

Mots clés : Avocat- Lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme – Loi AML - Méconnaissance des obligations légales et réglementaires – Absence d’infraction primaire – Sanction – Amende – Publication – Proportionnalité – Anonymat

DECISION DU 14 SEPTEMBRE 2021

du Conseil Disciplinaire et Administratif des Avocats du Grand-Duché de Luxembourg

rendue dans une affaire poursuivie contre Maître [•], avocat à la cour, demeurant [•], en matière disciplinaire No. D003/20-21.

Par citation du 12 janvier 2021, notifiée à la même date à Maître [•], avocat liste I, le Conseil de l’Ordre, sous la plume de Madame le Bâtonnier, Maître [•], a été cité pour comparaître devant le Conseil disciplinaire et administratif (le « **CDA** ») pour non-respect des dispositions des articles 35-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d’avocat (la « **LPA** »), des dispositions de l'article 1.2. et des articles 13.1 et 13.4 du Titre 13 du Règlement Intérieur de l’Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg (le « **RIO** »), les dispositions du point C, section 1 (analyse du risque), section 2 (obligation de vigilance), section 3 (obligations d'organisation interne adéquate), et section 4 (obligation de coopération avec les autorités) du Règlement du Barreau du 12 septembre 2018 relatif à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (le « **Règlement 2018** »), des articles 2-2, 3, 4 et 5 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (la « **Loi AML** »), et les articles 1, 7 et 8 du Règlement grand-ducal du 1^{er} février 2010 portant précision de certaines dispositions de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (le « **Règlement 2010** ») , toutes autres infractions étant spécialement réservées à l'appréciation du Conseil Disciplinaire et Administratif, et qu'il convient de le sanctionner de ces chefs par application des articles 27 et 30-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.

La citation, adressée par courrier recommandé du 12 janvier 2021, réceptionné le 14 janvier 2021, est intégrée dans la présente décision et est conçue comme suit :

Le Conseil de l'Ordre fait valoir dans sa citation qu'en date des 5 mai et 18 octobre 2017, 29 mai 2018 et 11 mars 2020, un contrôle sur place fut effectué par la commission anti-blanchiment du Barreau de Luxembourg (la « CCBL ») auprès de l'étude de Maître [•], plus précisément auprès de ses associés, en vue de vérifier le respect des obligations en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Lors du contrôle du 5 mai 2017 il fut révélé, selon le Conseil de l'Ordre, d'importantes lacunes et que l'étude de Maître [•] ne respectait pas les obligations légales et réglementaires en matière d'anti-blanchiment.

A la suite des contrôles sur place subséquents la CCBL devait constater que la situation ne s'était pas améliorée ; plus particulièrement lors du 4^{ème} et dernier contrôle sur place du 11 mars 2020 la commission anti-blanchiment a constaté :

- qu'aucune formation n'est tenue, ni suivie par aucun membre de l'étude de Maître [•] ;
- qu'il existait de la part de Maître [•] une méconnaissance inacceptable de presque la totalité des obligations légales en la matière ;
- que la procédure en place, actualisée au 20 février 2020, restait inadéquate, incomplète et non conforme aux dispositions légales à l'époque ; et
- qu'enfin le principe d'analyse et d'évaluation des risques n'était pas maîtrisé.

Par décision adoptée le 11 novembre 2020 le Conseil de l'Ordre a décidé de l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre de Maître [•], a délégué Maître [•], ancien Bâtonnier, à l'instruction de la procédure disciplinaire et décide de convoquer Maître [•] devant le membre-délégué du Conseil de l'Ordre pour être entendu en ses explications.

Par lettre recommandée du 24 novembre 2020 Maître [•] fut ainsi convoqué pour être auditionné le 1^{er} décembre 2020, audition à laquelle il s'est rendu.

Lors de son audition Maître [•] expliquait qu'en 2017 il pensait que la législation anti-blanchiment ne concernait pas son étude dans la mesure où 2/3 du chiffre d'affaires de l'étude provenait du contentieux administratif, le 1/3 restant relevant du contentieux immobilier ; que l'étude n'intervenait pas dans les transactions immobilières en tant que tel ; qu'il en avait conclu que lui et son étude agissaient dans leurs activités professionnelles en dehors du champ d'application de la législation anti-blanchiment.

Lors de son audition du 1^{er} décembre 2020 Maître [•] indiquait maintenant être convaincu du contraire.

