



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de loi 7578

Proposition de loi relative aux investissements étrangers au Luxembourg

Date de dépôt : 07-05-2020
Date de l'avis du Conseil d'État : 22-03-2022
Auteur(s) : Monsieur Claude Wiseler, Député

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
07-05-2020	Déposé	7578/00	<u>3</u>
22-03-2022	Avis du Conseil d'État (22.3.2022)	7578/01	<u>18</u>
24-04-2023	Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile Procès verbal (29) de la reunion du 24 avril 2023	29	<u>29</u>
24-04-2023	Commission des Finances et du Budget Procès verbal (32) de la reunion du 24 avril 2023	32	<u>38</u>
02-05-2023	Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile Procès verbal (31) de la reunion du 2 mai 2023	31	<u>47</u>
02-05-2023	Commission des Finances et du Budget Procès verbal (38) de la reunion du 2 mai 2023	38	<u>54</u>
13-06-2023	Retrait du rôle des affaires - Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Ministre aux Relations avec le Parlement (13.6.2023)	7578/02	<u>61</u>

7578/00

N° 7578

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROPOSITION DE LOI**relative aux investissements étrangers au Luxembourg**

* * *

*Dépôt (Monsieur Claude Wiseler, Député) et transmission
à la Conférence des Présidents (7.5.2020)*

*Déclaration de recevabilité et transmission au Gouvernement
(19.5.2020)*

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi	5
3) Commentaire des articles	10

*

EXPOSE DES MOTIFS

L'Union européenne et le Luxembourg en particulier sont des économies ouvertes. Les investissements intra-européens mais également les investissements venant de pays tiers sont, dans le cadre des lois existantes, possibles dans tous les domaines et sont même les bienvenus. Cela doit également rester le cas à l'avenir.

« Les investissements directs étrangers contribuent à la croissance de l'Union en renforçant sa compétitivité, en créant des emplois et en générant des économies d'échelle, en attirant des capitaux, des technologies, l'intervention et l'expertise et en ouvrant de nouveaux débouchés pour les exportations de l'Union » précise le Règlement européen 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union.

Les stocks d'investissements directs étrangers détenus par des investisseurs de pays tiers dans l'Union européenne s'élevaient à 6.295 milliards d'euros à la fin de 2017 et fournissaient 16 millions d'emplois directs aux européens » indique pour sa part la Commission européenne.

Si ce phénomène est, bien évidemment, à considérer de façon positive, il n'en est pas moins vrai que, pour poursuivre le bon fonctionnement d'une économie de marché ouverte, il s'avère nécessaire d'être vigilant.

En effet, « dans des cas exceptionnels, les investissements étrangers peuvent représenter un risque pour la sécurité ou l'ordre public dans les Etats membres ou dans l'ensemble de l'Union » prévient la Commission.

Sont visés particulièrement les prises de contrôle d'entreprises européennes qui gèrent des infrastructures critiques et stratégiques concernant l'énergie, les transports, l'eau, la santé, les communications, les médias, le traitement ou le stockage de données, l'aérospatiale, la défense, les infrastructures électorales ou financières et les installations sensibles ainsi que les terrains et les biens immobiliers essentiels pour l'utilisation desdites infrastructures. Ces prises de contrôle sont bien évidemment particulièrement sensibles lorsque les investisseurs fiscaux ne sont pas identifiés de manière transpa-

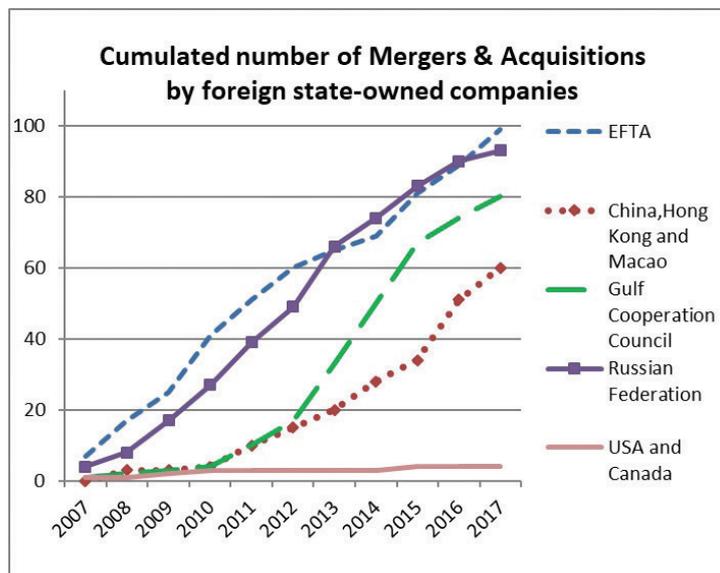
rente ou bien encore si les investisseurs entretiennent des liens directs ou indirects avec un Gouvernement ou un organisme public étranger.

Dans un rapport sur les investissements directs étrangers, datant de mars 2019, la Commission européenne constate que « avec plus de 35% du total de ses actifs appartenant à des entreprises détenues par des investisseurs étrangers l'UE possède clairement l'un des régimes d'investissement les plus ouverts au monde.

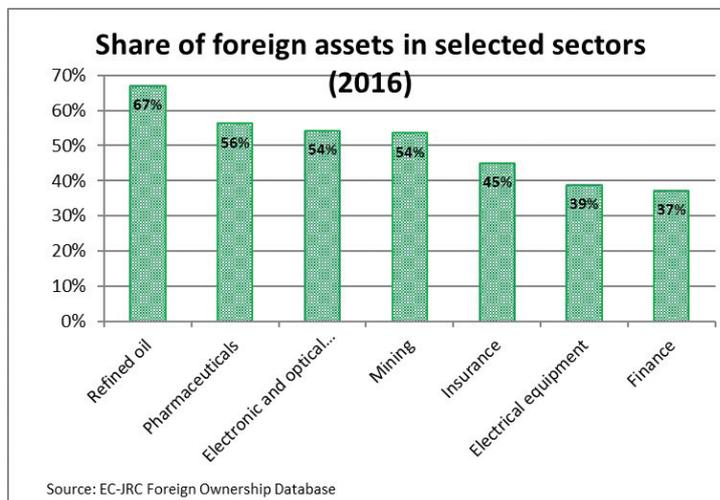
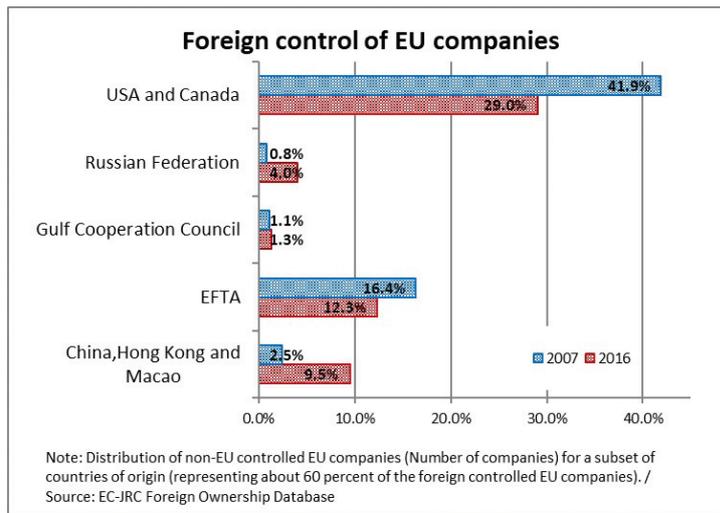
Même si les investisseurs traditionnels, tels que les États-Unis, le Canada, la Suisse, la Norvège, le Japon et l'Australie, restent de loin les principaux investisseurs, représentant 80% de l'ensemble des actifs détenus par les investisseurs étrangers dans tous les secteurs de l'économie de l'UE, le rapport relève également quelques évolutions importantes :

- La propriété étrangère d'entreprises de l'UE a augmenté au cours des dix dernières années ;
- **Les investissements effectués par des entreprises publiques ont progressé rapidement** ces dernières années. Les entreprises de ce type, qu'elles soient chinoises, russes ou émiraties, ont réalisé trois fois plus d'acquisitions dans l'UE en 2017 qu'en 2007 ;
- La part de la propriété étrangère est élevée dans certains **secteurs clés**, tels que le raffinage de **pétrole**, les **produits pharmaceutiques**, les **produits électroniques** et optiques, ainsi que les **équipements électriques** ;
- Les **investissements en provenance d'économies émergentes ont fortement augmenté**, notamment en ce qui concerne la Chine, pour la construction aéronautique et les machines spécialisées, ou l'Inde, pour les produits pharmaceutiques ;
- Les « investisseurs offshore » contrôlent 11% des entreprises de l'UE détenues par des investisseurs étrangers et 4% de l'ensemble des actifs détenus par des investisseurs étrangers dans l'UE. **Leur présence est croissante.** »

Les tableaux ci-dessous renseignent sur l'origine des investissements dont il s'agit :



Source: Base de données CCR-CE sur la propriété étrangère



(Tableaux publiés par la Commission européenne dans son rapport sur les Investissements étrangers, Communiqué de presse du 13 mars 2019)

A cela s'ajoutent 2 remarques supplémentaires :

- Les investissements directs de l'étranger ne s'accompagnent pas toujours du respect des règles de la concurrence. Dans certains pays, les entreprises, qu'elles soient publiques ou non, peuvent bénéficier d'aides publiques, pour certaines quasiment illimitées, et sont, grâce à ces financements étatiques directs ou indirects en mesure de proposer des services à des prix artificiellement bas ou encore d'offrir des prix d'acquisition de loin supérieurs à la valeur réelle de l'objet dans lequel ils veulent investir.

Ces comportements déloyaux ne sont pas véritablement régulés, ni par l'OMC, ni dans le cadre de traités bilatéraux abordant ces questions.

- Ajoutez à cela que les temps de crise et la période d'après-crise laissent souvent les entreprises dans des situations de recherche de moyens financiers pour redémarrer leur fonctionnement ou stabiliser leur activité. Elles sont dès lors fragilisées à un moment où de nombreux investisseurs privés se trouvent dans une situation similaire et où l'état des finances publiques laisse fréquemment l'Etat dans l'impossibilité de réagir.

A cela s'ajoutent fréquemment des règles européennes en matière de concurrence ou d'aides illégales de l'Etat qui laissent les Gouvernements européens désarmés face à des entreprises souvent soutenues par des Etats qui ne sont tenus d'aucune façon à des règles identiques, voire même vaguement similaires.

La crise économique et financière de la première moitié de la dernière décennie et ses conséquences a touché durement de nombreuses entreprises européennes dont certaines ont accepté, pour renflouer leurs caisses de céder des parts aux acheteurs les plus offrants.

La liste des investissements étrangers en provenance de Chine, des Russie, des Etats-Unis, des pays du Golfe, du Japon e.a. est longue. Nombre de ces investissements obéissent à une logique économique qui peut avoir des conséquences favorables tant pour l'entreprise dans laquelle est investie, que pour l'investisseur et pour le pays dont relève l'entreprise et son marché de l'emploi.

Il est aujourd'hui simplement constaté que, suite à certaines expériences, la Commission européenne a encouragé les pays membres à se doter d'un système permettant de contrôler ces investissements par un mécanisme de filtrage ayant pour finalité de vérifier que ces investissements ne vont pas à l'encontre des intérêts de sécurité et d'ordre public tant du pays concerné, que des autres pays membres de Union européenne que de l'Union elle-même.

Voilà pourquoi elle a présenté en mars 2019 un rapport sur les investissements directs étrangers constatant une augmentation continue de la propriété étrangère d'entreprises européennes dans les secteurs clés.

De même, le Conseil et le Parlement européen ont adopté un Règlement 2019/452 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union.

Le député en charge du dossier au Parlement européen, Monsieur Frank Proust (PPE, FR) a déclaré à l'époque :

« L'Europe qui protège est devenue une réalité. Ce mécanisme est une avancée concrète qui protège nos industries, nos technologies et nos intérêts stratégiques des menaces. Nous avons réussi à mettre en place un mécanisme rapidement, malgré la sensibilité du sujet, les quelques réticences et une pression sans précédent. L'Europe prend sa destinée en main tout en restant ouverte aux investissements étrangers. »

Actuellement 13 pays de l'Union européenne disposent de mécanismes de filtrage des investissements directs étrangers, bien qu'ils diffèrent sensiblement en termes de champs d'application, de conception et de fonctionnement (Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne et Portugal).

Le Luxembourg, malgré sa grande ouverture et ses nombreuses infrastructures sensibles, tant au plan sectoriel qu'europeen, ne s'est pas encore doté d'une telle législation.

Nécessaire depuis bien longtemps, une telle législation devient aujourd'hui indispensable.

En effet la crise sanitaire du Covid-19 et les conséquences économiques des périodes de confinement et du shut-down de larges parties de l'économie, mesures inconnues dans une telle ampleur jusqu'à présent, vont sans aucun doute, et cela malgré les aides substantielles de l'Etat, laisser de nombreuses entreprises dans des situations financières difficiles et elles seront par conséquent des proies faciles pour des investisseurs ayant des intentions dépassant largement des intentions purement économiques. L'Etat se doit aujourd'hui d'avoir à sa disposition un instrument légal lui permettant de veiller à la pérennité des entreprises sur son territoire ainsi qu'à la protection des industries, des technologies et des intérêts stratégiques et des besoins primaires du Luxembourg.

Dans le cadre d'une solidarité européenne demandée tant par le Parlement européen que par le Conseil et la Commission européenne, il est nécessaire, à l'instar de nombreux autres pays et l'Union européenne, de se doter d'un instrument permettant de coopérer de façon satisfaisante avec les autres pays membres de l'Union européenne pour préserver tant leurs intérêts que ceux de l'Union dans son ensemble.

La Commission européenne vient, en mars 2020 de publier de nouveau dans le contexte de la crise du Coronavirus des orientations concernant la protection des technologies et des actifs européens critiques. L'objectif clairement affiché est de « préserver les entreprises et les actifs de l'Union, notamment dans les domaines tels que la santé, la recherche médicale, la biotechnologie et les infrastructures essentielles à notre sécurité et à l'ordre public, sans compromettre l'ouverture générale de l'Union aux investissements étrangers. »

La Commission invite par ailleurs les Etats Membres qui se sont déjà dotés d'un tel mécanisme à en utiliser, si nécessaire, toutes les possibilités. Notons dans ce contexte que certains pays comme l'Allemagne ou la France ont décidé en avril 2020 de renforcer leurs législations visant à protéger les entreprises des secteurs stratégiques contre des prises de contrôle étrangères.

D'autre part, la Commission en appelle avec insistance à tous les autres Etats Membres « à mettre en place un mécanisme de filtrage complet et, dans l'intervalle, à envisager toutes les solutions possibles, dans le respect du droit de l'Union et des obligations internationales, pour prendre ces mesures lorsque l'acquisition et le contrôle, par un investisseur étranger, d'une entreprise, infrastructure ou technologie spécifique sont susceptibles de faire naître un risque pour la sécurité ou l'ordre public dans l'Union. »

La présente proposition a pour finalité de créer une base légale pour un tel mécanisme.

Ajoutons à cela que le présent instrument ne peut être qu'un élément d'un arsenal nécessaire aux différents Gouvernements pour protéger leurs entreprises du secteur stratégique. Nous saluons dans ce contexte la volonté du Gouvernement de veiller à avoir à disposition les liquidités financières suffisantes pour investir soi-même, en cas de besoin, dans des entreprises stratégiques importantes. L'emprunt de 3 milliards, autorisé par la Chambre des Députés dans le cadre de la loi du ... peut, le cas échéant, servir partiellement à cet effet. Notons dans ce contexte également avec satisfaction la volonté de la Commission européenne de permettre aux pays de l'Union européenne de protéger leurs entreprises des prises de contrôle d'investissements étrangers par des investissements propres, ce que, jusqu'à présent, elle avait vu avec beaucoup de réticence.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Chapitre 1^{er}. *Objet*

Art. 1^{er}. La présente loi a pour objet de créer un mécanisme de filtrage des investissements étrangers au Luxembourg.

Chapitre 2. *Définitions*

Art. 2. Aux fins de la présente loi on entend par :

1. « chaîne de contrôle » : l'ensemble formé par un investisseur mentionné à la lettre c) du point 6. du présent article et les personnes ou entreprises qui le contrôlent. Toutes les personnes et entreprises appartenant à une chaîne de contrôle constituent des investisseurs au sens de la présente loi,
2. « contrôle » : le fait (i) d'avoir la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés d'une entreprise, (ii) d'avoir le droit de nommer ou de révoquer la majorité des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une entreprise et d'être en même temps actionnaire ou associé de cette entreprise, ou (iii) d'être actionnaire ou associé d'une entreprise et de contrôler seul, en vertu d'un accord conclu avec d'autres actionnaires ou associés de cette entreprise, la majorité des droits de vote des actionnaires ou des associés de celle-ci,
3. « filtrage » : une procédure permettant d'évaluer, d'examiner, d'autoriser, de soumettre à condition, d'interdire ou d'annuler les investissements étrangers,
4. « influence notable » : état qui découle du fait de détenir dans une entreprise établie au Luxembourg, directement ou indirectement, seul, de concert ou par le biais d'une chaîne de contrôle au moins 10% du capital ou des droits de vote,
5. « investissement étranger » : le fait pour un investisseur d'acquérir une influence notable sur une entreprise, une partie d'entreprise, ou un ensemble d'entreprises établi au Luxembourg,
6. « investisseur » : a) toute personne physique ressortissant d'un pays non membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, b) toute entreprise établie en dehors du territoire de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, c) toute entreprise établie sur le territoire de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen sur laquelle une ou plusieurs personnes visées sous a) et b) exercent le contrôle,
7. « ministre » : le ministre ayant l'Economie dans ses attributions.

Chapitre 3. *Obligation de notification*

Art. 3. (1) Un investisseur qui souhaite effectuer un investissement étranger doit notifier au préalable son projet au ministre.

(2) La notification comprend :

- a) la structure de propriété de l'investisseur et de l'entreprise dans laquelle l'investissement étranger est prévu ou a été réalisé, y compris des informations sur l'investisseur ultime et la participation au capital,
- b) la valeur approximative de l'investissement étranger,
- c) les produits, les services et les opérations commerciales de l'investisseur et de l'entreprise dans laquelle l'investissement est prévu ou a été réalisé,
- d) les États membres dans lesquels l'investisseur et l'entreprise dans laquelle l'investissement étranger est prévu ou a été réalisé mènent des activités commerciales pertinentes,
- e) le financement de l'investissement étranger et sa source,
- f) la date à laquelle l'investissement étranger est prévu ou a été réalisé.

(3) Le ministre peut requérir toute autre information qu'il juge nécessaire à l'instruction du dossier.

(4) Toute personne concernée par l'investissement étranger est tenu de fournir toutes les informations pertinentes et de communiquer les documents, correspondances et toutes autres pièces, sous quelque forme que ce soit, permettant au ministre d'évaluer l'investissement en question.

(5) Lorsque l'investissement étranger concerne une ou plusieurs personnes appartenant à une chaîne de contrôle, la notification peut être déposée par l'un des membres de cette chaîne pour le compte de l'ensemble des investisseurs qui en sont membres.

(6) La notification est signée par une personne habilitée à engager l'investisseur et qui certifie l'exactitude des renseignements fournis dans la demande et celle du contenu de tous documents joints à celle-ci.

(7) Un règlement grand-ducal peut déterminer le modèle des formulaires à utiliser par les investisseurs pour la notification et pour les documents à annexer. Il peut également préciser les modalités selon lesquelles les notifications peuvent être introduites par voie électronique, ainsi que le nombre et le type des documents à annexer aux notifications en fonction de la nature des investissements projetés.

Chapitre 4. Filtrage de l'investissement étranger

Section 1. Procédure de préévaluation

Art. 4. (1) Le ministre procède à la préévaluation de l'investissement étranger sur base des critères définis à l'article 5 dans un délai de trente jours ouvrables à partir du jour où le dossier est complet. Ce délai peut être prolongé une seule fois, pour une durée maximale de trente jours ouvrables. La prolongation ainsi que sa durée sont dûment motivées et notifiées au demandeur avant l'expiration du délai initial.

(2) Toute notification fait l'objet d'un accusé de réception dans les plus brefs délais. L'accusé de réception indique le délai visé au paragraphe 1^{er}, les voies de recours et la mention, dans les cas prévus au paragraphe 4, qu'en l'absence de réponse dans le délai prévu, l'autorisation est considérée comme accordée.

(3) En cas de demande incomplète, le demandeur est informé dans les plus brefs délais du besoin de fournir des documents supplémentaires ainsi que des conséquences éventuelles sur le délai visé au paragraphe 1^{er}.

(4) En l'absence de réponse dans le délai prévu au paragraphe 1^{er}, éventuellement prorogé, l'investissement est considéré comme non susceptible de porter atteinte à la sécurité et à l'ordre public et aux intérêts essentiels nationaux ou européens.

Section 2. Critères pris en compte pour la préévaluation

Art. 5. Pour déterminer si un investissement étranger est susceptible de porter atteinte à la sécurité et à l'ordre public ou aux intérêts essentiels nationaux ou européens, peuvent être pris en considération ses effets potentiels sur :

- a) les infrastructures critiques, qu'elles soient physiques ou virtuelles, y compris les infrastructures concernant l'énergie, les transports, l'eau, la santé, les communications, les médias, le traitement ou le stockage de données, l'aérospatiale, la défense, les infrastructures électorales ou financières et les installations sensibles ainsi que les terrains et les biens immobiliers essentiels pour l'utilisation desdites infrastructures,
- b) les technologies critiques et les biens à double usage au sens de l'article 2, point 1) du règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage, y compris les technologies concernant l'intelligence artificielle, la robotique, les semi-conducteurs, la cybersécurité, l'aérospatiale, la défense, le stockage de l'énergie, les technologies quantiques et nucléaires, ainsi que les nanotechnologies et les biotechnologies,
- c) l'approvisionnement en intrants essentiels, y compris l'énergie ou les matières premières, ainsi que la sécurité alimentaire ou sanitaire,
- d) l'accès à des informations sensibles, y compris des données à caractère personnel, ou la capacité de contrôler de telles informations,
- e) la liberté et le pluralisme des médias.

Peuvent aussi être pris en compte :

- a) le fait que l'investisseur soit contrôlé directement ou indirectement par le gouvernement, y compris des organismes publics ou les forces armées, d'un pays tiers, notamment à travers la structure de propriété ou un appui financier significatif,
- b) le fait que l'investisseur ait déjà participé à des activités portant atteinte à la sécurité et à l'ordre public ou aux intérêts essentiels nationaux ou européens, ou
- c) le fait qu'il existe un risque grave que l'investisseur étranger exerce des activités illégales ou criminelles.

Section 3. Procédure d'autorisation et d'interdiction

Art. 6. Lorsque le ministre estime que l'investissement étranger est susceptible de porter atteinte à la sécurité et à l'ordre public ou aux intérêts essentiels nationaux ou européens, il en informe l'investisseur.

Le ministre dispose de trois mois à compter du jour où le dossier est complet pour informer l'investisseur de, soit sa décision d'autorisation et, le cas échéant, des conditions liées à l'autorisation, soit de l'interdiction de l'investissement. Ce délai peut être prolongé d'un mois pour des raisons dûment justifiées et après information de l'investisseur.

Passé ce délai et en l'absence de réponse du ministre, l'investisseur est autorisé à procéder à l'investissement notifié.

Art. 7. (1) Le ministre peut autoriser un investissement en le soumettant, dans le respect du principe de proportionnalité, à des conditions ayant pour finalité :

- d'assurer la pérennité et la sécurité, sur le territoire national, des activités exercées par l'entreprise objet de l'investissement,
- d'assurer le maintien des savoirs et savoir-faire de l'entreprise objet de l'investissement et faire obstacle à leur captation,
- d'adapter les modalités d'organisation internes et de gouvernance de l'entreprise, ainsi que les modalités d'exercice des droits acquis dans l'entreprise à la faveur de l'investissement,
- de fixer les modalités d'information du ministre.

Le ministre peut notamment conditionner son autorisation à la cession d'une partie des parts ou actions acquises au capital de l'entreprise objet de l'investissement ou de toute ou partie des activités exercées par l'entreprise objet de l'investissement à une entreprise distincte de l'investisseur.

(2) Les conditions fixées peuvent être changées sur demande de l'investisseur ou sur initiative du ministre si les circonstances qui sont à leur base ont évoluées ou ont été modifiées.

Art. 8. Le ministre interdit l'investissement étranger, s'il estime que la mise en œuvre des conditions prévues à l'article 7 ne permet pas à elle seule d'assurer la préservation de la sécurité et de l'ordre public ou aux intérêts essentiels nationaux ou européens.

Chapitre 5. Coopération au niveau de l'Union Européenne

Art. 9. (1) Le ministre est le point de contact au sens de l'article 11 du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union.

(2) Toutes les décisions du ministre prises conformément aux articles 6 à 8 de la présente loi sont notifiées conformément aux articles 6, 7, 8 et 9 du Règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, à la Commission Européenne ainsi que, le cas échéant, aux Etats Membres susceptibles d'être concernés.

Dans le cadre des décisions prises par le ministre conformément aux articles 6 à 8, celui-ci tient compte des commentaires des Etats Membres et de l'avis de la Commission qui lui ont été transmis.

Chapitre 6. Traitement des données à caractère personnel

Art. 10. (1) Le ministre est le responsable du traitement des données au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

(2) Le traitement des données a les finalités suivantes :

1. gérer les notifications visées par la présente loi,
2. identifier les investisseurs, tels que définis à l'article 2 de la présente loi,
3. soumettre les investisseurs et les investissements étrangers à une analyse des risques quant à une atteinte potentielle à la sécurité et à l'ordre public ou aux intérêts essentiels nationaux ou européens,
4. émettre les autorisations,
5. contrôler le respect des autorisations et des conditions dont celles-ci sont, le cas échéant, assorties,
6. répondre aux demandes d'informations des Etats membres et de la Commission européenne au titre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union,
7. assurer l'efficacité de la coopération prévue par le règlement (UE) précité,
8. établir les statistiques et rapports,
9. surveiller, rechercher et constater les infractions à la présente loi.

(3) Les destinataires du traitement des données sont :

1. le Ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions,
2. les ministres ayant dans leurs attributions les activités concernées par l'investissement étranger,
3. les membres du groupe de coordination interministérielle,
4. le Haut Commissariat à la Protection nationale,
5. le Service de Renseignement de l'Etat,
6. la Police grand-ducale,
7. la Commission européenne et les Etats membres de l'Union européenne concernés par l'investissement étranger.

(4) Les données à caractère personnel liées à la mise en œuvre de la présente loi sont conservées uniquement pendant la durée nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles ont été collectées.

Chapitre 7. Recherche et constatation des infractions

Art. 11. (1) Les fonctionnaires de la Police grand-ducale ont accès aux locaux, installations, sites et moyens de transport et dans tous lieux de l'entreprise, objet de l'investissement étranger. Ils peuvent pénétrer de jour et de nuit, lorsqu'il existe des indices graves faisant présumer une infraction à la présente loi et aux règlements pris en son exécution, dans les locaux, installations, sites, moyens de transport et lieux visés ci-dessus. Ils signalent leur présence au chef du local, de l'installation ou du site ou à celui qui le remplace. Celui-ci a le droit de les accompagner lors de la visite.

Toutefois, et sans préjudice de l'article 33 (1) du Code d'instruction criminelle, s'il existe des indices graves faisant présumer que l'origine de l'infraction se trouve dans les locaux destinés à l'habitation, il peut être procédé à la visite domiciliaire entre six heures et demie et vingt heures par deux officiers de police judiciaire, membres de la Police grand-ducale.

(2) Dans les mêmes conditions, les fonctionnaires de la Police grand-ducale sont autorisés :

1. à demander communication de tous livres, documentation professionnelle, registres et fichiers relatifs à l'entreprise, à l'investissement et à l'investisseur,
2. à prendre copie des pièces et à prendre copie ou à retenir les documents et correspondances qui établissent ou concourent à établir une infraction à la présente loi ou aux règlements pris en son exécution, et à dresser, des pièces retenues, un inventaire dont ils remettent une copie, signée par eux, au propriétaire ou au détenteur.

Chapitre 8. Sanctions

Section 1. Sanctions administratives

Art. 12. (1) Si un investissement étranger a été réalisé sans avoir été notifié ou sans disposer de l'autorisation requise, le ministre peut enjoindre à l'investisseur de :

- 1° déposer une demande d'autorisation,
- 2° rétablir à ses frais la situation antérieure,
- 3° modifier l'investissement étranger.

Le ministre peut assortir les injonctions d'une astreinte afin d'inciter l'investisseur à se conformer à celles-ci. Le montant de l'astreinte par jour à raison du manquement constaté ne peut être supérieur à 1.250 euros, sans que le montant total imposé à raison du manquement constaté ne puisse dépasser 25.000 euros.

(2) Le ministre peut également :

- a) prononcer la suspension des droits de vote attachés à la fraction des actions ou des parts sociales dont la détention par l'investisseur aurait dû faire l'objet d'une autorisation,
- b) interdire ou limiter la distribution des dividendes ou des rémunérations attachés aux actions ou aux parts sociales dont la détention par l'investisseur aurait dû faire l'objet d'une autorisation,
- c) suspendre, restreindre ou interdire temporairement la libre disposition de tout ou partie des actifs liés aux activités concernées,
- d) désigner un mandataire chargé de veiller, au sein de l'entreprise objet de l'investissement, à la protection des intérêts nationaux. Ce mandataire peut faire obstacle à toute décision des organes sociaux de nature à porter atteinte à ces intérêts. Sa rémunération est fixée par le ministre chargé de l'économie ; elle est prise en charge, ainsi que les frais engagés par le mandataire, par l'entreprise auprès de laquelle il est désigné.

(3) S'il estime que les conditions dont est assortie son autorisation ne sont pas respectées, le ministre peut :

- 1° retirer l'autorisation,

2° enjoindre à l'investisseur de respecter dans un délai qu'il fixe les conditions figurant dans l'autorisation,

3° enjoindre à l'investisseur d'exécuter dans un délai qu'il fixe des prescriptions en substitution de l'obligation non exécutée, y compris le rétablissement de la situation antérieure au non-respect de cette obligation ou la cession de tout ou partie des activités.

Le ministre peut assortir les injonctions d'une astreinte afin d'inciter l'investisseur à se conformer à celles-ci. Le montant de l'astreinte par jour à raison du manquement constaté ne peut être supérieur à 1.250 euros, sans que le montant total imposé à raison du manquement constaté ne puisse dépasser 25.000 euros.

(4) Sauf en cas d'urgence, de circonstances exceptionnelles, ou d'atteinte imminente à l'ordre public ou à la sécurité publique ou aux intérêts essentiels nationaux ou européens, le ministre informe préalablement l'investisseur, par lettre recommandée à la poste, des faits qui ont été constatés et qui lui sont reprochés et l'avertit qu'il envisage d'adopter une des mesures énoncées au paragraphe 1 à 3.

L'intéressé dispose d'un délai de dix jours, les samedis, dimanches et jours fériés légaux non compris, à partir de la réception de la lettre recommandée visée à l'alinéa précédent pour communiquer ses moyens de défense par lettre recommandée à la poste adressée au ministre. Il peut en outre, dans le même délai, demander à être entendu, le cas échéant assisté par un défenseur de son choix.

Dans les trente jours, les samedis, dimanches et jours fériés légaux non compris, de l'expiration du délai fixé à l'alinéa précédent, le ministre prend, s'il y a lieu, la mesure annoncée.

Le ministre notifie immédiatement à l'intéressé par lettre recommandée à la poste, la décision prise. Cette décision produit ses effets à compter de la date de la notification faite à l'intéressé.

