



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

28 mars 2019

AVIS II/06/2019

relatif au projet de loi relatif 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

..... AVIS

Par lettre en date du 15 janvier 2019, Monsieur Pierre Gramegna, ministre des Finances, a saisi pour avis notre Chambre au sujet du projet de loi sous rubrique.

1. Ce projet de loi a pour objet de renforcer la mise en œuvre au niveau national des mesures restrictives financières, décidées au sein de l'ONU et de l'UE, qui s'imposent au Luxembourg au titre de ses obligations internationales à l'égard de ces deux organisations, dans le - et au-delà du - cadre de la lutte contre le financement du terrorisme.

Le Luxembourg a déjà légiféré dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme par 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. À cette date, notre chambre n'avait pas été consultée.

L'exposé des motifs du présent projet précise que la lutte contre le financement du terrorisme, tout en demeurant un objectif extrêmement important de la mise en œuvre de mesures restrictives financières, ne saurait être le seul et unique objectif visé par ces mesures; d'autres objectifs tels que la lutte contre le financement de la prolifération des armes de destruction massive, la protection de la paix et de la sécurité internationales, la lutte contre les violations du droit international, doivent également être visés.

Il en découle que le dispositif législatif et réglementaire national actuellement en vigueur, visant la seule lutte contre le financement du terrorisme, doit être adapté.

Cette adaptation est précisément le but visé par le présent projet de loi. Ce projet applique les principes retenus dans la loi du 27 octobre 2010, qu'il prévoit d'abroger, tout en les étendant au-delà du cadre de la lutte contre le financement du terrorisme.

Il convient donc d'élargir l'intitulé choisi, qui se limite au cadre de la lutte contre le financement du terrorisme.

2. La protection de la paix et de la sécurité internationale, la lutte contre le financement du terrorisme, la prévention de la prolifération des armes de destruction massive ou encore la lutte contre les violations du droit international sont parmi les motifs qui servent de base à l'élaboration et l'application de régimes de mesures restrictives, aussi appelées sanctions.

Les objectifs visés déterminent quelles mesures seront utilisées dans une situation donnée sans que l'étendue ou le nombre de ces mesures ne soit à priori limité. Il en découle que les mesures peuvent prendre différentes formes, selon les objectifs visés et l'efficacité attendue.

Il pourra s'agir notamment de restrictions en matière d'admission, d'embargos sur les armes, d'embargos sur le matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne, d'autres restrictions à l'exportation, de restrictions d'importation et d'interdiction de vols ou encore des interdictions sectorielles ou des mesures visant à prévenir une utilisation abusive des équipements, technologies ou logiciels destinés à la surveillance et à l'interception des communications sur Internet ou d'autres formes de communication. Des mesures restrictives peuvent également s'appliquer en matière financière.

De nature très variée, ces mesures peuvent se comprendre comme l'application de sanctions de nature financière, imposées par un ou plusieurs pays à l'encontre d'un pays et/ou de personnes physiques ou morales, d'organismes et d'entités non-étatiques. Leur but intermédiaire est d'interdire, interrompre, contraindre ou restreindre certaines activités ou ressources économiques et financières ; le but ultime, comme pour toutes les mesures restrictives, est de provoquer un changement de politique (intérieure ou étrangère) ou d'activité de la part du pays, des entités ou des personnes visées.

3. Parmi les sanctions financières ciblées, le gel de fonds et de ressources économiques constitue une mesure particulièrement efficace. Il s'agit là d'une mesure individuelle et préventive, destinée à empêcher les personnes, groupes ou entités désignés d'accéder aux fonds et aux ressources économiques dont ils disposent et à éviter ainsi que ces fonds et ressources puissent être utilisés à des fins illégales.

4. En matière d'organes décideurs de sanctions financières, le Luxembourg distingue entre :

- Les sanctions financières imposées par l'ONU : Il s'agit de mesures restrictives adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies (« CSNU ») au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies et que les pays doivent transposer en droit interne et appliquer. Dans la mesure où le domaine d'actions relève de la compétence de l'Union européenne, la transposition des Résolutions CSNU par l'Union européenne peut se substituer à la nécessité d'une transposition nationale.
- Les sanctions financières au niveau européen : Elles sont un outil de la politique étrangère et de sécurité commune ('PESC') et prennent la forme d'une décision PESC de l'Union européenne. Lorsque ces décisions engagent une action dans les domaines de compétence de l'Union européenne, elles sont mises en œuvre par un Règlement (UE) du Conseil ou de la Commission. Les règlements (UE) sont directement applicables au Luxembourg et ne nécessitent pas de transposition nationale. Ils entrent normalement en vigueur le jour suivant celui de leur publication au Journal officiel de l'Union européenne.

Pour ce qui est des mesures mettant en œuvre des résolutions du CSNU, les instruments juridiques de l'UE devront se conformer rigoureusement à ces résolutions. L'UE peut toutefois décider d'appliquer des mesures autonomes et plus restrictives.

- Les sanctions financières décidées par les autorités nationales à l'encontre des Etats, personnes, entités ou groupes ciblés.

5. Ce projet de loi inclut aussi certaines dispositions additionnelles, inspirées, en grande partie, de la loi du 27 juin 2018, relative, entre autres, à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des mesures restrictives en matière commerciale à l'encontre de certains Etats, régimes politiques, personnes, entités et groupes.

Le présent projet de loi constitue ainsi le pendant en matière financière de la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations.

Définitions

6. Outre les définitions des termes « fonds », « gel de fonds », « ressources économiques », « gel de ressources économiques » et « services financiers », qui reprennent celles prévues par la loi du 27 octobre 2010, le présent projet fournit aussi les définitions des termes « intérêts vitaux », « sécurité extérieure » et « sécurité nationale ».

Pour ces dernières, le présent article retient les définitions de la loi du 27 juin 2018 relative, entre autres, à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par

l'Union européenne comportant des mesures restrictives en matière commerciale à l'encontre de certains Etats, régimes politiques, personnes, entités et groupes.

7. Est introduite par ailleurs une définition du terme « **mesures restrictives en matière financière** » :

- a. L'interdiction ou la restriction d'activités financières de toute nature ;
- b. Le gel de fonds, d'avoirs ou d'autres ressources économiques détenues ou contrôlées, directement, indirectement ou conjointement, avec ou par une personne, entité ou groupe visé par la présente loi ou par une personne agissant en leur nom ou sur leurs instructions, ou ;
- c. L'interdiction ou la restriction de fournir des services financiers, une assistance technique de formation ou de conseil en relation avec un Etat, une personne physique ou morale, entité ou un groupe visés par la présente loi.

Personnes visées

8. Les mesures restrictives en matière financière s'imposent :

- a. aux personnes physiques de nationalité luxembourgeoise, qui résident ou opèrent sur ou à partir du territoire du Grand-Duché de Luxembourg ou de l'étranger ;
- b. aux personnes morales ayant leur siège social, un établissement stable ou leur centre des intérêts principaux sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et qui opèrent sur ou à partir du Grand-duché de Luxembourg ou de l'étranger ;
- c. à toutes autres personnes physiques et morales qui opèrent sur ou à partir du Grand-Duché de Luxembourg.

8bis. Selon l'article 12 de la Constitution, « nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit ». La loi devrait donc énumérer les hypothèses dans lesquelles les sanctions pourraient s'appliquer à l'égard de ces personnes.

Mesures d'exécution

9. Les mesures d'exécution nécessaires à la mise en œuvre des mesures restrictives en matière financière sont adoptées par voie de règlement grand-ducal.

À cet égard, le règlement grand-ducal désigne les Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes qui font l'objet des mesures restrictives en matière financière et détermine quelle mesure s'applique.

9bis. La CSL se demande si cette désignation ne doit pas se faire par la loi elle-même, alors que la Constitution prescrit que la loi fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.

9ter. La CSL s'interroge en outre sur le fait de savoir si des militants syndicalistes, dans le cadre de leurs activités légitimes, pourraient aussi faire l'objet de ces sanctions ? Faute de disposer de ce règlement grand-ducal, il n'est pas possible à ce stade de répondre à cette question.

10. Les États, personnes physiques et morales, entités ou groupes visés peuvent faire l'objet d'une publication par le biais d'un site internet du ministre des Finances.

Dans son avis complémentaire du 6 octobre 2010 concernant le projet de loi amendé ayant abouti à la loi précitée du 27 octobre 2010, le Conseil d'État avait attiré l'attention des auteurs sur les dangers en termes de sécurité juridique que présente un mécanisme de publication sur un site Internet et relevé les risques d'une mise en cause de la responsabilité de l'Etat si ce site devait faire l'objet de manipulations dont seraient victimes des professionnels.

Mesures d'urgence

11. Un règlement grand-ducal peut imposer des mesures restrictives en matière financière à l'encontre d'États, personnes, entités et groupes pour assurer la défense de la sécurité nationale ou extérieure ou des intérêts vitaux du pays et en attendant la saisine de l'Organisation des Nations Unies ou de l'Union européenne par le ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions.

La mesure restrictive est valable pendant une période de soixante jours maximum, et ses effets expirent de plein droit à l'issue de telle période, sauf prorogation dûment motivée pour des périodes respectives de trente jours.

Les Etats, personnes physiques et morales, entités ou groupes visés peuvent faire l'objet d'une publication par le biais d'un site internet du ministre des Finances.

12. La CSL se demande si cet article est conforme à l'article 32 de la Constitution, qui prévoit que :

« (4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Grand-Duc, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires.

Ces mesures peuvent déroger à des lois existantes. Elles doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.

La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois votées dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution, qui en fixe la durée sans que la prorogation ne puisse dépasser une durée maximale de trois mois.

Tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise. »

Autorités chargées de la surveillance

13. La Commission de Surveillance du Secteur Financier, le Commissariat aux Assurances et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines sont chargés de la surveillance des professionnels qui relèvent de leur compétence.

À cette fin, ils peuvent appliquer toutes les mesures et exercer tous les pouvoirs, y compris de sanction, dont ils sont investis, conformément aux dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables.

Responsabilité et secret professionnel

14. L'application des mesures restrictives prévues par la présente loi n'entraîne, pour la personne physique ou morale qui y procède, sa direction ou ses employés, aucune responsabilité de quelque nature que ce soit, à moins qu'il soit établi qu'elle résulte d'une négligence grave.

15. La divulgation de bonne foi aux autorités compétentes par un professionnel, ou un employé ou un dirigeant d'un tel professionnel, d'informations nécessaires à l'exécution de la présente loi ne constitue pas une violation d'une quelconque restriction à la divulgation d'informations imposée par un contrat ou par un secret professionnel et n'entraîne pour le professionnel ou la personne concernée aucune responsabilité.

Le secret professionnel ne fait pas obstacle à l'échange d'informations nécessaires à l'exécution de la présente loi entre les autorités visées à l'article 6 et les différentes autorités compétentes nationales, étrangères et internationales.

Peines encourues

16. Sans préjudice de l'application des peines plus sévères prévues le cas échéant par d'autres dispositions légales, les infractions à la présente loi et aux règlements d'exécution sont punies d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de 12.500 euros à 5.000.000 d'euros ou d'une de ces peines seulement.

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.

Luxembourg, le 28 mars 2019

Pour la Chambre des salariés,



Norbert TREMUTH
Directeur



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.