Le membre-instructeur du Conseil de l'Ordre fit remarquer à Maître [•] qu'en tout il a fait l'objet de 4 contrôles sur place par la commission anti-blanchiment ; que dans le rapport du dernier contrôle du 11 mars 2020 il fut acté :

- qu'aucune formation n'était tenue, ni suivie par aucun membre de l'étude de Maître [•] ;
- qu'il y avait constat dans le chef de Maître [•] d'une méconnaissance inacceptable de presque la totalité des obligations légales en matière de législation et réglementation anti-blanchiment ;
- que la procédure en place par l'étude de Maître [•], actualisée au 20 février 2020, restait inadéquate, incomplète et non conforme aux dispositions légales à l'époque en vigueur ; et
- que le principe d'analyse et d'évaluation de risques n'était pas maîtrisé.

Par rapport à ces faits Maître [•] a indiqué, qu'à la suite du contrôle sur place le 11 mars 2020, il était devenu pleinement conscient de l'importance de la réglementation anti-blanchiment et de ses obligations sous ce rapport ; qu'il avait incessamment, par la suite, convoqué tous les associés de la société d'avocats [•] ainsi qu'un collaborateur qui s'occupait au sein de l'étude des aspects du droit de sociétés pour les sensibiliser sur la réglementation anti-blanchiment ; que les efforts de se conformer à la légalité de la réglementation en vigueur se trouvaient retardés en raison du premier confinement lié à la pandémie Covid-19 pendant six semaines.

Maître [•] informait également Monsieur le Rapporteur-Délégué du Conseil de l'Ordre que son étude avait repris tous les dossiers ouverts depuis le 1^{er} janvier 2020 pour les contrôler et les mettre à jour au niveau de la réglementation anti-blanchiment.

Concernant les dossiers ouverts avant 2020 et toujours actifs, l'étude était en train de rattraper le passé ; pour les dossiers clôturés, l'étude ne comptait pas revisiter le passé.

Le Conseil de l'Ordre, à la suite de l'audition de Maître [•], fut amené à constater qu'aucune pièce ne fut soumise au Bâtonnier de l'Ordre près de trois années après le premier contrôle sur place de l'étude de Maître [•] pouvant ainsi le cas échéant permettre aux instances ordinales d'établir que l'étude de Maître [•] respectait pleinement ses obligations en matière de réglementation anti-blanchiment.

Dans sa citation du 12 janvier 2021 le Conseil de l'Ordre rappelle que Maître [•], en sa qualité d'avocat, était pleinement soumis aux obligations anti-blanchiment pour toutes ses activités entrant dans le champ d'application de la Loi AML.

Plus précisément, il estime que l'ensemble des faits tels que repris dans le rapport de la commission anti-blanchiment du Barreau du 5 mai 2017, ensemble avec les faits constatés dans le rapport de la commission anti-blanchiment du Barreau du 11 mars 2020, attestent d'une méconnaissance inacceptable de presque la totalité des obligations légales et réglementaires de la part de Maître [•] en matière de réglementation anti-blanchiment, la procédure mise en place par l'étude de Maître [•], telle qu'actualisée au 20 février 2020, restant inadéquate, incomplète et non conforme aux dispositions légales en vigueur et que le principe d'analyse et d'évaluation des risques n'était pas maîtrisé.

Le CDA est requis sur base de la citation de sanctionner Maître [•] du chef du non-respect des dispositions légales et réglementaires suivantes :

- l'article 35-1 de la LPA qui renvoie aux articles de la loi du 12.11.2004 contre le blanchiment à l'endroit des obligations de vigilance, d'organisation interne adéquate et de coopération ;
- les articles 1.2, 13.1 et 13.4, Titre 13 du RIO qui énoncent les principes essentiels de la profession d'avocat, font un renvoi à la loi du 12.11.2004 pour l'avocat exerçant dans le champ d'application de cette loi et traitent de l'obligation de coopération ;
- le point C, section 1 (analyse risque), la section 2 (obligation de vigilance), la section 3 (obligation d'organisation interne adéquate), la section 4 (obligation de coopération avec les autorités) du Règlement 2018;
- les articles 2-2, 3, 4 et 5 de la Loi AML qui traitent de l'obligation d'effectuer une évaluation des risques et des obligations de vigilance, d'organisation interne adéquate et de coopération; et

- les articles 1, 7 et 8 du Règlement 2010 qui traite, pareillement, des obligations de vigilance, d'organisation interne adéquate et de coopération,

ceci en application des articles 27 et 30-1 de la LPA.

