire en ce qui concerne la consultation des listes des sanctions.

Par ailleurs, en raison des divers organismes de contrôle et d'auto-régulation, la Chambre de Commerce craint des applications divergentes des textes en raison de ce même manque de précision. Comme le suggère l'avis de l'IRE du 7 juillet 2020 sur le Projet, la répartition des compétences devrait être clairement définie et l'**uniformité de l'application de la loi** qui sera issue du Projet harmonisé au sein d'un comité que la Chambre de Commerce recommande d'instaurer. De même, il conviendrait de clarifier la question de savoir si les professionnels agissant en dehors de leur cadre professionnel restent surveillés par leurs autorités de surveillance respectives.

Toujours dans un souci de protection de ses ressortissants, la Chambre de Commerce souhaiterait que le Projet prévoie une **période transitoire** pour la mise en place des procédures internes de gestion des risques, les PME ne disposant, la plupart du temps, pas de service de « compliance » interne. Cette période de transition ne devrait toutefois pas dépasser un délai raisonnable, par exemple six mois, compte tenu de la nécessité d'atteindre les objectifs internationaux au plus vite.

Commentaire des amendements

Concernant l'amendement 1^{er} relatif à l'article 2 du Projet

Cet amendement vise à introduire quatre nouvelles définitions (et non trois comme indiqué dans l'amendement), à savoir, celles d'« autorité de contrôle », d' « organismes d'autorégulation », d'« établissement de crédit » et d' « établissement financier ».

Sur ces définitions spécifiques, la Chambre de Commerce n'a pas de commentaire particulier, sinon d'un point de vue purement formel, d'observer qu'il y a lieu d'introduire à l'endroit du point 10), lettre b., l'abréviation « AED » afin de ne pas faire référence à cet acronyme sous le paragraphe 4 du nouvel article 7 sans l'avoir défini précédemment, et de préconiser une utilisation uniforme au travers de tout le Projet.

Pour le surplus, elle regrette que des définitions aussi importantes que celles de « fonds » ou « groupe » n'aient pas été clarifiées à l'occasion des amendements. Elle se permet de renvoyer pour le surplus à son Avis Initial.

Concernant l'amendement 2 relatif à l'article 3 du Projet

Cet amendement clarifie le sort des succursales étrangères de personnes morales luxembourgeoises et des succursales luxembourgeoises de personnes morales étrangères.

En revanche, aucune précision n'est apportée sur le paragraphe 1^{er} de l'article 3 du Projet au sujet du concept d'opération sur ou à partir du territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Concernant l'amendement 3 relatif à l'article 6 du Projet

Suite à cet amendement, les personnes tenues d'exécuter les mesures restrictives ne doivent plus seulement informer le Ministre des Finances de l'exécution de la mesure restrictive, mais également des tentatives d'opérations.

La Chambre de Commerce, qui s'était déjà interrogée quant à l'obligation d'informer le Ministère, elle s'interroge d'autant plus en ce qui concerne les tentatives d'opération.

Concernant l'amendement 4 relatif à l'article 7 du Projet

Hormis le durcissement de la répression des infractions au travers d'une palette de mesures de contrôle qu'elle regrette, la Chambre de Commerce note qu'au paragraphe 4, l'accord du verbe « respecter » devrait être amendé. Pour le surplus, elle se réfère à la remarque formulée sous l'amendement 1^{er} au sujet de l'AED.

Concernant l'amendement 5 relatif à l'article 8 nouveau du Projet

L'article 8 nouveau du Projet comporte une énumération des sanctions administratives. A l'endroit du paragraphe 2, lettre f., la Chambre de Commerce demande qu'il soit précisé si le montant maximal de 1.000.000 d'euros est applicable par violation, comme la première partie de la phrase pourrait le laisser supposer.

Concernant l'amendement 6 relatif à l'article 9 nouveau du Projet

Afin d'évaluer la sévérité de la sanction à attribuer, un certain nombre de critères doivent être appréciés, notamment l'existence de violations antérieures commises par la personne physique ou morale tenue pour responsable. La Chambre de Commerce demande à ce que soit précisé si seront prises en considération les violations antérieures uniquement locales ou bien également commises dans d'autres pays au regard du caractère extraterritorial des programmes de sanctions.

Concernant l'amendement 11 relatif à l'article 14 nouveau du Projet

La Chambre de Commerce note un défaut d'accord de l'adjectif « soumis » à deux reprises dans le paragraphe 1^{er} de l'article 14 nouveau du Projet.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver les amendements gouvernementaux au Projet que sous réserve de la prise en compte de ses considérations.

PMR/DJI