Section 2. Sanctions pénales

Art. 13. Est puni d'une peine de réclusion de cinq à dix ans et d'une amende dont le montant ne peut pas dépasser :

- le double du montant de l'investissement étranger,
 - 10% du chiffre d'affaires annuel hors taxes de l'entreprise qui exerce les activités visées par l'investissement,
 - cinq millions d'euros par un investisseur, personne morale,
- ou une de ces peines seulement,

l'investisseur qui réalise un investissement étranger sans autorisation, a obtenu l'autorisation sur base de fausses informations, n'a pas observé les conditions attachées à l'autorisation ou n'a pas ou n'a que partiellement exécuté les décisions par le ministre en vertu de la présente loi.

Chapitre 9. Voies de recours

Art. 14. Toute décision du ministre prise en vertu de la présente loi est susceptible d'un recours en annulation devant le Tribunal administratif.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} décrit l'objet de la proposition de loi.

Article 2

L'article 2 renferme un certain nombre de définitions indispensables pour la compréhension du texte de la proposition de loi.

Le point 1 définit ce qu'il convient d'entendre par « chaîne de contrôle ». Cette notion a son importance au niveau de l'accomplissement des formalités procédurales.

Le point 2 comporte une définition de la notion de contrôle.

Le point 3 expose le filtrage à proprement parler. Cette notion englobe la phase de préévaluation, la phase d'autorisation conditionnelle ou non, voire l'interdiction d'un investissement.

Le point 4 se réfère à la notion d'influence notable. Cette influence sur la gestion d'une entreprise peut en effet s'exercer de différentes manières e.a. par la prise d'une participation dans une entreprise.

Le point 5 vise l'investissement étranger régi par la présente proposition de loi.

Le point 6 détermine l'investisseur qui souhaite investir au Luxembourg. Il s'agit de filtrer les investissements potentiellement préjudiciables effectués par une personne physique qui n'est pas un ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à l'Espace économique européen ou une entreprise établie en dehors de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, par une entreprise bien qu'établie sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie de l'Espace économique européen est contrôlée par des personnes établies en dehors de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen.

Le point 7 désigne le ministre compétent en matière de filtrage des investissements étrangers, en l'espèce le ministre ayant l'Economie dans ses attributions.

Article 3

L'article en question explicite le contenu de la notification à effectuer par l'investisseur qui s'apprête à effectuer un investissement dans une entreprise établie au Luxembourg.

Lors de la phase de notification, l'investisseur est invité à fournir au ministre un certain nombre d'informations. La liste des informations à communiquer est celle inscrite au règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers.

Il va de soi que cette liste n'est pas exhaustive. Afin de pouvoir procéder à la préévaluation de l'investissement, le ministre pourra demander de se voir remettre d'autres informations. Toutes les personnes concernées par l'investissement sont d'ailleurs invitées de fournir ces informations.

Pour ne pas obliger tous les investisseurs compris dans une chaîne de contrôle de procéder individuellement à la notification, il suffira qu'un des investisseurs en faisant partie d'effectuer les démarches nécessaires au nom des autres personnes concernées. Il appartiendra auxdits investisseurs de désigner un mandataire habilité d'accomplir les formalités en question.

Un règlement grand-ducal pourra préciser par un formulaire-type la manière de notifier le projet d'investissement.

Article 4

Une fois que le dossier est complet, le ministre procède à la préévaluation de l'investissement étranger. Il est à cet effet assisté d'un groupe de coordination interministérielle qui lui sert de conseil dans sa prise de décision tout au long de la procédure de filtrage.

La phase de préévaluation ne peut en principe pas dépasser trente jours. Ce délai peut toutefois être prolongé d'un mois afin de permettre au ministre de corriger éventuellement son appréciation initiale au vu des commentaires et avis reçus des autres Etats membres de l'Union européenne, voire de la Commission européenne.

Il convient en effet de faire en sorte que la coopération au niveau européen puisse se faire de manière loyale. Il est donc évident que le Luxembourg tienne compte des observations reçues de part et d'autre de ses partenaires européens.

Article 5

L'article 5 comporte une liste non exhaustive de critères que le ministre peut considérer dans la phase de préévaluation. Il s'agit plus particulièrement de deux types de critères :

- les premiers qu'on pourrait qualifier d' « objectifs » ayant davantage trait aux activités pouvant être négativement impactées par l'investissement,
- les seconds concernent des éléments relatifs à la personne de l'investisseur même.

Notons au demeurant que ces critères proviennent du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs

étrangers dans l'Union. A cet égard, il est utile de préciser au vu de la crise sanitaire que nous traversons actuellement que même si parmi les critères « objectifs », on ne retrouve pas *expressis verbis* l'approvisionnement en matériel sanitaire, il est sous-entendu que la lettre c) relatif à l'approvisionnement en intrants essentiels couvre également ce volet.

Article 6

Une fois la phase de préévaluation achevée, le ministre est tenu d'informer l'investisseur de ses conclusions.

Plusieurs cas de figure peuvent alors se présenter :

- aucun impact négatif sur la sécurité ou l'ordre public, voire les intérêts nationaux ou européens : le ministre autorise alors l'investissement en question ;
- l'investissement risque de porter atteinte à la sécurité et à l'ordre public – le ministre dispose du temps nécessaire :
 - pour préciser les termes auxquels l'investissement peut tout de même se faire, ou
 - pour interdire ledit investissement.

Article 7

Si le ministre autorise l'investissement, il peut le soumettre à des conditions. Ces conditions sont plus amplement exposées au présent article. Elles peuvent à la demande de l'investisseur ou sur initiative du ministre être adaptées si les circonstances à la base de la décision ont évoluées ou ont été modifiées.

Article 8

Cette disposition habilite le ministre à s'opposer à un investissement étranger si une autorisation même conditionnelle ne permet pas de dissiper le risque d'atteinte à la sécurité et à l'ordre public, voire aux intérêts essentiels nationaux ou européens.

Article 9

L'article 9 met en œuvre l'article 11 du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union et précise comment le Luxembourg coopère avec ses partenaires européens pour mettre en place une culture commune de filtrage des investissements étrangers au sein de l'Union européenne.

Article 10

Il importe de faire en sorte que le traitement des données effectué dans le contexte de l'évaluation d'un investissement étranger puisse satisfaire aux règles et standards actuellement applicables.

De ce fait, l'article 10 détermine :

- le responsable du traitement,
- les finalités pour lesquelles les données sont traitées,
- les destinataires éventuels du traitement de données,
- la durée de conservation des données qui ne peut excéder ce qui est nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles ont été collectées.

Il est également utile de préciser que parmi les destinataires figurent les membres d'un groupe de coordination interministérielle. Ce groupe ne figure nulle part ailleurs dans le texte de loi alors que l'organisation de ce groupe relève de l'article 76 de la Constitution et n'est donc pas du domaine de la loi. Ce groupe que le gouvernement est invité à mettre en place à notamment pour mission de conseiller le ministre dans ses décisions au titre de la présente loi.

Article 11

Pour la rédaction des dispositions sur les visites domiciliaires et figurant au paragraphe 1er, l'auteur s'est inspiré de la formule proposée par le Conseil d'Etat dans son avis du 23 octobre 2012 au sujet du projet de loi 6315 et de l'article 53 de la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations.

Article 12

Vu le caractère potentiellement préjudiciable d'un investissement étranger pour la sécurité et l'ordre voire les intérêts essentiels nationaux ou européens, il est indispensable de conférer au ministre des pouvoirs d'intervention larges au cas où un investisseur ne se conforme pas au dispositif légal en place.

La présente disposition permet au ministre de forcer la main à l'investisseur récalcitrant, de refuser voire d'annuler un investissement.

Au vu de l'étendue des pouvoirs du ministre, il importe toutefois de ne pas agir sans avoir au préalable entendu l'investisseur en ses explications.

Article 13

Au-delà des sanctions administratives prévues à l'article, il est utile de prévoir également des sanctions pénales. Les peines auxquelles s'expose un investisseur qui ne respecte pas le présent cadre légal doivent être suffisamment élevées pour avoir un effet dissuasif.

Article 14

Toute décision du ministre adoptée en vertu de la présente loi peut faire l'objet d'un recours devant le juge administratif.

(signature)

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7578/01

N° 7578¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE LOI

relative aux investissements étrangers au Luxembourg

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(22.3.2022)

Par dépêche du 19 mai 2020, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée par le député Claude Wiseler et déclarée recevable par la Chambre des députés le 7 mai 2020.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Le Conseil d'État note qu'une fiche financière, telle que prévue à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, et qui est requise chaque fois que, ainsi que tel est le cas en l'espèce, la proposition de loi est susceptible de grever le budget de l'État, fait défaut.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La proposition de loi sous avis a pour objet de créer le cadre légal pour la mise en place d'un mécanisme national de filtrage des investissements étrangers tels que visés par le règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union (ci-après « règlement (UE) 2019/452 »). Ce règlement a été modifié par deux règlements délégués de la Commission des 13 juillet 2020 (règlement délégué (UE) 2020/1298)¹ et 29 septembre 2021 (règlement délégué (UE) 2021/2126)².

La proposition de loi prévoit la procédure suivante.

L'investisseur doit notifier son investissement étranger au ministre ayant l'Économie dans ses attributions.

Puis, le ministre procède à une « préévaluation » afin de vérifier si « l'investissement étranger est susceptible de porter atteinte à la sécurité et à l'ordre public ou aux intérêts essentiels nationaux ou européens ».

Si, à la suite de cette procédure de « préévaluation », le ministre estime que « l'investissement étranger est susceptible de porter atteinte à la sécurité et à l'ordre public ou aux intérêts essentiels nationaux ou européens », il en informe l'investisseur étranger de sa décision d'autorisation et le cas échéant des conditions dont cette autorisation est assortie ou de l'interdiction de procéder à l'investissement concerné.

Le Conseil d'État comprend que la procédure de « préévaluation » telle que décrite dans la proposition de loi n'instaure pas une « préévaluation » proprement dite, car ce terme laisse suggérer que la « préévaluation » serait suivie d'une « évaluation » qui n'est pas prévue dans la proposition de loi. La procédure instaurée par la proposition de loi consiste en fait en une seule étape, à savoir le dépôt d'une

1 Règlement délégué (UE) 2020/1298 de la Commission du 13 juillet 2020 modifiant l'annexe du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union.

2 Règlement délégué (UE) 2021/2126 de la Commission du 29 septembre 2021 modifiant l'annexe du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union.

notification accompagnée des pièces afférentes au ministre ayant l'Économie dans ses attributions afin de permettre à ce dernier de prendre une décision, contrairement à ce qui est prévu au projet de loi n°7885 mettant en œuvre le même règlement (UE) 2019/452³, qui met en place une procédure en différentes étapes. Partant, la notion de « préévaluation » est utilisée mal à propos.

Le Conseil d'État relève, au regard des définitions contenues à l'article 2 de la proposition de loi et de la formulation de l'article 3, paragraphe 1^{er}, de celle-ci, que tout investissement étranger tombe dans son champ d'application. Ainsi, dès qu'une personne physique ou morale ressortissant d'un pays non membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen entend acquérir, directement ou indirectement ou dans le cadre d'une chaîne de contrôle, une influence notable (à savoir au moins 10% du capital social ou des droits de vote) d'une entreprise établie au Luxembourg, cet investisseur est obligé de notifier préalablement l'investissement au ministre ayant l'Économie dans ses attributions. Ce faisant un nombre important d'investissements dont beaucoup n'ont aucun lien avec « la sécurité et l'ordre public ou [avec les] intérêts essentiels nationaux ou européens » devront faire l'objet d'une telle notification. Le Conseil d'État demande de procéder à une énumération claire et précise des secteurs et infrastructures critiques pour lesquels un investissement doit faire l'objet d'une mesure de filtrage.

Le règlement (UE) 2019/452 étant un règlement-cadre laissant aux États membres le choix d'en mettre en œuvre le dispositif, le Conseil d'État considère que rien n'empêche le dispositif national opérant la mise en œuvre de ce règlement européen d'en reprendre le contenu.

Finalement, le Conseil d'État note que l'auteur de la proposition de loi s'est largement inspiré de la procédure mise en place par le code monétaire et financier français.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} décrit l'objet de la proposition de loi, sans toutefois préciser que la loi en projet procède à la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452. Cette disposition est dépourvue de portée normative et peut être supprimée. La numérotation des articles et chapitres de la loi en projet devra être adaptée.

Article 2

L'article 2 de la proposition de loi sous avis contient les définitions utilisées dans le dispositif de la future loi.

La définition de « filtrage » peut être supprimée pour absence de plus-value normative.

L'« influence notable » est fixée à 10% du capital ou des droits de vote. Ce pourcentage, certes repris du code monétaire et financier français, est particulièrement bas, dans la mesure où un associé d'une société commerciale luxembourgeoise, au regard des dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, sans préjudice de tout arrangement contractuel séparé, ne dispose que de très peu de droits s'il ne détient que 10% du capital ou des droits de vote et ne peut être considéré comme exerçant une « influence notable » sur cette société.

Quant à la définition d'« investissement étranger », le Conseil d'État s'interroge sur la possibilité d'acquérir une influence notable telle que définie au point 4 de l'article sous examen à propos de « parties d'entreprises ». En outre, que faut-il entendre par « partie d'entreprise » ? L'insécurité juridique qui en découle oblige le Conseil d'État à s'y opposer formellement. Le Conseil d'État constate que cette définition s'écarte substantiellement de celle d'« investissement direct étranger » utilisée dans le règlement UE 2019/452 précité auquel cependant les autres États membres et la Commission européenne vont se référer pour faire leurs commentaires et soumettre leur avis.

³ Projet de loi portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, tel que modifié (N°CE : 60.763).

La définition d'« investisseur » pourrait être rendue plus cohérente en remplaçant aux lettres b) et c), les références au territoire de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen par la référence au pays non membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen à l'instar du libellé de la lettre a).

Article 3

L'article 3 traite de la notification à faire par l'investisseur préalablement à la réalisation de l'investissement étranger. Cette notification a un effet suspensif.

Les documents à fournir par l'investisseur sont énumérés au paragraphe 2. Dans la mesure où la notification a un caractère préalable, pourquoi demander aux lettres a), c), d) et f) des informations sur un investissement étranger qui « a été réalisé » ?

Le paragraphe 4 oblige « toute personne concernée par l'investissement étranger » à fournir des informations pertinentes et à communiquer des documents au ministre ayant l'Économie dans ses attributions. Le Conseil d'État demande à limiter cette obligation à l'investisseur et à l'entreprise concernée comme prévu à l'article 9, paragraphe 4, du règlement (UE) 2019/452.

Article 4

La durée maximale de la « préévaluation », qui n'est en fait que l'instruction de la notification et des pièces afférentes, est fixée à trente jours ouvrables à compter du jour où le dossier est complet, durée qui peut être prolongée d'une durée maximale de trente jours ouvrables supplémentaires. Ainsi la durée maximale de la « préévaluation », et donc de l'instruction, peut durer au maximum 60 jours ouvrables à compter du jour où le dossier est complet. L'article 6, alinéa 2, de la proposition de loi indique que le ministre compétent dispose de trois mois, délai qui peut être prolongé d'un mois, à compter du jour où le dossier est complet pour prendre sa décision. Il y a là une confusion des délais, comme si l'auteur de la proposition de loi avait envisagé une procédure en plusieurs étapes. S'y ajoute que le paragraphe 4 de l'article 4 précise qu'en l'absence de réponse du ministre dans le délai de 30 jours ouvrables éventuellement « prorogé » [lire : « prolongé »], « l'investissement [lire : l'investissement étranger] est considéré comme non susceptible de porter atteinte à la sécurité et à l'ordre public et aux intérêts essentiels nationaux ou européens », de sorte que l'investisseur est implicitement autorisé à procéder à son investissement étranger. Le dernier alinéa de l'article 6 contient une disposition similaire.

Au paragraphe 2, il est indiqué que l'accusé de réception mentionne, entre autres, l'existence de voies de recours. À quoi servirait cette indication ? Plus important devrait être l'indication à l'investisseur du jour où le dossier est complet, le paragraphe 3 ne suffisant pas à cet effet.

Le paragraphe 3 fait double emploi avec les paragraphes 3 et 4 de l'article 3.

Afin de rendre cohérent le texte de la proposition de loi, l'article 4 devrait se limiter à indiquer que :

- le ministre procède à l'instruction du dossier ;
- la notification fait l'objet d'un accusé de réception envoyé dans les plus brefs délais à l'investisseur ;
- le ministre notifie à l'investisseur lorsque le dossier est complet, précise les délais visés à l'article 6, alinéa 2, et mentionne le contenu du paragraphe 3 de cet article 6.

Article 5

L'article 5 énumère les critères afin de déterminer « si un investissement étranger est susceptible de porter atteinte à la sécurité et à l'ordre public ou aux intérêts essentiels nationaux ou européens ». Il reprend les critères prévus à l'article 4, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2019/452, sauf que cet article 4 ne fait pas référence aux « intérêts essentiels nationaux ou européens ». Le Conseil d'État s'interroge sur la signification et la portée de ces notions. Que signifie le qualificatif d'essentiel ? En quoi ces intérêts essentiels se distinguent-ils de la sécurité et de l'ordre public ? Que sont les « intérêts européens » et qui les détermine ?

En outre, si l'article 4, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2019/452 prévoit une liste non limitative, la loi en projet doit déterminer ces critères de manière précise. En effet, la loi doit préciser les critères sur base desquels le ministre ayant l'Économie dans ses attributions prendra sa décision. En instituant une liste non limitative de critères, l'article sous examen confère au ministre un pouvoir discrétionnaire,

ce qui est inconcevable dans une matière réservée à la loi en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution. Par conséquent, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'emploi à l'article 5, alinéa 1^{er}, de la proposition de loi, des termes « peuvent être pris en considération » et il demande que ceux-ci soient remplacés par les termes « sont pris en considération ».

Article 6

L'alinéa 1^{er} est superflu : dans ce cas, l'investisseur sera informé par une décision de refus ou une décision d'autorisation conditionnelle.

Article 7

Au paragraphe 1^{er}, il convient de viser non seulement l'entreprise concernée par l'investissement étranger, mais aussi ses filiales et succursales ainsi que les entreprises associées.

Article 8

Le contenu de l'article sous examen est à déplacer à l'article 6. Il convient de reformuler cette disposition afin d'éviter que les motifs de l'interdiction opposée par le ministre compétent soient interprétés comme étant les seuls motifs sur lesquels le ministre peut fonder sa décision d'interdiction.

Article 9

Le paragraphe 2 est à supprimer, dans la mesure où ce dispositif est imposé par le règlement (UE) 2019/452.

Article 10

L'article 10 a trait au traitement des données.

Le paragraphe 2 énonce les différentes finalités du traitement des données opéré par le ministre compétent dans le cadre de l'application de la loi en projet. Le Conseil d'État précise qu'il s'agit de données à caractère personnel et estime⁴ que la description des finalités du traitement de ces données par la disposition sous avis est superflète, étant donné que ces finalités résultent des missions légales confiées au ministre ayant l'Économie dans ses attributions par la loi en projet.

Au paragraphe 3, le Conseil d'État note tout d'abord que l'expression « destinataires du traitement de données » est erronée, et qu'il convient de viser les « destinataires des données à caractère personnel ». Il souligne ensuite que l'article 4, point 9, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) définit le destinataire comme « la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou tout autre organisme qui reçoit communication de données à caractère personnel, qu'il s'agisse ou non d'un tiers. Toutefois, les autorités publiques qui sont susceptibles de recevoir communication de données à caractère personnel dans le cadre d'une mission d'enquête particulière conformément au droit de l'Union ou au droit d'un État membre ne sont pas considérées comme des destinataires; le traitement de ces données par les autorités publiques en question est conforme aux règles applicables en matière de protection des données en fonction des finalités du traitement ». La disposition sous revue ne devrait dès lors viser que les autorités qui sont destinataires et ce dans la seule mesure où cette précision est nécessaire. Ainsi sont superflues les mentions du Service de renseignement de l'État (point 4) et de la Police grand-ducale (point 5) en raison de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, ainsi que la mention de la Commission européenne et des États membres de l'Union européenne concernés par l'investissement étranger (point 7) en raison du caractère directement applicable du règlement (UE) 2019/452.

⁴ Avis du Conseil d'État n° 52.707 du 17 juillet 2018, sur le projet de loi relative au financement des travaux d'extension et de perfectionnement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois et portant modification de la loi du 20 mai 2014 relative au financement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois, (doc. parl. n° 7248³), p.3

Par ailleurs, le régime d'échange de données visé dans le dispositif sous revue doit être soumis à un cadre légal, national ou supranational, suffisamment précis, pour garantir les droits individuels et respecter les droits des personnes concernées au titre du règlement général sur la protection des données et de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁵. En outre, l'accès à des fichiers et la communication de données à des tiers constituent une ingérence dans la vie privée et partant, en vertu de l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution, une matière réservée à la loi formelle⁶. Dans ce cas, l'essentiel du cadrage normatif doit figurer dans la loi. La loi doit indiquer en particulier les bases de données auxquelles une autorité publique peut avoir accès ou dont une autorité publique peut se faire communiquer des données, tout comme les finalités de cet accès ou de cette communication. Partant, la disposition sous avis ne satisfaisant pas à ces exigences, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Concernant le paragraphe 4, le Conseil d'État rappelle⁷ que d'après le règlement (UE) 2016/679 précité, chaque donnée collectée dans le cadre d'une mission légale ne doit être conservée qu'aussi longtemps qu'elle est nécessaire pour l'exécution de la mission voire de l'obligation légale pour laquelle elle a été collectée. Le Conseil d'État considère⁸ qu'en raison de l'application directe du règlement général sur la protection des données, il est superflu de rappeler dans le texte la règle générale que les données à caractère personnel ne peuvent être gardées que pour la durée strictement nécessaire à leur utilisation. Partant, il convient d'omettre l'article 10, paragraphe 4, de la proposition de loi.

Article 11

Au paragraphe 2, point 2°, il y a lieu de supprimer la référence « aux règlements pris en son exécution ». Le Conseil d'État se demande quels sont les règlements grand-ducaux visés par la disposition sous avis, dans la mesure où le dispositif du seul règlement grand-ducal prévu à l'article 3, paragraphe 7, de la proposition de loi n'est pas susceptible d'être sanctionné pénalement.

Article 12

L'article 12 de la proposition de loi constitue la seule disposition du chapitre 8, section 1^{er}, qui porte l'intitulé « sanctions administratives ». Il énonce tout autant des mesures que des sanctions administratives, de sorte que le Conseil d'État demande que l'intitulé soit reformulé comme suit : « mesures et sanctions administratives ».

Le Conseil d'État note que les paragraphes 1^{er} à 3 de l'article 12 de la proposition s'inspirent formellement de l'article L151-3-1 du code monétaire et financier français.

Le Conseil d'État relève que certaines mesures correspondent à des sanctions administratives prononcées par le ministre compétent. Or, les sanctions administratives sont soumises par la Cour constitutionnelle aux principes découlant de l'article 14 de la Constitution, à savoir le principe de la légalité des peines et le principe de la spécification de l'incrimination. En ce qui concerne plus particulièrement

5 Avis du Conseil d'État n°53.322, du 12 juillet 2019 sur le projet de loi sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives (7425⁴, p.9)

6 Avis n° 51.586 du Conseil d'État du 7 juin 2016 relatif au projet de loi portant modification de la loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (doc. parl. 6975⁵, p.4)

7 Avis du Conseil d'État n° CE 60.813 du 17 décembre 2021 sur le projet de loi portant 1° organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ; 2° modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État (doc. parl. n° 7907²), p. 10.

8 Avis du Conseil d'État (n° CE 60.427) du 26 octobre 2021 sur le projet de loi portant modification : 1° du Code de procédure pénale 2° du Nouveau Code de procédure civile 3° de la loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes 4° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat 5° de la loi modifiée du 20 avril 1977 sur les jeux de hasard et les paris sportifs 6° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire 7° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif 8° de la loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de détention préventive inopérante 9° de la loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et munitions 10° de la loi modifiée du 2 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse 11° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice 12° de la loi du 31 janvier 1998 portant agrément des services d'adoption et définition des obligations leur incombant 13° de la loi du 6 mai 1999 relative à la médiation pénale et portant modification de différentes dispositions a) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, b) du code des assurances sociales 14° de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance 15° de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice (doc. parl. n° 76915), p. 8 et 13.

la spécification de l'incrimination⁹, les comportements qui seront sanctionnés doivent être formulés avec un degré de précision suffisant pour permettre à la personne concernée de cerner les actes qui l'exposeront à des poursuites et, le cas échéant, à des sanctions¹⁰. Le Conseil d'État donne également à considérer qu'il convient d'examiner¹¹ les mesures et les sanctions visées à l'article 12 de la proposition de loi au regard des principes de sécurité juridique et de proportionnalité reconnus en tant que principes à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle¹².

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État se demande comment le ministre peut enjoindre à l'investisseur qui a réalisé son investissement étranger sans l'avoir notifié ou sans autorisation, de déposer une demande d'autorisation. Ceci d'autant plus que la réalisation de l'investissement sans autorisation entraîne une sanction pénale au vu de l'article 13 de la proposition de loi. Le Conseil d'État doit s'opposer formellement au point 3^o du paragraphe 1^{er} aux termes duquel le ministre compétent peut enjoindre à l'investisseur de « modifier l'investissement étranger ». L'obligation de « modifier l'investissement étranger » est vague et dès lors source d'insécurité juridique. S'il n'y a pas eu de notification ou d'autorisation préalable à la réalisation de l'investissement étranger, la seule mesure serait le rétablissement du *status quo ante* par l'investisseur et à ses frais.

Le paragraphe 2 énumère des mesures que le ministre ayant l'Économie dans ses attributions peut prendre lorsqu'un investissement a été réalisé sans notification ou sans autorisation. Cette dernière précision figure indirectement dans ce paragraphe par l'utilisation de l'adverbe « également » et distingue les deux premiers paragraphes des deux derniers paragraphes qui visent des situations différentes. A l'instar du paragraphe 2, lettre c), le caractère temporaire de l'ensemble de ces mesures doit être explicitement précisé.

Aux lettres a) et b) du paragraphe 2, le Conseil d'État propose tout d'abord de remplacer les références aux actions et parts sociales par celle aux « titres », plus générique.

Au paragraphe 2, lettre c), il convient de préciser ce que signifie « la libre disposition de toute ou partie des actifs liés aux activités concernées ». S'agit-il de la disposition – l'adjectif « libre » étant superlatif – par l'entreprise concernée de ses actifs ? Le Conseil d'État relève que l'article L151-4 du code monétaire et financier dispose que le ministre compétent peut « suspendre, restreindre ou interdire temporairement la libre disposition de tout ou partie des actifs liés aux activités définies [l'article L151-3, I] ». Ainsi ne sont visés que les actifs liés aux « activités de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique ou aux intérêts de la défense nationale » et aux « activités de recherche, de production ou de commercialisation d'armes, de munitions, de poudres et substances explosives » qui fixent le champ d'application du mécanisme de filtrage, une interdiction totale de cession de n'importe quel actif ne saurait être admise étant donné qu'elle serait manifestement disproportionnée et dès lors contraire au principe de proportionnalité reconnu comme étant à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle. Par ailleurs, l'entreprise concernée doit pouvoir céder des actifs, même liés à des activités qui pourraient concerner la sécurité et l'ordre public, par exemple parce qu'ils ne sont plus utilisés, pour les moderniser ou à des fins de restructuration. Il s'y ajoute que les mesures prévues à cette lettre c) visent directement l'entreprise et les actifs qui font l'objet de l'investissement. Le Conseil d'État estime que ces dispositions sont également contraires au principe de la personnalité des peines, dès lors qu'elles viennent sanctionner l'entreprise et l'ensemble des personnes qui y sont parties prenantes pour le défaut du respect d'une obligation incombant à l'investisseur. Pour ces raisons, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à ces dispositions.

Le ministre compétent peut aussi, d'après la lettre d), désigner un mandataire ad hoc dont la mission serait « la protection des intérêts nationaux » et qui pourrait « faire obstacle à toute décision des organes sociaux de nature à porter atteinte à ces intérêts ».

9 Selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, « le principe de la légalité de la peine implique la nécessité de définir dans la loi les éléments constitutifs des infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés ». Cour constitutionnelle, 6 juin 2018, arrêt n° 138/18 (Journal officiel N° 459 du 8 juin 2018).

10 Avis du Conseil d'État n° 60.531 du 16 novembre 2021 sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS (doc. parl. n° 7767⁴, p. 25 et 26).

11 Avis du Conseil d'État n° 52.221 du 22 février 2022 sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (doc. parl. 7139⁸ p.5).

12 Arrêts de la Cour constitutionnelle n° 152/21 du 22 janvier 2021 (Mém. A – n° 72 du 28 janvier 2021), n°146/21 du 19 mars 2021 (Mém. A – n° 232 du 23 mars 2021) et n° 165/21 du 12 mai 2021 (Mém. A – n° 372 du 17 mai 2021).

Le commentaire des articles, par sa généralité et son caractère lapidaire, ne permet pas d'apprécier ce que l'auteur de la proposition de loi a entendu par « la protection » des intérêts nationaux ou de quelquel'autre intérêt. Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'usage dans ce contexte de la notion d'« intérêts nationaux » tant au regard de son caractère vague, contraire à l'article 14 de la Constitution et source d'insécurité juridique, qu'au regard de l'article 10, paragraphe 6, de la Constitution. Il note encore que, si l'article L151-4 du code monétaire et financier français mentionne également les « intérêts nationaux », mais le législateur français a pris soin à l'article L151-3, II, de ce même code de limiter la notion d'intérêts nationaux par le renvoi au paragraphe I de cet article L151-3¹³.

À l'instar du dispositif inscrit à la lettre c) de cet article 12, le Conseil d'État doit aussi s'opposer formellement à la lettre d) pour être contraire au principe de la personnalité des peines, ceci d'autant plus que la rémunération et les frais du mandataire ad hoc – la rémunération étant fixée arbitrairement par le ministre ayant l'Économie dans ses attributions – sont à charge de l'entreprise concernée.

Pour le Conseil d'État, la désignation d'un mandataire ad hoc, combinée avec le seuil extrêmement bas de la détention de capital ou des droits de vote (10%) pour caractériser l'influence notable, permettra au ministre compétent d'imposer à l'entreprise concernée, mais aussi aux autres associés, qui peuvent être majoritaires, une gestion au regard du seul « intérêt national » qui peut ne pas coïncider à l'intérêt social. Le Conseil d'État estime, dans ces circonstances, que le pouvoir de désignation d'un mandataire ad hoc par le ministre prévu par l'article 12, paragraphe 2, lettre d), de la proposition est manifestement disproportionné et dès lors contraire au principe de proportionnalité reconnu comme étant à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle de sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Le Conseil d'État relève enfin que le pouvoir conféré au ministre par l'article 12, paragraphe 2, lettre d), de la proposition de loi de fixer la rémunération du mandataire ad hoc s'insère dans une matière réservée à la loi par l'article 103 de la Constitution¹⁴. Or, dans une matière réservée à la loi, le pouvoir réglementaire grand-ducal est soumis, aux termes de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, à l'existence d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elle est soumise. Le texte de la proposition de loi tel qu'il se présente en l'occurrence ne répond pas à ces exigences, de sorte que le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, à ce que les éléments essentiels de l'indemnisation des mandataires ad hoc soient prévus dans la loi en projet sous examen.

Au paragraphe 3, point 3°, il faut préciser ce qu'il faut entendre par « la cession de tout ou partie des activités ». Quelles activités sont visées, celles de l'investisseur ou celles de l'entreprise concernée ? Le Conseil d'État note que l'article L151-3-1, paragraphe II, du code monétaire et financier français indique que la cession vise tout ou partie des activités définies au paragraphe I dudit article. S'il s'agit de l'interdiction de cession des actifs de l'entreprise concernée, cette sanction frappe l'entreprise dont les actifs sont visés et le Conseil d'État doit s'y opposer formellement au regard du principe de la personnalité des peines précité.

Au paragraphe 4, il convient d'écrire « sécurité et ordre public » à l'instar de la formulation employée à l'article 5 et au règlement (UE) 2019/452. Le Conseil d'État doit s'opposer formellement, sur la base des principes de sécurité juridique et de proportionnalité à l'exception tirée des cas d'urgence, de circonstances exceptionnelles ou d'atteinte imminente à la sécurité ou à l'ordre public. En effet, cette exception pourrait amener le ministre compétent à prendre des décisions contre l'investisseur sans l'en avoir informé. Le Conseil d'État note que l'article R151-12 du code monétaire et financier français prévoit, dans pareilles hypothèses, une mise en demeure de l'investisseur « de présenter ses observations dans un délai réduit qui ne peut être inférieur à cinq jours ouvrés ». Le Conseil d'État recommande au législateur de s'inspirer des dispositions du code monétaire et financier français en permettant, le cas échéant et au motif de l'urgence, de raccourcir les délais précédant la prise de décision du ministre compétent prononçant la mesure ou la sanction administrative.

¹³ « L'autorisation donnée peut être assortie le cas échéant de conditions visant à assurer que l'investissement projeté ne portera pas atteinte aux intérêts nationaux visés au I »

¹⁴ Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge du trésor ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi.

Article 13

L'article 13 de la proposition de loi, relatif aux sanctions pénales énoncent différentes limites maximums du montant de l'amende sans préciser un montant minimum. Or, selon la Cour constitutionnelle, « la peine, pour suffire aux exigences de l'article 14 de la Constitution, doit être suffisamment déterminée, c'est-à-dire qu'elle doit en principe comporter un minimum et un maximum indiqués dans la loi »¹⁵. Le Conseil d'État doit par conséquent s'opposer formellement à l'article sous examen pour ne pas prévoir d'amende minimum.

Article 14

Le Conseil d'État signale que le recours en annulation constitue le recours de droit commun. En vertu de l'article 2 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, ce recours est en effet ouvert contre toute décision administrative à l'égard de laquelle aucun autre recours n'est ouvert et même contre les décisions qualifiées par les lois ou règlements de définitives ou en dernier ressort. Il est dès lors superfétatoire de prévoir dans un texte légal particulier un recours en annulation contre une décision administrative individuelle¹⁶.

Le Conseil d'État donne cependant à considérer que le ministre ayant l'Économie dans ses attributions peut en vertu de l'article 12, paragraphes 1^{er}, alinéa 2, et 3, alinéa 2, de la proposition de loi assortir ses injonctions d'astreintes. De même l'article 12, paragraphe 2, de la proposition de loi lui permet de prendre des sanctions administratives. Le Conseil d'État¹⁷ exige, sous peine d'opposition formelle, que la loi prévoie un recours en réformation contre les astreintes et sanctions à infliger par le ministre en application de l'article 12, paragraphes 1^{er}, alinéa 2, 2 et 3, alinéa 2, de la proposition de loi au regard de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹⁸.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

Aux intitulés des groupements d'articles qui ne sont pas à souligner, le numéro de chapitre et l'intitulé sont à séparer par un tiret et non par un point, pour écrire :

« **Chapitre 2 – Définitions** ».

L'indication des articles est à faire figurer en caractères gras.

La subdivision de l'article se fait en alinéas, ou en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), ... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ..., elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... à nouveau subdivisées, le cas échéant, en chiffres romains minuscules i), ii), iii), ..., sont utilisées pour caractériser des énumérations. L'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Aussi, dans le dispositif des actes normatifs, les qualificatifs des fonctions gouvernementales et d'autres charges publiques prennent la minuscule.

¹⁵ Cour const., arrêt du 9 mars 2012, n° 71/12 (Mém. À n° 54 du 23 mars 2012, p. 622).

¹⁶ Avis du Conseil d'État n° CE 53.553 du 9 juin 2020 sur le projet de loi relative au patrimoine culturel (doc. parl. n° 7473⁶), p. 14.

¹⁷ Avis du Conseil d'État n°60.338 du 20 novembre 2020 sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques (doc. parl. 7651²), p.3.

¹⁸ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Silvester's Horeca Service c/ Belgique* du 4 mars 2004.

Les références aux dispositions figurant dans le dispositif se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte, à l'exception des cas où l'emploi du terme « présent » peut s'avérer nécessaire dès lors que son omission peut être de nature à introduire un doute au sujet de l'acte visé, et plus particulièrement lorsque plusieurs actes sont visés à un même endroit.

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi il faut écrire à titre d'exemple à l'article 2, point 1^o, de la proposition de loi « l'article 2, point 6^o, lettre c), », et non pas « la lettre c) du point 6. du présent article ».

Il convient d'écrire « Grand-Duché de Luxembourg ».

Il faut écrire « Etats membres » et « Commission européenne ».

Il y a lieu d'écrire « pour cent » en toutes lettres.

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Partant, il faut écrire, à la première occurrence de l'intitulé dudit acte « règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union ». Aux occurrences suivantes, il peut être exceptionnellement recouru aux termes « règlement (UE) 2019/452 précité ».

En ce qui concerne les montants d'argent, ceux-ci s'expriment en chiffres et les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour écrire par exemple à l'article 12, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, « 1 250 euros » et « 25 000 euros », et à l'article 13, « 5 000 000 euros ».

Article 2

Les définitions sont à introduire de la manière suivante :

« **Art. 2.** Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1^o « ... » : ... ;

2^o « ... » : ... ;

3^o « ... » : ... ;

[...]. »

Article 11

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il convient d'écrire « article 33, paragraphe 1^{er}, du Code de procédure pénale, ».

Article 12

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, et au paragraphe 3, alinéa 2, deuxième phrase, il convient d'écrire, « sans que [...] ne puisse dépasser [...] ».

Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, il convient d'écrire « mesures énoncées aux paragraphes 1^{er} à 3. »

Au paragraphe 4, alinéas 2 et 3, le Conseil d'État signale que dans le cadre de renvois à des paragraphes ou alinéas, l'emploi du terme « précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro du paragraphe ou alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Il convient dès lors d'écrire au paragraphe 4, alinéa 2, « la réception de la lettre recommandée visée à l'alinéa 1^{er} » et au paragraphe 4, alinéa 3, « l'expiration du délai fixé à l'alinéa 2 ».

Au paragraphe 4, alinéas 2 et 3, il est suggéré de remplacer les termes « jours, les samedis, dimanches et jours fériés légaux non compris » par les termes « jours ouvrés ».

Article 14

Il faut écrire « Toute décision » et il convient d'écrire « tribunal administratif » avec une lettre « t » minuscule.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 22 mars 2022.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau



Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 24 avril 2023

Ordre du jour :

1. 7885 Projet de loi portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, tel que modifié
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen du projet de loi, des avis du Conseil d'État, des chambres professionnelles, des amendements gouvernementaux et des amendements parlementaires.

2. 7578 Proposition de loi relative aux investissements étrangers au Luxembourg
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation de la proposition de loi
 - Examen de la proposition de loi et de l'avis du Conseil d'État

Uniquement pour les membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes :

3. 7787 Projet de loi relatif à la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen du projet de loi, des avis du Conseil d'État et des chambres professionnelles
 - Présentation des amendements gouvernementaux.

4. Divers

*

Présents : Mme Simone Beissel, Mme Djuna Bernard, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, Mme Stéphanie Empain, M. Paul Galles, M. Gusty Graas, M. Fernand Kartheiser, M. Fred Keup, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, Mme Nathalie Oberweis, Mme Lydie Polfer, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, M. Dan Kersch, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

M. Christophe Hansen, membre du Parlement européen

Mme Fabiola Cavallini, Mme Elisabeth Funk, Mme Danielle Wolter, de l'Administration parlementaire

Mme Michaela Morrisova, attachée parlementaire LSAP

M. Michel Leesch, Mme Carole Müller, du Ministère des Affaires étrangères et européennes

Excusés : M. Jean-Marie Halsdorf, membre de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

M. Dan Biancalana, membre de la Commission des Finances et du Budget

M. Jean Asselborn, Ministre des Affaires étrangères et européennes

*

Présidence : M. Yves Cruchten, Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

*

- 1. 7885** **Projet de loi portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, tel que modifié.**

Le Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, M. Yves Cruchten, a été désigné rapporteur du projet de loi.

Présentation du projet de loi

M. Michel Leesch revient sur l'historique de l'élaboration du projet de loi 7885 et donne quelques explications générales. Les investissements directs étrangers (IDE) revêtent d'une importance majeure pour l'économie mondiale

et sont considérés comme l'un des principaux catalyseurs du développement économique. Conscient des effets bénéfiques sur la croissance, le Luxembourg attache une importance particulière à un environnement d'investissement ouvert et accueille favorablement les investissements étrangers. Mais l'apparition de nouveaux types d'investisseurs, tels que des entreprises liées à des gouvernements étrangers, a suscité certaines craintes, tant au niveau européen que parmi les États membres de l'Union européenne. Il existe des préoccupations selon lesquelles certains investisseurs pourraient chercher à acquérir une entité non pas pour des raisons purement économiques, mais dans le but d'accéder à des technologies, des informations, des biens ou des services essentiels à la sécurité d'un État. M. Michel Leesch dit que l'Union européenne a reconnu cette problématique en 2017 et que lors du discours sur l'État de l'Union du 13 septembre 2017 du Président de la Commission européenne de l'époque, ce dernier a annoncé que la Commission européenne allait proposer un nouveau cadre européen sur l'examen des investissements. Le règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union a été adopté en 2019 et il est entré en vigueur en novembre 2020. Le règlement européen crée entre autres un mécanisme de coopération intra-européen, permettant d'échanger les informations et les préoccupations concernant les investissements directs étrangers.

En outre, le règlement offre la base légale appropriée pour la mise en place de mécanismes de filtrage nationaux et établit une série de règles de base. M. Michel Leesch informe que 18 États membres se sont dotés d'un tel mécanisme de filtrage et que 5 États membres sont en cours de s'en doter un.

En 2020, le conseil de gouvernement a désigné, dans le cadre du mécanisme de coopération intra-européen, la Direction des affaires européennes et des relations économiques internationales du Ministère des affaires étrangères en tant que point de contact national. En outre, un groupe de travail interministériel (composé du Ministère des Affaires étrangères, du Ministère d'État, du Ministère de l'Économie et du Ministère des Finances) a été créé ayant comme objectif de mettre en œuvre le règlement européen et de mettre en place un mécanisme de filtrage national. M. Michel Leesch explique que ce projet de loi se base sur plusieurs points du règlement européen, mais qu'une partie des définitions sont inspirées par la législation nationale déjà existante.

Le mécanisme de filtrage national

M. Michel Leesch procède à quelques explications au sujet du mécanisme de filtrage national.

- Le Ministre ayant l'Économie dans ses attributions prend formellement les décisions relatives au mécanisme national de filtrage des investissements directs étrangers. Il est appuyé par un comité interministériel de filtrage composé des représentants des Ministères suivants : Ministère d'État, Ministère de l'Économie, Ministère des Finances et Ministère des Affaires étrangères européennes. Le comité interministériel de filtrage est à son tour assisté par un groupe d'experts disposant de l'expertise nécessaire dans les différents domaines.
- On entend par « investisseur étranger », une personne physique ou une entité de droit étranger qui n'est ressortissante ni d'un État membre de l'UE, ni d'un pays membre de l'espace économique européen (Islande, Norvège, Liechtenstein) et qui a l'intention de réaliser un investissement étranger. Il s'agit donc de viser les investisseurs issus d'un pays tiers.

- Il s'agit de viser des investisseurs qui s'apprêtent d'avoir la majorité des droits de votes des actionnaires ou à franchir directement ou indirectement le seuil de 25% de détention du capital.
- De manière générale, le projet de loi vise les investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public. Les secteurs critiques mentionnés dans le projet de loi sont entre autres la défense, l'énergie ou encore l'aérospatial (les opérations spatiales et l'exploitation des ressources spatiales). M. Leesch précise que les auteurs ont voulu se donner une marge de manœuvre pour inclure d'autres activités ou productions liées à ces secteurs.

L'instrument fonctionne en deux phases :

- 1) L'investisseur doit notifier le Ministère de l'Économie de son intention de réaliser un investissement dans l'une des activités relevant du champ d'application du projet de loi. L'investisseur doit fournir tous les éléments pertinents concernant son intention d'investir au Luxembourg. Cette notification n'a pas de caractère suspensif, ce qui signifie que l'investisseur peut continuer à mettre en œuvre les étapes préliminaires nécessaires à la réalisation de l'investissement. Le comité interministériel de filtrage, assisté par le groupe d'experts, procédera à une première analyse pour déterminer le profil de l'investisseur et son projet d'investissement. Après une période de maximale de deux mois, sauf en cas de notification incomplète, le Ministre de l'Économie, sur avis du comité interministériel de filtrage, notifiera à l'investisseur étranger si l'investissement doit faire l'objet d'une procédure de filtrage ou non.
- 2) Suite au déclenchement de la procédure de filtrage, le comité interministériel de filtrage effectuera une analyse détaillée pour déterminer le profil de l'investisseur ainsi que ses véritables intentions d'investir au Luxembourg, et pour identifier qui se cache réellement derrière le projet d'investissement. Après une période de soixante jours calendriers, le Ministre devra prendre une décision, en se basant sur l'avis du comité interministériel de filtrage, quant à l'autorisation, au blocage ou à l'autorisation sous certaines conditions de l'investissement. M. Leesch part du principe que le troisième cas de figure sera le plus souvent applicable pour des situations complexes et mitigées.

M. Leesch précise encore que des sanctions et des amendes (jusqu'à 1 million d'euros pour les personnes physiques et jusqu'à 5 millions d'euros pour les personnes morales) sont prévues au cas où l'investisseur manquerait de notifier les autorités luxembourgeoises.

Le deuxième objectif du projet de loi est de mettre en place le cadre permettant de coopérer avec la Commission européenne et les autres États membres de l'UE. Le règlement européen distingue entre les investisseurs étrangers qui sont filtrés par les États membres et ceux qui ne le sont pas. Le règlement européen permet ainsi à un État membre de s'adresser à un autre État membre lorsque ce dernier prévoit d'accueillir un investissement que le premier État membre juge potentiellement préjudiciable à ses propres intérêts stratégiques. M. Michel Leesch note que, dans le cadre d'un mécanisme national, la décision de filtrer ou non un investissement étranger qui est susceptible de porter atteinte à la sécurité nationale ou à l'ordre public national revient exclusivement à l'État membre dans lequel l'investissement est opéré.

Les questions des députés

La députée Mme Stéphanie Empain soulève une série de questions :

- Pourquoi le Ministère de la Défense n'est pas représenté au sein du comité interministériel de filtrage ?
M. Leesch précise que le Ministère de la Défense est représenté au sein du groupe d'experts lorsque l'investissement en question est lié à des domaines relatifs à la défense ou à l'armée.
- Dans le contexte d'éviter un espionnage économique, l'élue a jugé le seuil de 25% de détention des droits de vote d'une entité de droit luxembourgeois trop permissif.
M. Leesch explique que le point de départ était de créer un équilibre entre un environnement d'investissement ouvert et protéger les intérêts nationaux. Le représentant du Ministère souligne que si l'on constate que le seuil est trop permissif et ne permet pas de protéger assez les entreprises, alors il sera éventuellement revu à la baisse. Il ajoute encore que le seuil de 25% est également appliqué dans d'autres États membres de l'UE.
- Les satellites luxembourgeois tels que LUXEOSys sont-ils considérés comme des activités susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public et tombent-ils dans le champ d'application de la défense ou du secteur aérospatial ?
M. Leesch confirme que les opérations spatiales font partie des activités critiques et les investissements pourront être filtrés. Il ajoute encore que le comité interministériel de filtrage analysera les dossiers au cas par cas. Il précise que l'article 2 paragraphe 2 du projet de loi reprend les activités critiques et importantes du pays.

Le député membre du Parlement européen, M. Christophe Hansen, met en avant qu'à côté de ce mécanisme de filtrage, l'Union européenne s'est dotée d'autres instruments pour sauvegarder les principaux atouts européens. Il cite notamment le nouvel outil pour contrer les subventions étrangères sources de distorsion. M. Christophe Hansen explique que cet outil donne le pouvoir à la Commission d'enquêter et de lutter contre les subventions étrangères sources de distorsion octroyées aux sociétés qui prévoient d'acquérir des entreprises de l'UE ou de participer aux procédures de marchés publics de l'Union.

L'élu M. Laurent Mosar soulève à son tour une série de questions :

- Étant donné que parfois l'identité des investisseurs n'est pas très claire, comment pourra-t-on à l'avenir déterminer la nationalité de l'investisseur ainsi que celle du bénéficiaire économique ? L'objet du mécanisme de filtrage est celui d'identifier clairement l'identité et le profil de l'investisseur. Tant que le comité de filtrage et le Ministre ne sont pas satisfaits des réponses obtenues par l'investisseur, la procédure de filtrage n'est pas achevée. M. Leesch rappelle que la responsabilisation de l'investisseur est un élément clé du projet de loi. Ce dernier doit être complètement transparent avec les autorités luxembourgeoises et leur donner un aperçu total de son entreprise. Finalement, M. Leesch précise que les investissements réalisés par interposition tombent également dans le champ d'application du projet de loi et pourront donc être filtrés.

- Est-ce que les activités du secteur financier tombent dans le champ d'application du projet de loi ?
M. Michel Leesch confirme que le projet de loi ne prévoit pas de filtrer toutes les activités du secteur financier, mais seulement les activités de la banque centrale ainsi que les infrastructures et les systèmes d'échange, de paiement et de règlement des instruments financiers. M. Leesch informe que l'idée du projet de loi est de filtrer les activités des entreprises de « l'économie réelle », notamment des entreprises actives dans des domaines ou des technologies clés relevant d'une importance systémique pour le pays.
M. Michel Leesch précise encore que via le mécanisme de coopération, la place financière luxembourgeoise est régulièrement filtrée par les États membres de l'UE.
- Dans le cadre du mécanisme de coopération, est-ce que ce serait possible qu'un État membre puisse bloquer la transaction prévue dans un autre État membre, même si l'État membre dans laquelle la transaction est prévue ne soulève aucun problème ?
M. Michel Leesch précise que ce cas de figure n'est pas possible. Il ajoute que le Luxembourg a activement participé aux négociations en vue de l'élaboration de cet instrument et il a veillé à ce que le mécanisme ne puisse pas être utilisé en tant qu'instrument de concurrence commerciale, mais que l'optique est de veiller à la sécurité ou à l'ordre public d'un État membre. M. Michel Leesch précise qu'un État membre peut demander à un autre État membre des informations relatives à l'investissement étranger, mais ces demandes d'informations devront être dûment justifiées.
- Est-ce que le projet de loi est conforme aux règles régissant le commerce international (p.ex Organisation mondiale du commerce, etc.) ou encore les conventions bilatérales entre les pays.
Le représentant du Ministère assure que le projet de loi est complètement conforme aux réglementations de l'Organisation mondiale du commerce ainsi que les réglementations européennes. Il précise que le règlement européen a été négocié et adopté dans le cadre de la politique commerciale de l'Union européenne.

Les remarques et les questions du député Claude Wiseler sont les suivantes :

- M. Wiseler se prononce contre le seuil de 25% de détention de capital, qu'il juge trop élevé.
M. Leesch précise que le projet de loi entend par « contrôle » soit le fait d'avoir le droit de nommer ou de révoquer la majorité des membres de l'organe de l'administration ou le fait de franchir le seuil de 25 pour cent de détention des droits de vote d'une entité luxembourgeoise. Il admet qu'il est également possible d'avoir un aperçu d'une société avec un seuil de pourcentage de 10% ou de 3%. Le seuil de 25% est le résultat issu de l'analyse effectuée par les auteurs du projet de loi.
- Il met en avant que, selon ses yeux, le projet de loi prévoit des échappatoires au filtrage étant donné que la responsabilité de notifier le Ministère de l'Économie revient à l'investisseur. En outre, il soulève le fait que la chaîne de contrôle ne soit pas définie en tant que telle dans le projet de loi, ce qui est par contre prévu dans d'autres États membres. Le représentant du Ministère admet que la chaîne de contrôle n'a pas été reprise en tant que telle dans le projet de loi étant donné que le projet de loi vise majoritairement les bénéficiaires effectifs. M. Leesch note que le comité interministériel de filtrage aura la possibilité de demander des

informations supplémentaires à l'investisseur étranger aussi longtemps qu'il le juge nécessaire.

- En ce qui concerne le secteur financier, il demande si les banques pertinentes pour le pays sont exclues par le mécanisme de filtrage.

M. Leesch confirme que les banques seront exclues du mécanisme de filtrage, car les activités de banques ne sont pas forcément pertinentes pour la sécurité et l'ordre public du pays. Par contre, si une banque commence à investir dans des secteurs qui pourraient porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, alors le mécanisme de filtrage pourra être déclenché. Suite à ce constat, l'élu soulève la question de comment est-ce que le mécanisme peut être déclenché étant donné que les banques ne tombent pas dans le champ d'application de la loi.

M. Leesch souligne que la notification de l'investisseur étranger auprès du Ministère de l'Économie est juridiquement contraignante. M. Leesch est d'avis que si une notification n'est pas soumise au Ministère, le comité interministériel de filtrage, qui a une vue globale des activités au Luxembourg, finira par le savoir. Il précise que le projet de loi prévoit des sanctions et que l'investissement pourra même être révoqué.

Suite à la question du député André Bauler, M. Leesch met en évidence que l'investisseur étranger doit notifier le Ministère de l'Économie au cas où il déciderait d'augmenter ses parts dans une entreprise. En outre, M. Leesch souligne que si l'autorisation d'un investissement est assortie de conditions, alors le respect et la réalisation de ces conditions seront vérifiés.

Le député Laurent Mosar veut savoir si le mécanisme de filtrage sera effectué par rapport au profil de l'investisseur ou par rapport au pays d'origine de l'investisseur. M. Leesch note que le mécanisme de filtrage analysera non seulement le profil de l'investisseur, mais également son parcours professionnel et le lien de celui-ci avec le gouvernement de son pays d'origine.

Procédure législative

M. Michel Leesch informe les députés que le Conseil d'État a formulé deux oppositions formelles dans son avis du 22 mars 2022. Celles-ci ont été levées dans l'avis complémentaire du 14 mars 2023 suite à des amendements gouvernementaux déposés le 13 février 2023. Néanmoins, dans son avis complémentaire, le Conseil d'État a formulé deux oppositions formelles supplémentaires. M. Michel Leesch propose aux membres des deux commissions parlementaires de résoudre cette impasse via des amendements parlementaires, présentés brièvement en commission parlementaire (voir document afférent). Les amendements seront analysés en détail lors d'une prochaine réunion. En effet, l'élu Claude Wiseler demande une réunion supplémentaire afin de revenir sur le contenu du projet de loi.

2. 7578 Proposition de loi relative aux investissements étrangers au Luxembourg

L'auteur de la proposition de loi, Claude Wiseler, a été désigné rapporteur. La présentation de la proposition de loi a été reportée à la prochaine réunion.

3. 7787 **Projet de loi relatif à la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque**

Le point a été reporté à la prochaine réunion.

4. **Divers**

Aucun point divers n'a été soulevé.

Luxembourg, le 24 avril 2023

Procès-verbal approuvé et certifié exact



Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 24 avril 2023

Ordre du jour :

1. 7885 Projet de loi portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, tel que modifié
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen du projet de loi, des avis du Conseil d'État, des chambres professionnelles, des amendements gouvernementaux et des amendements parlementaires.

2. 7578 Proposition de loi relative aux investissements étrangers au Luxembourg
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation de la proposition de loi
 - Examen de la proposition de loi et de l'avis du Conseil d'État

Uniquement pour les membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes :

3. 7787 Projet de loi relatif à la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen du projet de loi, des avis du Conseil d'État et des chambres professionnelles
 - Présentation des amendements gouvernementaux.

4. Divers

*

Présents : Mme Simone Beissel, Mme Djuna Bernard, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, Mme Stéphanie Empain, M. Paul Galles, M. Gusty Graas, M. Fernand Kartheiser, M. Fred Keup, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, Mme Nathalie Oberweis, Mme Lydie Polfer, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, M. Dan Kersch, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

M. Christophe Hansen, membre du Parlement européen

Mme Fabiola Cavallini, Mme Elisabeth Funk, Mme Danielle Wolter, de l'Administration parlementaire

Mme Michaela Morrisova, attachée parlementaire LSAP

M. Michel Leesch, Mme Carole Müller, du Ministère des Affaires étrangères et européennes

Excusés : M. Jean-Marie Halsdorf, membre de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

M. Dan Biancalana, membre de la Commission des Finances et du Budget

M. Jean Asselborn, Ministre des Affaires étrangères et européennes

*

Présidence : M. Yves Cruchten, Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

*

- 1. 7885** **Projet de loi portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, tel que modifié.**

Le Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, M. Yves Cruchten, a été désigné rapporteur du projet de loi.

Présentation du projet de loi

M. Michel Leesch revient sur l'historique de l'élaboration du projet de loi 7885 et donne quelques explications générales. Les investissements directs étrangers (IDE) revêtent d'une importance majeure pour l'économie mondiale

et sont considérés comme l'un des principaux catalyseurs du développement économique. Conscient des effets bénéfiques sur la croissance, le Luxembourg attache une importance particulière à un environnement d'investissement ouvert et accueille favorablement les investissements étrangers. Mais l'apparition de nouveaux types d'investisseurs, tels que des entreprises liées à des gouvernements étrangers, a suscité certaines craintes, tant au niveau européen que parmi les États membres de l'Union européenne. Il existe des préoccupations selon lesquelles certains investisseurs pourraient chercher à acquérir une entité non pas pour des raisons purement économiques, mais dans le but d'accéder à des technologies, des informations, des biens ou des services essentiels à la sécurité d'un État. M. Michel Leesch dit que l'Union européenne a reconnu cette problématique en 2017 et que lors du discours sur l'État de l'Union du 13 septembre 2017 du Président de la Commission européenne de l'époque, ce dernier a annoncé que la Commission européenne allait proposer un nouveau cadre européen sur l'examen des investissements. Le règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union a été adopté en 2019 et il est entré en vigueur en novembre 2020. Le règlement européen crée entre autres un mécanisme de coopération intra-européen, permettant d'échanger les informations et les préoccupations concernant les investissements directs étrangers.

En outre, le règlement offre la base légale appropriée pour la mise en place de mécanismes de filtrage nationaux et établit une série de règles de base. M. Michel Leesch informe que 18 États membres se sont dotés d'un tel mécanisme de filtrage et que 5 États membres sont en cours de s'en doter un.

En 2020, le conseil de gouvernement a désigné, dans le cadre du mécanisme de coopération intra-européen, la Direction des affaires européennes et des relations économiques internationales du Ministère des affaires étrangères en tant que point de contact national. En outre, un groupe de travail interministériel (composé du Ministère des Affaires étrangères, du Ministère d'État, du Ministère de l'Économie et du Ministère des Finances) a été créé ayant comme objectif de mettre en œuvre le règlement européen et de mettre en place un mécanisme de filtrage national. M. Michel Leesch explique que ce projet de loi se base sur plusieurs points du règlement européen, mais qu'une partie des définitions sont inspirées par la législation nationale déjà existante.

Le mécanisme de filtrage national

M. Michel Leesch procède à quelques explications au sujet du mécanisme de filtrage national.

- Le Ministre ayant l'Économie dans ses attributions prend formellement les décisions relatives au mécanisme national de filtrage des investissements directs étrangers. Il est appuyé par un comité interministériel de filtrage composé des représentants des Ministères suivants : Ministère d'État, Ministère de l'Économie, Ministère des Finances et Ministère des Affaires étrangères européennes. Le comité interministériel de filtrage est à son tour assisté par un groupe d'experts disposant de l'expertise nécessaire dans les différents domaines.
- On entend par « investisseur étranger », une personne physique ou une entité de droit étranger qui n'est ressortissante ni d'un État membre de l'UE, ni d'un pays membre de l'espace économique européen (Islande, Norvège, Liechtenstein) et qui a l'intention de réaliser un investissement étranger. Il s'agit donc de viser les investisseurs issus d'un pays tiers.

- Il s'agit de viser des investisseurs qui s'apprêtent d'avoir la majorité des droits de votes des actionnaires ou à franchir directement ou indirectement le seuil de 25% de détention du capital.
- De manière générale, le projet de loi vise les investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public. Les secteurs critiques mentionnés dans le projet de loi sont entre autres la défense, l'énergie ou encore l'aérospatial (les opérations spatiales et l'exploitation des ressources spatiales). M. Leesch précise que les auteurs ont voulu se donner une marge de manœuvre pour inclure d'autres activités ou productions liées à ces secteurs.

L'instrument fonctionne en deux phases :

- 1) L'investisseur doit notifier le Ministère de l'Économie de son intention de réaliser un investissement dans l'une des activités relevant du champ d'application du projet de loi. L'investisseur doit fournir tous les éléments pertinents concernant son intention d'investir au Luxembourg. Cette notification n'a pas de caractère suspensif, ce qui signifie que l'investisseur peut continuer à mettre en œuvre les étapes préliminaires nécessaires à la réalisation de l'investissement. Le comité interministériel de filtrage, assisté par le groupe d'experts, procédera à une première analyse pour déterminer le profil de l'investisseur et son projet d'investissement. Après une période de maximale de deux mois, sauf en cas de notification incomplète, le Ministre de l'Économie, sur avis du comité interministériel de filtrage, notifiera à l'investisseur étranger si l'investissement doit faire l'objet d'une procédure de filtrage ou non.
- 2) Suite au déclenchement de la procédure de filtrage, le comité interministériel de filtrage effectuera une analyse détaillée pour déterminer le profil de l'investisseur ainsi que ses véritables intentions d'investir au Luxembourg, et pour identifier qui se cache réellement derrière le projet d'investissement. Après une période de soixante jours calendriers, le Ministre devra prendre une décision, en se basant sur l'avis du comité interministériel de filtrage, quant à l'autorisation, au blocage ou à l'autorisation sous certaines conditions de l'investissement. M. Leesch part du principe que le troisième cas de figure sera le plus souvent applicable pour des situations complexes et mitigées.

M. Leesch précise encore que des sanctions et des amendes (jusqu'à 1 million d'euros pour les personnes physiques et jusqu'à 5 millions d'euros pour les personnes morales) sont prévues au cas où l'investisseur manquerait de notifier les autorités luxembourgeoises.

Le deuxième objectif du projet de loi est de mettre en place le cadre permettant de coopérer avec la Commission européenne et les autres États membres de l'UE. Le règlement européen distingue entre les investisseurs étrangers qui sont filtrés par les États membres et ceux qui ne le sont pas. Le règlement européen permet ainsi à un État membre de s'adresser à un autre État membre lorsque ce dernier prévoit d'accueillir un investissement que le premier État membre juge potentiellement préjudiciable à ses propres intérêts stratégiques. M. Michel Leesch note que, dans le cadre d'un mécanisme national, la décision de filtrer ou non un investissement étranger qui est susceptible de porter atteinte à la sécurité nationale ou à l'ordre public national revient exclusivement à l'État membre dans lequel l'investissement est opéré.

Les questions des députés

La députée Mme Stéphanie Empain soulève une série de questions :

- Pourquoi le Ministère de la Défense n'est pas représenté au sein du comité interministériel de filtrage ?
M. Leesch précise que le Ministère de la Défense est représenté au sein du groupe d'experts lorsque l'investissement en question est lié à des domaines relatifs à la défense ou à l'armée.
- Dans le contexte d'éviter un espionnage économique, l'élue a jugé le seuil de 25% de détention des droits de vote d'une entité de droit luxembourgeois trop permissif.
M. Leesch explique que le point de départ était de créer un équilibre entre un environnement d'investissement ouvert et protéger les intérêts nationaux. Le représentant du Ministère souligne que si l'on constate que le seuil est trop permissif et ne permet pas de protéger assez les entreprises, alors il sera éventuellement revu à la baisse. Il ajoute encore que le seuil de 25% est également appliqué dans d'autres États membres de l'UE.
- Les satellites luxembourgeois tels que LUXEOSys sont-ils considérés comme des activités susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public et tombent-ils dans le champ d'application de la défense ou du secteur aérospatial ?
M. Leesch confirme que les opérations spatiales font partie des activités critiques et les investissements pourront être filtrés. Il ajoute encore que le comité interministériel de filtrage analysera les dossiers au cas par cas. Il précise que l'article 2 paragraphe 2 du projet de loi reprend les activités critiques et importantes du pays.

Le député membre du Parlement européen, M. Christophe Hansen, met en avant qu'à côté de ce mécanisme de filtrage, l'Union européenne s'est dotée d'autres instruments pour sauvegarder les principaux atouts européens. Il cite notamment le nouvel outil pour contrer les subventions étrangères sources de distorsion. M. Christophe Hansen explique que cet outil donne le pouvoir à la Commission d'enquêter et de lutter contre les subventions étrangères sources de distorsion octroyées aux sociétés qui prévoient d'acquérir des entreprises de l'UE ou de participer aux procédures de marchés publics de l'Union.

L'élue M. Laurent Mosar soulève à son tour une série de questions :

- Étant donné que parfois l'identité des investisseurs n'est pas très claire, comment pourra-t-on à l'avenir déterminer la nationalité de l'investisseur ainsi que celle du bénéficiaire économique ? L'objet du mécanisme de filtrage est celui d'identifier clairement l'identité et le profil de l'investisseur. Tant que le comité de filtrage et le Ministre ne sont pas satisfaits des réponses obtenues par l'investisseur, la procédure de filtrage n'est pas achevée. M. Leesch rappelle que la responsabilisation de l'investisseur est un élément clé du projet de loi. Ce dernier doit être complètement transparent avec les autorités luxembourgeoises et leur donner un aperçu total de son entreprise. Finalement, M. Leesch précise que les investissements réalisés par interposition tombent également dans le champ d'application du projet de loi et pourront donc être filtrés.

- Est-ce que les activités du secteur financier tombent dans le champ d'application du projet de loi ?
M. Michel Leesch confirme que le projet de loi ne prévoit pas de filtrer toutes les activités du secteur financier, mais seulement les activités de la banque centrale ainsi que les infrastructures et les systèmes d'échange, de paiement et de règlement des instruments financiers. M. Leesch informe que l'idée du projet de loi est de filtrer les activités des entreprises de « l'économie réelle », notamment des entreprises actives dans des domaines ou des technologies clés relevant d'une importance systémique pour le pays.
M. Michel Leesch précise encore que via le mécanisme de coopération, la place financière luxembourgeoise est régulièrement filtrée par les États membres de l'UE.
- Dans le cadre du mécanisme de coopération, est-ce que ce serait possible qu'un État membre puisse bloquer la transaction prévue dans un autre État membre, même si l'État membre dans laquelle la transaction est prévue ne soulève aucun problème ?
M. Michel Leesch précise que ce cas de figure n'est pas possible. Il ajoute que le Luxembourg a activement participé aux négociations en vue de l'élaboration de cet instrument et il a veillé à ce que le mécanisme ne puisse pas être utilisé en tant qu'instrument de concurrence commerciale, mais que l'optique est de veiller à la sécurité ou à l'ordre public d'un État membre. M. Michel Leesch précise qu'un État membre peut demander à un autre État membre des informations relatives à l'investissement étranger, mais ces demandes d'informations devront être dûment justifiées.
- Est-ce que le projet de loi est conforme aux règles régissant le commerce international (p.ex Organisation mondiale du commerce, etc.) ou encore les conventions bilatérales entre les pays.
Le représentant du Ministère assure que le projet de loi est complètement conforme aux réglementations de l'Organisation mondiale du commerce ainsi que les réglementations européennes. Il précise que le règlement européen a été négocié et adopté dans le cadre de la politique commerciale de l'Union européenne.

Les remarques et les questions du député Claude Wiseler sont les suivantes :

- M. Wiseler se prononce contre le seuil de 25% de détention de capital, qu'il juge trop élevé.
M. Leesch précise que le projet de loi entend par « contrôle » soit le fait d'avoir le droit de nommer ou de révoquer la majorité des membres de l'organe de l'administration ou le fait de franchir le seuil de 25 pour cent de détention des droits de vote d'une entité luxembourgeoise. Il admet qu'il est également possible d'avoir un aperçu d'une société avec un seuil de pourcentage de 10% ou de 3%. Le seuil de 25% est le résultat issu de l'analyse effectuée par les auteurs du projet de loi.
- Il met en avant que, selon ses yeux, le projet de loi prévoit des échappatoires au filtrage étant donné que la responsabilité de notifier le Ministère de l'Économie revient à l'investisseur. En outre, il soulève le fait que la chaîne de contrôle ne soit pas définie en tant que telle dans le projet de loi, ce qui est par contre prévu dans d'autres États membres. Le représentant du Ministère admet que la chaîne de contrôle n'a pas été reprise en tant que telle dans le projet de loi étant donné que le projet de loi vise majoritairement les bénéficiaires effectifs. M. Leesch note que le comité interministériel de filtrage aura la possibilité de demander des

informations supplémentaires à l'investisseur étranger aussi longtemps qu'il le juge nécessaire.

- En ce qui concerne le secteur financier, il demande si les banques pertinentes pour le pays sont exclues par le mécanisme de filtrage.

M. Leesch confirme que les banques seront exclues du mécanisme de filtrage, car les activités de banques ne sont pas forcément pertinentes pour la sécurité et l'ordre public du pays. Par contre, si une banque commence à investir dans des secteurs qui pourraient porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, alors le mécanisme de filtrage pourra être déclenché. Suite à ce constat, l'élu soulève la question de comment est-ce que le mécanisme peut être déclenché étant donné que les banques ne tombent pas dans le champ d'application de la loi.

M. Leesch souligne que la notification de l'investisseur étranger auprès du Ministère de l'Économie est juridiquement contraignante. M. Leesch est d'avis que si une notification n'est pas soumise au Ministère, le comité interministériel de filtrage, qui a une vue globale des activités au Luxembourg, finira par le savoir. Il précise que le projet de loi prévoit des sanctions et que l'investissement pourra même être révoqué.

Suite à la question du député André Bauler, M. Leesch met en évidence que l'investisseur étranger doit notifier le Ministère de l'Économie au cas où il déciderait d'augmenter ses parts dans une entreprise. En outre, M. Leesch souligne que si l'autorisation d'un investissement est assortie de conditions, alors le respect et la réalisation de ces conditions seront vérifiés.

Le député Laurent Mosar veut savoir si le mécanisme de filtrage sera effectué par rapport au profil de l'investisseur ou par rapport au pays d'origine de l'investisseur. M. Leesch note que le mécanisme de filtrage analysera non seulement le profil de l'investisseur, mais également son parcours professionnel et le lien de celui-ci avec le gouvernement de son pays d'origine.

Procédure législative

M. Michel Leesch informe les députés que le Conseil d'État a formulé deux oppositions formelles dans son avis du 22 mars 2022. Celles-ci ont été levées dans l'avis complémentaire du 14 mars 2023 suite à des amendements gouvernementaux déposés le 13 février 2023. Néanmoins, dans son avis complémentaire, le Conseil d'État a formulé deux oppositions formelles supplémentaires. M. Michel Leesch propose aux membres des deux commissions parlementaires de résoudre cette impasse via des amendements parlementaires, présentés brièvement en commission parlementaire (voir document afférent). Les amendements seront analysés en détail lors d'une prochaine réunion. En effet, l'élu Claude Wiseler demande une réunion supplémentaire afin de revenir sur le contenu du projet de loi.

2. 7578 Proposition de loi relative aux investissements étrangers au Luxembourg

L'auteur de la proposition de loi, Claude Wiseler, a été désigné rapporteur. La présentation de la proposition de loi a été reportée à la prochaine réunion.

3. 7787 **Projet de loi relatif à la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque**

Le point a été reporté à la prochaine réunion.

4. **Divers**

Aucun point divers n'a été soulevé.

Luxembourg, le 24 avril 2023

Procès-verbal approuvé et certifié exact



**Commission des Affaires étrangères et européennes, de la
Coopération, de l'Immigration et de l'Asile**

Commission des Finances et du Budget

Projet de Procès-verbal de la réunion du 02 mai 2023

Ordre du jour :

1. 7885 Projet de loi portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en oeuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, tel que modifié
- Continuation des travaux
2. 7578 Proposition de loi relative aux investissements étrangers au Luxembourg
- Présentation de la proposition de loi
- Examen de la proposition de loi et de l'avis du Conseil d'Etat

Uniquement pour les membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes :
3. 7787 Projet de loi relatif à la mise en oeuvre du règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque
- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi
- Examen du projet de loi, des avis du Conseil d'Etat et des chambres professionnelles - Présentation des amendements gouvernementaux.
4. Divers

*

Présents : Mme Simone Beissel, Mme Djuna Bernard, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, Mme Stéphanie Empain, M. Paul Galles, M. Gusty Graas, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, M. Fred Keup, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, Mme Nathalie Oberweis, Mme Lydie Polfer, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des

Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, M. Dan Kersch, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Finances et du Budget

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

M. Christophe Hansen, membre du Parlement européen

Mme Fabiola Cavallini, Mme Elisabeth Funk, Mme Danielle Wolter, Mme Racha El Herfi, de l'Administration parlementaire

Mme Michaela Morrisova, attachée parlementaire LSAP

M. Michel Leesch, Mme Carole Müller, du Ministère des Affaires étrangères et européennes

Excusés : M. Michel Wolter

M. Marc Angel, M. Charles Goerens, Mme Tilly Metz, Mme Monica Semedo, Mme Isabel Wiseler-Santos Lima, membres du Parlement européen

*

Présidence : M. Yves Cruchten, Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

*

- 1. 7885** **Projet de loi portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en oeuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, tel que modifié**

Présentation et adoption des amendements parlementaires

Afin de répondre aux oppositions formelles soulevées par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 14 mars 2023, deux amendements parlementaires au projet de loi 7885 sont proposés.

M. Leesch expose brièvement les deux amendements parlementaires proposés.

Amendement 1

Tel que suggéré par le Conseil d'Etat, l'amendement propose que seulement les droits de vote des titres appartenant directement ou indirectement à l'investissement étranger qui excèdent le seuil de 25% peuvent être suspendus par le ministre compétent. De même, l'amendement propose de reconnaître à

l'entité de droit luxembourgeois dotée de la personnalité juridique ou à ses actionnaires, le droit d'ester en justice à l'encontre de la décision de suspension des droits de vote prononcée par le ministre compétent. L'amendement précise encore que cette action en nullité est soumise à un délai de prescription de cinq ans.

Amendement 2

L'amendement 2 concerne majoritairement l'article 12 du projet de loi. L'amendement suggère de tenir en compte les observations soulevées par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 14 mars 2023 eu égard aux dispositions contenues à l'article 23 (2) du règlement (UE) 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel.

M. Leesch fait également attirer l'attention sur la publication de l'avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) du 28 avril 2023. Selon lui, les amendements parlementaires proposés reprennent la majorité des doléances soulevées dans l'avis complémentaire de la CNPD.

Les deux amendements sont adoptés à la majorité des membres présents, le représentant de la sensibilité politique « ADR » Monsieur Fernand Kartheiser s'est abstenu.

Questions des députés :

Mme Stéphanie Empain soulève une question concernant le seuil des 25% de détention des droits de vote d'une entité de droit luxembourgeois en soulignant que d'autres Etats membres interdisent tout investissement étranger dans des infrastructures ou établissements jugés comme critiques, notamment au regard de l'espionnage économique. Elle soulève la question de l'existence de telles entreprises ou structures au Luxembourg. Le cas échéant, quelles mesures préventives le gouvernement pourrait-il prendre afin de protéger ces entreprises.

M. Michel Leesch répond que pour ce projet de loi le Ministère s'est inspiré de la loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent et du financement du terrorisme pour définir le seuil de 25%. Selon M. Leesch il s'agirait d'un seuil acceptable pour éviter le contrôle d'une entreprise. De même, il souligne que le Conseil d'Etat a affirmé qu'un tel seuil est acceptable. M. Leesch rappelle encore que l'objectif de ce projet de loi n'est pas la lutte contre l'espionnage industriel, celui-ci n'ayant usuellement pas lieu à travers des actionnaires minoritaires, mais le contrôle des investissements étrangers. M. Leesch soutient également qu'il n'y a pas d'entreprises à exclure *ex ante* et que le Luxembourg n'a pas ressenti le besoin de protéger des secteurs spécifiques.

M. Laurent Mosar soulève une question par rapport à la protection des données notamment lors du déclenchement de la procédure de filtrage ainsi que la notification auprès du ministre compétent. L'élu souligne que les détails de l'investisseur étranger ainsi que le contenu des négociations sont sensibles et veut savoir quelles sont les garanties pour que ces informations ne soient pas divulguées et le cas échéant si des sanctions sont prévues au cas d'une divulgation de ces informations à caractère privé. M. Michel Leesch rappelle que le comité interministériel de filtrage ainsi que le comité d'experts seront composés de fonctionnaires liés par un devoir de réserve. En outre, les membres du comité et du groupe d'experts devront être titulaires d'une

habilitation de sécurité de niveau « secret ». Il souligne également que des travaux de réflexion sont en cours par rapport à la mise en place d'une plateforme de communication des informations classifiées.

2. 7578 Proposition de loi relative aux investissements étrangers au Luxembourg

Le député M. Claude Wiseler revient sur les grandes différences entre le projet de loi 7885 déposé par le gouvernement le 15 septembre 2021 ainsi que sa proposition de la loi 7578 déposée le 7 mai 2020. Il rappelle, que les deux visent le même objectif.

Ensuite, M. Wiseler met en avant que la proposition de loi prévoit une définition claire de la « chaîne de contrôle », ce qui n'est pas le cas dans le projet de loi. Dans cette première, si l'entreprise est au courant que dans sa chaîne de contrôle, des investissements étrangers ou de pays tiers sont présents, elle doit le notifier automatiquement, comme c'est le cas notamment en France.

Une autre différence entre les deux textes législatifs est celui de la définition de l'« influence notable ». La proposition de loi définit « l'influence notable », l'état qui découle du fait de détenir dans une entreprise établie au Luxembourg, directement ou indirectement, seul, de concert ou par le biais d'une chaîne de contrôle au moins 10% du capital ou des droits de vote. Le projet de loi du gouvernement fixe le seuil à 25%, ce qui est, selon l'élu M. Claude Wiseler, trop élevé.

Finalement, M. Wiseler met en avant l'autre grande différence entre les deux textes législatifs, à savoir la définition des infrastructures considérées comme critiques. Il souligne que dans la proposition de loi, toute infrastructure critique financière tombe sous la définition d'une entité de droit luxembourgeois exerçant des activités critiques au Luxembourg, donc également les banques systémiques au Luxembourg importantes pour le fonctionnement de l'économie nationale y compris. En revanche, dans le projet de gouvernement, seules les activités de la banque centrale ainsi que les infrastructures et les systèmes d'échange, de paiement et de règlement des instruments financiers tombent sous cette définition.

M. Leesch rappelle que les deux textes législatifs ont le même objectif étant donné qu'ils se basent tous les deux sur le règlement européen. Il en résulte que les différences sont majoritairement dues au fait que le projet de loi a été écrit par quatre ministères, dont le but est de trouver un compromis entre les besoins des différents domaines et un équilibre pour l'Etat dans sa globalité.

En ce qui concerne les chaînes de contrôle prévues dans la proposition de loi, M. Leesch met en avant que les investissements réalisés par interposition tombent également dans le champ d'application du projet de loi du gouvernement. En outre, il souligne qu'une personne réticente à l'idée de notifier son investissement, s'en abstiendra, toutefois cela expose l'investisseur en faute à une sanction.

En ce qui concerne l'« influence notable » fixée à 10% du capital ou des droits de vote, M. Leesch fait encore remarquer que le Conseil d'Etat est d'avis que ce pourcentage est particulièrement bas.

En dernier lieu, M. Leesch met en avant que le secteur bancaire est protégé à travers la loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier. En outre, il ajoute qu'un règlement de la CSSF définit une liste exhaustive d'établissements bancaires d'importance systémique pour le Luxembourg.

Le député M. Dan Kersch reprend l'argumentation de M. Wiseler concernant la chaîne de contrôle et la notification automatique d'un investissement étranger. En réponse, M. Leesch met en avant que le résultat final est équivalent, car tout investissement par interposition doit être notifié. Il rappelle encore qu'il est impossible d'obliger les investisseurs à le faire. En revanche, si ces derniers omettent de notifier leur investissement, ils seront soumis à des sanctions, voire à une révocation de l'investissement.

Le député M. Wiseler exprime son mécontentement par rapport au contenu du projet de loi.

3. 7787 Projet de loi relatif à la mise en oeuvre du règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque

Le Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, M. Yves Cruchten, a été désigné rapporteur du projet de loi.

M. Michel Leesch présente les grandes lignes du projet de loi 7787 qui relève d'une importance significative pour les ONG et pour la société civile. Le but étant de mettre en œuvre du règlement européen fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque. M. Leesch souligne que le règlement européen est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021 et que le projet de loi prévoit de mesures nationales afin de compléter les dispositions dudit règlement.

Le règlement européen vise à endiguer le commerce de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or (communément appelés les 3TG) provenant de zones de conflit ou à haut risque en imposant aux importateurs de l'Union un certain nombre d'obligations. En effet, l'exploitation de ces minerais contribue souvent au financement des groupes armés, au travail forcé, au blanchiment d'argent, à la corruption et à la violation des droits de l'homme.

Le règlement oblige les importateurs de l'Union à adhérer à un cadre en cinq étapes établies par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) :

- Établir un système solide de gestion de l'entreprise ;
- Identifier et évaluer les risques associés à la chaîne d'approvisionnement ;
- Mettre en place une stratégie visant à traiter les risques identifiés ;
- Effectuer un audit indépendant mené par des tiers sur le devoir de diligence de la chaîne d'approvisionnement ;
- Publier un rapport annuel sur l'exercice du devoir de diligence

Comment savoir si un minerai est issu d'un approvisionnement responsable ?

M. Leesch met en avant que les importateurs de minerais doivent préciser le pays de provenance des minerais ou encore indiquer les quantités importées et la date de leur extraction.

Lorsque les minerais proviennent de zones de conflit ou à haut risque, les importateurs doivent fournir un certain nombre de renseignements supplémentaires. Le représentant du Ministère porte à l'attention des députés que pour aider les entreprises à déterminer des régions qui sont actuellement touchées par un conflit ou d'autres activités illégales connexes ou qui pourraient l'être, une liste indicative est publiée sur un site internet géré par des experts externes mandatés par la Commission européenne.

Procédure législative

M. Michel Leesch informe les députés que le Conseil d'État a formulé cinq oppositions formelles dans son avis du 25 octobre 2022. Celles-ci ont été levées dans l'avis complémentaire du 14 mars 2023 suite à des amendements gouvernementaux déposés le 27 février 2023.

Le Président de la commission parlementaire fait noter la publication d'avis de plusieurs chambres professionnelles sur le site internet de la Chambre des Députés.

4. Divers

Aucun point divers n'a été soulevé.

Luxembourg, le 02 mai 2023

Procès-verbal approuvé et certifié exact



**Commission des Affaires étrangères et européennes, de la
Coopération, de l'Immigration et de l'Asile**

Commission des Finances et du Budget

Projet de Procès-verbal de la réunion du 02 mai 2023

Ordre du jour :

1. 7885 Projet de loi portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en oeuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, tel que modifié
- Continuation des travaux
2. 7578 Proposition de loi relative aux investissements étrangers au Luxembourg
- Présentation de la proposition de loi
- Examen de la proposition de loi et de l'avis du Conseil d'Etat

Uniquement pour les membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes :
3. 7787 Projet de loi relatif à la mise en oeuvre du règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque
- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi
- Examen du projet de loi, des avis du Conseil d'Etat et des chambres professionnelles - Présentation des amendements gouvernementaux.
4. Divers

*

Présents : Mme Simone Beissel, Mme Djuna Bernard, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, Mme Stéphanie Empain, M. Paul Galles, M. Gusty Graas, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, M. Fred Keup, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, Mme Nathalie Oberweis, Mme Lydie Polfer, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des

Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, M. Dan Kersch, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Finances et du Budget

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

M. Christophe Hansen, membre du Parlement européen

Mme Fabiola Cavallini, Mme Elisabeth Funk, Mme Danielle Wolter, Mme Racha El Herfi, de l'Administration parlementaire

Mme Michaela Morrisova, attachée parlementaire LSAP

M. Michel Leesch, Mme Carole Müller, du Ministère des Affaires étrangères et européennes

Excusés : M. Michel Wolter

M. Marc Angel, M. Charles Goerens, Mme Tilly Metz, Mme Monica Semedo, Mme Isabel Wiseler-Santos Lima, membres du Parlement européen

*

Présidence : M. Yves Cruchten, Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

*

- 1. 7885** **Projet de loi portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en oeuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, tel que modifié**

Présentation et adoption des amendements parlementaires

Afin de répondre aux oppositions formelles soulevées par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 14 mars 2023, deux amendements parlementaires au projet de loi 7885 sont proposés.

M. Leesch expose brièvement les deux amendements parlementaires proposés.

Amendement 1

Tel que suggéré par le Conseil d'Etat, l'amendement propose que seulement les droits de vote des titres appartenant directement ou indirectement à l'investissement étranger qui excèdent le seuil de 25% peuvent être suspendus par le ministre compétent. De même, l'amendement propose de reconnaître à

l'entité de droit luxembourgeois dotée de la personnalité juridique ou à ses actionnaires, le droit d'ester en justice à l'encontre de la décision de suspension des droits de vote prononcée par le ministre compétent. L'amendement précise encore que cette action en nullité est soumise à un délai de prescription de cinq ans.

Amendement 2

L'amendement 2 concerne majoritairement l'article 12 du projet de loi. L'amendement suggère de tenir en compte les observations soulevées par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 14 mars 2023 eu égard aux dispositions contenues à l'article 23 (2) du règlement (UE) 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel.

M. Leesch fait également attirer l'attention sur la publication de l'avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) du 28 avril 2023. Selon lui, les amendements parlementaires proposés reprennent la majorité des doléances soulevées dans l'avis complémentaire de la CNPD.

Les deux amendements sont adoptés à la majorité des membres présents, le représentant de la sensibilité politique « ADR » Monsieur Fernand Kartheiser s'est abstenu.

Questions des députés :

Mme Stéphanie Empain soulève une question concernant le seuil des 25% de détention des droits de vote d'une entité de droit luxembourgeois en soulignant que d'autres Etats membres interdisent tout investissement étranger dans des infrastructures ou établissements jugés comme critiques, notamment au regard de l'espionnage économique. Elle soulève la question de l'existence de telles entreprises ou structures au Luxembourg. Le cas échéant, quelles mesures préventives le gouvernement pourrait-il prendre afin de protéger ces entreprises.

M. Michel Leesch répond que pour ce projet de loi le Ministère s'est inspiré de la loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent et du financement du terrorisme pour définir le seuil de 25%. Selon M. Leesch il s'agirait d'un seuil acceptable pour éviter le contrôle d'une entreprise. De même, il souligne que le Conseil d'Etat a affirmé qu'un tel seuil est acceptable. M. Leesch rappelle encore que l'objectif de ce projet de loi n'est pas la lutte contre l'espionnage industriel, celui-ci n'ayant usuellement pas lieu à travers des actionnaires minoritaires, mais le contrôle des investissements étrangers. M. Leesch soutient également qu'il n'y a pas d'entreprises à exclure *ex ante* et que le Luxembourg n'a pas ressenti le besoin de protéger des secteurs spécifiques.

M. Laurent Mosar soulève une question par rapport à la protection des données notamment lors du déclenchement de la procédure de filtrage ainsi que la notification auprès du ministre compétent. L'élu souligne que les détails de l'investisseur étranger ainsi que le contenu des négociations sont sensibles et veut savoir quelles sont les garanties pour que ces informations ne soient pas divulguées et le cas échéant si des sanctions sont prévues au cas d'une divulgation de ces informations à caractère privé. M. Michel Leesch rappelle que le comité interministériel de filtrage ainsi que le comité d'experts seront composés de fonctionnaires liés par un devoir de réserve. En outre, les membres du comité et du groupe d'experts devront être titulaires d'une

habilitation de sécurité de niveau « secret ». Il souligne également que des travaux de réflexion sont en cours par rapport à la mise en place d'une plateforme de communication des informations classifiées.

2. 7578 Proposition de loi relative aux investissements étrangers au Luxembourg

Le député M. Claude Wiseler revient sur les grandes différences entre le projet de loi 7885 déposé par le gouvernement le 15 septembre 2021 ainsi que sa proposition de la loi 7578 déposée le 7 mai 2020. Il rappelle, que les deux visent le même objectif.

Ensuite, M. Wiseler met en avant que la proposition de loi prévoit une définition claire de la « chaîne de contrôle », ce qui n'est pas le cas dans le projet de loi. Dans cette première, si l'entreprise est au courant que dans sa chaîne de contrôle, des investissements étrangers ou de pays tiers sont présents, elle doit le notifier automatiquement, comme c'est le cas notamment en France.

Une autre différence entre les deux textes législatifs est celui de la définition de l'« influence notable ». La proposition de loi définit « l'influence notable », l'état qui découle du fait de détenir dans une entreprise établie au Luxembourg, directement ou indirectement, seul, de concert ou par le biais d'une chaîne de contrôle au moins 10% du capital ou des droits de vote. Le projet de loi du gouvernement fixe le seuil à 25%, ce qui est, selon l'élu M. Claude Wiseler, trop élevé.

Finalement, M. Wiseler met en avant l'autre grande différence entre les deux textes législatifs, à savoir la définition des infrastructures considérées comme critiques. Il souligne que dans la proposition de loi, toute infrastructure critique financière tombe sous la définition d'une entité de droit luxembourgeois exerçant des activités critiques au Luxembourg, donc également les banques systémiques au Luxembourg importantes pour le fonctionnement de l'économie nationale y compris. En revanche, dans le projet de gouvernement, seules les activités de la banque centrale ainsi que les infrastructures et les systèmes d'échange, de paiement et de règlement des instruments financiers tombent sous cette définition.

M. Leesch rappelle que les deux textes législatifs ont le même objectif étant donné qu'ils se basent tous les deux sur le règlement européen. Il en résulte que les différences sont majoritairement dues au fait que le projet de loi a été écrit par quatre ministères, dont le but est de trouver un compromis entre les besoins des différents domaines et un équilibre pour l'Etat dans sa globalité.

En ce qui concerne les chaînes de contrôle prévues dans la proposition de loi, M. Leesch met en avant que les investissements réalisés par interposition tombent également dans le champ d'application du projet de loi du gouvernement. En outre, il souligne qu'une personne réticente à l'idée de notifier son investissement, s'en abstiendra, toutefois cela expose l'investisseur en faute à une sanction.

En ce qui concerne l'« influence notable » fixée à 10% du capital ou des droits de vote, M. Leesch fait encore remarquer que le Conseil d'Etat est d'avis que ce pourcentage est particulièrement bas.

En dernier lieu, M. Leesch met en avant que le secteur bancaire est protégé à travers la loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier. En outre, il ajoute qu'un règlement de la CSSF définit une liste exhaustive d'établissements bancaires d'importance systémique pour le Luxembourg.

Le député M. Dan Kersch reprend l'argumentation de M. Wiseler concernant la chaîne de contrôle et la notification automatique d'un investissement étranger. En réponse, M. Leesch met en avant que le résultat final est équivalent, car tout investissement par interposition doit être notifié. Il rappelle encore qu'il est impossible d'obliger les investisseurs à le faire. En revanche, si ces derniers omettent de notifier leur investissement, ils seront soumis à des sanctions, voire à une révocation de l'investissement.

Le député M. Wiseler exprime son mécontentement par rapport au contenu du projet de loi.

3. 7787 **Projet de loi relatif à la mise en oeuvre du règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque**

Le Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, M. Yves Cruchten, a été désigné rapporteur du projet de loi.

M. Michel Leesch présente les grandes lignes du projet de loi 7787 qui relève d'une importance significative pour les ONG et pour la société civile. Le but étant de mettre en œuvre du règlement européen fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque. M. Leesch souligne que le règlement européen est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021 et que le projet de loi prévoit de mesures nationales afin de compléter les dispositions dudit règlement.

Le règlement européen vise à endiguer le commerce de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or (communément appelés les 3TG) provenant de zones de conflit ou à haut risque en imposant aux importateurs de l'Union un certain nombre d'obligations. En effet, l'exploitation de ces minerais contribue souvent au financement des groupes armés, au travail forcé, au blanchiment d'argent, à la corruption et à la violation des droits de l'homme.

Le règlement oblige les importateurs de l'Union à adhérer à un cadre en cinq étapes établies par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) :

- Établir un système solide de gestion de l'entreprise ;
- Identifier et évaluer les risques associés à la chaîne d'approvisionnement ;
- Mettre en place une stratégie visant à traiter les risques identifiés ;
- Effectuer un audit indépendant mené par des tiers sur le devoir de diligence de la chaîne d'approvisionnement ;
- Publier un rapport annuel sur l'exercice du devoir de diligence

Comment savoir si un minerai est issu d'un approvisionnement responsable ?

M. Leesch met en avant que les importateurs de minerais doivent préciser le pays de provenance des minerais ou encore indiquer les quantités importées et la date de leur extraction.

Lorsque les minerais proviennent de zones de conflit ou à haut risque, les importateurs doivent fournir un certain nombre de renseignements supplémentaires. Le représentant du Ministère porte à l'attention des députés que pour aider les entreprises à déterminer des régions qui sont actuellement touchées par un conflit ou d'autres activités illégales connexes ou qui pourraient l'être, une liste indicative est publiée sur un site internet géré par des experts externes mandatés par la Commission européenne.

Procédure législative

M. Michel Leesch informe les députés que le Conseil d'État a formulé cinq oppositions formelles dans son avis du 25 octobre 2022. Celles-ci ont été levées dans l'avis complémentaire du 14 mars 2023 suite à des amendements gouvernementaux déposés le 27 février 2023.

Le Président de la commission parlementaire fait noter la publication d'avis de plusieurs chambres professionnelles sur le site internet de la Chambre des Députés.

4. Divers

Aucun point divers n'a été soulevé.

Luxembourg, le 02 mai 2023

Procès-verbal approuvé et certifié exact

7578/02

N° 7578²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROPOSITION DE LOI

relative aux investissements étrangers au Luxembourg

* * *

RETRAIT DU ROLE DES AFFAIRES

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT**

(13.6.2023)

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous informer, qu'en date du 13.06.2023 la proposition de loi relative aux investissements étrangers au Luxembourg – N°7578 a été retirée du rôle des affaires de la Chambre des Députés.

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma très haute considération.

Le Président de la Chambre des Députés,
Fernand ETGEN

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau