

N° 7217¹¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI**instituant un registre des bénéficiaires effectifs et portant**

- 1. transposition des dispositions de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission ayant trait au registre des bénéficiaires effectifs des sociétés et autres entités juridiques et aux obligations de celles-ci en rapport avec leurs bénéficiaires effectifs telle que modifiée par la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 ;**
- 2. modification de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE L'INSTITUT DES REVISEURS D'ENTREPRISES

(23.7.2018)

L'Institut des Réviseurs d'Entreprises (« IRE ») avait déjà eu l'occasion de commenter, dans son avis du 8 février 2018, le projet de loi n° 7217 instituant un registre des bénéficiaires effectifs.

Par courrier du 3 juillet 2018, le Ministre de la Justice a soumis à l'IRE les amendements gouvernementaux en relation avec le projet de loi n° 7217 sous rubrique.

Nous avons l'honneur de vous adresser les commentaires de l'IRE en relation avec ledit projet de loi n° 7217 suite aux amendements gouvernementaux proposés.

1. *Amendements 1, 4, 5, 7 et 10*

Le texte des amendements 1, 4, 5, 7, 10 n'appelle pas d'observations de la part de l'IRE.

2. *Amendement 2 (article 8)*

La modification de l'article 8 vise à transposer partiellement le paragraphe 4 de l'article 30 de la directive modifiée (UE) 2015/849 (« *la directive modifiée* »).

L'IRE renvoie à ses commentaires en date du 8 février 2018 et relatifs au projet de loi initial qui n'ont pas été pris en considération par les auteurs des amendements gouvernementaux et réitère, entre autres, ces derniers infra.

L'article 8 oblige toute personne disposant d'un accès au Registre des bénéficiaires effectifs en application des articles 11 et 12 à informer « *sans délai* » le gestionnaire dès qu'elle constate soit *l'existence de données erronées ou le défaut de tout ou partie des données* dans le Registre des bénéficiaires effectifs, *soit le défaut d'une inscription, d'une modification ou d'une radiation.*

2.1 l'automatisme

La rédaction de l'article 8, paragraphe 1er sous-entend un automatisme dans le chef notamment des professionnels. Dans ce cadre, l'IRE souhaite attirer l'attention des auteurs du Projet sur la restriction apportée par la directive modifiée qui dispose que cette exigence ne s'applique que « dans la mesure où celle-ci n'interfère pas inutilement avec les fonctions des entités assujetties ».

Cette restriction résulte de la proposition du Conseil de l'Union européenne du 19 décembre 2017 qui proposait de remplacer le l'alinéa 2, paragraphe 1^{er} de l'article 30 de la proposition de directive par le texte suivant :

« Member States shall require that the information held in the central register referred to in paragraph 3 is adequate, accurate and current, and shall put in place mechanisms to this effect. These mechanisms shall include requiring obliged entities and, if appropriate and to the extent that this requirement does not interfere unnecessarily with their functions, competent authorities to report any discrepancies they find between the beneficial ownership information available in the central registers and the beneficial ownership information available to them. In case of reported discrepancies Member States shall ensure that appropriate actions will be taken to resolve the discrepancies in a timely manner and, if appropriate, that in the meantime a specific mention is included in the central register. »

Le Conseil de l'Union européenne reconnaissait ainsi distinctement qu'il y avait lieu de nuancer cet « automatisme ».

L'IRE est d'avis qu'il y a lieu d'ajouter, en conformité avec la directive modifiée, cette restriction décidée par le Conseil de l'Union européenne et repris au texte final de la directive modifiée du 30 mai 2018.

2.2 « *l'existence de données erronées ou le défaut de tout ou partie des données dans le Registre des bénéficiaires effectifs, soit le défaut d'une inscription, d'une modification ou d'une radiation.*

L'IRE constate que le texte retenu par les auteurs du Projet s'écarte de la formulation retenue par la directive modifiée, à savoir « *signaler toute divergence qu'elles rencontrent entre les informations sur les bénéficiaires effectifs disponibles dans le registre central et les informations sur les bénéficiaires effectifs qui sont à leur disposition* ». Une « *divergence rencontrée* », telle que requise par la directive modifiée, ne constitue pas nécessairement une « *donnée erronées* » et il appartiendra au gestionnaire de prendre les mesures appropriées, dans la limite des pouvoirs conférés par la loi, afin de vérifier et suivre les éléments de la divergence signalée.

2.3 « *sans délai* »

L'IRE remarque que ni le Projet ni le commentaire de l'article n'apportent de précision sur la notion de « *sans délai* » créant ainsi une insécurité juridique qui, eu égard aux sanctions envisagées pour les entités immatriculées concernées, n'est pas anodine. Compte tenu de la nature du tissu économique luxembourgeois et pour apporter une sécurité juridique aux entités immatriculées et aux professionnels, l'IRE est d'avis que le Projet devrait être amendé pour prévoir une période de 30 jours maximum après la date de constatation de la divergence.

En conséquence, il est proposé de reformuler le paragraphe 1^{er} de l'article 8 du Projet comme suit :

« Toute personne disposant d'un accès aux informations du Registre des bénéficiaires effectifs en application des articles 11 et 12 est tenue d'informer, le cas échéant et dans la mesure où cette exigence n'interfère pas inutilement avec leurs fonctions, endéans les 30 jours de sa constatation, sans délai le gestionnaire dès quelle constate soit de toute divergence qu'elle rencontre entre les informations sur les bénéficiaires effectifs disponibles dans le Registre des bénéficiaires effectifs et les informations sur les bénéficiaires effectifs qui sont à sa disposition »

3. Amendement 3 (article 10)

L'amendement n'appelle pas d'observation de l'IRE quant au fond.

En cohérence avec les autres textes de loi en vigueur, « *Registre de Commerce et des Sociétés* » serait à remplacer par « *registre de commerce et des sociétés* ».

4. Amendement 6 (article 14)

L'article 14 relatif à l'accès en consultation au Registre des bénéficiaires effectifs renvoie à des modalités d'accès et des critères de recherches qui seraient fixés par règlement grand-ducal d'exécution.

L'IRE regrette que lesdits projets de règlements grand-ducaux ne soient, sept mois après le dépôt du projet de loi, toujours pas joints et disponibles pour commentaires et n'est donc pas en mesure d'apprécier et de commenter ces aspects essentiels pour la pratique des professionnels et la mise en oeuvre pratique des dispositions de la loi.

L'amendement 6 introduit, par ailleurs, un paragraphe 2 à l'article 14 (anciennement article 13) qui précise les dispositions relatives aux aspects informatiques des accès au Registre des bénéficiaires effectifs et aux informations qui seraient collectées, enregistrées, conservées puis effacées.

Ces dispositions prévoient, entre autres, la collecte et l'enregistrement du « *motif précis de la consultation* ».

L'IRE constate que la directive modifiée, non seulement ne prévoit pas la collecte et l'enregistrement d'une telle donnée, mais que celle-ci serait contraire au considérant (36) de la directive (UE) 2018/843 du 30 mai 2018 qui précise que l'inscription en ligne visé à l'article 30, paragraphe 5 *bis* de la directive modifiée se limite à « *pouvoir connaître l'identité de toute personne demandant des informations consignés dans le registre* ».

L'introduction d'une telle disposition qui viserait à collecter la « *motivation* » d'un accès n'est, par ailleurs, pas justifiée par les auteurs des amendements gouvernementaux dans leurs commentaires relatifs audit amendement.

5. Amendement 8 (article 16)

L'article 16 du projet de loi vise à transposer l'article 30, paragraphe 9 de la directive modifiée quant aux circonstances exceptionnelles qui permettraient de limiter l'accès des professionnels et du public aux données relatives à un bénéficiaire effectif. L'amendement 8 vise à conférer au gestionnaire l'appréciation de ces circonstances exceptionnelles personnelles du bénéficiaire effectif concerné et à en décider.

L'IRE s'interroge sur :

- le fait que la dérogation exceptionnelle ne puisse être demandée que par une entité immatriculée et non par le bénéficiaire effectif lui-même, sachant qu'une telle demande de dérogation comporterait, le cas échéant, des informations à caractère personnel sensibles dont l'entité immatriculée et ses mandataires légaux n'ont pas nécessairement à connaître ;
- la capacité et les moyens à la disposition du gestionnaire, qui n'est pas une autorité, pour forger son jugement sur base d'une « *évaluation détaillée de la nature exceptionnelle des circonstances* » invoquées et rendre une telle décision qui impliquerait, le cas échéant, d'apprécier le risque pour le bénéficiaire effectif d'être victime d'infractions de nature pénales ;
- le fait de savoir pourquoi l'alinéa 2 du paragraphe 9 précité qui restreint les cas de dérogation possible vis-à-vis de certaines entités assujetties lorsqu'il s'agit de fonctionnaires n'est pas repris dans le texte de l'amendement 8 ;

et suggère d'envisager qu'une telle décision dérogatoire exceptionnelle, qui restreint l'accès aux informations des professionnels et des organismes d'autorégulation relatives à un ou plusieurs bénéficiaires effectifs d'une entité immatriculée, relève d'une autorité nationale de l'ordre judiciaire, indépendante, et non de celle du groupement d'intérêt économique LUXEMBOURG BUSINESS REGISTERS.

En cohérence avec le texte de l'article 30, paragraphe 9 de la directive modifiée, « *ou intimidation* » serait, par ailleurs à remplacer par « *ou d'intimidation* ».

6. Amendement 9 (article 16)

L'IRE note qu'aucun délai maximal n'est fixé pour que le gestionnaire notifie sa décision suite à une demande de dérogation à la divulgation d'information relative à un bénéficiaire effectif et suggère de prévoir un tel délai.

Le projet de paragraphe 2 de l'article 16, par contre, dispose, qu'en cas de refus de la demande, le gestionnaire limiterait provisoirement l'accès aux informations, pour une durée supplémentaire de quinze jours.

Le paragraphe 9 de l'article 30 de la directive modifiée dispose néanmoins que « *le droit d'obtenir une révision administrative de la décision de dérogation et le droit à un recours juridictionnel effectif doivent être garantis* ».

Outre le fait que la mention de ces droits ne soient pas repris dans le texte du Projet, l'IRE s'interroge sur la cohérence entre cette « *durée supplémentaire de quinze jours* » et le délai des procédures de révision administrative et, le cas échéant, du recours juridictionnel du bénéficiaire effectif qui s'estime exposé à un des risques justifiant de ladite requête de dérogation et aurait introduit ces procédures ou recours contre la décision du gestionnaire. L'IRE est d'avis que l'introduction d'une procédure de révision administrative et ou d'un recours juridictionnel devrait être suspensif quant à la divulgation des informations concernées jusqu'à ce qu'une décision finale soit rendue.

7. Amendement 11 (article 19)

L'amendement vise à transposer le paragraphe premier de l'article 30 de la directive modifiée.

Les auteurs du Projet ayant déterminé, sous peine de sanctions pénales, un délai maximal à respecter par les entités immatriculées, l'IRE s'étonne qu'un délai maximal cohérent n'ait pas été fixé par les auteurs du Projet pour les obligations des bénéficiaires effectifs, afin que les entités immatriculées puissent respecter celui d'un mois qui leur incomberait selon l'article 4, paragraphe 1^{er} du Projet.

Par ailleurs, en cohérence avec le texte de la directive modifiée :

- au paragraphe 2 de l'article 19 du Projet, « *Ces informations doivent être exactes et actuelles* » serait à remplacer par « *Ces informations doivent être adéquates, exactes et actuelles* » ;
- au paragraphe 3 de l'article 19 du Projet, « *par le biais d'un contrôle par d'autres moyens* » serait à remplacer par « *par le biais d'un contrôle exercé par d'autres moyens* ».

8. Amendement 12

L'amendement 12 projette d'introduire une disposition visant à sanctionner pénalement le non-respect de l'obligation mise à charge du bénéficiaire effectif par l'amendement 11.

L'IRE s'interroge sur la pertinence de la formulation dudit amendement dès lors que les obligations résultant des dispositions du projet d'article 9, paragraphe 4 ne sont assorties d'aucun délai d'exécution pour le bénéficiaire effectif vis-à-vis de l'entité immatriculée

Tel que formulé, ledit amendement permettrait probablement de sanctionner la fourniture de fausses informations ou le refus de fournir ces informations, mais en aucun cas l'obligation de fournir des informations actuelles afin que l'entité immatriculée puisse respecter ses obligations relatives à l'inscription des modifications relatives à ses informations, conformément aux dispositions de l'article 4 du Projet.

Par ailleurs, l'IRE recommande également de revoir les dispositions du présent amendement pour prévoir une sanction si une entité immatriculée et/ou un bénéficiaire effectif ne répond pas ou ne fournit pas aux professionnels, sur demande motivée puis spontanément pour les mises à jour, les informations requises, dans les délais fixés, conformément aux dispositions de l'article 21, paragraphe 2 dont le champ d'application devrait être étendu aux bénéficiaires effectifs également (cf. point 10.6 infra).

9. Amendement 13

L'amendement 13 supprime les dispositions pénales du projet de loi initial relatives aux organismes d'autorégulation et aux professionnels devenues sans objet.

Sur la base du même considérant exposé dans les commentaires de l'amendement 13, l'IRE tient à attirer, à nouveau, l'attention des auteurs du Projet sur la nécessité de reformuler également les articles 12, paragraphe 2 et 21, paragraphe 2 du Projet.

Il est, sur ce point, renvoyé aux avis et commentaires :

- de l'IRE dans son avis du 8 février 2018 (point B. 9.2) ;
- de la Chambre de commerce du 14 février 2018 (point concernant l'article 25) ;
- de l'Ordre des experts-comptables du 2 février 2018 (point B.5).

En cohérence avec les obligations légales des professionnels qui découlent des dispositions de la directive modifiée, et au texte de l'article 30, paragraphe 5, lettre b) de ladite directive modifiée : aux articles 12, paragraphe 2 et 21, paragraphe 2, « *à l'égard de leur clientèle* » serait à remplacer par « *à l'égard de la clientèle* ».

Les diligences des professionnels ne se limitent, en effet, aucunement à « leur » clientèle mais également, par exemple, aux relations d'affaires envisagées (« prospect »), aux différentes contreparties de transactions exécutées, à titre occasionnel et qui ne remplissent pas nécessairement les critères de « relations d'affaires » et ne peuvent être considérées comme « leur » clientèle propre.

10. *Autres commentaires*

10.1 *article 1^{er}, point 4^o*

L'IRE constate que son commentaire B.1 de son précédent avis n'a pas été pris en considération par les auteurs du Projet et réitère ce dernier.

10.2 *Article 1^{er}, point 7^o*

L'IRE constate que le Projet modifié renvoie toujours aux alinéas 1 à 6 du paragraphe 2 de l'article 2 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme alors que ledit paragraphe ne comporte pas 6 alinéas. Il appert que le renvoi semble erroné et reste à modifier.

10.3 *Article 3*

L'IRE constate que son commentaire B.2 de son précédent avis n'a pas été pris en considération par les auteurs du Projet et réitère ce dernier.

10.4 *Article 4*

L'IRE constate que ses commentaire B.3 et B.4 de son précédent avis n'ont pas été pris en considération par les auteurs du Projet et réitère ce derniers.

Par ailleurs, sur le plan formel, le texte du paragraphe 1^{er} dudit article serait à reformuler « *L'inscription des informations visées à l'article 3 et leurs modifications doit être demandée dans le mois au plus tard de l'évènement qui la rend nécessaire, par l'entité ou par son mandataire légal¹, sauf dispositions légales particulières.* »

10.5 *Article 9, paragraphe 4*

L'IRE constate que son commentaire B.6 de son précédent avis n'a pas été pris en considération par les auteurs du Projet et réitère ce dernier.

10.6 *Article 21, paragraphe 2 – Obligation d'information et sanctions*

L'IRE remarque que le Projet n'impose pas un délai aux entités immatriculées pour répondre aux professionnels et leur communiquer spontanément toute modification des informations existantes sur leurs bénéficiaires effectifs, dans le cadre de l'exécution de leurs mesures de vigilance à l'égard de la clientèle, ni de sanction en absence toute de réponse. A quoi bon imposer une obligation d'information si aucun délai ni aucune sanction ne sont prévus ?

Compte tenu de ce qui précède, il est proposé l'amendement suivant :

« Hormis les situations dans lesquelles l'accès aux informations a été limité conformément à l'article 16, les entités immatriculées *et les bénéficiaires effectifs* doivent fournir les informations visées à l'article 3, points 1^o à 8^o, 12^o et 13^o, et les informations sur leur propriétaire légal aux professionnels dans le cadre de l'exécution de leurs mesures de vigilance à l'égard de *la* clientèle conformément aux articles 3 à 3-3 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme :

- sur demande motivée avant de nouer une relation d'affaires ou d'exécuter, à titre occasionnel, une transaction, ou
- spontanément dans le mois au plus tard de la survenance d'un évènement entraînant une modification d'une ou plusieurs de ces informations précédemment demandées. »

¹ Il est renvoyé au point B10.4 de l'avis du 8 février 2018 de l'IRE à ce sujet.

10.7 « *son mandataire* », articles 22 et 23

L'IRE constate que son commentaire B.10.4 de son précédent avis n'a toujours pas été pris en considération par les auteurs du Projet et réitère ce dernier.

Ce même commentaire portant sur la définition inexistante des « *mandataires* » visés par la disposition pénale envisagée, a également été souligné par :

- le Conseil de l'Ordre dans le point 2.13 de son avis du 7 mars 2018 ;
- le Parquet général dans le point 4 de son avis du 12 février 2018 ;
- la Chambre de commerce dans les points « 2 » et « concernant l'article 4 » de son avis du 14 février 2018.

Luxembourg, le 23 juillet 2018

