



PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT - PROPOSITION DE LOI N°8661

« portant modification de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales en vue de renforcer les pouvoirs du point de contact national pour la conduite responsable des entreprises et de permettre la dissolution judiciaire de certaines sociétés de participations financières détenant des participations dans des sociétés sous enquête ou condamnées pour des activités illégales »

La proposition de loi déposée le 2 décembre 2025 vise à modifier la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales afin, d'une part, de renforcer les pouvoirs du Point de Contact National luxembourgeois pour la conduite responsable des entreprises (PCN) et, d'autre part, d'introduire un nouveau mécanisme de dissolution judiciaire applicable à certaines sociétés de participations financières (SOPARFI) détenant des participations dans des sociétés faisant l'objet d'enquêtes judiciaires ou ayant été condamnées pour des activités illégales.

Si l'objectif général poursuivi par l'auteur de la proposition est a priori louable en ce qu'il vise à éviter que des structures juridiques luxembourgeoises ne puissent être perçues comme facilitant, même indirectement, le maintien d'activités illégales à l'étranger, le Gouvernement émet des doutes d'ordre pratique et juridique quant à la réalisation de cet objectif.

Sur la notion de société de participations financières (SOPARFI)

Il convient, à titre liminaire, de rappeler qu'une société de participations financières, communément désignée sous l'acronyme « SOPARFI », ne constitue pas une catégorie juridique autonome en droit luxembourgeois. Il s'agit d'une société commerciale de droit commun, le plus souvent constituée sous forme de société anonyme ou de société à responsabilité limitée, dont l'objet principal consiste en la détention et la gestion de participations dans d'autres entités.

La qualification de SOPARFI renvoie essentiellement à une fonction économique et fiscale, et non à un statut juridique spécifique. Ces sociétés ne sont pas soumises à un régime d'autorisation préalable ni à une supervision prudentielle continue, et relèvent pleinement du droit commun des sociétés, du droit pénal et des obligations générales applicables à toute personne morale. Elles sont fréquemment utilisées par des groupes internationaux, des fonds d'investissement et des investisseurs privés comme véhicules de détention d'actifs ou de structuration de participations, notamment en raison du réseau de conventions fiscales et du cadre juridique stable offert par le Luxembourg.

Sur l'interprétation de la notion d'« activités illégales »

Le titre de la proposition de loi vise les sociétés détenant des participations dans des entités ayant fait l'objet d'« activités illégales », notion qui constitue le fondement matériel du mécanisme de dissolution envisagé.

Il apparaît raisonnable de présumer que l'auteur de la proposition a entendu viser des comportements constitutifs d'infractions pénales ou susceptibles d'engager la responsabilité pénale des entités concernées, plutôt que de simples manquements administratifs, des violations réglementaires de nature technique ou des activités licites mais controversées. Cette interprétation semble corroborée par les références du texte à des enquêtes judiciaires, à des condamnations définitives et à la notion d'« infractions graves ».

Toutefois, l'article 1200-4 (1) 1° a), qui vise l'hypothèse d'une « condamnation judiciaire définitive ayant force de chose jugée », ne précise nullement la nature des infractions ayant donné lieu à cette condamnation. Aucune définition ou limitation matérielle n'est prévue quant aux faits concernés. En l'état, le texte ne distingue ni selon la gravité des infractions, ni selon leur nature (infractions pénales stricto sensu, infractions économiques, infractions administratives pénalement sanctionnées, etc.). Une telle absence de précision est susceptible de créer une insécurité juridique significative, compte tenu de la gravité de la sanction encourue, à savoir la dissolution judiciaire.

En revanche, l'article 1200-4 (1) 1° b), relatif aux enquêtes ou instructions judiciaires en cours, renvoie explicitement à la notion d'« infractions graves au sens du paragraphe (3) ». L'article 1200-4 (3) encadre cette notion en exigeant notamment la qualification potentielle de crime ou de délit intentionnel engageant la responsabilité pénale des personnes morales. Il existe ainsi une tentative de définition plus structurée des faits visés dans l'hypothèse d'une enquête en cours.

Il en résulte une incohérence normative : alors que les enquêtes sont encadrées par une référence explicite aux « infractions graves » définies au paragraphe (3), aucune précision équivalente n'est apportée pour les condamnations définitives visées au point a). Or, la logique juridique commanderait au contraire que le champ des condamnations susceptibles d'entraîner la dissolution soit défini avec au moins le même degré de précision, voire avec une exigence accrue de clarté, compte tenu du caractère définitif de la mesure de dissolution.

Sur l'absence alléguée de vide juridique

La proposition semble en partie fondée sur l'idée qu'il existerait un vide juridique en ce qui concerne les sociétés holdings ne disposant pas d'activité opérationnelle au Luxembourg. Or, ces sociétés sont pleinement soumises au droit commun.

Lorsque des activités illégales, au sens d'infractions pénales, sont constatées, les mécanismes pénaux existants trouvent à s'appliquer. Si les faits constituent des infractions pénales, ils peuvent faire l'objet de poursuites selon le droit commun. En matière de plateformes numériques, un cadre européen particulièrement dense est déjà en vigueur, notamment le règlement (UE) 2022/2065 sur les services numériques (DSA), la directive 2000/31/CE sur le commerce électronique, la directive 2010/13/UE sur les services de médias audiovisuels, ainsi que la législation nationale récemment renforcée en matière de lutte contre l'exploitation sexuelle des mineurs (Loi du 7 août 2023 portant modification du Code pénal et du Code de procédure pénale en vue de renforcer les moyens de lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des mineurs). Dans ce contexte, il apparaît discutable d'affirmer qu'aucun instrument juridique ne permettrait d'agir.

Sur la responsabilité et le principe de personnalité des peines

La dissolution d'une société holding en raison d'agissements imputables à une société distincte soulève des questions au regard du principe de personnalité des peines, selon lequel nul n'est responsable que de son propre fait. La responsabilité d'une personne morale suppose en principe que l'infraction ait été commise pour son compte et qu'un lien de rattachement puisse être établi.

En l'absence de démonstration d'une participation active, d'une connaissance avérée ou d'un contrôle effectif, la dissolution d'une holding purement patrimoniale pourrait s'apparenter à une forme de responsabilité objective indirecte, difficilement conciliable avec les principes fondamentaux du droit pénal.

Sur la présomption d'innocence et les garanties fondamentales

Dans ce contexte, il convient de relever que la dissolution d'une société luxembourgeoise sur la seule base de l'existence d'une enquête ou d'une instruction pénale en cours visant une société dans laquelle elle détient une participation, en l'absence de condamnation définitive et sans démonstration d'une implication propre ou d'un comportement fautif de la société luxembourgeoise, apparaît contraire au principe de la présomption d'innocence tel que garanti par l'article 48 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par l'article 6, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ces garanties, qui s'appliquent également aux personnes morales selon la jurisprudence européenne constante, impliquent qu'aucune mesure de nature sanctionnatrice ne puisse être adoptée sur la base de simples soupçons ou d'une procédure pénale non encore aboutie. Prononcer la dissolution d'une société dans un tel contexte reviendrait, en pratique, à anticiper l'issue d'une procédure pénale et à faire peser sur une entité distincte les conséquences d'allégations non encore établies, ce qui est difficilement conciliable avec les exigences fondamentales de l'État de droit.

Sur la charge de la preuve et les droits de la défense

Le texte proposé prévoit que la société défenderesse puisse notamment démontrer que les éléments produits ne révèlent pas d'indices graves et concordants de commission d'infractions graves ou que l'état d'avancement de l'enquête ou de l'instruction ne justifie pas le prononcé d'une mesure de dissolution. Une telle formulation appelle plusieurs observations.

En premier lieu, cette exigence peut être interprétée comme opérant, en pratique, un renversement implicite de la charge de la preuve. En effet, il reviendrait à la société concernée de démontrer l'absence de circonstances justifiant la dissolution, alors même que celle-ci se fonde sur l'existence d'une enquête ou d'une instruction pénale dirigée contre une entité distincte. Or, selon les principes généraux du droit et les garanties procédurales fondamentales, il appartient en principe à l'autorité qui sollicite ou prononce une mesure aussi grave que la dissolution d'établir les éléments de fait et de droit justifiant celle-ci.

En deuxième lieu, il convient de tenir compte du fait que les éléments relatifs à une enquête ou à une instruction pénale sont, par nature, couverts par le secret de l'instruction. Une société holding luxembourgeoise, qui n'est pas partie à la procédure pénale et qui peut, en particulier lorsqu'elle détient une participation minoritaire, ne disposer d'aucun pouvoir d'accès à l'information ni de droits de contrôle sur la société participée, n'est généralement pas en mesure d'obtenir des informations précises quant à la nature des faits investigués, au contenu du dossier ou à l'état d'avancement de la procédure.

Dans ces conditions, exiger de la société qu'elle démontre l'absence d'indices graves ou l'inadéquation de la mesure de dissolution revient à lui imposer une obligation probatoire difficilement réalisable en pratique, voire impossible, en raison même des règles de confidentialité applicables aux procédures pénales. Cette situation est susceptible de placer la société dans une position structurellement désavantageuse, incompatible avec le principe du contradictoire et l'exigence d'égalité des armes.

Sur le rôle du PCN et la nature de la médiation

Le PCN est une instance non juridictionnelle fondée sur la médiation volontaire et la recherche de solutions équilibrées. Le texte proposé rend la médiation obligatoire et lui confère un rôle renforcé.

Par ailleurs, la médiation telle qu'envisagée apparaît orientée vers un objectif déterminé, à savoir le retrait de la participation litigieuse. En d'autres termes, si la seule issue jugée acceptable au terme de la médiation est le désengagement de la société luxembourgeoise, sans possibilité réelle pour celle-ci de démontrer l'absence d'illégalité, l'existence d'activités opérationnelles significatives ou l'existence d'autres circonstances justificatives, il est permis de s'interroger sur la raison d'être même de cette médiation. Celle-ci pourrait apparaître moins comme un processus de résolution équitable des différends que comme une étape procédurale imposée dont l'issue serait, en substance, fixée à l'avance. Une telle conception soulève des interrogations quant à l'efficacité, à l'équilibre et à la proportionnalité du mécanisme envisagé.

Sur les difficultés pratiques du retrait de participation

Le retrait d'une participation peut s'avérer difficile en pratique, notamment dans un contexte d'enquête pénale, en raison de l'absence d'acquéreurs ou de contraintes juridiques et économiques. La dissolution pourrait ainsi intervenir alors même que la société se trouve objectivement dans l'impossibilité de se désengager.

Sur les incertitudes du dispositif

Le texte ne précise pas le seuil de participation concerné ni la distinction entre participations majoritaires et minoritaires, ni la situation des holdings diversifiées. L'absence de telles précisions est susceptible de générer des effets disproportionnés.

Conclusion

Le Gouvernement estime que le mécanisme proposé soulève des questions importantes de sécurité juridique, de proportionnalité et de compatibilité avec les garanties fondamentales.