L'affaire fut appelée à l'audience du Conseil disciplinaire et administratif du 3 février 2021 à laquelle l'affaire fut fixée pour plaidoiries à l'audience extraordinaire du Conseil disciplinaire et administratif du 11 mai 2021, 18.00 heures, à laquelle l'affaire fut utilement retenue.

Maître [•], membre du Conseil de l'Ordre des Avocats, en remplacement de Madame le Bâtonnier dûment empêchée, a rappelé le contexte législatif et réglementaire relatif à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme se dégageant des dispositions de la LPA, du RIO, du Règlement 2018 et du Règlement 2010 complétant la Loi AML.

La CCBL a effectué auprès de Maître [•] et de son étude un contrôle au cours de l'année 2017 ; ce contrôle a eu lieu avant l'entrée en vigueur du Règlement 2018 et était à l'époque un contrôle qui peut être qualifié de confraternel et de bienveillance.

Le contrôle de 2017 a abouti au constat que Maître [•] et son étude ne respectaient pas les dispositions en matière anti-blanchiment applicables à l'époque. La commission anti-blanchiment a décidé, face aux carences constatées en 2017, d'effectuer au cours de l'année 2020 un nouveau contrôle auprès de Maître [•] et de son étude. Malheureusement, comme le prouve tant le rapport du contrôle de 2017, que celui de 2020, rien n'a été entrepris pour remédier aux carences constatées par les services de l'Ordre.

Le Conseil de l'Ordre reproche dès lors à Maître [•] d'être en défaut d'avoir rempli ses obligations légales et réglementaires à l'endroit des quatre piliers sur lesquels repose la réglementation anti-blanchiment, c'est-à-dire la connaissance du soi visé plus particulièrement par l'article 2-2 de la Loi AML et le Règlement 2018, le devoir de vigilance par rapport à la clientèle telle que visée, notamment, par l'article 3 de la Loi AML, la mise en place d'une organisation interne adéquate et la coopération avec les autorités, telle que prévue par les articles 8, 9 et 10 de la Loi AML.

Quant à la sanction à prononcer, le Conseil de l'Ordre demande que Maître [•] soit condamné à payer une amende dont le montant est laissé à la sagesse du Conseil disciplinaire et administratif étant observé que le montant maximal de l'amende serait de EUR 250.000, les faits reprochés à Maître [•] et à son étude étant antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi du 25 mars 2020 qui porte le montant maximum de l'amende à EUR 1.000.000.

Maître [•] demande aussi que la sanction soit assortie de la publication de la décision à intervenir, obligatoire en la matière, tout en ne s'opposant pas à l'anonymisation de la décision.

Maître [•] s'est attaché à présenter la structure de son étude qui correspond à celle d'une étude de contentieux classique spécialisée en droit immobilier, droit administratif, droit de l'environnement ; le contentieux porte essentiellement sur du contentieux de copropriété, de bail à loyer et contractuel liés et de recours devant l'ordre judiciaire administratif.

Il affirme avoir bien connaissance de l'existence de la législation AML et des règles ordinales en la matière, mais ne pas avoir eu les réflexes et sensibilités nécessaires par rapport à cette réglementation, ce qui ne constitue à son sens aucune excuse.

A la suite du contrôle de 2017 des procédures de contrôle ont été mises en place par son étude, mais il reconnaît que le contrôle de la commission anti-blanchiment du 11 mars 2020 a abouti à la conclusion que ceci n'était pas suffisant ; c'est à la suite de ce dernier contrôle qu'il a pris conscience que les choses devaient changer encore.

Actuellement, la formation des membres de son cabinet est en place pour la plupart des avocats ; une procédure écrite des mesures à prendre par chaque membre de l'étude et pour chaque dossier existe ; son cabinet est inscrit au site GoAML depuis mai/juin 2020. Maître [•] estime aussi qu'à l'heure actuelle il ne traite aucun dossier sensible qui ne soit pas en règle avec la législation AML et les règles ordinales.

Sur question du CDA Maître [•], répète qu'il fait son *mea culpa* sur les carences constatées dans l'organisation de son cabinet, mais il est resté en défaut de renseigner le CDA sur les raisons pour lesquelles lors de son audition par le membre-délégué du Conseil de l'Ordre le 1^{er} décembre 2020 n'a pas rapporté de preuves tangibles de la mise en place de mesures et procédures exigées par la législation AML et la réglementation ordinale.

Maître [•], conseil de Maître [•], fait remarquer que son mandant est passé par des étapes évolutives dans son analyse de la législation AML et de la réglementation ordinale en la matière. Il insiste sur le fait que Maître [•] reconnaît les défauts d'organisation et de procédures adéquates en la matière par lui et son cabinet.

Par rapport à la citation du Conseil de l'Ordre Maître [•] critique l'affirmation qu'aucune pièce n'aurait été soumise aux instances ordinales permettant d'établir que l'étude respectait pleinement ses obligations en matière AML et qu'il était inexact en partant de ce constat précis que Maître [•] devait être déféré devant le CDA pour y répondre des griefs qui lui sont reprochés. A son avis les instances ordinales ne peuvent tenir pareil raisonnement et qu'il n'appartient pas à Maître [•] de rapporter la preuve aux instances ordinales de l'observation par lui et par son cabinet de la réglementation AML.

Il fait observer aussi que depuis le deuxième contrôle de la CCBL et l'audition de Maître [•] par le membre-délégué du Conseil de l'Ordre le 1^{er} décembre 2020, un plan de remédiation a été mis en place et que, actuellement, Maître [•] et son étude étaient parfaitement conformes aux exigences en la matière.

Quant à la sanction demandée par le représentant du Conseil de l'Ordre, il fait observer que compte tenu des mesures mises en place par Maître [•] et par son cabinet à la suite des contrôles sur place, la sanction de la réprimande devrait être suffisante. Dès lors qu'une sanction devait être prononcée, la décision CDA à intervenir devrait en tout cas être publiée sous forme anonymisée.

Sur ce, le Conseil disciplinaire et administratif a pris l'affaire en délibéré pour rendre à l'audience publique extraordinaire du 14 septembre 2021 à 18h30 la décision suivante, lue en cette audience publique.

QUANT A LA RECEVABILITE DE LA CITATION EN LA PURE FORME

La citation telle qu'elle se trouve incorporée dans la présente décision est recevable pour avoir été introduite dans les forme et délai prévus par la loi. Elle n'est d'ailleurs pas autrement critiquée par le cité.

QUANT AU FOND

Il convient de rappeler que sur base de l'article 2-2 de la Loi AML, les professionnels visés par cette loi ont l'obligation de prendre des mesures appropriées pour effectuer une évaluation des risques de blanchiment et de financement du terrorisme auxquels ils sont exposés au vu des risques liés à leurs clients à un niveau global et de prendre des mesures pour gérer et atténuer ces risques. En parallèle, ils sont tenus de documenter, de tenir à jour et de mettre à la disposition des autorités de contrôle ces évaluations des risques.

De plus, conformément à l'article 3 de la Loi AML, les professionnels sont tenus d'appliquer des mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle dans les cas prévus par la loi, mesures consistant en un grand nombre de tâches administratives différentes, nécessitant un travail régulier et un suivi poussé, tels que notamment l'identification des clients et la vérification de leurs identités, l'identification pour les personnes morales des bénéficiaires effectifs et la vérification de leurs identités ainsi que de la structure juridique de propriété et de contrôle, la conservation des informations relatives aux mesures prises ainsi qu'au sujet de toutes difficultés rencontrées durant le processus de vérification, l'évaluation et la compréhension de l'objet et de la nature de la relation d'affaires ainsi que l'examen des transactions conclues pendant la relation d'affaire, la conservation des documents, données et informations énumérés dans la Loi AML pendant cinq ans.

Finalement, l'article 4 de la Loi AML, oblige les professionnels visés à mettre en place des politiques, contrôles et procédures pour atténuer et gérer efficacement les risques de blanchiment et de financement du terrorisme, ainsi que pour répondre de manière rapide et complète à toute demande d'informations des autorités.

Les dispositions légales en question de la Loi AML sont applicables à la profession d'avocat.

Il résulte des éléments du dossier, plus particulièrement des contrôles sur place auprès de Maître [•] en 2017 et en 2020, de son audition par le membre-délégué du Conseil de l'Ordre le 1^{er} décembre 2020 et des développements faits à l'audience du CDA le 11 mai 2021, que ni Maître [•], ni son cabinet, n'avaient instauré des procédures adéquates selon les exigences de la Loi AML en matière de lutte anti-blanchiment.

Le CDA tient ainsi comme établis les reproches formulés dans la citation du 12 janvier 2021, reproches dont la matérialité est de fait non contestée. La matérialité des faits reprochés est ainsi établie.

Il relève, à décharge de Maître [•], sa pleine coopération et celle de son cabinet dans le cadre de l'instruction menée par les instances ordinales – CCBL et audition par le membre-délégué du Conseil de l'Ordre.

Il relève aussi qu'aucune infraction primaire de blanchiment à charge de Maître [•] ou de son cabinet n'a été relevée par la CCBL lors des contrôles sur place.

Finalement, le CDA retient pour établi que Maître [•] est un avocat qui de par sa longue présence au Barreau des Avocats de Luxembourg a fait preuve d'un comportement répondant aux exigences déontologiques.

Au vu des considérations qui précèdent il apert qu'une sanction sous forme d'amende de EUR 2.000 est juste et appropriée pour les faits reprochés et établis.

A l'endroit de la publication de la décision le CDA est appelé selon l'article 8-12 (2) de la Loi AML à évaluer au cas par cas le caractère proportionné de la publication de l'identité des personnes visées par une citation disciplinaire.

Compte tenu de la gravité des reproches constatés et du montant de l'amende fixée, le CDA estime que Maître [•] n'est pas indigne de voir la présente décision, publiée sous forme anonymisée, l'anonymisation étant proportionnée au cas sous examen.

PAR CES MOTIFS

Le Conseil disciplinaire et administratif des avocats du Grand-Duché de Luxembourg,

statuant contradictoirement et en matière disciplinaire, après avoir, suite au rapport de son membre-rapporteur, entendu Maître [•], son conseil Maître [•] et Maître [•], membre du Conseil de l'Ordre des Avocats de Luxembourg en leurs plaidoiries et développements à l'audience du 11 mai 2021 ;

reçoit la citation en la forme ;

au fond

déclare Maître [•], avocat à la cour, convaincu d'avoir, par les faits libellés dans la citation, enfreint les articles 35-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, les dispositions de l'article 1.2. et les articles 13.1 et 13.4 du Titre 13 du Règlement Intérieur de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg, les dispositions du point C, section 1 (analyse du risque), section 2 (obligation de vigilance), section 3 (obligations d'organisation interne adéquate), du Règlement du Barreau du 12 septembre 2018 relatif à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, les articles 2-2, 3, 4 et 5 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et les articles 1, 7 et 8 du Règlement grand-ducal du 1^{er} février 2010 portant précision de certaines dispositions de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

condamne Maître [•] de ce chef à une amende de EUR 2.000,- ;

dit que la présente décision est à publier sous forme anonymisée ;

condamne Maître [•] aux frais de l'instance.

Par application des articles 17, 26, 27 et 30-1, alinéa 3 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, tout comme des articles 1.2 et 13.1 du Règlement Intérieur de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg du 9 janvier 2013.

Ainsi décidé, après délibéré, par le Conseil disciplinaire et administratif composé de Maître Tom LOESCH, membre, Maître Claudine ERPELDING, membre, Maître Tessa STOCKLAUSEN, membre, Maître Pierre BRASSEUR, membre et Maître Daniel CRAVATTE, membre, qui ont tous signé la présente décision, rendue en audience publique à Luxembourg, à la Cité Judiciaire, Plateau du Saint-Esprit, Bâtiment TL, salle 0.11, le mardi 14 septembre 2021 à 18h45, lieu, jour et heure auxquels le prononcé a été fixé.

Maître Tom LOESCH
Membre

Maître Claudine ERPELDING
Membre

Maître Tessa STOCKLAUSEN
Membre

Maître Pierre BRASSEUR
Membre

Maître Daniel CRAVATTE
Membre

N.B. La décision du Conseil disciplinaire et administratif est susceptible d'appel devant le Conseil disciplinaire et administratif d'appel. Le délai pour la déclaration d'appel est de quinze jours (article 37-1 (7) alinéa 2 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat). Conformément à la jurisprudence du Conseil disciplinaire et administratif d'appel, cette déclaration doit, sous peine d'irrecevabilité de l'appel, consister en une déclaration orale au greffe de la Cour Supérieure de Justice.

Le Conseil disciplinaire et administratif d'appel siège dans les locaux de la Cour supérieure de justice à la Cité Judiciaire, Plateau du Saint Esprit, Bâtiment CR, L-2080 Luxembourg, où est également assuré le service du greffe (article 28 (2) alinéa 5 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat).