



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 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

Date de dépôt : 15-09-2021

Date de l'avis du Conseil d'État : 26-05-2023

Auteur(s) : Monsieur Jean Asselborn, Ministre des Affaires étrangères et européennes

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
15-09-2021	Déposé	7885/00	<u>4</u>
22-03-2022	Avis du Conseil d'État (22.3.2022)	7885/01	<u>32</u>
15-04-2022	1) Avis de la Chambre de Commerce (24.2.2022) 2) Avis de l'Association Luxembourgeoise de l'Industrie des Fonds (28.10.2021) 3) Avis de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel [...]	7885/02	<u>43</u>
14-02-2023	Amendements gouvernementaux -Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (13.2.2023)	7885/03	<u>60</u>
14-03-2023	Avis complémentaire du Conseil d'État (14.3.2023)	7885/04	<u>89</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>98</u>
24-04-2023	Commission des Finances et du Budget Procès verbal (32) de la reunion du 24 avril 2023	32	<u>107</u>
28-04-2023	Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données (28.4.2023)	7885/05	<u>116</u>
02-05-2023	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile	7885/06	<u>133</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>150</u>
02-05-2023	Commission des Finances et du Budget Procès verbal (38) de la reunion du 2 mai 2023	38	<u>157</u>
26-05-2023	Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État (26.5.2023)	7885/07	<u>164</u>
07-06-2023	Rapport de commission(s) : Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile Rapporteur(s) : Monsieur Yves Cruchten	7885/08	<u>167</u>
07-06-2023	Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile Procès verbal (35) de la reunion du 7 juin 2023	35	<u>196</u>
12-06-2023	Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'État (12.6.2023)	7885/09	<u>199</u>
13-06-2023	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°51 Une demande de dispense du second vote a été introduite	Bulletin de vote n°1 - Projet de loi N°7885	<u>208</u>
13-06-2023	Premier vote constitutionnel (Vote Positif)	Texte voté - projet de loi	<u>211</u>

Date	Description	Nom du document	Page
	En séance publique n°51 Une demande de dispense du second vote a été introduite	N°7885	
20-06-2023	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (20-06-2023) Evacué par dispense du second vote (20-06-2023)	7885/10	<u>222</u>
18-07-2023	Publié au Mémorial A n°411 en page 1	Mémorial A N° 411 de 2023	<u>225</u>
	Résumé du dossier	Résumé	<u>234</u>

7885/00

N° 7885**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

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

* * *

*(Dépôt: le 15.9.2021)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (1.9.2021).....	2
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Exposé des motifs	8
4) Commentaire des articles	12
5) Fiche financière	17
6) Fiche d'évaluation d'impact.....	18
7) Projet de règlement grand-ducal déterminant la composition et le fonctionnement du comité interministériel pour le filtrage des investissements.....	21

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre des Affaires étrangères et européennes et après délibération du Gouvernement en Conseil ;

Arrêtons :

Article unique. Notre Ministre des Affaires étrangères et européennes est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés 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.

Moos, le 01 septembre 2021

*Le Ministre des Affaires étrangères
et européennes,*

Jean ASSELBORN

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Chapitre 1^{er} – Disposition générale

Art. 1^{er}. Objet

La présente loi a pour objet d'instituer un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public et de mettre en place le dispositif de coopération entre les États membres de l'Union européenne, ci-après « États membres », et la Commission européenne.

Chapitre 2 – Mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public

Section 1^{re} – Champ d'application et définitions

Art. 2. Champ d'application

(1) Le mécanisme de filtrage national s'applique aux investissements directs étrangers, hormis les investissements de portefeuille, susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, dans une entité de droit luxembourgeois exerçant des activités critiques au Luxembourg.

(2) Sont considérées comme activités critiques au sens de la présente loi les activités suivantes :

- 1° le développement, l'exploitation et le commerce de 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 des biens à double usage ;
- 2° dans le secteur de l'énergie : la production et la distribution d'électricité, le conditionnement et la distribution de gaz et le stockage et le commerce de pétrole ; les technologies quantiques et nucléaires ;
- 3° dans le secteur des transports : le transport terrestre, le transport par eau et le transport aérien ;
- 4° dans le secteur de l'eau : le captage, le traitement et la distribution de l'eau, la collecte et le traitement des eaux usées, ainsi que la collecte, le traitement et l'élimination des déchets ;

- 5° dans le secteur de la santé : les activités liées aux soins de santé et les laboratoires d'analyses médicales ; les nanotechnologies et biotechnologies ;
- 6° dans le secteur des communications : les télécommunications filaires, les télécommunications sans fil, les télécommunications par satellite et les services postaux et de courrier ;
- 7° dans le secteur du traitement ou du stockage de données : les installations informatiques de traitement de données, d'hébergement de services d'information et de portails internet ; les technologies concernant l'intelligence artificielle, les semi-conducteurs, la cybersécurité;
- 8° dans le secteur de l'aérospatial : les opérations spatiales et l'exploitation de ressources spatiales ;
- 9° dans le secteur de la défense : les activités en lien avec la défense nationale ; la production et le commerce d'armes, de munitions, de poudres et substances explosives destinées à des fins militaires ou de matériels de guerre ;
- 10° dans le secteur de la finance : les activités de la banque centrale ainsi que les infrastructures et les systèmes d'échange, de paiement et de règlement des instruments financiers ;
- 11° dans le secteur des médias : l'édition, les activités audiovisuelles et de radiodiffusion.

(3) Sont également considérées comme activités critiques au sens de la présente loi :

- 1° les activités de recherche directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ;
- 2° les activités de production directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ;
- 3° les activités connexes susceptibles de permettre un accès aux informations sensibles directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ;
- 4° les activités connexes susceptibles de permettre un accès aux lieux dans lesquels les activités énumérées au paragraphe 2 sont exercées.

Art. 3. Définitions

Aux fins du présent titre, on entend par :

- (1) « investisseur étranger » : une personne physique ou une entité de droit étranger qui n'est ressortissante ni d'un État membre de l'Union européenne, ni d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen autre qu'un État membre de l'Union européenne et qui a l'intention de réaliser ou a réalisé un investissement direct étranger ;
- (2) « investissement direct étranger » : un investissement de toute nature auquel procède un investisseur étranger, agissant seul, de concert ou par interposition, et qui sert à créer ou maintenir des relations durables et directes entre l'investisseur étranger et l'entité de droit luxembourgeois à laquelle ces fonds sont destinés, permettant ainsi à l'investisseur étranger de participer effectivement au contrôle de cette entité en vue de l'exercice d'une activité au Grand-Duché de Luxembourg énumérée à l'article 2 de la présente loi ;
- (3) « contrôle » :
 - 1° le fait
 - a) d'avoir la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés d'une entité de droit luxembourgeois ; ou
 - b) d'avoir le droit de nommer ou de révoquer la majorité des membres de l'organe de l'administration, de direction ou de surveillance d'une entité de droit luxembourgeois et d'être en même temps actionnaire ou associé de cette entité ; ou
 - c) d'être actionnaire ou associé d'une entité de droit luxembourgeois et de contrôler, en vertu d'un accord conclu avec d'autres actionnaires ou associés de cette entité, la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés de celle-ci ;
 - 2° ou également, le fait de franchir directement ou indirectement le seuil de 25% de détention du capital ;
- (4) « investissement de portefeuille » : une acquisition de titres effectuée dans l'intention de réaliser un placement financier, sans prendre le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois ;
- (5) « procédure de filtrage » : le fait d'évaluer et d'examiner un investissement direct étranger en vertu des facteurs de filtrage ;

- (6) « facteurs de filtrage » : les critères permettant de déterminer si un investissement direct étranger porte atteinte à la sécurité ou à l'ordre public ;
- (7) « décision de filtrage » : le fait d'autoriser, de soumettre à condition ou d'interdire un investissement direct étranger à l'issue de la procédure de filtrage.

Section 2 – Comité interministériel et groupe d'experts

Art. 4. Comité interministériel de filtrage des investissements et groupe d'experts

(1) Il est créé un comité interministériel de filtrage des investissements qui a pour mission :

- 1° d'examiner les notifications obligatoires ;
- 2° de préparer et de proposer un avis sur le déclenchement de la procédure de filtrage et, le cas échéant, sur la décision de filtrage au ministre ayant l'Économie dans ses attributions et au ministre ayant les Finances dans ses attributions, ci-après « ministres » aux fins du présent titre ;
- 3° de conseiller les ministres sur les mesures ou sanctions administratives à appliquer.

(2) Le comité interministériel de filtrage des investissements est appuyé dans sa tâche par un groupe d'experts.

(3) La composition et le fonctionnement du comité interministériel de filtrage des investissements sont précisés par règlement grand-ducal.

Section 3 – Notification obligatoire et examen

Art. 5. Notification obligatoire

(1) Sont soumis à une notification auprès du ministre ayant l'Économie dans ses attributions, les investissements directs étrangers tels que définis à l'article 3, paragraphe 2, de la présente loi.

(2) Les notifications doivent être effectuées par l'investisseur étranger avant la réalisation de l'investissement direct étranger.

(3) Par dérogation au paragraphe 2, l'investisseur étranger dispose d'un délai de quinze jours calendaires dans le cas où l'investisseur étranger franchit le seuil de 25% de détention du capital d'une entité de droit luxembourgeois à la suite d'événements modifiant la répartition du capital.

(4) Le ministre ayant l'Économie dans ses attributions accuse réception de la notification à l'investisseur étranger par toute voie utile et retraçable.

Art. 6. Informations requises dans le cadre de la notification

(1) Dans le cadre de la notification, l'investisseur étranger communique au ministre ayant l'Économie dans ses attributions les informations suivantes :

- 1° la structure de propriété de l'investisseur étranger et de l'entité de droit luxembourgeois avant la réalisation de l'investissement direct étranger ou à la suite d'événements ayant modifié la répartition du capital conformément à l'article 5, paragraphe 3, y compris des informations sur le bénéficiaire effectif, tel que défini à l'article 1^{er}, paragraphe 7, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, et la participation au capital ;
- 2° la valeur approximative de l'investissement direct étranger ;
- 3° les produits, les services et les opérations commerciales de l'investisseur étranger et de l'entité de droit luxembourgeois ;
- 4° les pays dans lesquels l'investisseur étranger et l'entité de droit luxembourgeois mènent des activités commerciales ;
- 5° le financement de l'investissement direct étranger et sa source ;
- 6° la date à laquelle l'investissement direct étranger est prévu ou a été réalisé.

(2) Si l'investisseur étranger n'a pas fourni les informations visées au paragraphe 1 du présent article, une demande de fournir les informations manquantes sans retard indu lui sera adressée. Le délai visé à l'article 7, paragraphes 2 et 3, est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations manquantes.

(3) Si les informations obtenues de l'investisseur étranger ne permettent pas de prendre une décision relative au déclenchement de la procédure de filtrage, une demande de fournir toute information complémentaire à celles visées au paragraphe 1 du présent article sera adressée à l'investisseur étranger. Le délai visé à l'article 7, paragraphes 2 et 3, est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations complémentaires demandées.

Art. 7. Examen de la notification

(1) Sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements, les ministres décident si l'investissement direct étranger ayant été notifié en vertu de l'article 5 doit faire ou non l'objet d'une procédure de filtrage.

(2) Si les ministres, sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements, décident de ne pas déclencher une procédure de filtrage, le ministre ayant l'Économie dans ses attributions notifie cette décision dans les deux mois suivant la date de l'accusé de réception par toute voie utile et retraçable.

(3) Si les ministres, sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements, décident de déclencher une procédure de filtrage, le ministre ayant l'Économie dans ses attributions notifie cette décision, dans les deux mois suivant la date de l'accusé de réception, par écrit.

Section 4 – Procédure de filtrage et décision de filtrage

Art. 8. Procédure de filtrage

(1) La durée de la procédure de filtrage ne peut dépasser les soixante jours calendaires après son déclenchement.

(2) Les ministres peuvent durant toute la durée de la procédure de filtrage demander des informations complémentaires à celles visées à l'article 6. Le délai visé au paragraphe 1er est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations complémentaires demandées.

Art. 9. Facteurs de filtrage

(1) Pour déterminer si un investissement direct étranger est susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, seront pris en considération ses effets potentiels sur :

- 1° l'intégrité, la sécurité et la continuité de l'approvisionnement des infrastructures critiques, qu'elles soient physiques ou virtuelles, liées aux activités visées à l'article 2 de la présente loi ;
- 2° la pérennité des activités liées aux technologies critiques et 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 des biens à double usage ;
- 3° l'approvisionnement en intrants essentiels y compris les matières premières ainsi que la sécurité alimentaire ;
- 4° l'accès à des informations sensibles, y compris des données à caractère personnel, ou la capacité à contrôler de telles informations ;
- 5° la liberté et le pluralisme des médias.

(2) Peuvent également être pris en compte, en particulier :

- 1° le fait que l'investisseur étranger soit contrôlé directement ou indirectement par le gouvernement d'un pays tiers, y compris des organismes publics ou les forces armées ;
- 2° le fait que l'investisseur étranger ait déjà participé à des activités portant atteinte à la sécurité ou à l'ordre public dans un État membre ;

3° le fait qu'il existe un risque grave que l'investisseur étranger exerce des activités illégales ou criminelles.

Art. 10. Décision de filtrage

(1) La décision de filtrage est prise par les ministres sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements.

(2) La décision de filtrage est notifiée par écrit à l'investisseur étranger avant l'expiration du délai visé à l'article 8, paragraphe 1er.

(3) L'autorisation d'un investissement direct étranger peut être assortie d'une ou plusieurs conditions.

(4) Les conditions dont peut être assortie l'autorisation d'un investissement direct étranger sont déterminées au regard des facteurs de filtrage et visent à assurer que l'investissement direct étranger envisagé ne porte pas atteinte à la sécurité ou l'ordre public.

(5) Toute autorisation visée au paragraphe 3 du présent article est assortie d'une obligation pour l'investisseur étranger de rendre compte de la mise en œuvre des conditions, conformément aux modalités fixées par les ministres dans la décision de filtrage.

(6) En cas de déclenchement de la procédure de filtrage, l'investissement direct étranger ne peut être réalisé avant qu'une décision de filtrage autorisant l'investissement direct étranger en question ne soit prise.

Section 5 – Mesures et sanctions

Art. 11. Mesures et sanctions administratives

(1) Si un investissement direct étranger a été réalisé sans qu'une notification n'ait été effectuée en vertu de l'article 5 ou sans autorisation obtenue dans le cadre de la décision de filtrage en vertu de l'article 10, les ministres peuvent enjoindre à l'investisseur étranger de modifier l'opération ou de faire rétablir à ses frais la situation antérieure.

(2) Si les conditions, dont est assortie l'autorisation visée à l'article 10, paragraphes 3 et 4, ne sont pas respectées, les ministres peuvent :

1° enjoindre à l'investisseur étranger de respecter, dans un délai qu'ils fixent, les conditions figurant dans l'autorisation ;

2° enjoindre à l'investisseur étranger d'exécuter, dans un délai qu'ils fixent, 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 ;

3° retirer l'autorisation.

(3) Sauf en cas d'atteinte imminente à la sécurité ou à l'ordre public, les ministres informent préalablement l'investisseur étranger par écrit des faits qui ont été constatés et qui lui sont reprochés et l'avertit qu'il envisage d'adopter une des mesures énoncées aux paragraphes 1 à 2.

(4) L'investisseur étranger dispose d'un délai de quinze jours calendaires pour faire connaître ses observations par écrit. Il peut en outre, dans le même délai, demander à être entendu et, le cas échéant, se faire assister par un défenseur de son choix.

(5) Dans les trente jours calendaires de l'expiration du délai fixé au paragraphe précédent, les ministres prennent, s'il y a lieu, la mesure annoncée.

(6) Après expiration du délai visé au paragraphe 5, les ministres notifient à l'investisseur étranger par écrit la décision prise. Cette décision produit ses effets à compter de la date de la notification.

(7) Si l'investisseur étranger ne donne pas suite à l'injonction prononcée en vertu des paragraphes 1 ou 2 dans un délai d'un mois à partir de la notification, les ministres peuvent prononcer une amende d'un montant maximal de 1 000 000 d'euros si l'investisseur étranger est une personne physique et d'un montant maximal de 5 000 000 d'euros s'il s'agit d'une entité juridique.

(8) Les amendes administratives sont perçues par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. Le recouvrement se fait comme en matière de droits d'enregistrement.

(9) Les amendes administratives sont acquittées dans les trente jours suivant la date de la notification de la décision. Passé ce délai, un rappel est adressé par voie de lettre recommandée. Le rappel fait courir des intérêts de retard calculés au taux légal.

(10) Au moment de déterminer le type des mesures et le montant des sanctions administratives, les ministres tiennent compte de toutes les circonstances pertinentes, y compris, le cas échéant :

- 1° de la gravité et de la durée de la violation ;
- 2° du degré de responsabilité de l'investisseur étranger tenu pour responsable de la violation ;
- 3° de la situation financière de l'investisseur étranger tenu pour responsable de la violation ;
- 4° de l'avantage tiré de la violation par l'investisseur étranger, dans la mesure où il est possible de le déterminer ;
- 5° des préjudices subis par des tiers du fait de la violation, dans la mesure où il est possible de les déterminer ;
- 6° du degré de coopération de l'investisseur étranger avec les ministres ;
- 7° des violations antérieures commises par la personne physique ou de l'entité juridique tenue pour responsable ;
- 8° des conséquences potentielles de la violation sur l'intégrité, la sécurité et la continuité de l'exploitation ou l'approvisionnement des infrastructures critiques.

Section 6 – Recours

Art. 12. Recours administratif

Un recours en réformation devant le juge administratif est ouvert à l'encontre des décisions prises en vertu de l'article 11, paragraphe 7, de la présente loi. Le recours doit être introduit sous peine de forclusion dans le délai d'un mois à partir de la date de la notification de la décision.

Section 7 – Traitement des données

Art. 13. Traitement des données

(1) Les ministres sont les responsables conjoints du traitement des données réalisées en application de la présente loi, à l'exception des traitements de données mises à disposition par le Service de renseignement de l'État pour lesquels le Service de renseignement de l'État reste responsable de traitement.

(2) Les données à caractère personnel liées à la mise en œuvre de la présente loi sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

Chapitre III – Dispositif de coopération entre les Etats membres et la Commission européenne

Section 1^{re} – Point de contact national

Art. 14. Point de contact national

(1) Le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions, ci-après « ministre », aux fins du présent titre, est le point de contact national unique en ce qui concerne l'échange d'informations avec les autorités compétentes des autres États membres et avec la Commission européenne,

conformément à 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, tel que modifié, ci-après « règlement (UE) 2019/452 ».

(2) Le point de contact national est associé à toutes les questions liées à la mise en œuvre du règlement et du mécanisme de filtrage national.

Section 2 – Dispositif de coopération du règlement (UE) 2019/452

Art. 15. Notification et examen

(1) Lorsqu'une procédure de filtrage est lancée conformément à l'article 6, paragraphe 1er, du règlement (UE) 2019/452 le ministre notifie les autres États membres ainsi que la Commission européenne en fournissant les informations visées à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/452.

(2) Le comité interministériel visé à l'article 4 examine les notifications, commentaires, avis et demandes d'informations supplémentaires visés à l'article 6, paragraphes 1er, 3 et 6, à l'article 7, paragraphes 2 et 5, ainsi qu'à l'article 8, paragraphe 1er du règlement (UE) 2019/452 et propose les suites à donner. Le comité interministériel de filtrage des investissements est assisté dans sa tâche par un groupe d'experts.

(3) Le comité interministériel de filtrage des investissements formule les commentaires visés aux articles 6, paragraphe 2, et 7, paragraphe 1er du règlement (UE) 2019/452 et, le cas échéant, les explications conformément à l'article 8, paragraphe 2, lettre c), du règlement (UE) 2019/452.

(4) Si un investissement direct étranger prévu ou réalisé dans un autre État membre est susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public du Grand-Duché de Luxembourg, le ministre, sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements, peut demander des informations à l'État membre dans lequel l'investissement direct étranger est prévu ou a été réalisé.

(5) Conformément aux articles 6, paragraphe 4, et 7, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/452, le ministre, sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements, peut demander à la Commission d'émettre un avis et aux États membres de formuler des commentaires.

Chapitre IV – Dispositions finales

Art. 16. Intitulé

La référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes « *Loi du ... relative à la mise en place d'un mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public* ».

Art. 17. Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

*

EXPOSE DES MOTIFS

Les investissements directs étrangers (IDE) revêtent une importance majeure pour l'économie mondiale et sont considérés comme l'un des principaux catalyseurs du développement économique. Selon la Commission, l'Union européenne constitue la principale destination d'IDE dans le monde avec des stocks s'élevant à la fin de l'année 2018 à 7197 milliards d'euros. C'est pourquoi l'Union européenne reconnaît que les IDE constituent l'un des facteurs clefs pour un développement économique et social positif. Conscient des effets bénéfiques sur la croissance, la création d'emplois et l'innovation, le Luxembourg soutient pleinement cette position et 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 publiques en lien avec des gouvernements étrangers, a suscité certaines craintes, tant au niveau européen que parmi les États membres, que certains investisseurs n'acquerraient pas une entité pour des raisons purement économiques mais pour accéder à des technologies, informations, biens ou services essentiels pour la sécurité d'un État. A travers un investissement direct, un investisseur étranger peut notamment obtenir une influence significative sur une entité d'importance stratégique pour l'État dans lequel elle opère et peut ainsi compromettre la sécurité nationale et l'ordre public de cet État. Le non-respect du principe de transparence par des investisseurs étrangers a également renforcé les inquiétudes auprès des principaux partenaires commerciaux de l'Union européenne, de certains États membres et de la Commission européenne.

Des investissements étrangers dans des secteurs stratégiques tels que la robotique, les infrastructures énergétiques ou (aéro)portuaires ont suscité la crainte que des infrastructures critiques tombent sous le contrôle de gouvernements étrangers.

Face à ces risques, il a été jugé nécessaire que l'Union européenne augmente sa résilience en accompagnant l'ouverture du marché de politiques dynamiques et efficaces afin de protéger les actifs européens essentiels contre les investissements qui portent atteinte aux intérêts légitimes de l'Union ou de ses États membres. A l'occasion de son discours sur l'État de l'Union du 13 septembre 2017, le Président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker a ainsi annoncé que la Commission allait proposer « un nouveau cadre de l'UE sur l'examen des investissements – „investment screening“ en anglais.

Le projet de règlement publié en septembre 2017 a été négocié en un temps record, et en avril 2019, 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, dénommé ci-après le « règlement (UE) 2019/452 » était déjà adopté.

Le règlement repose sur l'article 207 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui porte sur la politique commerciale commune. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'Union européenne dispose de la compétence exclusive en matière d'investissements directs étrangers en vertu de l'article 3, paragraphe 1, point e, du Traité sur l'Union européenne et de l'article 207 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Toutefois, certains États membres avaient déjà mis en place des mécanismes de filtrage nationaux des IDE, et le règlement sous objet n'entend pas conférer plus de compétences à l'Union européenne dans les choix souverains que les États membres sont amenés à faire pour déterminer si un investissement étranger nuit à leurs intérêts stratégiques.

Le règlement (UE) 2019/452 poursuit trois grands objectifs destinés à mieux protéger les infrastructures et technologies critiques de l'Union.

L'un d'entre eux habilite la Commission à émettre des avis sur les investissements directs étrangers susceptibles d'affecter les projets ou programmes présentant un intérêt pour l'Union ou lequel constitue une menace pour la sécurité ou l'ordre public de plus d'un État membre. Ce premier objectif ne concerne le Luxembourg que dans la mesure où des projets financés par l'Union européenne sont prévus au Luxembourg. En annexe du règlement (UE) 2019/452 figure une liste de projets et de programmes de l'Union européenne susceptibles d'être affectés par des investissements directs étrangers sur base de la sécurité et de l'ordre public.

Mais le règlement (UE) 2019/452 crée surtout un mécanisme de coopération intra-européen, permettant d'échanger des informations et des préoccupations concernant des investissements directs étrangers. En résumé, le règlement permet à un État membre de s'adresser à un autre État membre lorsque ce dernier prévoit d'accueillir ou a accueilli un investissement que le premier juge potentiellement préjudiciable à ses propres intérêts stratégiques.

Le mécanisme de coopération opère une distinction entre les IDE qui sont filtrés par les États membres et ceux qui ne le sont pas. À la différence du mécanisme de coopération pour les IDE filtrés qui prévoit une notification automatique auprès des autres États membres et la Commission, un État membre qui ne filtre pas un investissement donné ne sera pas obligé d'informer les autres qu'un IDE s'opère sur son territoire. Cependant, cet État membre pourra, à tout moment, faire l'objet d'une demande d'informations relative à un IDE prévu ou déjà réalisé depuis moins de quinze mois et il devra, sans retard indu, mettre les informations à la disposition des demandeurs. Dans les deux scénarios, les États membres et la Commission pourront émettre des commentaires et des avis par rapport à un IDE envisagé dans un autre État membre et ce dernier devra en tenir dûment compte. Ils pourront

demander des informations relatives à l'investissement ainsi que toute autre information jugée pertinente. Ces demandes d'informations devront être dûment justifiées, limitées aux informations nécessaires pour formuler des commentaires, proportionnées et ne pas représenter une charge excessive pour l'État membre dans lequel l'investissement est opéré ou envisagé.

Enfin, le règlement (UE) 2019/452 offre la base légale appropriée pour la mise en place de mécanismes de filtrage nationaux et établit quelques règles de base. Les États membres disposent d'une certaine marge de manœuvre pour calibrer un mécanisme national selon leurs besoins. S'ils s'engagent sur cette voie, ils doivent respecter un certain nombre de dispositions prévues par le règlement. Ainsi ils doivent rendre les règles, procédures et échéanciers y afférents transparents et non discriminatoires envers les pays tiers. Les investisseurs étrangers concernés par le filtrage de leur investissement doivent disposer d'un droit de recours contre la décision d'un État membre. Les États membres doivent également prévoir des mesures anti-contournement, afin d'éviter tout contournement du mécanisme de filtrage ou des décisions de filtrage.

Il est important de noter 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 ou à l'ordre public revient exclusivement à l'État membre dans lequel l'investissement est opéré.

Le 17 janvier 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 et européennes en tant que point de contact national et il a mandaté un groupe de travail interministériel *ad hoc* composé des Ministères d'État, des Affaires étrangères et européennes, de l'Économie et des Finances pour mettre en œuvre le règlement (UE) 2019/452. Dans ce contexte, il a demandé au dit groupe de travail d'étudier les modalités de mise en place d'un mécanisme de filtrage national en conciliant, par une mitigation des risques, la nécessité impérieuse de maintenir l'ouverture, la compétitivité et l'attractivité du Luxembourg avec la sécurité et l'ordre public.

En conséquence, le projet de loi contient non seulement des dispositions relatives au mécanisme de coopération intra-européen mais établit un mécanisme de filtrage national, sous la forme d'une structure interministérielle sous la présidence conjointe de deux ministres. Il a été décidé d'octroyer cette responsabilité au ministre ayant l'Économie dans ses attributions, chargé de la politique économique du pays et au ministre ayant les Finances dans ses attributions, chargé de la politique à l'égard du secteur financier et du développement de la place financière. Cette structure prévoit notamment la mise en place d'un comité interministériel de filtrage des investissements, qui présentera son avis aux deux ministres pour décision. Au sein de ce comité, siègeront des représentants du Ministère d'État, du Ministère des Affaires étrangères et européennes, du Ministère des Finances et du Ministère de l'Économie. Y seront invités de manière *ad hoc* des représentants des ministères compétents pour les secteurs concernés par les investissements prévus. Ainsi tout ministère concerné par un investissement relevant de sa compétence sera pleinement impliqué dans le dossier le concernant, au même titre que les membres permanents du comité interministériel de filtrage des investissements. Un groupe d'experts permettant de rassembler les connaissances des experts dans leur domaines d'expertise respectifs, préparera les décisions du comité interministériel de filtrage des investissements. Sa composition reflètera, pour chaque dossier spécifique, la composition du comité interministériel et variera donc selon les secteurs impactés par les projets d'investissement.

Comment le mécanisme va-t-il opérer ?

La première étape sera dans les mains de l'investisseur, qui devra notifier au Ministre ayant l'Économie dans ses attributions, son intention de réaliser un investissement dans l'une des activités tombant sous le champ d'application de la loi.

Il s'agira d'une procédure dite *ex ante*, qui se déroulera avant la réalisation de l'investissement. Le choix de recourir plutôt à une procédure *ex ante* au lieu d'une procédure *ex post* résulte de la volonté de trouver un équilibre entre la protection des intérêts supérieurs du pays et du maintien de l'attractivité ainsi que de l'ouverture pour des IDE. Une procédure *ex ante* permettra d'empêcher les scénarios où un investisseur devra « détricoter », par exemple par une mesure de désinvestissement, un investissement déjà opéré. Dans la plupart des pays européens ayant mis en place un mécanisme de filtrage national, tels que l'Allemagne, l'Autriche, la France et la Finlande, il existe au moins une procédure *ex ante*.

Il convient de noter que la responsabilisation de l'investisseur est un élément clef de ce projet de loi. Étant donné qu'un investisseur opère en toute connaissance de cause, il faut partir du principe qu'il

se renseignera sur les procédures et conditions en place auprès des autorités luxembourgeoises ou des professionnels afin d'être en mesure d'exécuter la transaction. Il incombera donc à l'investisseur étranger, qui est le premier à connaître les raisons qui sont à l'origine de sa volonté d'investir au Luxembourg et qui est donc en position pour évaluer si son investissement risque d'être perçu comme étant susceptible de porter atteinte à la sécurité ou l'ordre public du Luxembourg, à notifier son projet avant de procéder à la transaction et de fournir tous les éléments pertinents permettant aux autorités nationales de prendre une décision dans le plus bref délai.

Pour qu'un investissement direct étranger tombe effectivement sous le champ d'application de la loi, il faudra que l'investisseur étranger obtienne à travers son investissement dans l'une des activités critiques énumérées à l'article 2 du présent projet de loi le pouvoir de contrôler une entité de droit luxembourgeois. Si un investissement dans une activité sous le champ d'application de la loi ne prévoit pas une prise de contrôle, l'investisseur n'aura pas besoin de notifier l'investissement qu'il entend réaliser au Luxembourg. En résumé, ce n'est pas uniquement du seul fait que l'on investit dans un des secteurs critiques que l'on tombe sous le champ d'application de la loi.

La recherche d'équilibre entre les différents intérêts ayant guidé les auteurs du projet tout au long des travaux, l'investisseur étranger, après avoir notifié son intention, pourra poursuivre ses opérations pour mettre en œuvre les étapes préliminaires nécessaires à la réalisation de l'investissement. La notification n'aura donc pas de caractère suspensif. En effet, ce n'est qu'à partir du moment où l'investisseur reçoit la décision de déclencher une procédure de filtrage qu'il est mis au courant que son investissement peut effectivement poser un risque à la sécurité ou à l'ordre public.

La deuxième étape sera celle de l'examen par les autorités compétentes. Les transactions qui sont notifiées sont soumises à une évaluation spécifique, au cas par cas, du risque réel qu'elles peuvent présenter pour la sécurité ou l'ordre public. La notion de contrôle étant clairement définie, il s'agira de déterminer si la prise de contrôle, au travers d'un investissement, risque de constituer une atteinte à la sécurité ou à l'ordre public. À cet effet, les autorités nationales compétentes prendront en compte un ou plusieurs facteurs de filtrage, tel qu'il est suggéré à l'article 4 du règlement (UE) 2019/452.

De manière concrète, les autorités compétentes feront une première analyse pour déterminer qui est l'investisseur et quel est son projet. Les informations fournies par l'investisseur dans le cadre de la notification seront un élément clef à cet égard. Dans ce cadre sera notamment vérifié que l'investisseur est bien celui qu'il prétend être et qu'il est le bénéficiaire ultime de l'investissement. Quant au projet, il sera évalué sur base notamment de son profil d'investisseur, de sa réputation ou encore d'expériences passées.

Après une période maximale de deux mois, sauf en cas de notification incomplète, les autorités compétentes notifieront à l'investisseur, qui semble sur base de cette première analyse ne présenter aucun risque, qu'aucune procédure de filtrage ne sera déclenchée. L'investisseur aura donc, au plus tard deux mois après la notification complète, la certitude que son investissement n'est pas considéré comme étant problématique. La période de deux mois peut sembler longue, mais il convient de rappeler que les autorités compétentes auront pour mission de déterminer si l'investissement présente un enjeu majeur pour la sécurité ou l'ordre public du Luxembourg. Les autorités auront naturellement à cœur de notifier les investisseurs aussi rapidement que possible mais la longueur de la procédure dépendra également du degré de coopération de l'investisseur avec les autorités nationales compétentes ainsi que de sa volonté de transparence.

Il convient de noter que dans les États membres qui ont un mécanisme, les délais de filtrage varient d'un (1) à six mois et dépendent de la procédure mise en place mais également de la complexité du cas.

S'il ressort de la première analyse conduite par les autorités que l'identité de l'investisseur et ses intentions ne peuvent pas être clairement établies, les autorités compétentes pourront décider de lancer une procédure de filtrage et déclencher ainsi une troisième phase.

Cette décision, qui sera notifiée à l'investisseur au plus tard deux mois après la notification complète, lui signalera clairement que l'investissement pourrait se révéler comme étant problématique d'un point de vue de la sécurité ou de l'ordre public. Étant donné que cette notification n'aura pas d'effet suspensif sur les étapes préliminaires nécessaires à la réalisation de l'IDE, il appartiendra à l'investisseur de juger s'il est préférable d'attendre la fin de la procédure avant de créer des faits sur lesquels les autorités pourraient lui demander de revenir, en cas de problème avéré.

La soumission de l'investissement à une procédure de filtrage ne signifiera pas automatiquement que l'investissement ne pourra pas avoir lieu. En effet si, à la fin de la procédure de filtrage, les ministres, sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements, concluent dans leur décision de filtrage à ce qu'un investissement direct étranger porte atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, l'investissement pourra soit ne pas être réalisé, soit être réalisé sous certaines conditions.

En tout état de cause la décision de filtrage sera adaptée au cas de figure précis et respectera le principe de proportionnalité.

Il convient également de réitérer que l'objectif de la loi en projet visera à filtrer les investissements posant éventuellement une atteinte à la sécurité et à l'ordre public. Seuls les investisseurs étrangers qui ne se conforment pas à la décision de filtrage et aux mesures administratives se verront *in fine* infliger une amende administrative. Le montant élevé des amendes administratives se justifie par l'intérêt supérieur, notamment la sauvegarde de la sécurité ou l'ordre public, qui est en jeu. Les montants maximaux sont tirés de l'article 8 tiret 4 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Pour revenir au mécanisme de coopération intra-européen, il convient de souligner que si le règlement (UE) 2019/452 est d'application directe, des mesures nationales doivent être adoptées pour mettre en place le mécanisme de coopération. Ainsi, les États membres doivent désigner un point de contact national et être en mesure de répondre aux demandes d'informations formulées par les autres États membres ou la Commission européenne. Même si l'État membre ne dispose pas d'un mécanisme de filtrage, il devra dûment tenir compte des avis émis par la Commission ainsi que des commentaires des autres États membres et fournir le cas échéant les informations requises à l'article 9 du règlement (UE) 2019/452. Le mécanisme de filtrage national s'avèrera dans ce cadre d'une importance particulière parce qu'il permettra de recourir aux structures en place pour rassembler les informations requises et pertinentes. Le groupe d'experts et le comité interministériel de filtrage des investissements disposeront également de l'expertise nécessaire pour détecter les éventuels impacts en-dehors des frontières du pays d'un investissement visé à l'article 2 et d'aviser le point de contact national si la sécurité ou l'ordre public d'un autre État membre est susceptible d'être affecté.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1^{er} (Objet)

L'objet de la loi en projet est double. D'une part, elle vise à mettre en place un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public ; d'autre part, elle met en place le cadre permettant de coopérer avec la Commission européenne et les autres États membres de l'Union européenne, conformément 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 dans l'Union, dénommé ci-après le « règlement (UE) 2019/452 ».

Ad article 2 (Champ d'application)

Cet article expose le champ d'application du mécanisme de filtrage national.

La loi en projet vise les investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public dans une entité de droit luxembourgeois exerçant des activités critiques au Luxembourg. Les investissements de portefeuille qui sont exclus du règlement européen, sont également exclus du champ d'application de la présente loi.

Les paragraphes 2 et 3 de cet article énumèrent une liste d'activités considérées comme étant « critiques » au titre de la loi en projet. Cette liste est inspirée de l'article 4, paragraphe 1, du règlement (UE) 2019/452 et précise le champ d'application *ratione materiae* du mécanisme de filtrage.

Dans le but d'assurer aux autorités compétentes une certaine marge de manœuvre pour identifier les transactions préjudiciables mais d'apporter en même temps le plus de clarté possible au bénéficiaires des investisseurs, les auteurs du projet de loi proposent de définir au paragraphe 2 les activités critiques dans les secteurs, énumérés au sein du règlement.

Afin de recenser les activités concernées par le paragraphe 2, la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale, le règlement grand-ducal du 21 février 2018 déter-

minant les modalités du recensement et de la désignation des infrastructures critiques ainsi que le règlement européen NACE¹ ont été utilisés comme cadre de référence. Pour le secteur de la santé, il a été jugé utile d'englober toutes les activités liées aux « soins de la santé », une expression tirée de la communication de la Commission européenne sur les orientations à l'intention des États membres concernant les investissements directs étrangers et la libre circulation des capitaux provenant de pays tiers ainsi que la protection des actifs stratégiques européens, dans la perspective de l'application du règlement (UE) 2019/452 (règlement sur le filtrage des IDE) (2020/C 99 I/01).

Le paragraphe 3 reflète, quant à lui, le fait que le contrôle d'une entité de droit exerçant une activité de recherche ou de production peut avoir un impact sérieux sur l'une des activités critiques énumérées au paragraphe 2. Ainsi, le rachat d'une entreprise produisant des masques ou des vaccins peut avoir un impact sur les activités liées aux soins de santé et subséquemment sur les besoins essentiels pour la population. Des investissements directs étrangers dans de telles entreprises ne sont pas forcément toujours problématiques, mais, selon les circonstances, ils peuvent être susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou l'ordre public. Même une activité connexe, telle que celle offerte par une société de nettoyage ou de gardiennage peut permettre d'obtenir un accès aux informations sensibles des activités critiques ou aux lieux dans lesquels les activités critiques sont exercées.

L'investisseur étranger ayant l'intention d'effectuer un investissement direct au Grand-Duché de Luxembourg devra se référer à la liste des activités critiques afin de savoir si l'investissement concerne l'une des activités y énumérées. Il devra ensuite à la lumière de l'article 3, déterminer si son investissement lui permettra de contrôler une entité exerçant une activité critique. Si c'est le cas il devra notifier aux autorités compétentes son intention d'investir.

En cas de doute, il pourra toujours s'adresser au point de contact pour le mécanisme de filtrage national.

Ad article 3 (Définitions)

Par souci d'exhaustivité et de sécurité juridique, il a paru utile d'inclure dans cet article la définition de certains termes qui sont utilisés à plusieurs reprises dans le projet de loi. Il s'agit des termes « investisseur étranger », « investissement direct étranger », « contrôle », « investissement de portefeuille », « procédure de filtrage », « facteurs de filtrage » et « décision de filtrage ».

Le terme « investisseur étranger » est défini par référence à l'article 2, points 1,2 et 7 du règlement (UE) 2019/452. Néanmoins, les auteurs ont préféré au terme qui est contenu dans le règlement européen celui d'« entité de droit luxembourgeoise » qui est tiré de l'article 215, paragraphe 4, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances et de l'article 5, paragraphe 3, alinéa 2 de la loi du 23 juillet 2016 relative aux fonds d'investissement alternatifs réservés.

La définition « investissement direct » est reprise de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et notamment de l'avis 2/15 du 16 mai 2017, Accord de libre-échange avec Singapour, points 80 et 227. La définition a été adaptée à la lumière de l'objet du projet de loi. Il convient de noter que l'objectif de créer ou de maintenir des liens durables et directes présuppose que l'investisseur étranger acquière la possibilité de participer effectivement au contrôle de l'entité de droit luxembourgeoise.

S'agissant de la notion de « contrôle », le point 1 du paragraphe 3 de l'article 3 reprend l'article 1711-1 de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales. Étant donné qu'une participation de contrôle peut également dépendre de la participation au capital dans une entité, elle peut être fondée sur un seuil. Pour la détermination de ce seuil, la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme a été utilisée comme cadre de référence. Selon l'article 1^{er}, paragraphe 7, de cette loi une participation au capital de plus de 25 pour cent peut être signe de propriété directe ou indirecte.

¹ Règlement (CE) n° 1893/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 établissant la nomenclature statistique des activités économiques NACE Rév. 2 et modifiant le règlement (CEE) n° 3037/90 du Conseil ainsi que certains règlements (CE) relatifs à des domaines statistiques spécifiques, L 393 du 30 décembre 2006 et NACELUX Rév. 2, Version luxembourgeoise de la NACE Rév. 2, nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne, STATEC, Luxembourg.

La définition « investissement de portefeuille » est tirée de la jurisprudence constante de la Cour² sous forme modifiée pour des raisons de précision.

Afin de faciliter la lecture du projet de loi, il s'est avéré utile de définir également les termes de « procédure de filtrage », « facteurs de filtrage » et de « décision de filtrage ».

Ad article 4 (Comité interministériel de filtrage des investissements et groupe d'experts)

Pour garantir un certain niveau de transparence, cet article décrit l'organe administratif qui sera en charge d'examiner les notifications obligatoires, de préparer et proposer un avis sur le déclenchement de la procédure de filtrage et, le cas échéant, sur la décision de filtrage. Ce comité interministériel de filtrage des investissements sera assisté dans sa charge d'un groupe d'experts permettant de rassembler les connaissances des experts dans leur domaine d'expertise respectif.

La composition et le fonctionnement de ce comité interministériel de filtrage des investissements seront arrêtés par voie de règlement grand-ducal.

Cet article prévoit également la compétence du ministre ayant l'Économie dans ses attributions et du ministre ayant les Finances dans ses attributions pour prendre, sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements, les décisions de filtrage. Le choix a été opéré d'octroyer cette responsabilité à deux ministres, le ministre ayant l'Économie dans ses attributions, chargé de la politique économique du pays et le ministre ayant les Finances dans ses attributions, chargé de la politique à l'égard du secteur financier et du développement de la place financière.

Ad article 5 (Notification obligatoire)

La plupart des États membres ayant un mécanisme de filtrage national en place disposent d'au moins une procédure *ex ante*. Les auteurs du présent projet de loi ont opté pour une procédure *ex ante* et décidé d'imposer l'obligation de notifier à l'investisseur étranger. Ce choix résulte de la volonté de trouver un équilibre entre la protection des intérêts supérieurs du pays et du maintien de l'attractivité pour des investissements directs étrangers.

La notification doit intervenir avant la réalisation de l'investissement, mais elle n'a pas de caractère suspensif. Ainsi, l'investisseur étranger peut décider de poursuivre les démarches afin de réaliser toutes les étapes préliminaires à l'investissement. Cette solution permet de ne pas causer une entrave au dynamisme qui caractérise les étapes qui précèdent des investissements. Si un investissement direct étranger effectué n'a pas été notifié alors qu'il aurait dû l'être, l'investisseur étranger risque de s'exposer aux mesures et sanctions administratives prévues à l'article 11 du présent projet de loi.

Afin d'éviter le contournement du mécanisme de filtrage, les investissements réalisés par interposition tombent également dans le champ d'application de la présente loi.

Pour tenir compte des situations dans lesquelles un investisseur étranger pourrait obtenir le contrôle d'une entité à cause d'une nouvelle répartition du capital, il est prévu que l'investisseur dispose d'un délai de quinze jours calendaires pour notifier ce changement.

Afin de ne pas créer une charge administrative excessive et pour assurer une certaine rapidité de la procédure, les ministres peuvent accuser réception « par toute voie utile et retraçable ». Cette formule est tirée de l'article 142-2 du Code de travail.

Ad article 6 (Informations requises dans le cadre de la notification)

Le premier paragraphe de cet article reprend les termes de l'article 9, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/452. Pour des raisons de lisibilité, il a été jugé utile d'insérer une référence au cadre légal existant en ce qui concerne le bénéficiaire effectif.

Le mécanisme national tel qu'envisagé repose sur une coopération étroite de l'investisseur étranger avec les autorités compétentes pour que ces dernières soient en mesure d'apprécier si une procédure de filtrage doit être déclenchée ou non. À cette fin, les autorités doivent disposer de toutes les informations listées.

² Arrêt de la Cour du 13 novembre 2019, *College Pension Plan of British Columbia*, C-641/17, EU:C:2019:960, point 102; arrêt de la Cour du 21 décembre 2016, *AGET Iraklis*, C-201/15, EU:C:2016:972, point 58; arrêt de la Cour du 21 octobre 2010, *Idryma Typou*, C-81/09, EU:C:2010:622; point 48.

Ad article 7 (Examen de la notification)

Afin de garantir une sécurité juridique à l'investisseur étranger, le ministre ayant l'Économie dans ses attributions, sur avis du comité interministériel, notifie à l'investisseur étranger si l'investissement direct étranger doit ou non faire l'objet d'une procédure de filtrage au plus tard dans les deux mois suivant la date de l'accusé de réception. Cet acte préparatoire constitue une garantie pour l'investisseur étranger qu'aucune procédure de filtrage ne sera, le cas échéant, déclenchée à l'égard de son investissement.

Si l'investisseur étranger a été informé qu'une procédure de filtrage est déclenchée, il n'est plus en droit de finaliser l'investissement tant qu'une décision d'autorisation ou une décision d'autorisation soumise ne lui aura été notifiée.

Ad article 8 (Procédure de filtrage)

Si le comité interministériel de filtrage des investissements estime sur base d'une analyse préliminaire que l'investissement direct étranger doit faire l'objet d'un examen plus poussé, les ministres notifient à l'investisseur qu'une procédure de filtrage est déclenchée et qu'une décision de filtrage interviendra dans les soixante jours. Dans la mesure où les autorités compétentes doivent être en mesure d'analyser de manière approfondie l'investissement en question et déterminer si cette opération est en effet susceptible de poser une menace à la sécurité ou à l'ordre public du Grand-Duché de Luxembourg, les ministres peuvent demander des informations complémentaires à celles visées à l'article 6 du projet de loi. Étant donné que les demandes d'informations dépendent des spécificités de chaque investissement, une liste prédéfinie et exhaustive n'a pas été établie. La demande d'informations complémentaires a pour effet de suspendre le délai endéans duquel une décision doit intervenir.

Ad article 9 (Facteurs de filtrage)

L'article 4 du règlement (UE) 2019/452 détermine les facteurs qui peuvent être pris en compte pour déterminer si un investissement direct étranger est effectivement susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public. Au sein de cet article, cette liste des facteurs a été reprise. Conformément au paragraphe 12 du préambule du règlement (UE) cette liste améliore la transparence du mécanisme national de filtrage pour les investisseurs étrangers.

À noter que le terme d'infrastructure critique a été défini dans la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale et qu'il doit être compris dans ce sens. Selon l'article 2, paragraphe 4 de cette même loi, une infrastructure critique se définit donc comme « tout point, système ou partie de celui-ci qui est indispensable à la sauvegarde des intérêts vitaux ou des besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population ou qui est susceptible de faire l'objet d'une menace particulière ».

En outre, au paragraphe 1, point 3, le terme « énergie » n'a pas été repris parce qu'une référence au secteur de l'énergie figure déjà à l'article 2 du présent projet de loi.

Le fait qu'un investissement ait un effet potentiel sur l'un des éléments énumérés dans cet article permet aux autorités compétentes de déterminer si l'investissement étranger dans une entité de droit luxembourgeois exerçant une activité critique est effectivement susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public.

Ad article 10 (Décision de filtrage)

L'analyse effectuée permet au comité interministériel de filtrage des investissements de proposer un avis sur la base duquel les ministres prennent la décision d'autoriser, de soumettre à condition ou d'interdire un investissement direct étranger. Dès la notification, la décision de filtrage est exécutoire dans tous ses éléments. Conformément à l'article 3, paragraphe 5, du règlement (UE) 2019/452, cette décision peut faire l'objet d'un recours en annulation, le recours contentieux de droit commun en matière administrative.

Si un investissement a été effectué sans qu'une décision de filtrage ne soit intervenue, l'investisseur étranger risque de s'exposer aux mesures et sanctions administratives prévues à l'article 11 du présent projet de loi.

Ad article 11 (Mesures et sanctions administratives)

Afin d'être en mesure de veiller au respect des dispositions de la loi en projet, les ministres doivent disposer d'outils efficaces et proportionnés. Les sanctions et mesures administratives envisagées au sein de cet article constituent une solution de dernier recours.

Avant qu'un investisseur puisse effectivement être sanctionné, il est d'abord informé des faits qui lui sont reprochés, sauf en cas d'atteinte imminente à la sécurité ou à l'ordre public.

Dans l'hypothèse où un investisseur étranger n'a pas notifié un investissement qui aurait dû faire l'objet d'une notification, les ministres peuvent soit enjoindre à l'investisseur étranger de modifier l'opération soit de l'annuler.

Dans le cas où la décision d'autorisation est soumise à conditions, les ministres peuvent enjoindre à l'investisseur étranger de les respecter, dans un délai qu'ils fixent. Il peut également demander à l'investisseur de s'exécuter ou même de retirer l'autorisation. Pour déterminer quelle mesure s'applique, les ministres tiennent compte de toutes les circonstances, y compris de celles énumérés au paragraphe 10.

Les amendes administratives d'un montant maximal de 1 000 000 d'euros si l'investisseur étranger est une personne physique et d'un montant maximal de 5 000 000 d'euros s'il s'agit d'une entité juridique sont inspirées de l'article 8 tiret 4 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Les intérêts supérieurs en jeu ainsi que les préjudices causés par un non-respect des décisions de filtrage justifient l'ordre de grandeur des montants maximaux fixés. En outre, de telles amendes interviendront uniquement si l'investisseur étranger ne se conforme pas à la décision de filtrage prise et les injonctions enjoint à son égard.

Pour des raisons de transparence, le paragraphe 10 décrit les circonstances et éléments à prendre en compte par les autorités compétentes lorsque le niveau des sanctions et mesures administratives à imposer est déterminé. Le libellé est inspiré de textes législatifs déjà existants³, mais pour des raisons de cohérence des adaptations ont été opérées.

Ad article 12 (Recours administratif)

Conformément à l'article 3, paragraphe 5, du règlement (UE) 2019/452, les décisions prises par les ministres en vertu de la loi en projet peuvent faire l'objet d'un recours. Pour satisfaire aux prescriptions constitutionnelles et internationales, le projet introduit un recours en réformation contre les décisions ministérielles prononçant des amendes administratives selon l'article 11, paragraphe 7. Le délai de recours est fixé à un mois à partir de la notification de la décision.

Ad article 13 (Traitement des données)

Cet article concerne la confidentialité et la protection des données à caractère personnel obtenues dans le cadre du mécanisme de filtrage national. Conformément à l'article 3, paragraphe du règlement (UE) 2019/452, toutes les informations confidentielles mises à disposition sont protégées.

Les ministres sont les responsables conjoints au sens de l'article 26 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, du traitement des données réalisés en application de la présente loi, à l'exception des traitements de données mises à disposition par le Service de renseignement de l'État pour lesquels le Service de renseignement de l'État reste responsable de traitement. Le traitement des données par le Service de renseignement est soumis à la loi du 1er 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.

La documentation liée à la mise en œuvre de la présente loi est conservée pendant le temps nécessaire pour atteindre les finalités pour lesquelles elles ont été collectées.

Ad article 14 (Point de contact national)

Conformément à l'article 11 du règlement (UE) 2019/452, il incombe aux États membres de désigner un point de contact pour la mise en œuvre dudit règlement. Dans le cadre de ses attributions en matière de politique économique internationale, le ministère des Affaires étrangères et européennes suit les dossiers relatifs à la politique commerciale au niveau européen et constitue l'interlocuteur privilégié des institutions et instances européennes. Étant donné que le règlement prévoit une coopération étroite

³ Loi du 10 juillet 2020 instituant un Registre des fiducies et des trusts ; Loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ; Loi du 10 mai 2016 portant modification de la loi modifiée du 11 janvier 2008 relative aux obligations de transparence sur les émetteurs de valeurs mobilières

avec la Commission européenne et les autres États membres, le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions est désigné comme point de contact national.

Ad article 15 (Notification et examen)

Cet article pose les modalités de coopération du point de contact national avec les autres États membres, la Commission et l'autorité nationale compétente pour le mécanisme de filtrage national. Étant donné que le comité interministériel de filtrage des investissements, assisté dans ses tâches par un groupe d'experts, est impliqué dans la mise en œuvre du mécanisme de filtrage national, celui-ci dispose de l'expertise nécessaire pour analyser, mais également préparer, les notifications, commentaires, avis et demandes d'informations.

Le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions est l'interlocuteur unique pour les institutions européennes et les autres États membres en matière de filtrage des investissements directs étrangers.

*

FICHE FINANCIERE

Le projet de loi portant mise en place d'un mécanisme de filtrage 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 aura une répercussion sur le budget de l'État luxembourgeois étant donné qu'il sera nécessaire de renforcer les effectifs.

En ce qui concerne le Ministère d'État ayant le Service de renseignement de l'État dans ses attributions, et sous réserve de l'attribution du poste par les autorités compétentes, il s'agira de doter le SRE d'un poste à tâche complète (carrière A1) pour suivre et préparer en tant que membre du groupe d'experts, les dossiers liés au mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers.

S'agissant du ministère des Affaires étrangères et européennes en tant que point de contact national, il s'agira d'un poste à tâche complète (carrière A1) pour s'occuper de l'échange des informations avec la Commission européenne ainsi que les autres États membres. En outre, la personne devra suivre et préparer, en tant que membre du groupe d'experts, les dossiers liés au mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers.

En ce qui concerne le ministère de l'Économie, il s'agira dans un premier temps de deux postes à tâche complète (1 poste carrière A1 et 1 poste carrière B1) pour préparer, gérer et suivre les dossiers liés au mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers.

Concernant le ministère des Finances, il s'agira [au moins] d'un poste à tâche complète (carrière A1) pour préparer, gérer et suivre les dossiers liés au mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers.

*

FICHE D'ÉVALUATION D'IMPACT

Mesures législatives et réglementaires

Intitulé du projet :	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.
Auteur :	Carole Muller
Tél. :	247 -72481
Courriel :	carole.muller@mae.etat.lu
Objectif(s) du projet :	Mettre en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public et mettre en œuvre 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.
Auteur :	Carole Muller
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) :	Ministère d'État, Ministère de l'Économie, Ministère des Finances
Date:	06.07.2021

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens,...) consultée(s): Oui: Non: ⁴
Si oui, laquelle/lesquelles:
Remarques/Observations:
2. Destinataires du projet:
 - Entreprises/Professions libérales: Oui: Non:
 - Citoyens: Oui: Non:
 - Administrations: Oui: Non:
3. Le principe « Think small first » est-il respecté? Oui: Non: N.a.:⁵
(c.à.d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité?)
Remarques/Observations:
4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire? Oui: Non:
Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière? Oui: Non:
Remarques/Observations:
5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures? Oui: Non:
Remarques/Observations:

⁴ Double-click sur la case pour ouvrir la fenêtre permettant de l'activer

⁵ N.a.: non applicable.

6. Le projet contient-il une charge administrative⁶ pour le(s) destinataire(s)? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet?) Oui: Non:
Si oui, quel est le coût administratif approximatif total? (nombre de destinataires x coût administratif⁷ par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire? Oui: Non: N.a.:
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁸? Oui: Non: N.a.:
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
8. Le projet prévoit-il:
- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration? Oui: Non: N.a.:
 - des délais de réponse à respecter par l'administration? Oui: Non: N.a.:
 - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois? Oui: Non: N.a.:
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte)? Oui: Non: N.a.:
Si oui, laquelle:
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté? Oui: Non: N.a.:
Sinon, pourquoi?
11. Le projet contribue-t-il en général à une:
- a. simplification administrative, et/ou à une Oui: Non:
 - b. amélioration de la qualité réglementaire? Oui: Non:
- Remarques/Observations :
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui: Non: N.a.:
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office)? Oui: Non:
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système:
Au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

6 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

7 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc...).

8 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée? Oui: Non: N.a.:

Si oui, lequel? Diverses formations, notamment en matière de droit des affaires et de l'intelligence économique.

Remarques/Observations:

Egalité des chances

15. Le projet est-il:
 principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes? Oui: Non:
 positif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui: Non:
 Si oui, expliquez de quelle manière:
 neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui: Non:
 Si oui, expliquez pourquoi:
 négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui: Non:
 Si oui, expliquez de quelle manière:
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui: Non: N.a.:
 Si oui, expliquez de quelle manière:

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁹ ? Oui: Non: N.a.:
 Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie:
http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march__int__rieur/Services/index.html
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers¹⁰ ? Oui: Non: N.a.:
 Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie:
http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march__int__rieur/Services/index.html

*

⁹ Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

¹⁰ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL
déterminant la composition et le fonctionnement du comité
interministériel pour le filtrage des investissements

TEXTE DU PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

Art. 1^{er}. Comité interministériel pour le filtrage des investissements

(1) Le comité interministériel pour le filtrage des investissements, ci-après « Comité » se compose de quatre membres effectifs :

- 1° un représentant du ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions ;
- 2° un représentant du ministre ayant l'Économie dans ses attributions ;
- 3° un représentant du ministre ayant les Finances dans ses attributions ;
- 4° un représentant du ministre ayant le Service de renseignement de l'État dans ses attributions.

(2) Les membres du Comité sont nommés par le ministre ayant l'Économie dans ses attributions et le ministre ayant les Finances dans ses attributions, ci-après « ministres », sur proposition des ministres que les membres représentent. Le mandat est de cinq ans, renouvelable. En cas de fin anticipée d'un mandat de membre, le nouveau titulaire nommé dans les formes du présent article termine le mandat du membre qu'il remplace.

(3) À chaque membre effectif est adjoint un membre suppléant, nommé suivant le paragraphe 2 du présent article. Le membre suppléant peut accompagner le membre effectif aux réunions du groupe et, en cas d'empêchement du membre effectif, remplace celui-ci.

(4) Le Comité est co-présidé par le représentant du ministre ayant l'Économie dans ses attributions et le représentant du ministre ayant les Finances dans ses attributions.

(5) Le Comité est assisté dans ses missions par un secrétariat composé d'un ou de plusieurs fonctionnaires ou agents désignés par le ministre ayant l'Économie dans ses attributions et le ministre ayant les Finances dans ses attributions.

(6) Le Comité est également adjoint de représentants relevant de l'autorité d'autres ministres lorsque l'investissement direct étranger relève de leur compétence. Ces représentants auront voix délibérative.

(7) Le Comité est assisté d'un groupe d'experts qui se compose d'experts relevant de l'autorité des ministres visés au paragraphe 1^{er} du présent article ainsi que d'experts relevant de l'autorité d'autres ministres lorsque l'investissement direct étranger relève de leur compétence.

(8) Le Comité peut recourir, au cas par cas, à l'expertise d'intervenants externes ou de représentants ou experts d'entités publiques et privées en fonction des sujets spécifiquement traités, auxquels il peut confier des missions ponctuelles d'information et de consultation.

(9) Le Comité se réunit aussi souvent que sa mission l'exige et sur convocation de l'un de ses co-présidents. La convocation mentionne l'ordre du jour de la réunion et inclut tous les documents nécessaires pour l'étude des dossiers. Les membres du Comité peuvent proposer à l'un des co-présidents des sujets à mettre à l'ordre du jour. La participation aux réunions peut se faire par moyen de communication à distance.

(10) Les membres du Comité sont informés tous les mois de l'ensemble des démarches entreprises par les investisseurs auprès du secrétariat du Comité et des suites qui leur ont été données.

(11) L'avis du Comité est formulé par consensus. La participation aux délibérations peut se faire par moyen de communication à distance et la signature peut être remplacée par un courrier électronique.

(12) Le Comité peut exposer dans son avis des conditions ou mesures d'atténuation ainsi qu'énumérer les différents arguments mis en avant par les uns et les autres.

Art. 2. Confidentialité et classification des informations

(1) Les membres du Comité et les membres du groupe d'experts doivent être au moins titulaires d'une habilitation de sécurité de niveau « SECRET » conformément à la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité.

(2) Les membres, membres suppléants, secrétaires, représentants d'autres ministères et experts du Comité sont tenus au secret des délibérations et ne divulguent à des tiers aucune information qu'ils ont reçue dans l'accomplissement de leur mission.

Art. 3. Formule exécutoire

Notre ministre ayant le Service de renseignement de l'État dans ses attributions, Notre ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions, Notre ministre ayant l'Économie dans ses attributions et Notre ministre ayant les Finances dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de règlement grand-ducal règle, conformément aux articles 4 et 15 de la loi du ... relative à la mise en place d'un mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, les modalités de composition et de fonctionnement du Comité interministériel pour le filtrage des investissements, dénommé ci-après le « Comité ».

Le mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers, mis en place par la loi susmentionnée, est géré par le Comité sous la présidence conjointe des ministres ayant l'Économie et les Finances dans leur attribution. Y seront associés de manière permanente un représentant du ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions ainsi qu'un représentant du ministre ayant le Service de renseignement de l'État dans ses attributions. Des représentants des ministères compétents pour les secteurs concernés par les investissements prévus seront également associés. Ainsi tout ministère concerné par un investissement relevant de sa compétence sera pleinement impliqué dans le dossier le concernant, au même titre que les membres permanents du Comité.

En outre, il est prévu que le Comité sera assisté par un groupe d'experts permettant de rassembler les connaissances des experts dans leurs domaines d'expertise respectifs. Le groupe d'experts préparera les décisions dudit Comité. Sa composition reflètera, pour chaque dossier spécifique, la composition du Comité et variera donc également selon les secteurs impactés par les projets d'investissement.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1

L'article détermine la formation permanente du comité interministériel, dénommé ci-après le « Comité » et précise que des représentants relevant de l'autorité d'autres ministres seront associés lorsque l'investissement direct étranger relève de leur compétence.

S'agissant des membres permanents du Comité, il est à noter que le ministère des Affaires étrangères et européennes suit les dossiers relatifs à la politique commerciale de l'Union européenne et constitue l'interlocuteur privilégié des institutions et instances européennes. De ce fait, le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions a été désigné comme point de contact national pour 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 par la loi du ... relative à la mise en place d'un mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public. Le ministère de l'Économie, chargé de la politique économique du pays, opère les choix stratégiques et dispose d'une expertise indispensable

pour le Comité interministériel. De même pour le ministère des Finances qui est en charge, entre autres, de la politique à l'égard du secteur financier et du développement de la place financière. Le ministre ayant l'Économie dans ses attributions et le ministre ayant les Finances dans ses attributions assurent la coprésidence du Comité.

Dans le cadre de sa mission, il incombe au Service de Renseignement de l'État de rechercher, d'analyser et de traiter tout risque de menace pour la sécurité nationale, à savoir une activité susceptible de mettre en cause l'indépendance et la souveraineté de l'État, la sécurité et le fonctionnement des institutions, les droits fondamentaux et les libertés publiques, la sécurité des personnes et des biens, le potentiel scientifique et technique ou les intérêts économiques du Grand-Duché de Luxembourg.

Tous les membres du Comité disposent d'une voix délibérative et l'avis doit être pris à l'unanimité. Il appartiendra aux membres du Comité, conscients des enjeux et dans un esprit de coopération, de rendre en tout état de cause un avis permettant aux ministres de prendre une décision de filtrage. Si le Comité n'arrive pas à se mettre d'accord pour interdire ou autoriser l'investissement direct étranger, il rédigera dans la mesure du possible un avis pouvant prendre la forme d'une autorisation sous conditions. Dans l'hypothèse exceptionnelle où le Comité ne parviendrait pas à un avis consensuel, il devra, au moins, mettre en avant les conditions ou mesures d'atténuation étudiées et énumérer les différents arguments mis en avant par les uns et les autres.

Vu la complexité et l'importance des tâches confiées au Comité, ses membres sont assistés d'un groupe d'experts rassemblant les différentes informations et préparant les dossiers. Afin d'être à la hauteur de leur mission, les membres du Comité doivent disposer de toutes les informations en lien avec l'investissement direct étranger, dont le secrétariat assure la distribution. Le secrétariat constitue, gère et suit les dossiers administratifs pour chaque notification, établit les comptes rendus des réunions et sera en charge de la rédaction du rapport annuel conformément à l'article 5 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. Un règlement d'ordre intérieur régissant les modalités de fonctionnement interne du Comité sera établi.

Le libellé du paragraphe 8 est inspiré de l'article 2, paragraphe 3 du règlement grand-ducal du 15 février 2008 déterminant la composition et le fonctionnement du Comité de Prévention de la Corruption. Afin d'être en mesure de rendre un avis de manière éclairé, le Comité doit également pouvoir se référer à des experts externes lorsqu'une expertise plus poussée est nécessaire.

Ad article 2

Vu le caractère sensible des informations et données traitées dans le cadre de leur mission, les membres du Comité et les membres du groupe d'experts doivent être titulaires d'une habilitation de sécurité de niveau « SECRET » conformément à la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité. Cette habilitation sera également nécessaire au vu des informations que les membres sont tenus de traiter dans le cadre du mécanisme de coopération conformément à l'article 15 de la loi du ... relative à la mise en place d'un mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public.

Au même titre, il est important que toutes les autres personnes qui pourront être associées au Comité soient tenues au secret des délibérations et ne divulguent à des tiers aucune information sur les dossiers traités.

*

FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

Mesures législatives et réglementaires

Intitulé du projet :	Projet de règlement grand-ducal déterminant la composition et le fonctionnement du comité interministériel pour le mécanisme de filtrage national
Ministère initiateur :	Ministère des Affaires étrangères et européennes
Auteur :	Carole Muller
Tél. :	247-72481
Courriel :	carole.muller@mae.etat.lu
Objectif(s) du projet :	
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) :	Ministère d'État, Ministère de l'Économie, Ministère des Finances
Date:	06.07.2021

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens,...) consultée(s): Oui: Non:
Si oui, laquelle/lesquelles:
Remarques/Observations:
2. Destinataires du projet:
 - Entreprises/Professions libérales: Oui: Non:
 - Citoyens: Oui: Non:
 - Administrations: Oui: Non:
3. Le principe « Think small first » est-il respecté? Oui: Non: N.a.:
(c.à.d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité?)
Remarques/Observations:
4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire? Oui: Non:
Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière? Oui: Non:
Remarques/Observations:
5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures? Oui: Non:
Remarques/Observations:
6. Le projet contient-il une charge administrative¹ pour le(s) destinataire(s)? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet?) Oui: Non:

¹ Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

Si oui, quel est le coût administratif approximatif total?
(nombre de destinataires x coût administratif² par destinataire)

7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire? Oui: Non: N.a.:
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel³? Oui: Non: N.a.:
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
8. Le projet prévoit-il:
une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration? Oui: Non: N.a.:
des délais de réponse à respecter par l'administration? Oui: Non: N.a.:
le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois? Oui: Non: N.a.:
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte)? Oui: Non: N.a.:
Si oui, laquelle:
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté? Oui: Non: N.a.:
Sinon, pourquoi ?
11. Le projet contribue-t-il en général à une:
a. simplification administrative, et/ou à une Oui: Non:
b. amélioration de la qualité règlementaire? Oui: Non:
Remarques/Observations :
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites? Oui: Non: N.a.:
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office)? Oui: Non:
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système:
Au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée? Oui: Non: N.a.:
Si oui, lequel ? Diverses formations, notamment en matière de droit des affaires et de l'intelligence économique.
Remarques/Observations :

2 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc...).

3 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

Egalité des chances

15. Le projet est-il:
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes? Oui: Non:
 - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui: Non:
 - Si oui, expliquez de quelle manière :
 - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui: Non:
 - Si oui, expliquez pourquoi:
 - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui: Non:
 - Si oui, expliquez de quelle manière:
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui: Non: N.a.:
- Si oui, expliquez de quelle manière:

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁴ ? Oui: Non: N.a.:
- Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie:
http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers⁵ ? Oui: Non: N.a.:
- Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie:
http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

⁴ Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

⁵ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7885/01

N° 7885¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

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

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(22.3.2022)

Par dépêche du 28 septembre 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires étrangères et européennes.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

La lettre saisine n'indique pas si la Chambre de commerce et la Chambre des métiers ont été saisies. Or, en vertu des articles 2, alinéa 3, de la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce et 5, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des Métiers et modifiant la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce, les avis de ces chambres professionnelles doivent être demandés.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis a pour objet 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 (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.

Le règlement européen (UE) 2019/452 permet aux États membres de l'Union européenne d'adopter, pour des motifs de sécurité ou d'ordre public, des mesures concernant les investissements directs étrangers. Il ne s'agit pas d'une obligation pour les États membres, mais s'ils mettent en place des mécanismes nationaux de filtrage des investissements directs étrangers, ceux-ci doivent respecter un certain nombre de critères, comme des procédures et règlements transparents et non-discriminatoires, des mesures anti-contournement et des recours juridictionnels. Tant les autres États membres que la Commission européenne peuvent émettre des commentaires ou avis sur des projets d'investissements directs étrangers envisagés dans un État membre, qui devra en tenir compte, qu'il ait mis en place ou non un mécanisme de filtrage national, mais auquel incombe la seule responsabilité pour autoriser cet

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.

investissement. Lorsque l'investissement direct étranger est susceptible de porter atteinte à des projets ou programmes présentant un intérêt pour l'Union européenne pour des motifs de sécurité ou d'ordre public, la Commission européenne est en droit d'émettre un avis adressé à l'État membre concerné, celui-ci devant en tenir le plus grand compte et fournir des explications à la Commission européenne s'il n'a pas suivi cet avis.

Dans le cadre de la crise sanitaire, la Commission européenne a publié une communication (2020/C 99 1/01)³ fixant des orientations à l'intention des États membres concernant les investissements directs étrangers et la libre circulation des capitaux provenant de pays tiers ainsi que la protection des actifs stratégiques européens au regard du « risque accru de tentatives d'acquisition de capacités de soins de santé (par exemple pour la production d'équipements médicaux ou d'équipements de protection) ou d'activités connexes telles que des instituts de recherche (par exemple pour l'élaboration de vaccins) au moyen d'investissements directs étrangers ».

Le projet de loi met en œuvre les dispositions européennes en prévoyant un mécanisme de filtrage en trois étapes.

La première consiste pour l'investisseur étranger de notifier son investissement direct étranger lorsque ce dernier concerne des activités critiques visées à l'article 2 du projet de loi. Cette notification n'a pas d'effet suspensif.

Puis, le ministre ayant l'Économie et le ministre ayant les Finances dans leurs attributions respectives décident si cet investissement direct étranger doit faire l'objet d'une procédure de filtrage.

Enfin, si une telle procédure de filtrage a été initiée, l'investissement direct étranger est soumis à autorisation au regard de son impact potentiel sur la sécurité ou l'ordre public sur base de facteurs de filtrage repris du règlement (UE) 2019/452 et énumérés à l'article 9 de la loi en projet.

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.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} décrit l'objet du projet de loi, sans toutefois préciser, à l'inverse de son intitulé, 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. Ainsi la définition des « États membres » qui y est contenue sera à déplacer à l'article 3 (2 selon le Conseil d'État) relatif aux définitions et la numérotation des articles et chapitres de la loi en projet devra être adaptée.

Article 2

Le Conseil d'État propose d'inverser les articles 2 et 3 du projet de loi. Il semble en effet plus logique de commencer par l'article énumérant les définitions utilisées dans le dispositif de la future loi pour ensuite en décrire le champ d'application, ceci d'autant plus lorsque ce dernier article contient des termes définis.

Le paragraphe 2 énumère les activités critiques au sujet desquelles un investissement direct étranger doit être notifié en application de la loi en projet et éventuellement faire l'objet d'une procédure de filtrage. Le Conseil d'État se demande s'il ne faut pas compléter ce paragraphe en y ajoutant les activités en lien avec la sécurité alimentaire, dans la mesure où l'article 9, paragraphe 1^{er}, point 3^o, fait référence à la sécurité alimentaire parmi les facteurs sur base desquels une atteinte éventuelle par un investissement direct étranger à la sécurité ou à l'ordre public sera analysée.

³ Communication de la Commission, « Orientations à l'intention des États membres concernant les investissements directs étrangers et la libre circulation des capitaux provenant de pays tiers ainsi que la protection des actifs stratégiques européens, dans la perspective de l'application du règlement (UE) 2019/452 (règlement sur le filtrage des IDE) », JOUE, CI 99/1 du 26 mars 2020.

Au paragraphe 3, le Conseil d'État propose de compléter le point 3° par une référence aux données à caractère personnel à l'instar de ce qui est prévu à l'article 9, paragraphe 1^{er}, point 4°, de la loi en projet (« informations sensibles, y compris des données à caractère personnel, »).

Ce point 3° ainsi que le point 4° de ce paragraphe 3 visent « les activités connexes susceptibles de permettre un accès » respectivement aux informations sensibles directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 et aux lieux dans lesquels ces activités sont exercées. Le commentaire des articles précise que « même une activité connexe, telle que celle offerte par une société de nettoyage ou de gardiennage peut permettre d'obtenir un accès aux informations sensibles des activités critiques ou aux lieux dans lesquels les activités critiques sont exercées ». Si le Conseil d'État souscrit à l'objectif ainsi recherché, ne faudrait-il pas alors faire référence aux activités connexes « permettant d'avoir accès » aux données sensibles ou à certains lieux ?

Le Conseil d'État note que, au regard de la définition d'investissement direct étranger, des activités immobilières effectuées en direct par un investisseur étranger ne tomberont pas dans le champ d'application de la loi en projet.

Article 3

L'article 3 du projet de loi sous avis, dont le contenu devrait, selon le Conseil d'État, faire l'objet d'un article 2, contient les définitions utilisées dans le dispositif de la future loi.

En vue d'une meilleure lisibilité, le Conseil d'État propose d'agencer les définitions par ordre alphabétique.

À la définition de « investisseur étranger », la référence à l'État membre de l'Union européenne est à remplacer par « État membre », dans la mesure où cette référence est prévue à l'article 1^{er} ou, si la proposition du Conseil d'État de supprimer cet article est reprise, elle devra figurer comme définition à part dans l'article sous examen.

Le Conseil d'État propose de modifier la définition d'« investissement direct étranger », de la manière suivante :

« investissement direct étranger : un investissement de toute nature auquel procède un investisseur étranger, ~~agissant seul, de concert ou par interposition, et~~ qui vise à établir ou à maintenir des relations durables et directes entre l'investisseur étranger et l'entité de droit luxembourgeois à qui ces fonds sont destinés permettant ainsi à l'investisseur étranger de participer, ~~seul, de concert ou par interposition, à la gestion ou au contrôle de cette entité exerçant au Luxembourg~~ une activité énumérée à l'article 2 ~~de la présente loi;~~ »

Ces modifications reprennent pour certaines la formulation de la définition correspondante contenue dans le règlement (UE) 2019/452 précité (« vise à établir » « à la gestion ou au contrôle »). Le renvoi à l'investisseur étranger agissant seul, de concert ou par interposition, a été déplacé au niveau de la gestion ou du contrôle de l'entité de droit luxembourgeois. Finalement, l'exercice au Luxembourg d'une activité critique au sens de l'article 2 de la loi en projet est le fait de l'entité de droit luxembourgeois.

La notion de « contrôle » sera le fait de l'investisseur étranger, qu'il agisse seul, de concert ou par interposition en vue de contourner le mécanisme de filtrage. Ceci résulte de la définition de « investissement direct étranger ». Ainsi la notion de « contrôle » doit s'apprécier au regard de l'investisseur étranger agissant seul, de concert ou par interposition d'une société même établie dans un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen. De même la précision figurant au point 2° quant au fait de franchir « directement ou indirectement » un certain seuil est superflue. Si la Chambre des députés entend néanmoins la maintenir, le Conseil d'État demande à ce que cette précision figure également au point 1° (« 1° le fait, directement ou indirectement, »).

Au point 2° de cette définition de « contrôle », le Conseil d'État suggère de ne pas se référer au seuil de 25% de détention du capital social, mais à celui de 25% de détention des droits de vote, ce qui permet d'inclure des parts bénéficiaires avec droit de vote. La loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier combine les deux approches en calculant le seuil au regard des « droits de vote ou parts de capital » (voir, par exemple, la définition de « participation qualifiée » et l'article 6, paragraphes 5 et 15). En fonction de la rédaction choisie, l'article 5, paragraphe 3, devra être adapté en conséquence. En tout état de cause, il y a lieu de préciser au point 2° *in fine* qu'il s'agit du capital ou des droits de vote d'une entité de droit luxembourgeois.

Le Conseil d'État relève que l'article R.151-2 du code monétaire et financier français inclut, dans la notion de contrôle, le fait « d'acquérir tout ou partie d'une branche d'activité d'une entité de droit français ».

En ce qui concerne la définition de «investissement de portefeuille», le Conseil d'État propose d'écrire «une acquisition de titres d'une entité de droit luxembourgeois effectuée dans l'intention de réaliser un placement financier et qui ne permet pas à l'investisseur étranger, directement ou indirectement, d'exercer une influence effective sur la gestion et le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois». Si la première modification proposée n'est que de pure forme, la seconde s'inspire de la communication de la Commission européenne du 26 mars 2020 sur les orientations à l'intention des États membres concernant les investissements directs étrangers et la libre circulation des capitaux provenant des pays tiers, et plus particulièrement du paragraphe 3, alinéa 3, de son annexe.

Les autres définitions n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 4

L'article sous revue institue un comité interministériel de filtrage des investissements et en fixe les missions. Cet article est à supprimer sous peine d'opposition formelle, en ce qu'il méconnaît l'article 76, alinéa 1^{er}, de la Constitution selon lequel le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement⁴.

En effet, il n'appartient pas au législateur de prescrire aux membres du Gouvernement pour quelles matières et selon quelles conditions ils sont obligés de recevoir des avis et des recommandations. Cette obligation imposée par le pouvoir législatif au pouvoir exécutif serait non seulement contraire au principe de la séparation des pouvoirs, mais encore incompatible avec les dispositions de l'article 76, alinéa 1^{er}, de la Constitution, qui réserve au Grand-Duc le pouvoir de régler l'organisation de son Gouvernement. Cette compétence du Grand-Duc comporte le pouvoir de régler le fonctionnement des services et de déterminer les relations entre les différents membres du Gouvernement et ce, sans limitation et sans exception quant aux services et matières.

Le Conseil d'État souligne que l'article 76, alinéa 1^{er}, de la Constitution ne s'oppose par contre pas à ce que ledit comité interministériel soit institué par arrêté grand-ducal qui en détermine les missions, le fonctionnement et la composition et qui précise qu'un ministre prendra sa décision sur avis de ce comité.

Article 5

Les articles 5 à 7 de la loi en projet traitent de la notification à effectuer par l'investisseur étranger.

L'article 5, paragraphe 2, prévoit que la notification doit être effectuée avant la réalisation de l'investissement direct étranger. Le paragraphe suivant prévoit une exception et permet à l'investisseur de procéder à la notification 15 jours après le franchissement du seuil de 25% de détention du capital ou des droits «à la suite d'évènements [lire : d'événements] modifiant la répartition du capital». Il s'agit, selon le commentaire des articles, de «tenir compte des situations dans lesquelles un investisseur étranger pourrait obtenir le contrôle d'une entité à cause d'une nouvelle répartition du capital». Le Conseil d'État s'interroge sur les mécanismes qui permettraient subrepticement à l'investisseur étranger d'augmenter sa participation dans une entité de droit luxembourgeois pour franchir le seuil de 25%. S'agit-il d'une augmentation de capital souscrite par l'investisseur étranger, d'une réduction de capital avec annulation de titres détenus par un autre associé ou d'une scission, pour lesquelles il y aura néanmoins une décision des associés prise en assemblée générale ? Est-ce qu'une acquisition par l'investisseur étranger de titres de l'entité de droit luxembourgeois est aussi visée, alors même que cette acquisition est prévue dans une convention de vente ? L'investisseur étranger pourra donc, dans ces hypothèses, procéder à une notification avant l'opération en question. Ceci d'autant plus que la notification n'a pas de caractère suspensif. Est-ce que les auteurs ont également voulu inclure la réalisation d'un gage de titres d'une entité de droit luxembourgeois au profit d'un investisseur étranger qui, du fait de cette réalisation viendra à détenir des titres dépassant le seuil précité de 25% ? Qu'en est-il d'un transfert de propriété à titre de garantie consenti sur des titres d'une entité de droit luxembourgeois au

4 Voir avis du Conseil d'État n° 52.036 du 13 juin 2017 sur le projet de loi concernant certaines modalités d'application et les sanctions du règlement (UE) No 511/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux mesures concernant le respect par les utilisateurs dans l'Union du protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation (doc.parl.7110², p.1) ; avis du Conseil d'État n° 60.079 du 9 juin 2020 sur le projet de loi 1) relative au climat ; 2) modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement (doc.parl. 7508⁴-, p.6)

profit d'un investisseur étranger ? Le Conseil d'État demande que les événements auxquels les auteurs du projet de loi entendent faire référence soient précisés. Il faudra également préciser à partir de quand court le délai de 15 jours.

Le référentiel pour la détermination du seuil de 25% devra, le cas échéant, être adapté en fonction du choix retenu à la définition de « contrôle » de l'article 3.

Au paragraphe 4, les termes « par toute voie utile et retraçable » sont superflus et, partant, à omettre.

Article 6

Sans observation.

Article 7

L'article 7 dispose que sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements, le ministre ayant l'Économie et le ministre ayant les Finances dans leurs attributions décident si un investissement direct étranger doit faire l'objet d'une procédure de filtrage.

En ce qui concerne le comité interministériel de filtrage des investissements, le Conseil d'État renvoie à son opposition formelle formulée à l'endroit de l'article 4.

Le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article sous examen en ce qu'il prévoit une décision conjointe de deux membres du Gouvernement. Dans son avis du 17 novembre 2020⁵ sur le projet de loi relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière⁶, le Conseil d'État avait rappelé « qu'il s'oppose formellement au recours à une décision conjointe de deux ministres, au regard de l'article 76 de la Constitution », d'après lequel « il appartient au Grand-Duc de régler l'organisation de son Gouvernement ». La question est réglée par l'article 9 de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal. Le Conseil d'État renvoie à sa position constante exprimée dans ses avis antérieurs. Il doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous examen, pour contrariété avec l'article 76 de la Constitution. »

Les paragraphes 2 et 3 prévoient la notification de la décision d'initier ou non la phase de filtrage. Dans la mesure où le principe de la décision est fixée au paragraphe 1^{er}, la notification de cette décision peut être prévue dans une seule phrase d'après laquelle « [l]a décision visée au paragraphe 1^{er} est notifiée à l'investisseur étranger [...] ».

Les paragraphes 2 et 3 indiquent que la décision de commencer ou non une procédure de filtrage doit intervenir dans les 2 mois de la notification de l'investissement direct étranger. Le Conseil d'État se demande ce qui se passe si ce délai est excédé.

Au paragraphe 4, les termes « par toute voie utile et retraçable » sont superflus et, partant, à omettre.

Article 8

Aux termes du paragraphe 1^{er}, la procédure de filtrage ne peut pas dépasser 60 jours après son déclenchement, c'est-à-dire à partir de la décision prévue à l'article 7. Ici encore, le Conseil d'État se demande ce qui se passe en l'absence d'une décision de filtrage à l'expiration de ce délai.

Le paragraphe 2 prévoit que pendant la durée de la procédure de filtrage, les ministres, c'est-à-dire le ministre ayant l'Économie et le ministre ayant les Finances dans leurs attributions respectives, peuvent demander des informations complémentaires à celles visées à l'article 6, ce qui suspend la durée de 60 jours jusqu'à l'obtention de ces informations. Le Conseil d'État renvoie à son opposition formelle faite à l'endroit de l'article 7 sur la décision conjointe de deux ministres.

Article 9

L'article 9 énumère les facteurs de filtrage.

Au paragraphe 1^{er}, point 1^o, le Conseil d'État se demande pourquoi les auteurs n'ont pas repris l'énumération beaucoup plus claire de l'article 4, paragraphe 1^{er}, lettre a), du règlement (UE) 2019/452.

5 Avis du Conseil d'État n° 53.239 du 17 novembre 2020 sur le projet de loi relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière et abrogeant la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme (doc.parl.7395⁷, p.4).

6 Devenue la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière.

Dans le commentaire de l'article afférant, les auteurs indiquent que la notion d' «infrastructure critique» doit être comprise au sens de loi du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale. D'une part, la loi en projet ne l'indique pas. D'autre part, la notion d'infrastructure critique étant comprise dans un texte européen, elle doit être interprétée de façon autonome. Le Conseil d'État recommande ainsi de reprendre telle quelle la disposition correspondante du règlement (UE) 2019/452. Ceci d'autant plus que les autres États membres et la Commission européenne vont se fonder sur le texte de l'article 4 de ce règlement lorsqu'ils feront parvenir leurs observations sur un investissement direct étranger.

La même recommandation vaut pour le point 2° qui se distingue de l'article 4, paragraphe 1^{er}, lettre b), du règlement (UE) 2019/452 et pour le point 1° du paragraphe 2, par rapport à l'article 4, paragraphe 2, lettre a) du règlement (UE) 2019/452.

En ce qui concerne la référence à la sécurité alimentaire, le Conseil d'État renvoie à ses observations sous l'article 2.

Article 10

Le paragraphe 1^{er} dispose que la décision de filtrage est prise par deux ministres sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements. Le Conseil d'État doit s'y opposer formellement et renvoie à ses oppositions formelles formulées à l'endroit des articles 4 en ce qui concerne le comité interministériel et 7 en ce qui concerne la décision conjointe.

Comme déjà relevé à l'article 8, aucune conséquence n'est prévue si la décision de filtrage n'intervient pas dans le délai de 60 jours.

Le paragraphe 6 en vertu duquel «en cas de déclenchement de la procédure de filtrage, l'investissement direct étranger ne peut être réalisé avant qu'une décision de filtrage autorisant l'investissement direct étranger en question ne soit prise», aurait plus utilement pu figurer à l'article 8 qui traite du déclenchement de la procédure de filtrage.

Article 11

L'article 11 vise les mesures et sanctions administratives.

Le Conseil d'État relève que la suspension des droits de vote appartenant directement ou indirectement à l'investisseur étranger dans une entité de droit luxembourgeois n'a pas été incluse parmi les mesures pouvant être prises lorsque l'investisseur étranger a effectué un investissement direct étranger sans notification ou sans autorisation ou lorsqu'il ne respecte pas les conditions dont a été assorti l'investissement. Si les auteurs entendent compléter les paragraphes 1 et 2, ou l'un d'entre eux, en ce sens, il propose de reprendre une formulation en s'inspirant de l'article 28 de la loi modifiée du 11 janvier 2008 relative aux obligations de transparence sur les émetteurs de valeurs mobilières.

En ce qui concerne le paragraphe 10, qui énumère les circonstances à prendre en compte pour la détermination du montant de l'amende, il y a lieu de compléter, au point 6°, «l'investisseur étranger» par «tenu pour responsable» et de remplacer, au point 7°, les termes «la personne physique ou l'entité juridique tenue pour responsable» par «l'investisseur étranger tenu pour responsable» à l'instar des autres points de ce paragraphe.

Le point 8° qui vise les «conséquences potentielles de la violation sur l'intégrité, la sécurité et la continuité de l'exploitation ou l'approvisionnement des infrastructures critiques» est particulièrement vague. Pour ce qui est de la notion d'«infrastructures critiques», le Conseil d'État renvoie à ses observations sous l'article 9, paragraphe 1^{er}.

Article 12

Sans observation.

Article 13

L'article 13 a trait au traitement des données.

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu de préciser qu'il s'agit de données à caractère personnel.

Concernant le paragraphe 2, le Conseil d'État rappelle⁷ que d'après le 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), 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 d'après laquelle 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 13, paragraphe 2, du projet de loi.

Article 14

Le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen institue le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions comme point de contact national unique en ce qui concerne l'échange d'informations avec les autorités des autres États membres et la Commission européenne dans le cadre du règlement (UE) 2019/452.

L'utilisation de la définition de « ministre » pour désigner le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions est source de confusion avec celle de « ministres » figurant à l'article 4 pour désigner le ministre ayant l'Économie dans ses attributions et celui ayant les Finances dans les siennes, ceci d'autant plus que cette définition de « ministres » est susceptible d'être mise au singulier au regard de l'opposition formelle faite à l'endroit de l'article 7 à propos du pouvoir décisionnel conjoint de ces deux ministres.

Au paragraphe 2, il convient de faire référence au « règlement (UE) 2019/452 », terme défini au paragraphe 1^{er}.

Article 15

Le Conseil d'État doit réitérer aux paragraphes 2 à 5 l'opposition formelle qu'il avait formulée à l'endroit de l'article 4 à propos du comité interministériel de filtrage des investissements. Par conséquent, toute référence à ce comité interministériel doit être supprimée.

Articles 16 et 17

Sans observation.

*

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.

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

Les références aux dispositions figurant dans le dispositif se font en principe sans rappeler qu'il s'agit de «la présente loi», à l'exception des cas où cette précision 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.

Lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres «er» sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire «1^{er}».

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire «Grand-Duché de Luxembourg».

Au paragraphe 2, point 1^o, il est signalé que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Par ailleurs, au cas où un règlement européen a déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer les termes «tel que modifié» après l'intitulé. Partant, il y a lieu d'écrire «règlement (CE) n^o 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit des biens à double usage, tel que modifié». Cette observation vaut également pour l'article 9, paragraphe 1^{er}, point 2^o.

Article 3

À la phrase liminaire, les auteurs se réfèrent au «présent titre». Or, la loi en projet n'étant pas subdivisée en titres, le texte est à revoir.

Les énumérations en points sont caractérisées par un numéro suivi d'un exposant «^o» 1^o, 2^o, 3^o,... Ces points sont éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c),... à nouveau subdivisées, le cas échéant, en chiffres romains minuscules i), ii), iii),...

Au point 3, point 2^o, il est signalé que les unités de mesure s'écrivent en toutes lettres, pour écrire «25 pour cent». Cette observation vaut également pour l'article 5, paragraphe 3.

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, point 2^o, il y a lieu de supprimer les termes «aux fins du présent titre».

Article 5

Au paragraphe 2, le Conseil d'État signale que pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe «devoir». Cette observation vaut également pour les articles 7, paragraphe 1^{er}, et 12, deuxième phrase.

Article 6

Au paragraphes 2, première phrase, et 3, première phrase, il est signalé que les références aux dispositions figurant dans le dispositif se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du «présent» article. Cette observation vaut également pour l'article 10, paragraphe 5.

Au même endroit, il est signalé que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Partant, le terme «sera» est à remplacer par le terme «est» à deux reprises. Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 9, paragraphe 1^{er}, phrase liminaire.

Article 9

Au paragraphe 1^{er}, point 2^o, il y a lieu d'écrire «au sens de l'article 2, point 1), du règlement [...]».

Article 10

Au paragraphe 3, la formule «une ou plusieurs» est à écarter et il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

Article 11

Au paragraphe 5, le Conseil d'État signale que dans le cadre de renvois à des paragraphes, l'emploi d'un terme tel que «précédent» est à écarter. Mieux vaut viser le numéro du paragraphe 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.

Article 12

Dans un souci d'harmonisation, pour l'introduction d'un recours en réformation il est indiqué d'employer une des formules suivantes : «Les décisions (mesures) prévues au paragraphe (à l'article)... sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif» ou «Contre les décisions (mesures) prises (par (nom de l'autorité compétente)) en vertu du paragraphe (article)..., un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif».

Article 14

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu de supprimer les termes «aux fins du présent titre».

Au paragraphe 2, il y a lieu d'écrire «à la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452».

Article 15

Au paragraphe 2, le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant «ainsi qu'à l'article 8, paragraphe 1^{er}, du règlement». Cette observation vaut également pour le paragraphe 3.

Au paragraphe 5, il y a lieu d'écrire «Commission européenne».

Article 16

L'article sous revue est à intituler «Intitulé de citation».

La date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

L'article sous examen est à reformuler de la manière suivante :

«Art. 16. Intitulé de citation

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du [...] portant [...]. »

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

7885/02

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

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre de Commerce (24.2.2022)	1
2) Avis de l'Association Luxembourgeoise de l'Industrie des Fonds (28.10.2021).....	7
3) Avis de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audio-visuel (18.10.2021).....	7
4) Avis de la Commission nationale pour la protection des données (4.3.2022)	8

*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(24.2.2022)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet de loi ») a pour objet de mettre en œuvre en droit luxembourgeois le règlement¹ (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 le « Règlement (UE) 2019/452 »), mettant ainsi en place un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public (ci-après le « Mécanisme de filtrage »).

Le Projet de loi s'accompagne d'un projet de règlement grand-ducal (ci-après le « Projet de règlement grand-ducal ») qui vise à déterminer la composition et le fonctionnement du comité interministériel pour le filtrage des investissements créé par l'article 4 du Projet de loi.

En bref

- La Chambre de Commerce approuve dans l'ensemble le Projet de loi dans le contexte de la réglementation des investissements étrangers face à la sauvegarde de la sécurité et l'ordre public du pays mais plaide pour que les capitaux étrangers puissent continuer à être accueillis favorablement au Luxembourg.

¹ Lien vers 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

- Elle constate cependant qu'un certain nombre de questions restent ouvertes quant aux conditions de mise en œuvre pratique du mécanisme de filtrage et demande à ce qu'elles soient clarifiées de manière à garantir un mécanisme de filtrage clair, flexible et transparent.
- La Chambre de Commerce recommande ainsi qu'une procédure de notification digitalisée soit proposée dès la mise en œuvre du Projet de loi.
- Au regard de la haute confidentialité des sujets traités et du secret des affaires, la Chambre de Commerce souhaite que des garanties supplémentaires soient apportées en matière de confidentialité et de cybersécurité.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le Projet de loi a, comme le précise son article 1^{er}, un double objet. Il vise, d'une part, « à mettre en place un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers (IDE) susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public » et, d'autre part, à créer « le cadre permettant de coopérer avec la Commission européenne et les autres États membres de l'Union européenne, conformément au règlement (UE) 2019/452 ».

Comme le rappelle le Règlement (UE) 2019/452, « 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'innovation et l'expertise, et en ouvrant de nouveaux débouchés pour les exportations de l'Union. Ils soutiennent la réalisation des objectifs fixés dans le plan d'investissement pour l'Europe et contribuent à d'autres projets et programmes de l'Union. » Le Projet de loi doit par conséquent s'inscrire dans le contexte du maintien d'un cadre attractif pour les investissements directs étrangers au Luxembourg, tout en permettant d'adopter des mesures restrictives pour des motifs de sécurité ou d'ordre public. C'est ce que permettent notamment les engagements internationaux pris, d'une part, dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et, d'autre part, dans le cadre des accords sur le commerce et l'investissement conclus entre les pays tiers, l'Union européenne et les états membres.

La place financière et les échanges de capitaux au niveau international sont au cœur de l'économie luxembourgeoise et en constituent le principal atout. Il est dès lors indispensable que le Mécanisme de filtrage ne remette pas en cause la compétitivité du pays pour l'attractivité des investissements directs étrangers. La Chambre de Commerce soutient la mise en œuvre de ce nouveau mécanisme dès lors (i) qu'il ne constitue pas un frein aux investissements dans l'économie nationale, (ii) que son fonctionnement réponde efficacement à la protection des citoyens luxembourgeois et européens et (iii) qu'il s'inscrive dans le cadre des accords multilatéraux conclus au sein des grandes organisations internationales, d'une part, et des dispositions des règlements européens, d'autre part. Elle s'inquiète par contre des ralentissements que pourrait provoquer le Projet de loi pour les projets d'investissements directs étrangers, alors qu'un règlement trop strict a pu dans certains domaines retarder des projets, voire les faire annuler. Il ne s'agirait pas de reproduire dans le domaine financier les échecs observés dans le secteur industriel. La Chambre de Commerce demande, par ailleurs, que soit davantage explicitée l'organisation de ce mécanisme, ceci afin d'apporter toutes les garanties aux investisseurs quant à la rapidité de la procédure et sa sécurisation. Enfin, elle salue la présidence conjointe du Mécanisme de filtrage par les deux ministres, celui ayant l'Economie dans ses attributions, chargé de la politique économique du pays et celui ayant les Finances dans ses attributions, chargé de la politique à l'égard du secteur financier et du développement de la place financière.

Concernant le champ d'application du Mécanisme de filtrage

L'article 2 paragraphe 1^{er} du Projet de loi précise que « [l]e mécanisme de filtrage national s'applique aux investissements directs étrangers, hormis les investissements de portefeuille, susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, dans **une entité de droit luxembourgeois exerçant des activités critiques au Luxembourg.** ».

A : Quant à la notion de l'entité de droit luxembourgeois

Les investissements directs étrangers considérés par le Projet de loi se réfèrent dans son article 2 aux investissements directs étrangers dans une « entité de droit luxembourgeois ». Ladite notion d'entité de droit luxembourgeois, qui est utilisée également dans l'article 3 du Projet de loi consacré aux définitions – sans pour autant y être définie – se retrouve ainsi au cœur du Mécanisme de filtrage. Cette notion est reprise – comme précisé dans le commentaire de l'article 3 du Projet de loi – de l'article 215, paragraphe 4, alinéa 2, de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances et de l'article 5, paragraphe 3, alinéa 2 de la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative aux fonds d'investissement alternatifs réservés. Or, il s'agit de lois se rapportant à des secteurs très précis, contrairement au Projet de loi au sein duquel la notion d'entité de droit luxembourgeois se réfère à toutes les activités possibles pour une entreprise. La Chambre de Commerce comprend à cet égard qu'il s'agit uniquement d'une référence à deux textes législatifs et non pas d'un rapprochement entre le champ d'application du Projet de loi et du secteur des assurances et/ou des fonds d'investissement alternatifs réservés par le biais de ce commentaire de l'article 3.

Si la Chambre de Commerce ne s'oppose pas à l'utilisation de cette nouvelle notion dans le cadre du Mécanisme de filtrage, elle demande cependant avec insistance que celle-ci soit clairement définie au sein de l'article 3 du Projet de loi. Dans un souci de sécurité juridique, une telle définition est en effet indispensable pour déterminer clairement quels investissements directs étrangers sont concernés par cette nouvelle procédure.

B : Quant aux activités considérées comme critiques

La Chambre de Commerce peut marquer son accord avec la liste des activités critiques répertoriées dans l'article 2 du Projet de loi consacré au champ d'application, activités qui sont toutes stratégiques pour la sécurité et l'ordre public, et correspondent, dans l'ensemble, aux infrastructures critiques répertoriées par la directive 2008/114/CE du Conseil de l'Union européenne du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection. Elle s'interroge toutefois sur le risque de trop élargir l'interprétation du champ d'application concerné.

En effet, les points 3 et 4 du paragraphe 3 de l'article 2 du Projet de loi considèrent comme activités critiques également **les activités connexes** susceptibles de permettre un accès (i) aux informations sensibles directement liées aux activités critiques et (ii) aux lieux dans lesquels les activités critiques sont exercées. Le Règlement (UE) 2019/452 quant à lui ne mentionne pas les termes « *activités connexes* ». Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre de Commerce estime que si les termes « *activités connexes* » devraient être maintenus dans le texte du Projet de loi, il est indispensable qu'ils soient tout au moins clairement définis.

Concernant la notification obligatoire et la procédure de filtrage

La Chambre de Commerce relève que la notification obligatoire concerne les investissements directs étrangers portant sur l'ensemble des activités faisant partie du champ d'application du Projet de loi. La Chambre de Commerce salue la décision de ne pas bloquer les processus durant l'examen de la notification – en effet, l'investisseur étranger peut décider de poursuivre les démarches afin de réaliser toutes les étapes préliminaires à l'investissement et le finaliser, celui-ci prenant toutefois le risque de devoir, à terme, défaire l'opération. De même, elle peut marquer son accord avec les facteurs de filtrage de l'article 9 du Projet de loi, déterminés conformément au Règlement (UE) 2019/452.

Les ministres concernés décident si l'investissement direct étranger ayant été notifié par l'investisseur étranger doit faire ou non l'objet d'une procédure de filtrage. S'ils décident de déclencher ou de ne pas déclencher une procédure de filtrage, leur décision – qu'elle soit positive ou négative – est notifiée à l'investisseur étranger dans les deux mois suivant la date de l'accusé de réception de la notification.

Il apparaît toutefois que l'absence de décision sur la procédure de filtrage par suite d'une notification de la part des ministres, passé le délai de deux mois, ne soit pas adéquatement traitée par le Projet de loi, laissant l'investisseur dans le flou face à une telle situation. Si le délai de deux mois maximum pour traiter une notification apparaît pertinent au regard de la complexité de certains dossiers, il est

primordial que les investisseurs soient informés dans ce délai de la décision prise en matière de procédure de filtrage. Dès lors, la Chambre de Commerce demande qu'un principe d'autorisation tacite soit introduit dans le Projet de loi concernant l'examen de notification. L'entité de droit luxembourgeois et les investisseurs étrangers ne peuvent se retrouver dans une situation de procédure de filtrage des mois après que la notification a été introduite. En outre, la Chambre de Commerce regrette le manque de précision sur les démarches à effectuer dans le cadre de la notification obligatoire. Il aurait aussi été utile de préciser la notion de « *voie utile et retraçable* » de l'article 5 paragraphe 4 et de l'article 7 paragraphe 2 du Projet de loi. Le Luxembourg se doit d'offrir le cadre administratif le plus compétitif possible aux investisseurs étrangers, ce dont fait partie la digitalisation des procédures qui leur sont dédiées. La Chambre de Commerce demande ainsi qu'une procédure digitalisée, incluant la notification, soit proposée dès la mise en œuvre du Projet de loi.

Par ailleurs, l'article 10 du Projet de loi qui traite de la décision de filtrage prévoit une autorisation d'un investissement étranger, assortie ou non de condition(s), et de préciser dans le texte les recours administratifs possibles contre les décisions ministérielles. Il serait utile, aux yeux de la Chambre de Commerce, de prévoir explicitement dans le texte du Projet de loi la possibilité de prendre une décision interdisant un investissement étranger.

Concernant le comité interministériel de filtrage des investissements et le groupe d'experts

Le Projet de loi instaure un comité interministériel de filtrage des investissements qui examine les notifications obligatoires, prépare et propose un avis sur le déclenchement de la procédure de filtrage et, le cas échéant, sur la décision de filtrage. Son fonctionnement est détaillé dans le Projet de règlement grand-ducal. La Chambre de Commerce est en accord avec les missions, le fonctionnement, la prise de décision à l'unanimité et la composition du comité interministériel, qui comprend un représentant du Ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions, un représentant du Ministre ayant l'Economie dans ses attributions, un représentant du Ministre ayant les Finances dans ses attributions et un représentant du Ministre ayant le Service de renseignement de l'Etat dans ses attributions.

Elle regrette cependant l'absence de critères définissant les membres du groupe d'experts et de précisions à leur sujet. Ainsi, le Projet de règlement grand-ducal ne détaille ni le profil attendu, ni les compétences requises, ni les rémunérations prévues pour leurs prestations. Certains de ces éléments auraient dû apparaître dans la fiche financière qui est absente du Projet de règlement grand-ducal.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce s'inquiète de la sécurité des communications à distance évoquées dans l'article 1^{er} paragraphe 9 du Projet de règlement grand-ducal. Elle souhaiterait que soit davantage abordée la question de la cybersécurité de ces échanges au regard de leur haute confidentialité, pour l'Etat luxembourgeois, mais aussi pour les entreprises et investisseurs concernés.

Concernant la sécurisation des données de la procédure

De même, la Chambre de Commerce estime que le Projet de loi devrait davantage considérer la sécurisation des données de la procédure. Il est précisé dans l'article 3 paragraphe 4 du Règlement (UE) 2019/452 que :

« Les informations confidentielles, y compris /es informations sensibles sur le plan commercial, mises à disposition de l'Etat membre procédant au filtrage sont protégées. »

L'article 10 de ce même Règlement (UE) 2019/452 est quant à lui consacré à la confidentialité des informations transmises. Il prévoit ainsi que :

- « 1. Les informations reçues en application du présent règlement ne sont utilisées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été demandées.*
- 2. Les États membres et la Commission assurent la protection des informations confidentielles obtenues en application du présent règlement, conformément au droit de l'Union et à leur droit national respectif.*
- 3. Les États membres et la Commission veillent à ce que les informations classifiées fournies ou échangées en application du présent règlement ne soient pas déclassées ou déclassifiées sans le consentement préalable écrit de l'autorité d'origine. »*

Ainsi, la Chambre de Commerce demande qu'un article portant sur la confidentialité des informations transmises dans le cadre du Mécanisme de filtrage (incluant la notification obligatoire) soit ajouté au Projet de loi, en sus de celui sur le traitement des données, et que les dispositions prises en la matière permettent la meilleure protection des informations possible, notamment sur le plan de la cybersécurité, ceci d'autant plus que la procédure se doit d'être digitalisée.

Concernant l'information des nouvelles règles de filtrage des investissements directs étrangers aux entreprises et aux investisseurs

La création du Mécanisme de filtrage est une évolution majeure pour le cadre réglementaire des investissements directs étrangers au Luxembourg. Elle aura des conséquences importantes pour les entités de droit luxembourgeois, les investisseurs et les acteurs de la place financière. La Chambre de Commerce souligne ainsi toute l'importance de la communication qui sera faite sur ces nouvelles règles, notamment auprès des futurs investisseurs étrangers. La digitalisation des procédures et une campagne de communication, avec entre autres une page Internet dédiée, un guide et des ateliers de présentation du Mécanisme de filtrage seront une nécessité. Ces outils devraient être développés le plus rapidement possible par le ministère des Affaires étrangères et européennes et le ministère des Finances en consultation avec les différents réseaux et représentants de la place financière.

Concernant la fiche financière adossée au Projet de loi

La Chambre de Commerce trouve adaptée la création de cinq postes de fonctionnaires au sein des ministères afférent dans le cadre de la création du Mécanisme de filtrage. Elle aurait toutefois souhaité avoir de plus amples informations sur l'ensemble des coûts liés à cette création, que ce soit en termes d'investissements informatiques, de formations ou d'événements de sensibilisation.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Concernant l'article 1^{er}

La Chambre de Commerce observe que l'article 1^{er} du Projet de loi prévoit l'objet du Projet de loi. Etant donné que les dispositions qui n'ont pas de caractère normatif n'ont pas leur place dans le dispositif des lois, elles devraient par conséquent être déléguées à l'exposé des motifs².

Au vu de ce qu'il précède, la Chambre de Commerce préconise que l'article 1^{er} du Projet de loi soit supprimé et que l'ensemble des dispositions soit renuméroté.

Concernant l'article 3

L'article 3 paragraphe 1^{er} du Projet de loi prévoit la définition de l'investisseur étranger en précisant qu'il s'agit d'« *une personne physique ou une entité de droit étranger qui n'est ressortissante ni d'un État membre de l'Union européenne, ni d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen autre qu'un État membre de l'Union européenne et qui a l'intention de réaliser ou a réalisé un investissement direct étranger*³ ».

Par ailleurs, le règlement précise que : « *[l]es États membres qui ont mis en place un mécanisme de filtrage devraient prévoir les mesures nécessaires, dans le respect du droit de l'Union, pour empêcher le contournement des mécanismes de filtrage et des décisions de filtrage. Ces mesures devraient viser les investissements réalisés depuis l'Union au moyen de montages artificiels qui ne reflètent pas la réalité économique et contournent les mécanismes de filtrage et les décisions de filtrage, lorsque l'investisseur est, en fin de compte, détenu ou contrôlé par une personne physique ou une entreprise*

² Normes et légistique en droit public luxembourgeois, 2019, Marc Besch, pages 395-397

³ L'article 3 paragraphe 2 du Projet de loi définit un investissement direct étranger comme « *un investissement de toute nature auquel procède un investisseur étranger, agissant seul, de concert ou par interposition, et qui sert à créer ou maintenir des relations durables et directes entre l'investisseur étranger et l'entité de droit luxembourgeois à laquelle ces fonds sont destinés, permettant ainsi à l'investisseur étranger de participer effectivement au contrôle de cette entité en vue de l'exercice d'une activité au Grand-Duché de Luxembourg (...)* ».

d'un pays tiers. ». Conformément au considérant 9 du Règlement (UE) 2019/452 toujours, le Mécanisme de filtrage ne devrait pas couvrir les investissements de portefeuille⁴.

La Chambre de Commerce comprend que les entreprises luxembourgeoises, y compris les fonds d'investissement (même sans personnalité juridique, par exemple une société en commandite spéciale), ne devraient pas être considérées comme un « *investisseur étranger* » parce qu'elles sont elles-mêmes contrôlées, gérées et/ou détenues par des entités ou des personnes étrangères (par exemple parce qu'elles sont gérées par un gestionnaire de portefeuille étranger). Il serait utile d'apporter cette précision tout au moins dans le commentaire de l'article en question afin d'éviter une certaine incertitude à cet égard qui pourrait avoir des conséquences directes et importantes sur les fonds d'investissement luxembourgeois visant des investissements dans l'Union européenne.

La Chambre de Commerce renvoie finalement aux commentaires formulés au sujet de la signification des termes « *entité de droit luxembourgeois* » tels que formulés dans la partie des considérations générales intitulée « *Concernant le champ d'application du Mécanisme de filtrage* ». Afin d'éviter les conséquences négatives et étant donné que les fonds d'investissement sont soumis à des règles spécifiques détaillées qui sont principalement fondées sur le droit européen, la Chambre de Commerce se demande si ces derniers ne devraient pas être exclus du champ d'application de la réglementation en la matière.

Concernant l'article 4

La Chambre de Commerce constate que l'article 4 du Projet de loi prévoit la création d'un comité interministériel de filtrage des investissements. Or, en vertu de l'article 76 de la Constitution, l'organisation du Gouvernement est une compétence du Grand-Duc, ce qui implique que ce comité doit être prévu par un règlement grand-ducal, et non pas par une loi.

Concernant l'article 6

La Chambre de Commerce s'interroge sur les différences entre la formulation de l'article 6 paragraphe 1^{er} point 4^o du Projet de loi, qui dispose que « *les pays dans lesquels l'investisseur étranger et l'entité de droit luxembourgeois mènent des activités commerciales* » font partie des informations requises à la notification obligatoire et l'article 9 paragraphe 1^{er} lettre d) du Règlement (UE) 2019/452 qui évoque « *les États membres dans lesquels l'investisseur étranger et l'entreprise dans laquelle l'investissement direct étranger est prévu ou a été réalisé mènent des activités commerciales pertinentes* ». Elle souhaiterait davantage de précisions sur cette modification entre les seuls États membres considérés par le règlement européen et l'ensemble des pays pris en compte par le Projet de loi.

Concernant les articles 7, 8, 10 et 11

La Chambre de Commerce observe que les articles 7, 8, 10 et 11 du Projet de loi mentionnent chacun le terme « ministres » sans pour autant préciser de quels ministres il s'agit exactement.

Dans un souci de sécurité juridique et de compréhension des obligations légales imposées par les dispositions concernées, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il est nécessaire d'y apporter des précisions.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les projets de loi et de règlement grand-ducal sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

*

⁴ Le paragraphe 1^{er} de l'article 2 du Projet de loi indique également que « *Le mécanisme de filtrage national s'applique aux investissements directs étrangers, hormis les investissements de portefeuille, susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, dans une entité de droit luxembourgeois exerçant des activités critiques au Luxembourg.* ».

AVIS DE L'ASSOCIATION LUXEMBOURGEOISE DE L'INDUSTRIE DES FONDIS

(28.10.2021)

ALFI consulted the members of a specific working group to get their views on the impact of the draft law implementing a national mechanism for the screening of foreign direct investments into the EU that are susceptible to undermine security or public order. The following comments have been made:

- We believe that the scope of the draft law is extremely large (see especially the range of industries considered as critical, even though we think this is inspired by the 'List of projects or programmes of Union interests' listed in the Annex to Regulation (EU) 2019/452 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union). Without clearer guidelines, every investment done in Luxembourg by a non-EEA person or undertaking taking 'control' of a Luxembourg entity might be subject to the screening mechanism. This uncertainty would have a detrimental effect on foreign investments in Luxembourg as investors are unlikely to be willing or able to report every investment through which they will 'control' a Luxembourg entity (think for example of start-ups that have been created in Luxembourg in relation to the space mining industry: would such companies fall within the scope of critical sectors?).
- The notion of „Luxembourg entity“ as used in the proposed Article 3(2) of the Bill of Law is not further defined. According to the commentary, the notion of „Luxembourg entity“ (into which the foreign investor invests) was drawn, among others, from Article 5(3), sub-paragraph 2 of the RAIF Law. The referred to sub-paragraph stands in a totally different context (namely the safe-keeping of assets of a RAIF), but describes a certain type of RAIF (no redemption rights for 5 years and investments in issuers or non-listed companies in order to potentially acquire control of such companies). Based upon this reference, we conclude, that the commentary seems to suggest that indirect investments by foreign investors through a Luxembourg RAIF would be in scope of the Bill of Law as well. If so, then the question that arises is why only RAIFs were targeted and not the SIF, SICAR or SCSp of the same type.
- It must be made sure that Luxembourg undertakings, including investment funds (even without legal personality, e.g. an SCSp), will not be considered a 'foreign investor' because they are themselves controlled, managed or/and owned by foreign entities or persons (e.g. because they are managed by a US or UK portfolio manager). Uncertainty in this regard could have direct and important consequences on Luxembourg investment funds targeting EU investments.

Conclusion:

To avoid negative consequences and as investment funds are subject to detailed specified rules that are mainly based on EU law, they should be out of the law's/regulation's scope.

*

AVIS DE L'AUTORITE LUXEMBOURGEOISE INDEPENDANTE DE L'AUDIOVISUEL

(18.10.2021)

Après avoir pris connaissance du projet de loi sous rubrique, dont un des secteurs visés est celui des médias, l'Autorité a jugé opportun d'émettre son avis sur un aspect spécifique de celui-ci.

Le projet de loi a pour objectif de mettre en place un système de notification des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public. Par convention, l'investissement direct étranger correspond à l'acquisition d'actifs financiers représentant au moins 10% du capital d'une société étrangère et doit permettre à l'investisseur de participer effectivement au contrôle de cette entité en vue de l'exercice d'une activité au Luxembourg.

L'article 4 (1) du projet de loi sous examen prévoit la création d'un comité interministériel qui aura pour mission d'examiner les notifications obligatoires et de préparer des avis sur la procédure de filtrage. La notification, antérieure à l'investissement, est effectuée par l'investisseur lui-même, si ce

dernier considère que l'investissement pourrait constituer une atteinte à la sécurité ou à l'ordre public. La décision de filtrage sera prise conjointement par le ministère d'Economie et le ministère des Finances.

Il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi sous examen que « (...) *tout ministère concerné par un investissement relevant de sa compétence sera pleinement impliqué dans le dossier le concernant, au même titre que les membres permanents du comité interministériel de filtrage des investissements* ».

Il s'ensuit que le Service des médias et des communications serait l'organisme impliqué en cas d'une procédure envers un service de média de droit luxembourgeois. Toutefois, l'Autorité, en tant qu'organe régulateur surveillant la bonne application des textes réglementaires par rapport aux services de médias audiovisuels sous concession luxembourgeoise, dispose d'une bonne connaissance de la situation du marché et d'importants contacts auprès de ses homologues régulateurs à travers les réseaux ERGA et EPRA dont elle fait partie. Dès lors, l'Autorité s'interroge sur les opportunités d'institutionnaliser sa participation au processus de consultation, soit à travers une implication directe, soit à travers une compétence consultative auprès du ministre chargé des médias.

Ainsi fait et délibéré lors de la réunion de l'Autorité du 18 octobre 2021, où étaient présents :

Thierry Hoscheit, président

Valérie Dupong, membre

Marc Glesener, membre

Luc Weitzel, membre

Claude Wolf, membre

Pour expédition conforme.

Thierry HOSCHEIT

Président

*

AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

(4.3.2022)

Conformément à l'article 57, paragraphe 1^{er}, lettre (c) du règlement (UE) n°2016/679 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) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après désignée la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

Par courrier en date du 24 septembre 2021, Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°7885 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 (ci-après le « projet de loi »), ainsi que le projet de règlement grand-ducal déterminant la composition et le fonctionnement du comité interministériel pour le filtrage des investissements (« projet de règlement grand-ducal »).

Selon l'exposé des motifs, ce projet de loi a pour objet d'instituer un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public et de mettre en place le dispositif de coopération entre les États membres de l'Union européenne et la Commission européenne.

La Commission nationale entend limiter ses observations aux questions soulevées par les dispositions du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal sous examen qui traitent des aspects liés au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel.

I. Sur les traitements de données à caractère personnel dans le cadre de la procédure de filtrage

La Commission nationale comprend à la lecture du projet de loi que le ministre ayant l'Economie dans ses attributions est amené à collecter et à traiter des informations dans le cadre des notifications relatives aux investissements directs étrangers qui lui sont soumis¹.

En effet, le projet de loi précise qu'un investisseur étranger souhaitant réaliser un investissement de toute nature et « *qui sert à créer ou maintenir des relations durables et directes entre l'investisseur étranger et l'entité de droit luxembourgeois à laquelle ces fonds sont destinés, permettant ainsi à l'investisseur étranger de participer effectivement au contrôle de cette entité en vue de l'exercice d'une activité au Grand-Duché de Luxembourg énumérée à l'article 2 de la présente loi* »² est soumis à une notification obligatoire auprès du ministre ayant l'Economie dans ses attributions avant la réalisation d'un tel investissement. Dans le cadre de cette notification, l'investisseur étranger doit communiquer un certain nombre d'informations, qui sont reprises à l'article 6 paragraphe 1 dudit projet de loi. Ces informations seront communiquées par le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions aux autres Etats membres ainsi qu'à la Commission européenne si elles concernent un investissement pour lequel une procédure de filtrage est lancée³.

La Commission nationale constate que la collecte et la transmission de certaines informations listées dans l'article 6 paragraphe 1 du projet de loi seraient soumises aux principes et obligations du RGPD dans l'hypothèse où ces informations concerneraient des personnes physiques qui peuvent être identifiées, directement ou indirectement, et donc constituer des données à caractère personnel au sens de l'article 4 (1) du RGPD. Ainsi, la collecte des informations sur le bénéficiaire effectif (article 6 paragraphe 1 (1) du projet de loi), constitue un traitement des données personnelles puisqu'elle concerne une personne physique, conformément à la définition du bénéficiaire effectif dans l'article 1er, paragraphe 7, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment, et contre le financement du terrorisme, et la participation au capital.

A contrario, d'autres informations, relatives à des personnes morales et sans lien direct ou indirect avec une personne physique, ne seraient pas soumises aux principes et obligations du RGPD. En effet, le considérant 14 du RGPD précise que le RGPD « (...) ne couvre pas le traitement des données à caractère personnel qui concernent les personnes morales, et en particulier des entreprises dotées de la personnalité juridique, y compris le nom, la forme juridique et les coordonnées de la personne morale ». Toutefois, précisons que des informations ayant trait à des personnes morales peuvent, le cas échéant, concerner également des personnes physiques (par exemple : si elles incluent le nom du gérant de la société) et devraient dès lors être considérées comme des données à caractère personnel.

Dans ce contexte, il est important de noter qu'en ce qui concerne la collecte des informations complémentaires⁴, il est difficile pour la Commission nationale de savoir si des données à caractère personnel seraient effectivement demandées. En effet, aucune précision n'est donnée par rapport à ces informations dans le projet de loi.

Dans l'hypothèse où des traitements de données seraient effectués dans le cadre de mise en œuvre du projet de loi, il y a lieu de rappeler qu'un traitement de données à caractère personnel doit reposer sur une condition de licéité de l'article 6 du RGPD. Parmi ces conditions de licéité, figure l'article 6 paragraphe 1 lettre (c) du RGPD, selon lequel « le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ».

Conformément à l'article 6 paragraphe 3 du RGPD, cette obligation légale doit définir les finalités du traitement et peut contenir « *des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres : les conditions générales régissant la licéité du traitement par le*

1 article 5 paragraphe 1 du projet de loi

2 Définition de l'article 3 paragraphe 2 du projet de loi

3 article 15 paragraphe 1 du projet de la loi

responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être; la limitation des finalités; les durées de conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX [du RGPD]».

Le considérant 41 du RGPD précise encore que cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme⁵.

Or, la CNPD s'interroge sur le respect de ces conditions en ce qui concerne les catégories de données à caractère personnel qui font objet d'un traitement et la durée de conservation de ces données.

a) Sur les catégories de données à caractère personnel

L'article 6 paragraphe 1 du projet de loi énumère les informations que l'investisseur étranger doit communiquer, dont les informations sur le bénéficiaire effectif. Toutefois, le projet de loi ne précise pas les catégories des données qui doivent être soumises dans le cadre de cette notification.

L'article 6 paragraphe 3 du projet de loi précise encore que « *Si les informations obtenues de l'investisseur étranger ne permettent pas de prendre une décision relative au déclenchement de la procédure de filtrage, une demande de fournir toute information complémentaire à celles visées au paragraphe 1 du présent article sera adressée à l'investisseur étranger* ». L'article 8 prévoit dans son paragraphe 2 également la possibilité pour les ministres de demander des informations complémentaires à celles visées à l'article 6 dudit projet de loi et ce pendant toute la durée de la procédure de filtrage.

En l'absence de précision quant aux types d'informations complémentaires et des données sur les bénéficiaires effectifs qui peuvent être demandées à l'investisseur étranger par les ministres, la CNPD estime que le projet de loi sous avis ne respecte pas les exigences de clarté, de précision et de prévisibilité auxquelles un texte légal doit répondre, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme⁶. Afin de parer à cette insécurité juridique quant à cette interprétation et d'assurer la conformité du cadre légal luxembourgeois au RGPD et à la jurisprudence européenne, la CNPD suggère aux auteurs du projet de loi de clarifier le type de données personnelles que les investisseurs étrangers devraient communiquer.

Par ailleurs, la Commission nationale constate que les activités d'investisseur illégales ou criminelles et sa participation dans les activités portant atteinte à la sécurité ou à l'ordre public dans un Etat membre sont incluses dans la liste des facteurs de filtrage qui peuvent être pris en compte pour la décision dans la procédure de filtrage⁷. Dès lors, la Commission nationale souhaite rappeler que le traitement des données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions ne peut être effectué que sous le contrôle de l'autorité publique, ou si le traitement est autorisé par le droit de l'Union ou par le droit d'un Etat membre qui prévoit des garanties appropriées pour les droits et libertés des personnes concernées⁸.

b) Sur la durée de conservation

Selon l'article 5 paragraphe (1), lettre e) du RGPD, les données à caractère personnel ne doivent pas être conservées plus longtemps que nécessaire pour la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées.

Conformément à l'article 13 paragraphe 2 du projet de loi « *Les données à caractère personnel liées à la mise en œuvre de la présente loi sont conservées sous une forme permettant l'identification des*

⁵ En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.470, n°619. Voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/061, § 228-229, 4 décembre 2015. CourEDH, Vavrieka et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 20

⁶ En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619; Voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015.

⁷ Article 9 paragraphe 2 (2) et (3) du projet de loi

⁸ Article 10 du RGPD.

personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ».

Même si cet article renvoie au principe de limitation de la conservation des données d'ores et déjà prévu dans le RGPD, la Commission nationale regrette que les auteurs du projet de loi n'aient pas indiqué avec plus de précision les durées de conservation des données traitées dans le cadre des procédures de notification et de filtrage. En effet, à défaut de pouvoir apprécier concrètement cette durée, elle n'est pas en mesure d'apprécier si en l'occurrence, ce principe est respecté in concreto. Il serait opportun de prévoir une durée égale à celle de la procédure de filtrage ou de prévoir qu'elles sont conservées pendant une courte période fixée au préalable dans la loi, après la procédure de filtrage. Dans le cas d'impossibilité de déterminer un délai précis de durée de conservation dans le projet de loi, celui-ci devrait *a minima* préciser les critères qui seraient pris en compte ou utilisés, pour déterminer la durée de conservation des données à caractère personnel. Par ailleurs, la CNPD souhaite rappeler qu'en tout état de cause le responsable de traitement est tenu d'informer la personne concernée de la durée de conservation des données personnelles précises dans le cadre de ses obligations d'information préalable conformément à l'article 12 et 13 du RGPD.

De plus, il semble à la lecture de cet article que des données personnelles autres que celles communiquées par l'investisseur étranger conformément à l'article 6 paragraphes 1 et 3 ou à l'article 8 paragraphe 2 du projet de loi peuvent être conservées. Dans ce contexte, la Commission nationale rappelle que le projet de loi ne peut pas constituer une base légale pour le traitement des données personnelles qui ne sont pas collectées auprès de l'investisseur étranger car il ne mentionne pas le traitement de ces données. Dès lors, la Commission nationale suggère aux auteurs du projet de loi d'inclure une référence aux données personnelles collectées conformément aux articles 6 paragraphe 1 et 3 ou article 8 paragraphe 2 du projet de loi au lieu de mentionner « *les données à caractère personnel liées à la mise en œuvre de la loi.* », afin de clarifier quelles sont précisément les catégories de données conservées.

II. Sur la définition des responsables de traitement des données

Selon l'article 13 paragraphe 1 du projet de loi « *[l]es ministres sont les responsables conjoints du traitement des données réalisées en application de la présente loi, à l'exception des traitements de données mises à disposition par le Service de renseignement de l'État pour lesquels le Service de renseignement de l'État reste responsable de traitement.* ». Cet article définit les ministres comme « *responsables conjoints du traitement des données en application de la présente loi* », sans toutefois préciser les traitements de données y relatifs.

a. Sur la notion de responsables conjoints de traitements

Relevons à ce sujet que l'article 26 du RGPD prévoit que les responsables conjoints du traitement des données « *définissent de manière transparente leurs obligations respectives aux fins d'assurer le respect des exigences du [RGPD], notamment en ce qui concerne l'exercice des droits de la personne concernée, et leurs obligations respectives quant à la communication des informations visées aux articles 13 et 14, par voie d'accord entre eux sauf si, et dans la mesure où, leurs obligations respectives sont définies par le droit de l'Union ou par le droit de l'État membre auquel les responsables du traitement sont soumis* ». Or, la CNPD constate que la répartition des obligations susmentionnées n'est pas reprise dans le texte sous avis.

La Commission nationale note également que la définition des « *ministres* » ne se trouve pas dans le projet de loi mais dans l'article 1 paragraphe 2 du projet de règlement grand-ducal qui porte le titre « *Comité interministériel pour le filtrage des investissements* ». Il en résulte une difficulté pour les personnes concernées d'identifier les responsables de traitement afin d'exercer leurs droits. L'inclusion d'une définition des responsables de traitement dans le projet de loi est d'autant plus souhaitable vu le nombre de différents acteurs qui sont impliqués dans la mise en œuvre des procédures décrites dans le projet de loi.

b. Sur la désignation séparée du Service de renseignement de l'Etat comme responsable de traitement

D'après l'article 13 du projet de loi sous examen, le Service de renseignement de l'État (ci-après le « SRE ») « *reste responsable de traitement pour les des traitements de données mises à disposition par*

le Service de renseignement de l'État ». Malheureusement, il ne ressort pas clairement de cette formulation si le SRE devrait être considéré comme le seul responsable de traitement, ou plutôt comme responsable conjoint avec les ministres pour le traitement de ce type des données. La CNPD comprend cependant du commentaire de l'article 13 paragraphe 1 du projet de loi que le SRE devrait être le seul responsable du traitement des données personnelles qu'il met à disposition du comité interministériel.

Or, la Commission nationale s'interroge sur la désignation de différents responsables de traitements pour les traitements réalisés dans le contexte du comité interministériel, suivant l'origine des données.

Bien que selon l'article 4 (7) du RGPD il est possible pour le législateur national de désigner un ou plusieurs responsables de traitement lorsque les finalités et les moyens d'un traitement sont spécifiés dans un acte législatif, cette désignation doit refléter la réalité du pouvoir décisionnel de l'organisme désigné comme responsable de traitement. En effet, conformément à l'article 4 (7) du RGPD, le responsable de traitement est celui qui « détermine les finalités et les moyens des traitements ». Selon les lignes directrices 7/2020 du Comité Européen de la Protection des Données (EDPB) sur les concepts de contrôleur et de sous-traitant dans le GDPR, le responsable de traitement est l'organisme qui décide sur les questions essentielles du traitement⁹. Or, la CNPD ne voit pas pourquoi les pouvoirs décisionnels relèveraient dans un cas conjointement de différents ministères, et dans d'autre cas du SRE, suivant l'origine des données traitées. Dès lors, la désignation du SRE comme seul responsable de traitement pour le traitement des données mises à disposition par le SRE et des ministres pour les autres types des données lui semble artificiel.

La CNPD comprend à la lecture du commentaire de l'article 13 du projet de loi que les auteurs du projet de loi ont en réalité souhaité clarifier que les traitements des données mises à disposition par le SRE resteraient soumis à la loi du 1er août 2018 relative aux traitements de données en matière pénale »)

Il est vrai que, d'après son article 1^{er}, paragraphe 1, cette « *loi s'applique aux traitements de données à caractère personnel mis en œuvre à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces, par toute autorité publique compétente ou tout autre organisme ou entité à qui a été confié, à ces mêmes fins, l'exercice de l'autorité publique et des prérogatives de puissance publique, ci-après dénommés « autorité compétente »*. Dès lors, des traitements des données tombent sous le champ d'application de la loi du 1^{er} août 2018 relative aux traitements de données en matière pénale dans la mesure où ils sont mis en œuvre pour les finalités spécifiées ci-dessus par une autorité compétente conformément à l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 7 de ladite loi.

Or, aux yeux de la CNPD, les traitements des données personnelles mis en œuvre dans le cadre des procédures de notification et d'autorisation ne pourraient pas être considérés comme des traitements de données « *à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales* ». En effet, bien que l'objet du projet de loi en question est selon l'article 1^{er} d'instituer un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public et de mettre en place le dispositif de coopération entre les États membres de l'Union européenne, la Commission nationale comprend que les traitements ont pour but de permettre une prise de décision dans les procédures administratives et ne poursuivent pas la prévention ou protection des menaces pour la sécurité publique.

Au vu de ces observations, une application de la loi du 1^{er} août 2018 relative aux traitements de données en matière pénale ne semble donc pas être possible pour les traitements des données personnelles dans le cadre de procédures décrites dans le projet de la loi sous examen, indépendamment de l'origine des données personnelles traitées. La nécessité d'introduire une responsabilité distincte pour le traitement des données mises à disposition par le SRE semble donc inappropriée si le seul objectif des auteurs du texte est de clarifier l'application de la loi du 1er août 2018 relative aux traitements de

⁹ Page 11, section 20, 2 1.2, « Détermine » dans les lignes directrices 7/2020 sur les concepts de contrôleur et de sous-traitant dans le GDPR du Comité Européen de la Protection des Données (EDPB) disponibles en version anglaise à l'adresse suivante : <https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr.en>

données en matière pénale, au-delà du fait que cette responsabilité distincte lui semble artificielle, comme développé plus haut.

Par ailleurs, si un autre objectif de l'introduction de la responsabilité du SRE est de limiter les droits de la personne concernée par rapport aux données personnelles transmises par le SRE, il y a lieu de relever que l'article 23 du RGPD ouvre la possibilité de limiter ce droit d'accès en ajoutant une disposition dans le texte comme expliqué dans la partie IV de cet avis intitulé « Sur le droit des personnes concernées ».

Si toutefois les auteurs du projet de loi entendent maintenir cette différenciation en fonction de l'origine des données, il y a lieu de relever que l'article 4, paragraphe 7 du RGPD ainsi que l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 8 de la Loi du 1er 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 (ci-après la « loi du 1er août 2018 relative aux traitements de données en matière pénale ») prévoient la possibilité de désigner le responsable du traitement dans le droit d'un État membre, sous condition que les finalités et les moyens de ce traitement y sont déterminés. Or, la CNPD constate que le projet de loi sous examen ne mentionne pas quelles seraient les finalités et moyens de traitement de données spécifiquement mises à disposition par le SRE

III. Sur la qualification des destinataires des données dans le cadre de la procédure de notification et de filtrage

Par ailleurs, la Commission nationale s'interroge sur la qualification des différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la loi. D'après le projet de loi, le comité interministériel a pour mission l'examen des notifications, la préparation et proposition d'avis sur la décision de déclenchement de procédure et celle de filtrage¹⁰. Comme indiqué dans le projet de règlement grand-ducal un représentant du ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions ainsi qu'un représentant du ministre ayant le Service de renseignement de l'Etat dans ces attributions font partie de ce comité interministériel qui pourrait dans certain cas être adjoint par des représentants relevant de l'autorité des autres ministères¹¹. Selon le projet de loi, le comité interministériel est appuyé dans ses missions par un groupe d'experts¹², composé de représentants des ministères dans le comité interministériel et par des représentants relevant de l'autorité des autres ministères lorsque l'investissement direct relève de leur compétence¹³. Il résulte de ces dispositions que des représentants d'autres ministères auront accès à des données personnelles et seront impliqués dans leurs traitements.

Au vu de ces dispositions et en raison du manque de personnalité juridique propre du comité interministériel, la Commission se demande si ces acteurs, qui sont indépendants de la structure des responsables des traitements définis dans l'article 13 paragraphe 1 du projet de loi, seraient considérés comme sous-traitants des « ministres », ou au contraire comme des tiers ? Rappelons que dans le cas de la sous-traitance, l'établissement d'un contrat ou d'un autre acte juridique du droit de l'Union ou droit d'un État membre entre le responsable de traitement et le sous-traitant est exigé par l'article 28 paragraphe 2 du RGPD qui prévoit un certain nombre de conditions à inclure dans cet acte juridique. Dans ce contexte la Commission nationale salue néanmoins l'inclusion de l'obligation de confidentialité pour ces acteurs dans l'article 3 paragraphe 2 du projet de règlement grand-ducal.

IV. Sur le droit des personnes concernées

Selon l'article 5 paragraphe (i) lettre (a) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être traitées de manière licite, loyale et transparente au regard de la personne concernée (principe de licéité, loyauté, transparence). Ce principe implique notamment que les responsables de traitements devront respecter les dispositions de l'article 13 du RGPD pour les données collectées directement auprès de la personne concernée, sinon celles de l'article 14 du RGPD, lorsque les données à caractère personnel n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée elle-même, par exemple celles collectées indirectement auprès du SRE.

¹⁰ Article 4 paragraphe 1 du projet de loi

¹¹ Article 1 paragraphe 1 du projet de règlement grand-ducal

¹² Article 4, paragraphe 2 du projet de loi

¹³ Article 1 article 1 paragraphe 7 du projet de règlement grand-ducal

En vertu de ces articles, le responsable du traitement devra fournir à la personne concernée des informations au sujet du traitement de données personnelles la concernant, notamment pour garantir un traitement équitable et transparent. Précisons que dans les cas où l'article 14 du RGPD s'appliquerait, ces informations devront être fournies à la personne concernée au plus tard un mois après que le responsable du traitement ait obtenu les données.

En outre, selon article 15 du RGPD les personnes concernées ont le droit de recevoir certaines informations relatives aux données personnelles traitées du responsable de traitement (droit d'accès).

Dès lors, il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que sans dérogation explicite dans le projet de loi, ces droits sont tous applicables intégralement. La CNPD comprend que des dérogations respectant les conditions de l'article 23 du RGPD pourraient s'avérer nécessaires lorsque les informations obtenues dans le cadre de la procédure de filtrage concernent des enquêtes ou instructions pénales en cours ou des informations transmises par le SRE. Si tel était le cas, alors il faudrait prévoir les détails des limitations, ainsi que leur durée dans le projet de la loi conformément à l'article 23 du RGPD.

Ainsi décidé à Belvaux en date du 4 mars 2022.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. LARSEN
Présidente

Thierry LALLEMANG
Commissaire

Alain HERRMANN
Commissaire

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7885/03

N° 7885³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

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

* * *

AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX

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

(13.2.2023)

Monsieur le Président,

À la demande du Ministre des Affaires étrangères et européennes, j'ai l'honneur de vous saisir d'amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi sous rubrique.

À cet effet, je joins en annexe le texte des amendements avec leurs commentaires respectifs, l'exposé des motifs ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi élargé tenant compte desdits amendements.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Pour le Ministre aux Relations
avec le Parlement,*

Lex DELLES
Ministre

*

I. EXPOSE DES MOTIFS	2
II. AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX	4
III. TEXTE COORDONNE	19

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le projet de loi n°7885 a pour objet de mettre en place 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.

Les modifications proposées en vertu des présents amendements gouvernementaux visent, entre autres, à suivre les observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 22 mars 2022.

En effet, dans son avis en date du 22 mars 2022, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'institution d'un comité interministériel par voie d'une loi ainsi qu'au fait qu'une loi puisse prévoir que deux membres du Gouvernement prennent une décision conjointe.

Sur cette base, l'article sur le comité interministériel de filtrage des investissements et toutes les références y relatives seront supprimés du texte, et le comité interministériel pour le filtrage des investissements sera créé par voie d'arrêté grand-ducal plutôt que par voie de règlement grand-ducal. L'arrêté grand-ducal créant le comité interministériel pour le filtrage des investissements déterminera les missions, le fonctionnement ainsi que la composition du comité. Par conséquent, le projet de règlement grand-ducal déterminant la composition et le fonctionnement du comité interministériel pour le filtrage des investissements sera retiré. Toutes les dispositions du projet de règlement grand-ducal seront reprises au sein d'un arrêté grand-ducal.

Il est proposé que le ministre ayant l'Économie dans ses attributions prenne formellement les décisions relatives au mécanisme national de filtrage des investissements directs étrangers. L'arrêté grand-ducal reprendra les dispositions initialement prévues dans le projet de loi ainsi que dans le projet règlement grand-ducal et précisera que le ministre ayant l'Économie dans ses attributions prend les décisions sur avis dudit comité. Néanmoins, il est à noter que l'arrêté grand-ducal maintiendra la structure de présidence bicéphale du comité interministériel, telle que prévue initialement dans le règlement grand-ducal.

Les amendements gouvernementaux proposés visent aussi à tenir compte d'autres suggestions émises par le Conseil d'État. Ces amendements portent notamment sur l'inclusion du secteur alimentaire, la définition d'investissement direct étranger, la notion de contrôle, la possibilité de suspendre les droits de vote appartenant à l'investisseur étranger.

Les modifications proposées en vertu des présents amendements gouvernementaux visent également à tenir compte des observations formulées par la Commission nationale pour la protection des données (ci-après « CNPD ») dans son avis du 4 mars 2022.

En effet, suite à l'avis de la CNPD, il a été également jugé opportun de proposer des amendements relatifs au traitement des données à caractère personnel. Ces amendements visent ainsi d'une part à intégrer dans le projet de loi les finalités du traitement et la durée de conservation des données traitées, et, d'autre part, à mettre en œuvre les limitations aux droits de la personne concernée prévues à l'article 23 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, dénommé ci-après « RGPD ».

Les limitations aux droits de la personne concernée intégrées dans le projet de loi visent à protéger des objectifs importants d'intérêt public pour la garantie desquels l'article 23 du RGPD prévoit la possibilité de limiter les droits de l'investisseur étranger ou de toute autre personne physique identifiée ou identifiable, à savoir :

- la sécurité nationale,
- la défense nationale,
- la sécurité publique,
- la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales,
- et tous les autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale.

En effet, les membres du futur comité interministériel et du groupe d'experts seront amenés à contribuer et traiter des informations sensibles, voire classifiées. Dans certains cas, la divulgation de ces

informations à l'investisseur étranger ou à un tiers pourrait non seulement nuire gravement à la procédure de filtrage en tant que telle mais aussi aux missions principales dont sont investis les acteurs précités. Afin de garantir la confidentialité des informations sensibles, classifiées ou non, et afin de sauvegarder *in fine* les objectifs importants d'intérêt public, il peut donc s'avérer nécessaire et justifié de limiter le droit à l'information lorsque les données n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée, le droit d'accès et la fourniture d'informations relative à une violation de données à caractère personnel concernant l'investisseur étranger ou toute autre personne physique. Il incombe aux autorités et au responsable du traitement de procéder à une évaluation des risques que la divulgation de l'information présenterait au cas par cas.

Selon l'importance et la nature du risque, les limitations prévues peuvent être partielles ou totales. A priori, elles peuvent concerner toutes les catégories de données à caractère personnel traitées par le responsable du traitement.

Cependant, ces limitations ne portent pas sur les données directement fournies par les personnes concernées par le traitement des données. Ce sont les données qui ne sont pas fournies par l'investisseur étranger lui-même ou toute autre personne physique elle-même qui peuvent faire l'objet d'une limitation en fonction de l'évaluation des risques opérée.

Dans les cas où le responsable du traitement décide qu'il est nécessaire de limiter les droits de la personne concernée, celle-ci risque de ne pas disposer de toutes les informations relatives au traitement des données à caractère personnel les concernant que le RGPD prévoit de façon générale.

Ainsi, l'investisseur peut éventuellement ne pas être au courant de toutes les données à caractère personnel le concernant qui sont traitées par le responsable du traitement, ainsi que de leur source, et il peut être confronté à une limitation (partielle ou totale) de son droit d'accès et de son droit d'obtenir une copie de toutes les données traitées. Le cas échéant, il peut également ne pas être informé d'une violation de données le concernant.

Une personne tierce qui n'est pas à l'origine de la notification mais qui est liée à l'investisseur peut éventuellement ne pas être au courant que des données à caractère personnel la concernant sont traitées par le responsable du traitement. Si c'est le cas, cette personne n'est a priori pas en mesure de faire une demande d'accès. Si elle en fait une, il y a la possibilité qu'elle soit refusée. Le cas échéant, une telle personne peut également ne pas être informée d'une violation de données la concernant.

En outre, le droit de la personne concernée d'être informée de la limitation peut également être limité si l'information risque de compromettre l'objectif poursuivi par la limitation. Afin d'informer les personnes concernées de la meilleure façon possible sans compromettre l'objectif poursuivi par la limitation au cas où une information individuelle concernant les limitations n'est pas possible, le responsable du traitement peut mettre à disposition des personnes concernées une notice d'information générale, tel que suggéré par le Comité Européen de la Protection des Données (EDPB) dans ses lignes directrices 10/2020 sur les restrictions en application de l'article 23 du Règlement (UE) 2016/679¹.

Les amendements introduisent des garanties spécifiques pour prévenir les abus ainsi que l'accès ou le transfert illicites des données à caractère personnel.

Ainsi, il importe de noter que la communication de la violation à l'autorité de contrôle n'est pas visée par les limitations, ce qui permettra à la CNPD de vérifier le respect de l'article 34 du RGPD. Le texte prévoit également l'exercice des droits de la personne concernée par la CNPD, en sa qualité d'autorité de contrôle, ainsi que la possibilité d'introduire une réclamation auprès de celle-ci. Il prévoit aussi un recours juridictionnel et une appréciation des limitations au cas par cas ainsi que leur maintien pendant la durée nécessaire.

A noter que, *a contrario* de ce qui est le cas pour les personnes à l'origine d'une notification, le traitement de données concernant des tierces personnes, par exemple parce qu'elles présentent un lien avec une des personnes physiques ou morales à l'origine de la notification, n'a généralement pas de conséquences juridiques directes sur ces personnes.

Le RGPD, en son article 14, prévoit déjà une série de cas de figure où l'information à la personne concernée peut être omise, par exemple lorsque la fourniture des informations exige des efforts

¹ "Article 23(2)(h) GDPR states that, unless it may be prejudicial to the purpose of the restriction, data subjects shall be informed of the restriction. This means that data subjects should be informed about the restriction to their right to information as a rule. To that purpose, a general data protection notice may be sufficient.", EDPB Guidelines 10/2020 on restrictions under article 23 GDPR, point 64.

disproportionnés ou encore lorsque des données doivent rester confidentielles au vu d'un secret professionnel. Les auteurs des présents amendements sont conscients des risques que toute limitation additionnelle peut revêtir pour les droits et libertés des personnes concernées, mais les dispositions légales proposées ont été rédigées de manière à limiter ces risques au minimum nécessaire tout en garantissant la sauvegarde de l'intérêt public.

Il importe de souligner finalement que les limitations proposées s'alignent étroitement sur les dispositions déjà insérées dans 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 (transposant la Directive (UE) 2016/680).

*

AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX

Amendement n°1.

Le Chapitre 1^{er} est supprimé.

Chapitre 1^{er} — Disposition générale

Art. 1^{er}.-Objet

~~La présente loi a pour objet d'instituer un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public et de mettre en place le dispositif de coopération entre les États membres de l'Union européenne, ci-après « États membres », et la Commission européenne.~~

Commentaire :

Suite à l'observation du Conseil d'État, dans son avis du 22 mars 2022, selon laquelle l'article 1^{er} est dépourvu de portée normative, il est proposé de supprimer le Chapitre 1^{er} avec son article 1^{er}.

Amendement n°2

Le Chapitre 2 est renuméroté en Chapitre 1^{er}.

Commentaire :

Suite à la suppression du Chapitre 1^{er}, le Chapitre 2 est renuméroté et devient le Chapitre 1^{er} nouveau.

Amendement n°3

L'article 3 est renuméroté en article 1^{er}, et l'article 1^{er} nouveau est modifié comme suit :

1. Dans la phrase introductive, les termes « du présent titre » sont remplacés par « **de la présente loi** ».
2. Le paragraphe 3 est renuméroté en paragraphe 1^{er}, et le paragraphe 1^{er} nouveau est modifié comme suit :
 - a) Au point 1^o, les termes « **directement ou indirectement** » sont insérés après le terme « fait ».
 - b) Au point 2^o, le signe « % » est remplacé par « **pour cent** », et le terme « du capital » est remplacé par « **des droits de vote d'une entité de droit luxembourgeois** ».

Commentaire :

L'amendement vise à traduire la proposition du Conseil d'État d'agencer les définitions par ordre alphabétique afin d'assurer une meilleure lisibilité.

Tel que suggéré par le Conseil d'État, la proposition de texte au point 2^o vise à tenir compte de la situation dans laquelle une personne physique ou morale peut obtenir le contrôle d'une entité de droit luxembourgeois en acquérant directement ou indirectement des parts bénéficiaires lui conférant un droit de vote au sein de cette entité.

Amendement n°4

Le paragraphe 7 de l'ancien article 3 est renuméroté en paragraphe 2 de l'article 1^{er}.

Commentaire :

L'amendement vise à traduire la proposition du Conseil d'État d'agencer les définitions par ordre alphabétique afin d'assurer une meilleure lisibilité.

Amendement n°5

Il est inséré un nouveau paragraphe 3 qui prend la teneur suivante :

(3) « État membre » : un État membre de l'Union européenne ;

Commentaire :

Etant donné que l'ancien article 1^{er} est supprimé, il convient de préciser qu'il faut entendre par État membre le fait qu'il s'agit d'un État membre de l'Union européenne. Il est également renvoyé au commentaire de l'amendement n°4.

Amendement n°6

Le paragraphe 6 de l'ancien article 3 est renuméroté en paragraphe 4 de l'article 1^{er}.

Commentaire :

Il est renvoyé au commentaire de l'amendement n°4.

Amendement n°7

Le paragraphe 1^{er} de l'ancien article 3 est renuméroté en paragraphe 5 de l'article 1^{er} et est modifié comme suit :

Le terme « de l'Union européenne » est supprimé.

Commentaire :

Il est renvoyé aux commentaires de l'amendement n°4.

Au vu de l'amendement n°7, il convient d'enlever le terme « de l'Union européenne » au paragraphe 5 du nouvel article 1^{er}.

Amendement n°8

Le paragraphe 2 de l'ancien article 3 est renuméroté en paragraphe 6 de l'article 1^{er} et est modifié comme suit :

(2) (6) « investissement direct étranger » : un investissement de toute nature auquel procède un investisseur étranger, agissant seul, de concert ou par interposition, et qui sert à créer **visé à établir ou à maintenir des relations durables et directes entre l'investisseur étranger et **une** entité de droit luxembourgeois à laquelle **qui** ces fonds sont destinés, permettant ainsi à l'investisseur étranger de participer **effectivement seul, de concert ou par interposition** au contrôle de cette entité ~~en vue de l'exercice~~ **exerçant** au Grand-Duché de Luxembourg une activité énumérée à l'article 2 de la présente loi ;**

Commentaire :

En employant les termes « visé à établir », le texte est rapproché de la formulation de la définition correspondante contenue dans le règlement (UE) 2019/421 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. En outre, il s'agit de clarifier que l'activité critique est exercée par l'entité de droit luxembourgeois sur laquelle l'investisseur étranger souhaite prendre le contrôle. La définition reprend donc le texte proposé par le Conseil d'État, hormis la notion de « gestion ».

Amendement n°9

Le paragraphe 4 de l'ancien article 3 est renuméroté en paragraphe 7 de l'article 1^{er} et est modifié comme suit :

(7) « investissement de portefeuille » : une acquisition de titres **d'une entité de droit luxembourgeois effectuée dans l'intention de réaliser un placement financier, ~~sans prendre et qui ne permet pas à l'investisseur étranger d'exercer, directement ou indirectement,~~ le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois ;**

Commentaire :

Cette modification vise à aligner le langage avec celui de la définition d'« investissement étranger direct », tel que suggéré par le Conseil d'État.

Amendement n°10

Le paragraphe 5 de l'ancien article 3 est renuméroté en paragraphe 8 de l'article 1^{er}.

Commentaire :

Il est renvoyé au commentaire de l'amendement n°4.

Amendement n°11

Au point 1^{er} du paragraphe 2 de l'article 2, il est proposé d'insérer la modification suivante :

« *le développement, l'exploitation et le commerce de 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 des biens à double usage, **tel que modifié** ;* »

Commentaire :

Il s'agit de redresser une erreur de citation.

Amendement n°12

Un point 12 est ajouté au paragraphe 2 de l'article 2, dont la teneur est la suivante :

« **12. dans le secteur agroalimentaire : les activités en lien avec la sécurité alimentaire.** »

Commentaire :

Cet amendement vise à compléter la liste des secteurs visés en ajoutant le secteur alimentaire. Ainsi, il est clarifié que ce secteur fait également partie du champ d'application de la loi en projet, et ce non seulement par le biais des facteurs de filtrage. Cet amendement s'inscrit dans le contexte d'une suggestion du Conseil d'État.

Amendement n°13

Le point 3 du paragraphe 2 de l'article 2 est modifié comme suit :

« les activités connexes susceptibles de permettre un accès aux informations sensibles, **y compris des données à caractère personnel**, directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ; »

Commentaire :

Tel que suggéré par le Conseil d'État, la modification proposée vise à clarifier que les données à caractère personnel constituent des informations sensibles et que des activités permettant un accès à de telles données directement liées aux activités au paragraphe 2 de l'article 2 sont couvertes par le champ d'application de la loi en projet.

Amendement n°14

La Section 2 et son article 4 sont supprimés de manière intégrale.

Commentaire :

Suite à l'avis du Conseil d'État indiquant, sous peine d'opposition formelle, que l'institution d'un comité interministériel par voie d'une loi méconnaît l'article 76, alinéa 1^{er}, de la Constitution selon lequel le Grand-Duc règle l'organisation de son gouvernement, il est proposé de supprimer la section 2 et son article 4.

Amendement n°15

La Section 3 est renumérotée en Section 2.

Commentaire :

Suite à l'amendement n°14, la Section 3 est renumérotée et devient la nouvelle Section 2.

Amendement n°16

L'article 5 est renuméroté en article 3.

Commentaire :

Étant donné que les articles 1 et 4 ont été supprimés, l'article 5 devient l'article 3 nouveau.

Amendement n°17

Le paragraphe 1^{er} de l'article 3 nouveau prend la teneur suivante :

« *Sont soumis à une notification auprès du ministre ayant l'Économie dans ses attributions, désigné ci-après « ministre », les investissements directs étrangers tels que définis à l'article 3 I, paragraphe 26, de la présente loi.* ».

Commentaire :

Dans son avis du 22 mars 2022, le Conseil d'État s'oppose à une décision conjointe de deux membres du Gouvernement. La modification proposée vise ainsi à adresser cette observation du Conseil d'État et prévoit que la décision sera prise au nom d'un seul membre du Gouvernement, à savoir le ministre ayant l'Économie dans ses attributions. Il sera précisé dans un arrêté grand-ducal que le ministre ayant l'Économie dans ses attributions prendra sa décision sur avis d'un comité interministériel créé par ce même acte. Au vu de la suppression d'articles et de la nouvelle renumérotation en résultant, les références aux articles au sein du texte du projet de loi changent également.

Amendement n°18

Au paragraphe 2 de l'article 3 nouveau, le signe « % » est remplacé par « **pour cent** », et le terme « du capital » est remplacé par « **des droits de vote** ».

Commentaire :

Il est renvoyé au commentaire de l'amendement n°3.

Amendement n°19

Le paragraphe 4 de l'article 3 nouveau prend la teneur suivante :

(4) Le ministre ~~ayant l'Économie dans ses attributions~~ accuse réception de la notification à l'investisseur étranger ~~par toute voie utile et retraceable~~.

Commentaire :

Suite à l'amendement n°17, les termes « ayant l'Économie dans ses attributions » peuvent être supprimés. En outre, le Conseil d'État précise dans son avis que les termes « *par toute voie utile et retraceable* » sont superflus et à omettre.

Amendement n°20

L'article 6 est renuméroté en article 4.

Commentaire :

Étant donné que les articles 1 et 4 ont été supprimés, l'article 6 devient l'article 4 nouveau.

Amendement n°21

La première phrase du paragraphe 1^{er} de l'article 4 nouveau est modifiée comme suit :

(1) Dans le cadre de la notification, l'investisseur étranger communique au ministre ~~ayant l'Économie dans ses attributions~~ les informations suivantes :

Commentaire :

Suite à l'amendement n°17, les termes « ayant l'Économie dans ses attributions » peuvent être supprimés.

Amendement n°22

Les paragraphes 2 et 3 de l'article 4 nouveau prennent la teneur suivante :

« (2) Si l'investisseur étranger n'a pas fourni les informations visées au paragraphe 1 du présent article, une demande de fournir les informations manquantes sans retard indu lui sera adressée. Le délai visé à l'article 75, paragraphes 2 et 3, est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations manquantes.

(3) Si les informations obtenues de l'investisseur étranger ne permettent pas de prendre une décision relative au déclenchement de la procédure de filtrage, une demande de fournir toute information complémentaire à celles visées au paragraphe 1 du présent article sera adressée à l'investisseur étranger. Le délai visé à l'article 75, paragraphes 2 et 3, est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations complémentaires demandées. »

Commentaire :

Les modifications proposées sont de nature législative.

Amendement n°23

L'article 7 est renuméroté en article 5.

Commentaire :

Étant donné que les articles 1 et 4 ont été supprimés, l'article 7 devient l'article 5 nouveau.

Amendement n°24

L'article 5 nouveau est modifié comme suit :

(1) ~~Sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements, les ministres~~ **Le ministre** décide ~~nt~~ si l'investissement direct étranger ayant été notifié en vertu de l'article 5 **3** doit faire ou non l'objet d'une procédure de filtrage.

(2) ~~Si les ministres, sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements, décident de ne pas déclencher une procédure de filtrage, le ministre ayant l'Économie dans ses attributions notifie cette décision,~~ **La décision visée au paragraphe 1^{er} est notifiée à l'investisseur étranger** dans les deux mois suivant la date de l'accusé de réception ~~par toute voie utile et retraçable.~~

(3) ~~Si les ministres, sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements, décident de déclencher une procédure de filtrage, le ministre ayant l'Économie dans ses attributions notifie cette décision, dans les deux mois suivant la date de l'accusé de réception, par écrit.~~

Commentaire :

Au vu de l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État concernant l'ancien article 4 et la proposition de supprimer cet article, toutes les références au comité interministériel de filtrage des investissements sont supprimées du texte de la loi en projet. Le comité interministériel de filtrage des investissements sera institué par arrêté grand-ducal qui en déterminera les missions, le fonctionnement ainsi que la composition, et qui précisera que le ministre ayant l'Économie dans ses attributions prendra la décision sur avis dudit comité.

Au vu de la modification proposée au paragraphe 2 du nouvel article 5, l'ancien paragraphe 3 s'avère désormais superflu.

Selon le Conseil d'État, les termes « par toute voie utile et retraçable » sont également superflus et à omettre.

Amendement n°25

La Section 4 est renumérotée en Section 3.

Commentaire :

Suite à l'amendement n°14, la Section 4 est renumérotée et devient la nouvelle Section 3.

Amendement n°26

L'article 8 est renuméroté en article 6.

Commentaire :

Étant donné que les articles 1 et 4 ont été supprimés, l'article 8 devient l'article 6 nouveau.

Amendement n°27

Le paragraphe 2 de l'article 6 nouveau est modifié comme suit :

(2) ~~Les ministres peuvent~~ **Le ministre peut** durant toute la durée de la procédure de filtrage demander des informations complémentaires à celles visées à l'article 6 4. Le délai visé au paragraphe 1^{er} est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations complémentaires demandées.

Commentaire :

Il est renvoyé au commentaire de l'amendement n°17.

Amendement n°28

L'ancien paragraphe 6 de l'ancien article 10 devient le nouveau paragraphe 3 du nouvel article 6.

« (3) En cas de déclenchement de la procédure de filtrage, l'investissement direct étranger ne peut être réalisé avant qu'une décision de filtrage autorisant l'investissement direct étranger en question ne soit prise. »

Commentaire :

Pour des raisons de clarté et tel que suggéré par le Conseil d'État, il est proposé d'insérer la phrase du paragraphe 6 de l'ancien article à l'article 3 nouveau relatif au déclenchement de la procédure de filtrage.

Amendement n°29

L'article 9 est renuméroté en article 7.

Commentaire :

Étant donné que les articles 1 et 4 ont été supprimés, l'article 9 devient l'article 7 nouveau.

Amendement n°30

Le paragraphe 1^{er} du nouvel article 7 prend la teneur suivante :

*« (1) Pour déterminer si un investissement direct étranger est susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, seront **sont** pris en considération ses effets potentiels sur :*

- 1° l'intégrité, la sécurité et la continuité de l'approvisionnement des infrastructures critiques, qu'elles soient physiques ou virtuelles, liées aux activités visées à l'article 2 de la présente loi ;*
- 2° la pérennité des activités liées aux technologies critiques et 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 des biens à double usage, **tel que modifié** ;*
- 3° l'approvisionnement en intrants essentiels y compris les matières premières ainsi que la sécurité alimentaire ;*
- 4° l'accès à des informations sensibles, y compris des données à caractère personnel, ou la capacité à contrôler de telles informations ;*
- 5° la liberté et le pluralisme des médias. »*

Commentaire :

Il s'agit d'adresser des erreurs d'ordre légistique.

Amendement n°31

L'article 10 est renuméroté en article 8.

Commentaire :

Étant donné que les articles 1 et 4 ont été supprimés, l'article 10 devient l'article 8 nouveau.

Amendement n°32

L'article 8 nouveau prend la teneur suivante :

(1) La décision de filtrage est prise par les ministres ~~sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements.~~

(2) La décision de filtrage est notifiée par écrit à l'investisseur étranger avant l'expiration du délai visé à l'article 8 6, paragraphe 1^{er}.

(3) L'autorisation d'un investissement direct étranger peut être assortie ~~d'une ou de plusieurs~~ conditions.

(4) Les conditions dont peut être assortie l'autorisation d'un investissement direct étranger sont déterminées au regard des facteurs de filtrage et visent à assurer que l'investissement direct étranger envisagé ne porte pas atteinte à la sécurité ou l'ordre public.

(5) Toute autorisation visée au paragraphe 3 du présent article est assortie d'une obligation pour l'investisseur étranger de rendre compte de la mise en œuvre des conditions, conformément aux modalités fixées par les ministres dans la décision de filtrage.

~~(6) En cas de déclenchement de la procédure de filtrage, l'investissement direct étranger ne peut être réalisé avant qu'une décision de filtrage autorisant l'investissement direct étranger en question ne soit prise.~~

Commentaire :

Au vu des amendements n° 17, 24 et 28, le mot « ministres » est remplacé par « ministre », les termes « sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements » sont supprimés, et le paragraphe 6 est inséré au nouvel article 6, paragraphe 3. Les autres modifications sont d'ordre légistique.

Amendement n°33

La Section 5 est renumérotée en Section 4.

Commentaire :

Suite à l'amendement n°14, la Section 5 est renumérotée et devient la nouvelle Section 4.

Amendement n°34

L'article 11 est renuméroté en article 9.

Commentaire :

Étant donné que les articles 1 et 4 ont été supprimés, l'article 11 devient l'article 9 nouveau.

Amendement n°35

Le paragraphe 1^{er} de l'article 9 nouveau est modifié comme suit :

« (1) Si un investissement direct étranger a été réalisé sans qu'une notification n'ait été effectuée en vertu de l'article 5 3 ou sans autorisation obtenue dans le cadre de la décision de filtrage en vertu de l'article 10 8, les ministres ~~peuvent~~ peut suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et conférant le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la régularisation de la situation et les ministres ~~peuvent~~ peut enjoindre à l'investisseur étranger de modifier l'opération ou de faire rétablir à ses frais la situation antérieure.

Lorsque des droits de vote de cette entité de droit luxembourgeois ont été exercés nonobstant une suspension de leur exercice résultant de la loi, le Tribunal d'arrondissement, siégeant en matière commerciale, dans le ressort duquel l'entité de droit luxembourgeois a son siège peut, sur demande de toute personne justifiant d'un intérêt, prononcer la nullité de tout ou partie des décisions de l'assemblée générale si, sans les droits de vote illégalement exercés, les quorums de présence ou de majorité requis pour lesdites décisions n'avaient pas été réunis. »

Commentaire :

Tel que suggéré par le Conseil d'État, cet amendement vise à prévoir la possibilité de suspendre des droits de vote appartenant directement ou indirectement à l'investisseur étranger dans une entité de

droit luxembourgeois. Au vu de l'objectif du projet de loi, une telle possibilité a été jugée utile et nécessaire. Le libellé est inspiré de l'article 28 de la loi modifiée du 11 janvier 2008 relatives aux obligations de transparence sur les émetteurs de valeurs mobilières et a été adapté pour être cohérent avec le reste du texte du projet de loi. Afin de garantir la mise en œuvre effective de cette disposition et d'éviter des préjudices liés aux décisions prises de façon illégale lors de l'assemblée générale parce que l'investisseur étranger n'aurait pas dû être en possession des titres lui conférant les droits de vote, le texte proposé prévoit que les personnes justifiant d'un intérêt peuvent agir en justice.

Amendement n°36

Le paragraphe 2 de l'article 9 nouveau est modifié comme suit :

« *Si les conditions, dont est assortie l'autorisation visée à l'article 10 8, paragraphes 3 et 4, ne sont pas respectées, les ministres peuvent :*

- 1° enjoindre à l'investisseur étranger de respecter, dans un délai qu'ils fixent, les conditions figurant dans l'autorisation ;*
- 2° enjoindre à l'investisseur étranger d'exécuter, dans un délai qu'ils fixent, 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 ;*
- 3° suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et conférant le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la mise en conformité et la mise en œuvre des conditions susmentionnées ;*
- 4° retirer l'autorisation. »*

Commentaire :

Suite à l'amendement n°35, il s'avère également utile d'attribuer au ministre le pouvoir de suspendre l'exercice des droits de vote lié à l'investissement direct étranger et conférant le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois dans l'hypothèse où les conditions d'une autorisation ne sont pas respectées et afin de prévenir que l'investisseur étranger puisse agir de manière à porter atteinte à la sécurité ou l'ordre public du pays. En outre, les modifications visent à ajuster les références aux articles et reflètent l'amendement n°17.

Amendement n°37

Les paragraphes 3, 5, 6 et 7 du nouvel article 9 prennent la teneur suivante :

« (3) Sauf en cas d'atteinte imminente à la sécurité ou à l'ordre public, les ministres informent préalablement l'investisseur étranger par écrit des faits qui ont été constatés et qui lui sont reprochés et l'avertit qu'il envisage d'adopter une des mesures énoncées aux paragraphes 1 à 2.

(5) Dans les trente jours calendaires de l'expiration du délai fixé au paragraphe 4, les ministres ~~prennent~~ **prend**, s'il y a lieu, la mesure annoncée.

(6) Après expiration du délai visé au paragraphe 5, les ministres ~~notifient~~ à l'investisseur étranger par écrit la décision prise. Cette décision produit ses effets à compter de la date de la notification.

(7) Si l'investisseur étranger ne donne pas suite à l'injonction prononcée en vertu des paragraphes 1 ou 2 dans un délai d'un mois à partir de la notification, les ministres ~~peuvent~~ **peut** prononcer une amende d'un montant maximal de 1 000 000 d'euros si l'investisseur étranger est une personne physique et d'un montant maximal de 5 000 000 d'euros s'il s'agit d'une entité juridique. »

Commentaires :

Suite à l'amendement n°17, il convient d'adapter le texte de l'article 9 nouveau.

Amendement n°38.

Le paragraphe 10 de l'article 9 nouveau prend la teneur suivante :

« (10) Au moment de déterminer le type des mesures et le montant des sanctions administratives, les ministres ~~tiennent~~ **tient** compte de toutes les circonstances pertinentes, y compris, le cas échéant :
1° de la gravité et de la durée de la violation ;

- 2° du degré de responsabilité de l'investisseur étranger tenu pour responsable de la violation ;
- 3° de la situation financière de l'investisseur étranger tenu pour responsable de la violation ;
- 4° de l'avantage tiré de la violation par l'investisseur étranger, dans la mesure où il est possible de le déterminer ;
- 5° des préjudices subis par des tiers du fait de la violation, dans la mesure où il est possible de les déterminer ;
- 6° du degré de coopération de l'investisseur étranger **tenu pour responsable** avec les ministres;
- 7° des violations antérieures commises par la ~~personne physique ou de l'entité juridique~~ **l'investisseur étranger** tenue pour responsable ;
- 8° des conséquences potentielles de la violation sur l'intégrité, la sécurité et la continuité de l'exploitation ou l'approvisionnement des infrastructures critiques. »

Commentaire :

Suite à l'amendement n°17, il convient d'adapter le texte de l'article 9 nouveau et de remplacer les termes « les ministres tiennent compte » par « le ministre tient compte ». En outre, il convient de préciser que seul l'investisseur tenu pour responsable peut se voir infliger des mesures et sanctions administratives, tel que proposé par le Conseil d'État.

Amendement n°39.

La Section 6 est renumérotée en Section 5.

Commentaire :

Suite à l'amendement n°14, la Section 6 est renumérotée et devient la nouvelle Section 5.

Amendement n°40.

L'article 12 est renuméroté en article 10 nouveau et est modifié comme suit :

*« Un recours en réformation devant le juge administratif est ouvert à l'encontre d **Les décisions prévues prises en vertu de l'article 11 de la présente loi, à l'article 9, paragraphe 7, sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif. Le recours doit être introduit sous peine de forclusion dans le délai d'un mois à partir de la date de la notification de la décision.** »*

Commentaire :

Étant donné que les articles 1 et 4 sont supprimés, l'article 12 devient l'article 10 nouveau. Dans un souci d'harmonisation, le Conseil d'État a suggéré dans son avis d'employer la formule proposée.

Amendement n°41.

La Section 7 est renumérotée en Section 6.

Commentaire :

Suite à l'amendement n°14, la Section 7 est renumérotée et devient la nouvelle Section 6.

Amendement n°42.

L'article 13 est renuméroté en article 11 et est modifié comme suit :

*« (1) Les ministres ~~sont est~~ responsables ~~conjoint~~ du traitement des données **à caractère personnel** réalisées en application de la présente loi. ~~, à l'exception des traitements de données mises à disposition par le Service de renseignement de l'État pour lesquels le Service de renseignement de l'État reste responsable de traitement.~~*

(2) ~~Les données à caractère personnel liées à la mise en œuvre de la présente loi sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées.~~

(2) En vue de l'examen de la notification et de la procédure de filtrage, le traitement de données à caractère personnel est autorisé pour les finalités suivantes :

- 1° **mettre en œuvre des dispositions de la présente loi ;**

- 2° suivre l'évolution du respect des obligations, y inclus au travers de suivis statistiques, d'études et de recherche ;
- 3° répondre aux demandes d'informations et aux obligations de communication d'informations provenant des autorités compétentes des autres États membres ou de la Commission européenne.

(3) Les données à caractère personnel traitées en application de la présente loi sont détruites au plus tard dix années à compter de la clôture du dossier. »

Commentaire :

Étant donné que les articles 1 et 4 ont été supprimés, l'article 13 devient l'article 11 nouveau. Suite à l'amendement n°17, il convient d'adapter le texte du paragraphe 1^{er}.

Par souci de transparence, il est proposé d'indiquer à quelle fin des données à caractère personnel peuvent être traitées.

Il est essentiel que le responsable du traitement puisse conserver les dossiers clôturés pendant une période adéquate, avec pour objectifs :

1. de pouvoir continuer à disposer des informations pertinentes permettant d'assurer la coopération avec la Commission européenne et avec d'autres États membres ;

Au vu des échanges d'informations entre le point de contact national et la Commission européenne ou d'autres États membres en application des articles 6 et 7 du Règlement (UE) 2019/452 et du Chapitre 2 de la présente loi, le responsable du traitement doit pouvoir consulter des dossiers qui ont été clôturés. Tel est le cas par exemple si un investisseur étranger souhaitant investir dans un autre État Membre a déjà fait l'objet d'une procédure de filtrage au Luxembourg.

2. d'assurer le filtrage des investissements directs étrangers au Luxembourg ainsi que le respect des décisions de filtrage ;

La circonstance qu'un investisseur potentiel a déjà fait l'objet d'une/de décision(s) de filtrage négative(s), ou essayé de contourner le mécanisme légal de filtrage, constitue une information importante pour la décision de filtrage du responsable du traitement. De la même façon, le responsable du traitement peut être obligé à prendre en compte les demandes d'investissement préalablement formées concernant une même entité de droit luxembourgeois, afin de pouvoir apprécier correctement la motivation et la stratégie envisagée de l'investisseur.

3. de déterminer des mesures et sanctions administratives.

En vertu de l'article 9, paragraphe 10, au moment de déterminer les mesures et sanctions administratives, le responsable du traitement tient compte de toutes les circonstances pertinentes, y compris de l'avantage tiré de la violation par l'investisseur étranger et des violations antérieures commises par l'investisseur étranger. Afin de disposer de ces informations le moment venu, le responsable du traitement est obligé de conserver les dossiers après leur clôture.

La clôture du dossier aura lieu, selon le cas de figure :

- après la notification à l'investisseur d'une décision du responsable du traitement qu'un investissement ne doit pas faire l'objet d'une procédure de filtrage, tel que visé à l'article 5, paragraphe 2 ;
- après expiration du délai de recours contre une décision de filtrage ou après une décision judiciaire ayant acquis autorité de chose jugée en cas de recours ;
- après le contrôle par le responsable du traitement du respect ou de la mise en œuvre des conditions visées au nouvel article 8, paragraphe 3 ;
- après le contrôle par le responsable du traitement du respect ou de la mise en œuvre des sanctions ou mesures administratives prévues au nouvel article 9 ;
- après expiration du délai de recours contre les décisions d'injonction visées au nouvel article 9, paragraphe 1^{er}, ou après une décision judiciaire ayant acquis autorité de chose jugée en cas de recours ;
- après expiration du délai de recours contre les décisions visées au nouvel article 9, paragraphe 2, ou après une décision judiciaire ayant acquis autorité de chose jugée en cas de recours ;
- après expiration du délai de recours contre la décision de prononcer une amende visée au nouvel article 9, paragraphe 7, ou après une décision judiciaire ayant acquis autorité de chose jugée en cas de recours.

En ce qui concerne le contrôle du respect ou de la mise en œuvre des conditions visées au nouvel article 8, paragraphe 3, il convient de souligner que parmi les conditionnalités imposées aux investisseurs, il y en aura dont le respect devra être assuré sur le long terme. Un dossier ne sera considéré comme étant clôturé que lorsque les autorités n'auront plus à contrôler le respect des conditionnalités imposées.

Dans la mesure où il est proposé de suivre la recommandation de la CNPD d'inclure une durée de conservation dans le projet de loi, il a été tenu compte, pour calculer ce délai, des secteurs concernés en l'espèce, des intérêts publics en jeu ainsi que de la complexité des négociations et autres étapes préliminaires qui sont nécessaires à des investissements d'envergure et qui précèdent la notification au responsable du traitement. En effet, il est parfaitement envisageable qu'un laps de temps important, potentiellement supérieur à celui de dix années, s'écoule entre deux investissements ou tentatives d'investissement par un même investisseur. Il est également concevable que les investissements, tentatives d'investissements ou éventuelles tentatives de contournement du mécanisme de filtrage d'un même investisseur sur une période supérieure à dix années doivent être évalués par le responsable du traitement afin de pouvoir prendre une décision de filtrage.

Néanmoins, afin de trouver le juste équilibre entre les considérations exposées ci-dessus et les droits des personnes concernées, il est proposé de conserver les pièces maximum dix années à compter de la date de clôture d'un dossier. Il est considéré que cette durée est nécessaire et proportionnelle au vu des finalités poursuivies qui s'inscrivent dans la sauvegarde de la sécurité ou de l'ordre public.

Pour définir la durée de conservation, les auteurs se sont également inspirés de l'article 16 du Code de commerce, lequel dispose que des documents ou informations liés à la comptabilité doivent être conservés pendant un délai de dix ans à partir de la clôture de l'exercice auquel ils se rapportent.

Amendement n°43.

Il est inséré un nouvel article 12, libellé comme suit:

« Art. 12. Limitations du droit d'accès

(1) Le responsable du traitement peut limiter, entièrement ou partiellement, le droit d'accès de la personne concernée visé à l'article 15 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, désigné ci-après « règlement (UE) 2016/679 », dès lors et aussi longtemps qu'une telle limitation partielle ou complète constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir :

1° la sécurité nationale;

2° la défense nationale;

3° la sécurité publique;

4° la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ;

5° d'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale.

(2) Dans les cas visés au paragraphe 1^{er}, le responsable du traitement informe la personne concernée par écrit, dans les meilleurs délais, de tout refus ou de toute limitation d'accès, ainsi que des motifs du refus ou de la limitation. Ces informations peuvent ne pas être fournies lorsque leur communication risque de compromettre l'un des objectifs énoncés au paragraphe 1^{er}. Le responsable du traitement informe la personne concernée des possibilités d'introduire une réclamation auprès de la Commission nationale pour la protection des données, dénommée ci-après « la CNPD », ou de former un recours juridictionnel

(3) Le responsable du traitement consigne les motifs de fait ou de droit sur lesquels se fonde la décision. Ces informations sont mises à la disposition de la CNPD sur demande. »

Commentaires :

Cet article concerne la limitation du droit d'accès direct de la personne concernée tout en respectant l'essence de ce droit, tel que visé par l'article 23 du RGPD. Son libellé s'inspire de l'article 14 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, qui vise la limitation du droit d'accès de la personne concernée pour protéger les mêmes intérêts publics que l'article 12.

En application du paragraphe 1^{er}, le responsable du traitement procède à une évaluation au cas par cas afin de décider si l'accès de la personne concernée aux données la concernant est susceptible de constituer une menace pour les intérêts publics limitativement énumérés. Si cette évaluation montre le risque d'une telle menace, le responsable du traitement peut décider de limiter entièrement ou partiellement le droit d'accès de la personne concernée, en fonction du risque évalué. Étant donné que cette évaluation peut évoluer dans le temps, la limitation n'est pas maintenue *ad vitam aeternam*, mais aussi longtemps que le risque le justifie. Dans le cadre d'une nouvelle demande d'accès par la personne concernée, le responsable du traitement procède à nouveau à cette évaluation afin de décider si la limitation continue à s'appliquer et, le cas échéant, pour quelles informations.

Le paragraphe 2 prévoit l'obligation pour le responsable du traitement d'informer la personne concernée des limitations du droit d'accès, ainsi que des motifs, sauf dans les cas où cette communication risque de compromettre l'objectif poursuivi par la limitation.

Le paragraphe 3 vise à instaurer une garantie appropriée pour les droits de la personne concernée en prévoyant que le responsable du traitement doit consigner les cas de limitation ou de refus du droit d'accès, ainsi que les motifs le justifiant, afin de permettre à la CNPD de contrôler ce registre et d'apprécier le respect du cadre légal applicable.

Les limitations du droit d'accès proposées sont justifiées par le besoin de sauvegarder les intérêts publics énumérés au paragraphe 1^{er}. La communication de toutes les données à caractère personnel dont disposent les autorités nationales dans le cadre du mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers peut constituer un risque important pour les intérêts publics à protéger. Appliquée de manière proportionnée sur base d'une évaluation des risques, la limitation totale ou partielle du droit d'accès constitue une mesure nécessaire, pleinement compatible avec les normes d'une société démocratique.

Amendement n°44.

Il est inséré un nouvel article 13, libellé comme suit:

« Art. 13. Limitations du droit à l'information

Le responsable du traitement peut retarder ou limiter la fourniture des informations visées à l'article 14 du règlement (UE) 2016/679, ou ne pas fournir ces informations, dès lors et aussi longtemps qu'une mesure de cette nature constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les intérêts énumérés à l'article 12, paragraphe 1^{er}. »

Commentaire :

La fourniture des informations énumérées à l'article 14 du RGPD, lorsque les données à caractère personnel n'ont pas été collectées auprès de la personne elle-même, peut être retardée, limitée, ou omise si la communication de ces informations à la personne concernée risque de constituer une menace pour les intérêts publics énumérés à l'article 12 du présent texte. Cette limitation, prévue par l'article 23 du RGPD, doit être proportionnelle à l'évaluation des risques faite par le responsable du traitement et peut être maintenue uniquement aussi longtemps que le risque persiste.

De façon similaire à la limitation du droit d'accès, la communication des informations normalement fournies à la personne concernée peut risquer, dans certains cas, de mettre en danger l'intérêt public. Dans de tels cas, le responsable du traitement évalue les risques d'une telle communication et décide de limiter ou d'omettre la communication des informations visées.

Le libellé de cet article reprend en grande partie le libellé du paragraphe 3 de l'article 12 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.

Amendement n°45.

Il est inséré un nouvel article 14, libellé comme suit :

« Art. 14. Exercice des droits de la personne concernée et vérification par l'autorité de contrôle

(1) Dans les cas visés aux articles 12 et 13, les droits de la personne concernée peuvent être exercés par l'intermédiaire de l'autorité de contrôle compétente.

(2) Le responsable du traitement informe la personne concernée de la possibilité qu'elle a d'exercer ses droits par l'intermédiaire de la CNPD en application du paragraphe 1^{er}.

(3) Lorsque le droit visé au paragraphe 1^{er} est exercé, la CNPD informe au moins la personne concernée du fait qu'elle a procédé à toutes les vérifications nécessaires ou à un examen. L'autorité de contrôle informe également la personne concernée de son droit de former un recours juridictionnel. »

Commentaire :

Cet article reprend le libellé de l'article 16 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 et prévoit l'exercice indirect, par le biais de la CNPD, des droits de la personne concernée limités aux articles 12 et 13. Cette possibilité d'exercer ces droits indirectement, par le biais d'une autorité de contrôle indépendante, constitue une garantie appropriée pour prévenir les abus, tel qu'exigé par l'article 23 , paragraphe 2, point d), du RGPD.

Amendement n°46.

Il est inséré un nouvel article 15, libellé comme suit :

« Art. 15. Communication à la personne concernée d'une violation de données à caractère personnel

Le responsable du traitement peut retarder ou limiter la fourniture des informations visées à l'article 34, paragraphe 1^{er} et paragraphe 2 du règlement (UE) 2016/679, ou ne pas fournir ces informations, dès lors et aussi longtemps qu'une mesure de cette nature constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les intérêts énumérés à l'article 12, paragraphe 1^{er}. »

Commentaire :

Cet article doit être lu en combinaison avec l'article 13 du présent texte. En cas de besoin, sur base d'une analyse effectuée au cas par cas, il permet de limiter, entièrement ou partiellement, l'obligation du responsable du traitement de notifier toute violation de données à caractère personnel à la personne concernée, telle que visé par l'article 34 du RGPD. Cet article couvre les cas où les informations à caractère personnel concernées par une violation de données n'ont pas été collectées auprès de l'investisseur étranger ou de toute autre personne physique concernée, avec pour objectif d'éviter que la notification d'une violation de données à caractère personnel à une personne concernée ne révèle à cette dernière que des données dont elle n'a pas connaissance sont traitées, risquant ainsi de compromettre un ou plusieurs des objectifs importants d'intérêt public à protéger qui ont justifié la limitation du droit à l'information.

Cet article s'inspire de l'article 30, paragraphe 5, 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.

Les limitations mises en place par le présent article ne portent pas préjudice à l'article 33 du RGPD qui prévoit que le responsable du traitement documente toute violation de données. Cette documentation est consultée par l'autorité de contrôle afin de vérifier le respect du cadre légal par le responsable du traitement. La CNPD est donc en mesure de contrôler les cas de violations de données dans lesquels les personnes concernées n'ont pas été informées. Ceci constitue un moyen important pour limiter les risques pour les droits et libertés des personnes concernées et pour prévenir d'éventuels abus.

Amendement n°47.

Le Chapitre 3 est renuméroté en Chapitre 2.

Commentaire :

Suite à la suppression du Chapitre 1^{er}, le Chapitre 3 est renuméroté et devient le nouveau Chapitre 2.

Amendement n°48.

L'article 14 est renuméroté en article 16.

Commentaire :

Étant donné que deux articles ont été supprimés et que trois nouveaux articles ont été insérés, l'article 14 devient l'article 16 nouveau.

Amendement n°49.

Au premier paragraphe, le mot « titre » est remplacé par « chapitre ». Au paragraphe 2 du nouvel article 16, la référence « (UE) 2019/452 » est insérée derrière le mot « règlement ».

Commentaire :

Il s'agit de redresser des erreurs d'ordre légistique.

Amendement n°50.

L'article 15 est renuméroté en article 17.

Commentaire :

Étant donné que deux articles ont été supprimés et que trois nouveaux articles ont été insérés, l'article 15 devient l'article 17 nouveau.

*Commentaire :**Amendement n°51.*

Les paragraphes 2 et 3 de l'ancien article 15 sont supprimés.

~~(2) Le comité interministériel visé à l'article 4 examine les notifications, commentaires, avis et demandes d'informations supplémentaires visés à l'article 6, paragraphes 1er, 3 et 6, à l'article 7, paragraphes 2 et 5, ainsi qu'à l'article 8, paragraphe 1^{er} du règlement (UE) 2019/452 et propose les suites à donner. Le comité interministériel de filtrage des investissements est assisté dans sa tâche par un groupe d'experts.~~

~~(3) Le comité interministériel de filtrage des investissements formule les commentaires visés aux articles 6, paragraphe 2, et 7, paragraphe 1^{er} du règlement (UE) 2019/452 et, le cas échéant, les explications conformément à l'article 8, paragraphe 2, lettre c), du règlement (UE) 2019/452.~~

Commentaire :

Il est renvoyé aux commentaires des amendements n°14 et 24.

Amendement n°52.

Le paragraphe 4 de l'ancien article 15 est renuméroté en paragraphe 2 de l'article 17.

Commentaire :

Suite à l'amendement n°52, le paragraphe 4 de l'ancien article 15 devient le nouveau paragraphe 2 de l'article 17 nouveau.

Amendement n°53.

Le paragraphe 5 de l'ancien article 15 est renuméroté en paragraphe 3 de l'article 17.

Commentaire :

Suite à l'amendement n°52, le paragraphe 5 de l'ancien article 15 devient le nouveau paragraphe 3 de l'article 17 nouveau.

Amendement n°54.

Au sein de l'article 17 nouveau, les termes « **ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions** » sont insérés après le mot « ministre » dans les paragraphes 1, 2 et 3.

Commentaire :

Suite à l'amendement n°17 prévoyant que les décisions seront prises au nom d'un seul membre du Gouvernement et afin de ne pas causer de la confusion avec le mot « ministre » employé auparavant

dans le texte, il s'avère nécessaire de préciser que le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions est en charge du mécanisme de coopération entre les États membres et la Commission européenne. Il est suggéré de se référer à la désignation prévue dans l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères.

Amendement n°55.

Au sein des paragraphes 2 et 3 de l'article 17 nouveau, les termes « sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements » sont supprimés.

Commentaire :

Il est renvoyé au commentaire de l'amendement n°14.

Amendement n°56.

Au paragraphe 3 de l'article 17 nouveau, il y a lieu d'insérer après le mot « Commission » le mot « **européenne** ».

Commentaire :

Il s'agit de redresser une erreur d'ordre légistique.

Amendement n°57.

Le Chapitre 4 est renuméroté en Chapitre 3.

Commentaire :

Suite à la suppression du Chapitre 1^{er}, le Chapitre 4 est renuméroté et devient le nouveau Chapitre 3.

Amendement n°58.

L'article 16 est renuméroté en article 18 intitulé comme suit : « *Art. 18 Intitulé de citation* »

Commentaire :

Étant donné que deux articles ont été supprimés et que trois nouveaux articles ont été insérés, l'article 16 devient l'article 18 nouveau.

Amendement n°59.

L'article 18 nouveau prend la teneur suivante :

« *La référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes « Loi du [...] relative **portant** à la mise en place d'un mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public. »*

Commentaire :

Il s'agit de redresser une erreur d'ordre légistique.

Amendement n°60

L'article 17 est renuméroté en article 19.

Commentaire :

Étant donné que deux articles ont été supprimés et que trois nouveaux articles ont été insérés, l'article 17 devient l'article 19 nouveau.

*

TEXTE COORDONNE

Chapitre 1^{er} – Disposition générale

Art. 1^{er}. Objet

La présente loi a pour objet d'instituer un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public et de mettre en place le dispositif de coopération entre les États membres de l'Union européenne, ci-après « États membres », et la Commission européenne.

Chapitre 2 1^{er} - Mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public

Section 1^{re} – Champ d'application et définitions

Art. 1^{er}. 3 Définitions

Aux fins de la présente loi du présent titre, on entend par :

- (1) (3) « contrôle » :
- 1° le fait, **directement ou indirectement** :
- a) d'avoir la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés d'une entité de droit luxembourgeois ; ou
 - b) d'avoir le droit de nommer ou de révoquer la majorité des membres de l'organe de l'administration, de direction ou de surveillance d'une entité de droit luxembourgeois et d'être en même temps actionnaire ou associé de cette entité ; ou
 - c) d'être actionnaire ou associé d'une entité de droit luxembourgeois et de contrôler, en vertu d'un accord conclu avec d'autres actionnaires ou associés de cette entité, la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés de celle-ci ;
- 2° ou, le fait, directement ou indirectement, de franchir le seuil de 25 % **pour cent** de détention **du capital des droits de vote d'une entité de droit luxembourgeois** ;
- (2) (7) « décision de filtrage » : le fait d'autoriser, de soumettre à condition ou d'interdire un investissement direct étranger à l'issue de la procédure de filtrage ;
- (3) « **État membre** » : **un État membre de l'Union européenne** ;
- (4) (6) « facteurs de filtrage » : les critères permettant de déterminer si un investissement direct étranger porte atteinte à la sécurité ou à l'ordre public ;
- (5) (4) « investisseur étranger » : une personne physique ou une entité de droit étranger qui n'est ressortissante ni d'un État membre de l'Union européenne, ni d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen autre qu'un État membre et qui a l'intention de réaliser ou a réalisé un investissement direct étranger ;
- (6) (2) « investissement direct étranger » : un investissement de toute nature auquel procède un investisseur étranger, ~~agissant seul, de concert ou par interposition~~, et qui sert à **créer vise à établir** ou **à maintenir** des relations durables et directes entre l'investisseur étranger et **l' une** entité de droit luxembourgeois à laquelle **qui** ces fonds sont destinés, permettant ainsi à l'investisseur étranger de participer **effectivement seul, de concert ou par interposition** au contrôle de cette entité ~~en vue de l'exercice exercant~~ au Grand-Duché de Luxembourg une activité énumérée à l'article 2 de la présente loi ;
- (7) (4) « investissement de portefeuille » : une acquisition de titres **d'une entité de droit luxembourgeois** effectuée dans l'intention de réaliser un placement financier ~~, sans prendre et qui ne permet pas à l'investisseur étranger d'exercer, directement ou indirectement,~~ le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois ;
- (8) (5) « procédure de filtrage » : le fait d'évaluer et d'examiner un investissement direct étranger en vertu des facteurs de filtrage.

Art. 2. Champ d'application

(1) Le mécanisme de filtrage national s'applique aux investissements directs étrangers, hormis les investissements de portefeuille, susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, dans une entité de droit luxembourgeois exerçant des activités critiques au Luxembourg.

(2) Sont considérées comme activités critiques au sens de la présente loi les activités suivantes :

- 1° le développement, l'exploitation et le commerce de 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, **tel que modifié** ;
- 2° dans le secteur de l'énergie : la production et la distribution d'électricité, le conditionnement et la distribution de gaz et le stockage et le commerce de pétrole ; les technologies quantiques et nucléaires ;
- 3° dans le secteur des transports : le transport terrestre, le transport par eau et le transport aérien ;
- 4° dans le secteur de l'eau : le captage, le traitement et la distribution de l'eau, la collecte et le traitement des eaux usées, ainsi que la collecte, le traitement et l'élimination des déchets ;
- 5° dans le secteur de la santé : les activités liées aux soins de santé et les laboratoires d'analyses médicales ; les nanotechnologies et biotechnologies ;
- 6° dans le secteur des communications : les télécommunications filaires, les télécommunications sans fil, les télécommunications par satellite et les services postaux et de courrier ;
- 7° dans le secteur du traitement ou du stockage de données : les installations informatiques de traitement de données, d'hébergement de services d'information et de portails internet ; les technologies concernant l'intelligence artificielle, les semi-conducteurs, la cybersécurité ;
- 8° dans le secteur de l'aérospatial : les opérations spatiales et l'exploitation de ressources spatiales ;
- 9° dans le secteur de la défense : les activités en lien avec la défense nationale ; la production et le commerce d'armes, de munitions, de poudres et substances explosives destinées à des fins militaires ou de matériels de guerre ;
- 10° dans le secteur de la finance : les activités de la banque centrale ainsi que les infrastructures et les systèmes d'échange, de paiement et de règlement des instruments financiers ;
- 11° dans le secteur des médias : l'édition, les activités audiovisuelles et de radiodiffusion ;
- 12° dans le secteur agroalimentaire : les activités en lien avec la sécurité alimentaire.**

(3) Sont également considérées comme activités critiques au sens de la présente loi :

- 1° les activités de recherche directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ;
- 2° les activités de production directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ;
- 3° les activités connexes susceptibles de permettre un accès aux informations sensibles, **y compris des données à caractère personnel**, directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ;
- 4° les activités connexes susceptibles de permettre un accès aux lieux dans lesquels les activités énumérées au paragraphe 2 sont exercées.

Section 2 — Comité interministériel et groupe d'experts

Art. 4. Comité interministériel de filtrage des investissements et groupe d'experts

(1) Il est créé un comité interministériel de filtrage des investissements qui a pour mission :

- 1° d'examiner les notifications obligatoires ;
- 2° de préparer et de proposer un avis sur le déclenchement de la procédure de filtrage et, le cas échéant, sur la décision de filtrage au ministre ayant l'Économie dans ses attributions et au ministre ayant les Finances dans ses attributions, ci-après « ministres » aux fins du présent titre ;
- 3° de conseiller les ministres sur les mesures ou sanctions administratives à appliquer.

(2) Le comité interministériel de filtrage des investissements est appuyé dans sa tâche par un groupe d'experts.

~~(3) La composition et le fonctionnement du comité interministériel de filtrage des investissements sont précisés par règlement grand-ducal.~~

Section 3 2 – Notification obligatoire et examen

Art. 3. 5. Notification obligatoire

(1) Sont soumis à une notification auprès du ministre ayant l'Économie dans ses attributions, **désigné ci-après « ministre »**, les investissements directs étrangers tels que définis à l'article 3 1, paragraphe 2 6 de la présente loi.

(2) Les notifications doivent être effectuées par l'investisseur étranger avant la réalisation de l'investissement direct étranger.

(3) Par dérogation au paragraphe 2, l'investisseur étranger dispose d'un délai de quinze jours calendaires dans le cas où l'investisseur étranger franchit le seuil de 25 % **pour cent** de détention du capital **des droits de vote** d'une entité de droit luxembourgeois à la suite d'évènements modifiant la répartition du capital.

~~(4) Le ministre ayant l'Économie dans ses attributions accuse réception de la notification à l'investisseur étranger par toute voie utile et retraçable.~~

Art. 4. 6 Informations requises dans le cadre de la notification

(1) Dans le cadre de la notification, l'investisseur étranger communique au ministre ~~ayant l'Économie dans ses attributions~~ les informations suivantes :

- 1° la structure de propriété de l'investisseur étranger et de l'entité de droit luxembourgeois avant la réalisation de l'investissement direct étranger ou à la suite d'évènements ayant modifié la répartition du capital conformément à l'article 5 3, paragraphe 3, y compris des informations sur le bénéficiaire effectif, tel que défini à l'article 1^{er}, paragraphe 7, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, et la participation au capital ;
- 2° la valeur approximative de l'investissement direct étranger ;
- 3° les produits, les services et les opérations commerciales de l'investisseur étranger et de l'entité de droit luxembourgeois ;
- 4° les pays dans lesquels l'investisseur étranger et l'entité de droit luxembourgeois mènent des activités commerciales ;
- 5° le financement de l'investissement direct étranger et sa source ;
- 6° la date à laquelle l'investissement direct étranger est prévu ou a été réalisé.

(2) Si l'investisseur étranger n'a pas fourni les informations visées au paragraphe 1 ~~du présent article~~, une demande de fournir les informations manquantes sans retard indu lui ~~sera est~~ adressée. Le délai visé à l'article 7 5, paragraphes 2 et 3, est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations manquantes.

(3) Si les informations obtenues de l'investisseur étranger ne permettent pas de prendre une décision relative au déclenchement de la procédure de filtrage, une demande de fournir toute information complémentaire à celles visées au paragraphe 1 ~~du présent article sera est~~ adressée à l'investisseur étranger. Le délai visé à l'article 7 5, paragraphes 2 et 3, est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations complémentaires demandées.

Art. 5. 7 Examen de la notification

(1) ~~Sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements, les ministres~~ **Le ministre** décide ~~et~~ si l'investissement direct étranger ayant été notifié en vertu de l'article 5 3 doit faire ou non l'objet d'une procédure de filtrage.

~~(2) Si les ministres, sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements, décident de ne pas déclencher une procédure de filtrage, le ministre ayant l'Économie dans ses attributions notifie~~

~~cette décision, La décision visée au paragraphe 1^{er} est notifiée à l'investisseur étranger dans les deux mois suivant la date de l'accusé de réception par toute voie utile et retraçable.~~

~~(3) Si les ministres, sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements, décident de déclencher une procédure de filtrage, le ministre ayant l'Économie dans ses attributions notifie cette décision, dans les deux mois suivant la date de l'accusé de réception, par écrit.~~

Section 4 3 – Procédure de filtrage et décision de filtrage

Art. 6. 8 Procédure de filtrage

(1) La durée de la procédure de filtrage ne peut dépasser les soixante jours calendaires après son déclenchement.

(2) ~~Les ministres peuvent~~ **Le ministre peut** durant toute la durée de la procédure de filtrage demander des informations complémentaires à celles visées à l'article 6 4. Le délai visé au paragraphe 1^{er} est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations complémentaires demandées.

(3) En cas de déclenchement de la procédure de filtrage, l'investissement direct étranger ne peut être réalisé avant qu'une décision de filtrage autorisant l'investissement direct étranger en question ne soit prise.

Art. 7. 9 Facteurs de filtrage

(1) Pour déterminer si un investissement direct étranger est susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, ~~seront~~ sont pris en considération ses effets potentiels sur :

- 1° l'intégrité, la sécurité et la continuité de l'approvisionnement des infrastructures critiques, qu'elles soient physiques ou virtuelles, liées aux activités visées à l'article 2 ~~de la présente loi~~ ;
- 2° la pérennité des activités liées aux technologies critiques et 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 des biens à double usage, **tel que modifié** ;
- 3° l'approvisionnement en intrants essentiels y compris les matières premières ainsi que la sécurité alimentaire ;
- 4° l'accès à des informations sensibles, y compris des données à caractère personnel, ou la capacité à contrôler de telles informations ;
- 5° la liberté et le pluralisme des médias.

(2) Peuvent également être pris en compte, en particulier :

- 1° le fait que l'investisseur étranger soit contrôlé directement ou indirectement par le gouvernement d'un pays tiers , y compris des organismes publics ou les forces armées ;
- 2° le fait que l'investisseur étranger ait déjà participé à des activités portant atteinte à la sécurité ou à l'ordre public dans un État membre ;
- 3° le fait qu'il existe un risque grave que l'investisseur étranger exerce des activités illégales ou criminelles.

Art. 8. 10 Décision de filtrage

(1) La décision de filtrage est prise par les ministres ~~sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements.~~

(2) La décision de filtrage est notifiée par écrit à l'investisseur étranger avant l'expiration du délai visé à l'article 8 6, paragraphe 1^{er}.

(3) L'autorisation d'un investissement direct étranger peut être assortie ~~d'une ou de plusieurs~~ conditions.

(4) Les conditions dont peut être assortie l'autorisation d'un investissement direct étranger sont déterminées au regard des facteurs de filtrage et visent à assurer que l'investissement direct étranger envisagé ne porte pas atteinte à la sécurité ou l'ordre public.

(5) Toute autorisation visée au paragraphe 3 du présent article est assortie d'une obligation pour l'investisseur étranger de rendre compte de la mise en œuvre des conditions, conformément aux modalités fixées par les ministres dans la décision de filtrage.

~~(6) En cas de déclenchement de la procédure de filtrage, l'investissement direct étranger ne peut être réalisé avant qu'une décision de filtrage autorisant l'investissement direct étranger en question ne soit prise.~~

Section 5 4 – Mesures et sanctions

Art. 9. 11 Mesures et sanctions administratives

(1) Si un investissement direct étranger a été réalisé sans qu'une notification n'ait été effectuée en vertu de l'article 5 3 ou sans autorisation obtenue dans le cadre de la décision de filtrage en vertu de l'article 10 8, les ministres ~~peuvent~~ **peut suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et conférant le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la régularisation de la situation** et les ministres ~~peuvent~~ **peut** enjoindre à l'investisseur étranger de modifier l'opération ou de faire rétablir à ses frais la situation antérieure.

Lorsque des droits de vote de cette entité de droit luxembourgeois ont été exercés nonobstant une suspension de leur exercice résultant de la loi, le Tribunal d'arrondissement, siégeant en matière commerciale, dans le ressort duquel l'entité de droit luxembourgeois a son siège peut, sur demande de toute personne justifiant d'un intérêt, prononcer la nullité de tout ou partie des décisions de l'assemblée générale si, sans les droits de vote illégalement exercés, les quorums de présence ou de majorité requis pour lesdites décisions n'avaient pas été réunis.

(2) Si les conditions, dont est assortie l'autorisation visée à l'article 10 8, paragraphes 3 et 4, ne sont pas respectées, les ministres ~~peuvent~~ **peut** :

- 1° enjoindre à l'investisseur étranger de respecter, dans un délai qu'il fixe, les conditions figurant dans l'autorisation ;
- 2° enjoindre à l'investisseur étranger 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 ;
- 3° **suspendre l'exercice des droits de vote lié à l'investissement direct étranger et conférant le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la mise en conformité et la mise en œuvre des conditions susmentionnées ;**
- 4° retirer l'autorisation.

(3) Sauf en cas d'atteinte imminente à la sécurité ou à l'ordre public, les ministres ~~informent~~ préalablement l'investisseur étranger par écrit des faits qui ont été constatés et qui lui sont reprochés et l'avertit qu'il envisage d'adopter une des mesures énoncées aux paragraphes 1 à 2.

(4) L'investisseur étranger dispose d'un délai de quinze jours calendaires pour faire connaître ses observations par écrit. Il peut en outre, dans le même délai, demander à être entendu et, le cas échéant, se faire assister par un défenseur de son choix.

(5) Dans les trente jours calendaires de l'expiration du délai fixé au paragraphe 4, les ministres ~~prennent~~ **prend**, s'il y a lieu, la mesure annoncée.

(6) Après expiration du délai visé au paragraphe 5, les ministres ~~notifient~~ à l'investisseur étranger par écrit la décision prise. Cette décision produit ses effets à compter de la date de la notification.

(7) Si l'investisseur étranger ne donne pas suite à l'injonction prononcée en vertu des paragraphes 1 ou 2 dans un délai d'un mois à partir de la notification, les ministres ~~peuvent~~ **peut** prononcer une amende d'un montant maximal de 1 000 000 d'euros si l'investisseur étranger est une personne physique et d'un montant maximal de 5 000 000 d'euros s'il s'agit d'une entité juridique.

(8) Les amendes administratives sont perçues par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. Le recouvrement se fait comme en matière de droits d'enregistrement.

(9) Les amendes administratives sont acquittées dans les trente jours suivant la date de la notification de la décision. Passé ce délai, un rappel est adressé par voie de lettre recommandée. Le rappel fait courir des intérêts de retard calculés au taux légal.

(10) Au moment de déterminer le type des mesures et le montant des sanctions administratives, les ministres ~~tiennent~~ **tiennent** compte de toutes les circonstances pertinentes, y compris, le cas échéant :

- 1° de la gravité et de la durée de la violation ;
- 2° du degré de responsabilité de l'investisseur étranger tenu pour responsable de la violation ;
- 3° de la situation financière de l'investisseur étranger tenu pour responsable de la violation ;
- 4° de l'avantage tiré de la violation par l'investisseur étranger, dans la mesure où il est possible de le déterminer ;
- 5° des préjudices subis par des tiers du fait de la violation, dans la mesure où il est possible de les déterminer ;
- 6° du degré de coopération de l'investisseur étranger **tenu pour responsable** avec les ministres ;
- 7° des violations antérieures commises par ~~la personne physique ou de l'entité juridique~~ **l'investisseur étranger** tenue pour responsable ;
- 8° des conséquences potentielles de la violation sur l'intégrité, la sécurité et la continuité de l'exploitation ou l'approvisionnement des infrastructures critiques.

Section 6 5 – Recours

Art. 10. ~~12~~ Recours administratif

~~Un recours en réformation devant le juge administratif est ouvert à l'encontre des~~ **Les** décisions prises en vertu de l'article 11, paragraphe 7, de la présente loi **prévues à l'article 9, paragraphe 7, sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif.** Le recours doit être introduit sous peine de forclusion dans le délai d'un mois à partir de la date de la notification de la décision.

Section 7 6 – Traitement des données

Art. 11. ~~13~~ Traitement des données

~~(1) Les ministres sont est responsables conjoints du traitement des données à caractère personnel réalisé es en application de la présente loi. , à l'exception des traitements de données mises à disposition par le Service de renseignement de l'État pour lesquels le Service de renseignement de l'État reste responsable de traitement.~~

~~(2) Les données à caractère personnel liées à la mise en œuvre de la présente loi sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées.~~

(2) En vue de l'examen de la notification et de la procédure de filtrage, le traitement de données à caractère personnel est autorisé pour les finalités suivantes :

- 1° **mettre en œuvre des dispositions de la présente loi ;**
- 2° **suivre l'évolution du respect des obligations, y inclus au travers de suivis statistiques, d'études et de recherche ;**
- 3° **répondre aux demandes d'informations et aux obligations de communication d'informations provenant des autorités compétentes des autres États membres ou de la Commission européenne.**

(3) Les données à caractère personnel traitées en application de la présente loi sont détruites au plus tard dix années à compter de la clôture du dossier.

Art. 12. Limitations du droit d'accès

(1) Le responsable du traitement peut limiter, entièrement ou partiellement, le droit d'accès de la personne concernée visé à l'article 15 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, désigné ci-après par le terme « règlement (UE) 2016/679 », dès lors et aussi longtemps qu'une telle limitation partielle ou complète constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir :

- 1° la sécurité nationale ;
- 2° la défense nationale ;
- 3° la sécurité publique ;
- 4° la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ;
- 5° d'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale.

(2) Dans les cas visés au paragraphe 1^{er}, le responsable du traitement informe la personne concernée par écrit, dans les meilleurs délais, de tout refus ou de toute limitation d'accès, ainsi que des motifs du refus ou de la limitation. Ces informations peuvent ne pas être fournies lorsque leur communication risque de compromettre l'un des objectifs énoncés au paragraphe 1^{er}. Le responsable du traitement informe la personne concernée des possibilités d'introduire une réclamation auprès de la Commission nationale pour la protection des données, dénommée ci-après « la CNPD », ou de former un recours juridictionnel.

(3) Le responsable du traitement consigne les motifs de fait ou de droit sur lesquels se fonde la décision. Ces informations sont mises à la disposition de la CNPD sur demande.

Art. 13. Limitations du droit à l'information

Le responsable du traitement peut retarder ou limiter la fourniture des informations visées à l'article 14 du règlement (UE) 2016/679, ou ne pas fournir ces informations, dès lors et aussi longtemps qu'une mesure de cette nature constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les intérêts énumérés à l'article 12, paragraphe 1^{er}.

Art. 14. Exercice des droits de la personne concernée et vérification par la CNPD

(1) Dans les cas visés aux articles 12 et 13, les droits de la personne concernée peuvent être exercés par l'intermédiaire de la CNPD.

(2) Le responsable du traitement informe la personne concernée de la possibilité qu'elle a d'exercer ses droits par l'intermédiaire de la CNPD en application du paragraphe 1^{er}.

(3) Lorsque le droit visé au paragraphe 1^{er} est exercé, la CNPD informe au moins la personne concernée du fait qu'elle a procédé à toutes les vérifications nécessaires ou à un examen. La CNPD informe également la personne concernée de son droit de former un recours juridictionnel.

Art. 15. Communication à la personne concernée d'une violation de données à caractère personnel

Le responsable du traitement peut retarder ou limiter la fourniture des informations visées à l'article 34, paragraphe 1^{er} et paragraphe 2 du règlement (UE) 2016/679, ou ne pas fournir ces informations, dès lors et aussi longtemps qu'une mesure de cette nature constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les intérêts énumérés à l'article 12, paragraphe 1^{er}.

Chapitre III II - Dispositif de coopération entre les États membres et la Commission européenne

Section 1^{re} – Point de contact national

Art. 16. 14 Point de contact national

(1) Le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions, ~~ci-après « ministre »~~ ~~aux fins du présent titre chapitre~~, est le point de contact national unique en ce qui concerne l'échange d'informations avec les autorités compétentes des autres États membres et avec la Commission européenne, conformément à 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, tel que modifié, ci-après « règlement (UE) 2019/452 ».

(2) Le point de contact national est associé à toutes les questions liées à la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 et du mécanisme de filtrage national.

Section 2 – Dispositif de coopération du règlement (UE) 2019/452

Art. 17. 15 Notification et examen

(1) Lorsqu'une procédure de filtrage est lancée conformément à l'article 6, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2019/452 le ministre **ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions** notifie les autres États membres ainsi que la Commission européenne en fournissant les informations visées à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/452.

~~(2) Le comité interministériel visé à l'article 4 examine les notifications, commentaires, avis et demandes d'informations supplémentaires visés à l'article 6, paragraphes 1er, 3 et 6, à l'article 7, paragraphes 2 et 5, ainsi qu'à l'article 8, paragraphe 1^{er} du règlement (UE) 2019/452 et propose les suites à donner. Le comité interministériel de filtrage des investissements est assisté dans sa tâche par un groupe d'experts.~~

~~(3) Le comité interministériel de filtrage des investissements formule les commentaires visés aux articles 6, paragraphe 2, et 7, paragraphe 1^{er} du règlement (UE) 2019/452 et, le cas échéant, les explications conformément à l'article 8, paragraphe 2, lettre c), du règlement (UE) 2019/452.~~

(4) ~~(2)~~ Si un investissement direct étranger prévu ou réalisé dans un autre État membre est susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public du Grand-Duché de Luxembourg, le ministre **ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions**, ~~sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements~~, peut demander des informations à l'État membre dans lequel l'investissement direct étranger est prévu ou a été réalisé.

~~(5) (3)~~ Conformément aux articles 6, paragraphe 4, et 7, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/452, le ministre **ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions**, ~~sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements~~, peut demander à la Commission européenne d'émettre un avis et aux États membres de formuler des commentaires.

Chapitre IV III – Dispositions finales

Art. 18. 16 Intitulé de citation

La référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes « *Loi du [...] relative à la **portant** mise en place d'un mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public* ».

Art. 19. 17 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7885/04

N° 7885⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

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

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(14.3.2023)

Par dépêche du 13 février 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a transmis au Conseil d'État une série de soixante amendements au projet de loi sous rubrique, élaborés par le ministre des Affaires étrangères et européennes.

Au texte des amendements étaient joints un exposé des motifs, un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'un texte coordonné du projet de loi.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Observation générale

Au regard de la suppression des références au comité interministériel de filtrage des investissements et de la confusion entre la signature conjointe du ministre ayant l'Économie dans ses attributions et du ministre ayant les Affaires étrangères dans les siennes, le Conseil d'État est en mesure de lever toutes les oppositions formelles soulevées dans son avis du 22 mars 2022.

Amendements 1 à 7

Sans observation.

Amendement 8

L'amendement sous rubrique concerne la définition de « investissement direct étranger » figurant désormais à l'article 1^{er}, paragraphe 6. Le Conseil d'État s'interroge sur la raison pour laquelle la référence à la « gestion » n'a pas été reprise, alors qu'elle figure dans la définition correspondante 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 (et non du règlement (UE) 2019/421 auquel le commentaire se réfère par mégarde).

Amendement 9

Le Conseil d'État renvoie à son observation sous l'amendement 8 quant à la notion de « gestion ».

Amendements 10 à 34

Sans observation.

Amendement 35

L'amendement sous rubrique modifie l'article 9, paragraphe 1^{er}, (l'article 11, paragraphe 1^{er}, du projet de loi initial) pour permettre au ministre de suspendre les droits de vote détenus par un investisseur étranger qui a procédé à un investissement direct étranger sans l'avoir notifié ou sans avoir reçu l'autorisation nécessaire.

Concernant l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er}, il est fait référence à la suspension de l'exercice des droits de vote « liés à l'investissement direct étranger et conférant le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois ». Que faut-il entendre par « conférant le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois » en relation avec la suspension de l'exercice des droits de vote. L'article 28 de la loi modifiée du 11 janvier 2008 relative aux obligations de transparence sur les émetteurs de valeurs mobilières, qui a servi de base pour cette disposition, précise que la suspension ne concerne que « l'exercice des droits de vote afférents aux actions excédant la fraction qui aurait dû être notifiée ». En l'espèce, est-ce que les termes « conférant le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois » doivent être compris comme ne visant que les droits de vote attachés aux titres dépassant le seuil de 25% visé au point 2^o de la définition de « contrôle » ? Le Conseil d'État estime que cette imprécision est source d'insécurité juridique, de sorte qu'il doit s'opposer formellement à la disposition sous revue. S'il était dans l'intention des auteurs des amendements de ne viser que les droits de vote des titres appartenant, directement ou indirectement, à l'investisseur étranger qui excèdent ce seuil de 25%, le Conseil d'État propose afin de lever son opposition formelle que l'alinéa 1^{er} soit rédigé de la manière suivante :

« [...] le ministre peut suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et attachés aux titres détenus, directement ou indirectement, par l'investisseur étranger excédant le seuil de 25 pour cent des droits de vote de l'entité de droit luxembourgeois. »

Par ailleurs, le Conseil d'État note que la suspension sous la loi précitée du 11 janvier 2008 est automatique.

D'un point de vue rédactionnel, il convient d'écrire « [...] sans qu'une notification n'ait été effectuée [...] » et [...] et le ministre il peut enjoindre à l'investisseur étranger [...] ».

L'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} reprend la procédure de nullité et prévoit une procédure d'annulation des décisions prises en assemblée générale malgré la suspension des droits de vote « si, sans les droits de vote illégalement exercés, les quorums de présence ou de majorité requise pour lesdites décisions n'avaient pas été réunis. ». Cette disposition appelle les observations suivantes.

D'abord, la suspension de l'exercice des droits de vote ne résulte pas de la loi, mais d'une décision ministérielle. Il convient dès lors de remplacer « résultant de la loi » par « par décision du ministre prise en application de l'alinéa 1^{er} ».

Ensuite, l'article 28, paragraphe 2, de la loi précitée du 11 janvier 2008 ouvre l'action en nullité à « la société ou [à] l'un de ses actionnaires ayant le droit de vote ou [à] toute personne justifiant d'un intérêt » alors que l'alinéa 2 de l'article 9 du projet de loi ne vise que les personnes justifiant d'un intérêt. Le Conseil d'État suggère de permettre également à la société et à un autre actionnaire ayant le droit de vote d'intenter ladite action en nullité.

Enfin, l'article 28, paragraphe 2, de la loi précitée du 11 janvier 2008 précise que « [l]'action en nullité se prescrit par cinq ans à compter du jour où les droits de vote ont été exercés ». Une telle précision fait défaut en l'espèce.

Pour autant que soient reprises les dispositions de l'article 28, paragraphe 2, de la loi précitée de la loi du 11 janvier 2008, le Conseil d'État se déclare d'ores et déjà d'accord avec l'élargissement du cercle des personnes en droit d'intenter une action en nullité et l'indication de la prescription d'une telle action.

Amendement 36

Le Conseil d'État renvoie à ses observations et son opposition formelle sous l'amendement 35. La même formulation peut être reprise à l'endroit de l'article 9 (anciennement article 11), paragraphe 2.

Amendements 37 à 42

Sans observation.

Amendement 43

L'amendement sous rubrique limite le droit d'accès de la personne concernée à ses données à caractère personnel lorsqu'une telle limitation, partielle ou complète, est nécessaire et proportionnée pour garantir un certain nombre d'objectifs visés au paragraphe 1^{er} de ce nouvel article 12.

Cette limitation s'inscrit dans le cadre de l'article 23 du règlement (UE) n° 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) et son libellé s'aligne sur 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.

Il s'agit de la reprise littérale de l'article 23, paragraphe 1^{er}, du règlement n° 2016/679 précité. Cependant, le texte sous examen omet de prendre les dispositions requises par le paragraphe 2 de l'article 23 de ce règlement, qui énonce un certain nombre de dispositions que toute mesure législative doit, le cas échéant, et pour le moins, comporter si elle limite, comme en l'occurrence, la portée du droit d'accès de la personne concernée à ses données à caractère personnel. Le Conseil d'État doit donc s'opposer formellement à l'article 12, paragraphe 1^{er}, pour contrariété avec l'article 23, paragraphe 2, du règlement précité n° 2016/679.

Dans les trois paragraphes de l'article 12, le Conseil d'État signale enfin que la référence au « responsable du traitement » doit être remplacée par une référence au « ministre », dans la mesure où l'article 11 nouveau introduit par l'amendement 42 précise que le ministre est le responsable du traitement.

Amendement 44

Le Conseil d'État suggère de remplacer « le responsable du traitement » par « le ministre » comme indiqué à l'endroit de l'amendement 43.

Amendement 45

Au paragraphe 2 du nouvel article 14 introduit par l'amendement sous rubrique, le Conseil d'État suggère de remplacer « le responsable du traitement » par « le ministre » comme indiqué à l'endroit de l'amendement 43. Il y a également lieu de remplacer « l'autorité de contrôle compétente » aux paragraphes 1^{er} et 3 par la CNPD.

Amendement 46

Le Conseil d'État suggère de remplacer « le responsable du traitement » par « le ministre » comme indiqué à l'endroit de l'amendement 43.

Amendements 47 à 60

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE*Observation générale*

Le Conseil d'État signale que lorsqu'on se réfère au premier article, paragraphe ou alinéa, ou au premier groupement d'articles, les lettres « er » sont à insérer systématiquement en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Amendement 12

À l'article 2, paragraphe 2, point 12°, il y a lieu de remplacer le point après le numéro « 12 » par un exposant « ° ».

Amendement 13

À la lecture du texte coordonné joint aux amendements sous revue, le Conseil d'État constate que l'amendement sous examen renvoie erronément à l'article 2, paragraphe 2, point 3°, au lieu de viser l'article 2, paragraphe 3, point 3°.

Le Conseil d'État suggère, en outre, d'écrire « y compris à des données à caractère personnel ».

Amendement 17

À l'article 3, paragraphe 1^{er}, il convient de remplacer la virgule après les termes « paragraphe 6 » par un point final.

Amendement 18

À la lecture du texte coordonné joint aux amendements sous revue, le Conseil d'État constate que l'amendement sous examen renvoie erronément à l'article 3 nouveau, paragraphe 2, au lieu de viser l'article 3 nouveau, paragraphe 3.

Le Conseil d'État suggère en outre de rédiger l'article 3, paragraphe 3, de la manière suivante :

« [...] l'investisseur étranger dispose d'un délai de quinze jours calendaires dans le cas où il
~~l'investisseur étranger~~ franchit [...] ».

Amendement 28

Le Conseil d'État suggère de remplacer les termes « avant qu'une décision ne soit prise » par les termes « avant qu'une décision n'ait été prise ».

Amendement 37

À l'article 9, paragraphe 3, il y a lieu d'écrire le terme « été » avec un seul accent aigu.

Au paragraphe 7, il est suggéré d'écrire le terme « paragraphe » au pluriel.

Amendement 42

À l'article 11, paragraphe 2, points 1^o à 3^o, le Conseil d'État suggère de remplacer les verbes par des substantifs pour écrire, au point 1^o, « mise en œuvre », au point 2^o, « suivi de l'évolution » et au point 3^o, « réponse aux demandes ».

Amendement 43

À l'article 12, paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, le Conseil d'État relève que 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) 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) ». Aux occurrences suivantes, et plus particulièrement aux articles 13 et 15, il peut être exceptionnellement recouru aux termes « règlement (UE) 2016/679 précité ».

Toujours au paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, le terme « désigné » est superfétatoire et à supprimer. Dans le même ordre d'idées, les termes « par le terme » figurant uniquement au texte coordonné sont également à écarter.

Au paragraphe 2, deuxième phrase, il est indiqué d'écrire « [...] auprès de la Commission nationale pour la protection des données, ci-après « CNPD », [...] », étant donné que le terme « la » ne fait pas partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire. Par ailleurs, la phrase est à terminer par un point final.

Amendement 45

À l'article 14, phrase liminaire, le Conseil d'État se doit de constater des incohérences entre le texte coordonné joint aux amendements sous revue et le texte de l'amendement proprement dit en ce qui concerne l'emploi des termes « l'autorité de contrôle » et les termes « la CNPD ». En tout état de cause, le texte de l'article précité est à revoir dans la mesure où il faut remplacer, si nécessaire, les termes « l'autorité de contrôle » par les termes « la CNPD ». Cette observation vaut également pour l'article 14, paragraphe 1^{er}, en ce qui concerne les termes « l'autorité contrôle compétente ».

Amendement 46

À l'article 15, le Conseil d'État demande d'écrire « [...] à l'article 34, paragraphes 1^{er} et 2, du [...] ».

Amendement 49

À l'article 16, paragraphe 2, et dans le même ordre d'idées que l'observation relative à l'amendement 43 ci-avant, il faut écrire « règlement (UE) 2019/452 précité ».

Amendement 55

À l'article 17, paragraphes 2 et 3, et afin d'écartier les virgules, il y a lieu d'entourer les termes « sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements » de virgules.

Texte coordonné

À la lecture du texte coordonné joint aux amendements sous revue, le Conseil d'État se doit de constater certaines incohérences entre le texte des amendements proprement dits et le texte coordonné précité. À titre d'exemple, il convient de citer les articles 9, paragraphe 2, point 3^o, et 16, paragraphe 1^{er}.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 14 mars 2023.

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'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

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

7885/05

N° 7885⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

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

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

(28.4.2023)

1. Conformément à l'article 57, paragraphe 1, c) du règlement (UE) 2016/679 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) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

2. L'article 36, paragraphe 4 du RGPD dispose que « *[l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.* »

3. Le 4 mars 2022, la CNPD a avisé le projet de loi n° 7885 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 (ci-après le « projet de loi »)¹.

4. Le 13 février 2023, le Gouvernement a adopté une série d'amendements relatifs au projet de loi (ci-après les « amendements »).

5. En date du 2 mars 2023, Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes a invité la CNPD à se prononcer au sujet de dix amendements gouvernementaux au projet de loi qui ont été approuvés par le Conseil de gouvernement lors de sa réunion du 27 janvier 2023.

¹ Délibération n°6/AV6/2022 du 4 mars 2022, document parlementaire 7885/2, pp.8-14.

6. Tout d'abord, il convient de relever que de nouvelles dispositions ont été ajoutées, qui précisent les finalités de traitement (article 11, paragraphe 2) et la durée de conservation des données (article 11, paragraphe 3). De plus, les amendements ont modifié l'article 13, paragraphe 1^{er} du projet de loi relatif au responsable du traitement (nouvel article 11 paragraphe 1^{er}).

7. Ensuite, il y a lieu de constater que des dispositions limitant les droits des personnes concernées conférés par les articles 14, 15 et 34, paragraphe 1 du RGPD ainsi qu'une disposition limitant l'exercice des droits des personnes concernées ont été ajoutées, en s'appuyant sur la possibilité de limitation des droits susmentionnés prévu par l'article 23 du RGPD.

*

I. AD AMENDEMENT 42 CONCERNANT L'ARTICLE 11 (NOUVEAU)

1. Détermination du responsable du traitement

8. Dans son avis du 4 mars 2022 relatif à l'ancien article 13, paragraphe 1 du projet de loi, la CNPD recommandait d'inclure une définition des responsables de traitement ainsi que de déterminer les traitements pour lesquels chacun d'eux serait responsable dans le projet de loi.

9. Il y a lieu de saluer les auteurs des amendements pour avoir introduit une définition du terme « ministre » au nouvel article 3, paragraphe 1 du projet de loi. Ainsi, le terme utilisé pour désigner le responsable de traitement dans le nouvel article 11, paragraphe 1 du projet de loi est clarifié.

10. Cependant, il convient de constater que la définition introduite entraîne un changement de l'organisme désigné comme responsable du traitement par le nouvel article 11, paragraphe 1 du projet de loi. En effet, la nouvelle définition comprend désormais seul le Ministre ayant l'Economie dans ses attributions. Le Ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions ne figure plus sous cette définition.

11. Il est encore expliqué dans les commentaires des amendements que l'ancien article 13, paragraphe 1, qui désignait « les ministres » comme responsables de traitements conjoints, a été reformulée suite à l'amendement de la définition du « ministre » au nouvel article 3, paragraphe 1 du projet de loi. Ainsi, le nouvel article 11, paragraphe 1 du projet de loi prévoit que le ministre, à savoir le Ministre ayant l'Economie dans ses attributions, est le seul responsable du traitement pour les traitements des données personnelles.

12. Les commentaires des amendements au projet de loi expliquent à ce sujet que cette modification a été introduite pour adresser l'observation du Conseil d'État dans son avis du 22 mars 2022, dans lequel le Conseil d'État s'oppose à une décision conjointe de deux membres du Gouvernement. Ainsi, il est expliqué dans l'exposé des motifs des amendements qu'« *[i]l est proposé que le ministre ayant l'Économie dans ses attributions prenne formellement les décisions relatives au mécanisme national de filtrage des investissements directs étrangers.* »

13. Comme exposé dans son avis précédent du 4 mars 2022 relatif au projet de loi sous avis², la Commission nationale souhaite rappeler que, « *bien que selon l'article 4 (7) du RGPD il est possible pour le législateur national de désigner un ou plusieurs responsables de traitement lorsque les finalités et les moyens d'un traitement sont spécifiés dans un acte législatif, cette désignation doit refléter la réalité du pouvoir décisionnel de l'organisme désigné comme responsable de traitement. En effet, conformément à l'article 4 (7) du RGPD, le responsable de traitement est celui qui « détermine les finalités et les moyens des traitements ».* Selon les lignes directrices 7/2020 du Comité Européen de la

² Délibération n°6/AV6/2022 du 4 mars 2022, document parlementaire 7885/2, p. 6.

*Protection des Données (EDPB) sur les concepts de contrôleur et de sous-traitant dans le GDPR, le responsable de traitement est l'organisme qui décide sur les questions essentielles du traitement.*³ »

14. Au vue de ces observations, la CNPD entend rappeler que la désignation du Ministre ayant l'Economie dans ses attributions comme seul responsable de traitement pour tous les traitements de données dans le cadre d'application de cette loi devra correspondre à son implication réelle dans ces traitements.

15. Or, la Commission nationale s'interroge sur l'implication du Ministre ayant l'Economie dans ses attributions en ce qui concerne les traitements qui seront effectués dans le cadre de la coopération avec les autres Etats membres et la Commission européenne. En effet, elle constate à la lecture des dispositions du chapitre II du projet de loi avisé que seul le Ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions est compétent pour échanger des informations dans le cadre du dispositif de coopération du règlement (EU) 2019/452.

16. De plus, la CNPD continue à se poser la question par rapport aux rôles des organismes participants au groupe d'expert et au comité interministériel. En effet, tant les dispositions prévues par le projet de loi que les explications fournies par les auteurs du projet de loi ne permettent pas de déterminer clairement les rôles respectifs de ces acteurs d'un point de vue de la protection des données.

17. Il ressort de l'exposé des motifs relatifs aux amendements proposés que *« l'article sur le comité interministériel de filtrage des investissements et toutes les références y relatives seront supprimés du texte, et le comité interministériel pour le filtrage des investissements sera créé par voie d'arrêté grand-ducal plutôt que par voie de règlement grand-ducal. L'arrêté grand-ducal créant le comité interministériel pour le filtrage des investissements déterminera les missions, le fonctionnement ainsi que la composition du comité. »*

18. Il y lieu de rappeler que même si aucune mention par rapport au comité interministériel ne se retrouve plus dans le projet de loi, la définition des rôles des participants dans ce comité interministériel reste néanmoins indispensable dans la mesure où ils seront amenés à traiter des données personnelles dans le cadre du projet de loi. A ce sujet, il est décrit dans l'exposé des motifs qu' *« [e]n effet, les membres du futur comité interministériel et du groupe d'experts seront amenés à contribuer et traiter des informations sensibles, voire classifiées ».*

2. Introduction des finalités de traitement et de la durée de conservation

19. Il y a lieu de saluer les auteurs des amendements pour avoir précisé dans le nouvel article 11, paragraphe 2 les finalités des traitements ainsi que la durée de conservation des données personnelles dans le paragraphe 3 dudit article.

20. En effet, dans son avis du 4 mars 2021, la CNPD s'interrogeait sur la possibilité de faire reposer les traitements des données personnelles sur les dispositions du projet de loi alors qu'ils ne précisaient pas les finalités des traitements et la durée de conservation comme exigés par l'article 6, paragraphe 3 du RGPD.

a) Sur les finalités de traitement

21. Il y a lieu de relever que le paragraphe 2 de l'article 11 énumère les finalités suivantes pour lesquelles le traitement des données à caractère personnel « est autorisé » « en vue de l'examen de la notification et de la procédure de filtrage »:

1° mettre en œuvre des dispositions de la présente loi ;

³ Page 11, section 20, 2. 1. 2 « Détermine » dans les lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD du Comité Européen de la Protection des Données (EDPB), disponibles à l'adresse suivante: https://edpb.europa.eu/system/files/2022-02/eppb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_fr.pdf

2° suivre l'évolution du respect des obligations, y inclus à travers de suivis statistiques, d'études et de recherche ;

3° répondre aux demandes d'informations et aux obligations de communication d'informations provenant des autorités compétentes des autres États membres ou de la Commission européenne.

22. Bien qu'il y ait lieu de saluer l'effort d'énumération des finalités poursuivies, force est de constater que certaines desdites dispositions ne respectent pas les exigences de clarté, de précision et de prévisibilité auxquelles un texte légal doit répondre, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme⁴.

23. En effet, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, une ingérence au droit au respect de la vie privée n'est « prévue par la loi », au sens de l'article 8, paragraphe 2 de la Convention européenne des droits de l'homme⁵, que si elle repose sur un article du droit national qui présente certaines caractéristiques. L'expression « prévue par la loi » implique donc selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme que la législation interne doit user de termes assez clairs pour indiquer à tous de manière suffisante en quelles circonstances et sous quelles conditions elle habilite la puissance publique à recourir à des mesures affectant les droits protégés par la Convention⁶.

24. La Cour de justice de l'Union européenne estime qu'en cas de limitation de la protection des données à caractère personnel ou du droit au respect de la vie privée, un texte légal « doit prévoir des règles claires et précises régissant la portée et l'application de la mesure en cause »⁷. Dès lors, dans la mesure où les traitements de données mis en œuvre dans le cadre des procédures administratives, visées par le projet de loi sous avis, constituent une ingérence dans le droit au respect de la vie privée des personnes soumises à l'obligation de notification et des demandeurs d'une autorisation, tels que visés par le projet de loi sous avis, celui-ci devrait encadrer plus spécifiquement de tels traitements conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. Or, force est de constater que le projet de loi sous avis, tel qu'amendé n'est, par endroit, pas rédigé avec suffisamment de précision.

25. Bien que la finalité de « mise en œuvre de dispositions de la présente loi » semble être suffisamment clarifiée par l'introduction des termes « en vue de l'examen de la notification et de la procédure de filtrage », il convient d'attirer l'attention des auteurs des amendements sur ce que cette formulation ne permettrait pas de couvrir les traitements des données personnelles effectués après la décision de filtrage, dans l'hypothèse où la procédure de filtrage se termine avec la décision de filtrage (autorisation ou refus). Or, force est de constater que des traitements de données personnelles peuvent s'avérer nécessaires après la fin de la procédure pour suivre le respect de conditions liées à une autorisation conformément à l'article 8 du projet de loi ou dans le cadre de l'application des mesures et sanctions prévues à l'article 9 du projet de loi.

26. En ce qui concerne la finalité décrite au point 2, il y a lieu de noter que l'objet de suivi ne ressort pas clairement de la formulation employée, et surtout en combinaison avec la formulation « en vue de l'examen de la notification et de la procédure de filtrage ». En particulier, il ne ressort pas clairement du texte à quelles « obligations » cette finalité se rapporte.

4 En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619; Voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015, CourEDH, Vavříčka et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

5 L'article 8 paragraphe (2) de la Convention européenne des droits de l'homme dispose que : « Il ne peut y avoir d'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

6 CouEDH, Fernández Martínez c. Espagne [GC], n°56030/07, para. 117.

7 Arrêt du 8 avril 2014, Digital Rights Ireland e.a. C-293/12 et C-594/12, EU :C :2014 :238, point 54

27. Il est donc suggéré de reformuler la finalité au point 2 afin de clarifier cette finalité et de déplacer la formulation « [e]n vue de l'examen de la notification et de la procédure de filtrage » à la fin de la finalité énoncée sous le numéro 1°, le cas échéant.

b) Sur de la durée de conservation

28. La Commission nationale salue que les auteurs des amendements ont précisé dans le nouvel article 11, paragraphe 3 la durée de conservation des données personnelles. Cet article dispose que les données à caractère personnel traitées en application de la présente loi sont détruites au plus tard dix années à compter de la clôture du dossier. Les auteurs des amendements précisent ensuite dans les commentaires des amendements les objectifs de la conservation et le moment de clôture du dossier dans différents cas de figure.

29. Bien que ces précisions soient utiles pour expliquer la nécessité de la conservation ainsi que pour déterminer le début du délai de la conservation des données dans les différents cas de figure, la Commission nationale ne comprend pas pourquoi le délai est fixé à 10 ans après la clôture de dossier.

30. Les auteurs exposent que pour définir la durée de conservation, ils se sont inspirés de l'article 16 du Code de commerce, lequel dispose que des documents ou informations liés à la comptabilité doivent être conservés pendant un délai de dix ans à partir de la clôture de l'exercice auquel ils se rapportent. Toutefois, il y a lieu de constater que le raisonnement pour le calcul de ce délai n'est pas transposable au calcul du délai de conservation en question. En effet, le délai la conservation de l'article 16 du Code de commerce concerne la conservation des documents énoncés aux articles 11,12, 14 et 15 du Code de commerce par le commerçant et se rapporte à la durée de prescription de dix ans des obligations nées à l'occasion d'un commerce entre commerçants ainsi qu'entre commerçants et non-commerçants conformément à l'article 189 du Code de Commerce. Ainsi, ce délai de dix ans est lié à la période pendant laquelle le commerçant ou le client doivent pouvoir faire valoir leurs droits, mais la CNPD ne voit pas en quoi cette disposition devrait être appliquée par analogie à la conservation d'un dossier administratif par le Ministère de l'Economie.

31. La CNPD comprend qu'une durée précise a été déterminée pour pouvoir trouver un équilibre avec les droits des personnes concernées. Or, plutôt que de définir dans la loi une durée précise (maximale), ne faudrait-il pas prévoir des critères afin de déterminer la durée de conservation des données proportionnée en fonction des différentes finalités ?

32. En effet, on peut effectivement se poser la question pourquoi un dossier pour lequel il est décidé qu'une procédure de filtrage n'est pas ouverte nécessite le même délai de conservation qu'un dossier où l'autorisation est refusée ou accordée sous conditions.

33. Dans ce contexte, la Commission nationale souhaite soulever qu'elle comprend le besoin de conserver certaines informations de dossiers clôturés au regard des finalités exposées dans les commentaires des amendements. Cependant, il y a lieu de relever qu'en vertu du principe de limitation de conservation selon l'article 5, paragraphe 1, e) du RGPD la conservation des données personnelles doit être limitée aux informations nécessaires aux fins de conservation décrit dans les commentaires des amendements.

34. Par ailleurs, les données collectées devront être supprimées ou anonymisées dès que leur conservation n'est plus nécessaire pour la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées.

*

II. AD AMENDEMENT 43 CONCERNANT LE NOUVEL ARTICLE 12

35. Le nouvel article 12 du texte coordonné introduit une limitation au droit d'accès des personnes concernées, tel que conféré par l'article 15 du RGPD. Conformément à l'article 23 du RGPD le droit national auquel le responsable du traitement ou le sous-traitant est soumis peut, par la voie de mesures législatives, limiter la portée des obligations et des droits prévus aux articles 12 à 22 et à l'article 34, ainsi qu'à l'article 5 dans la mesure où les dispositions du droit en question correspondent aux droits et obligations prévus aux articles 12 à 22, lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir les objectifs énumérés dans cet article.

36. Il y a donc lieu de vérifier la conformité de la limitation du droit d'accès dans l'article 12 avec les exigences de l'article 23 du RGPD.

La Commission nationale relève tout d'abord que le paragraphe 1^{er} de l'article 12 du texte coordonné s'inspire de l'article 23 du RGPD, notamment en reprenant les finalités visées aux lettres (a) à (e) de l'article 23, paragraphe 1 du RGPD. Les paragraphes 2 et 3 de l'article 12 du texte coordonné reprennent quant à eux la formulation de l'article 14, paragraphes 2 et 3 de la loi du 1er 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.

37. Il y a lieu de constater que la conformité de la limitation introduite par cette disposition avec l'article 23, paragraphe 2 du RGPD fait l'objet de l'opposition formelle du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 14 mars 2023. La Commission nationale se joint à cet avis et souhaite apporter des précisions concernant cette problématique dans le point 3 de la présente section. De plus, les points 1 et 2 ci-dessous concerne la conformité de la limitation introduite dans le nouvel article 11 du projet de loi avec l'article 23, paragraphe 1 du RGPD.

1. Sur la prévisibilité des limitations des droits par une mesure législative (article 23, paragraphe 1 du RGPD)

38. Le paragraphe 1^{er} de l'article 12 du texte coordonné dispose que :

« Le responsable du traitement peut limiter, entièrement ou partiellement, le droit d'accès de la personne concernée visé à l'article 15 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, désigné ci-après par le terme « règlement (UE) 2016/679 », dès lors et aussi longtemps qu'une telle limitation partielle ou complète constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir :

1° la sécurité nationale ;

2° la défense nationale ;

3° la sécurité publique ;

4° la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ;

5° d'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale ».

39. Les commentaires des amendements précisent encore qu'« [e]n application du paragraphe 1er, le responsable du traitement procède à une évaluation au cas par cas afin de décider si l'accès de la personne concernée aux données la concernant est susceptible de constituer une menace pour les intérêts publics limitativement énumérés. Si cette évaluation montre le risque d'une telle menace, le responsable du traitement peut décider de limiter entièrement ou partiellement le droit d'accès de la personne concernée, en fonction du risque évalué. »

40. Selon l'exposé des motifs, «[i]l incombe aux autorités et au responsable de traitement de procéder à une évaluation des risques que la divulgation de l'information présenterait au cas par cas. Selon l'importance et la nature du risque, les limitations prévues peuvent être partielles ou totales. A priori, elles peuvent concerner toutes les catégories de données à caractère personnel traitées par le responsable du traitement. »

41. La CNPD regrette que les auteurs aient simplement repris les finalités telles que formulées aux lettres (a) à (e) de l'article 23, paragraphe 1 du RGPD, sans spécifier à quoi elles pourraient correspondre dans le contexte du mécanisme de filtrage des investissements étrangers. Le projet laisse en effet au responsable du traitement, à savoir le Ministère de l'Economie, le soin de déterminer l'application de telles limitations dans chaque cas d'espèce, alors que ce serait normalement le rôle d'une mesure législative d'encadrer de telles limitations.

42. Cependant, au regard de l'exigence de prévisibilité des limitations des droits par une mesure législative, il est nécessaire que les conditions qui permettent une limitation des droits des personnes concernées soient suffisamment clarifiées et précisées dans la loi permettant une telle limitation.

43. A ce sujet, le considérant 41 du RGPD précise que la « mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme. »

44. Les lignes directrices 10/2020 de l'EDPB sur les restrictions de l'article 23 du RGPD clarifient que la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme exigent que l'acte législatif justifiant une ingérence dans le droit au respect de la vie privée « doit être suffisamment clair dans ses termes pour donner aux personnes une indication adéquate des circonstances et des conditions dans lesquelles les responsables du traitement sont habilités à appliquer les restrictions. » Les lignes directrices expliquent encore que «[l]a même exigence stricte devrait être appliquée à toute limitation qui pourrait être imposée par les États membres. »⁸

45. La Commission nationale peut comprendre les difficultés de prévoir les différents cas d'application de la limitation dans le cas d'introduction d'une nouvelle procédure. Néanmoins, le législateur devrait *a minima* prévoir les conditions d'une limitation qui permettent à la personne concernée de vérifier si la limitation est conforme à la loi.

46. Dans ce contexte, les lignes directrices 10/2020 de l'EDPB sur les restrictions en application de l'article 23 du RGPD précisent que « [l]e lien entre les restrictions prévues et l'objectif poursuivi doit être clairement établi dans la mesure législative. »⁹ Ce lien doit être mentionné dans la mesure législative concernée.

47. Or, la Commission nationale constate que les explications qui se trouvent à ce sujet dans les commentaires des amendements¹⁰ ainsi que dans l'exposé des motifs aux amendements¹¹ ne sont pas suffisantes car elles ne se trouvent pas dans le projet de loi lui-même et ne permettront pas à la personne concernée de comprendre le lien entre la limitation des droits et la sauvegarde des intérêts mentionnés

⁸ Page 8, section 18, 3.2 « Legislative measures laying down restrictions and the need to be foreseeable (Recital 41 and CJEU case law) » dans les lignes directrices 10/2020 sur les restrictions en application de l'article 23 RGPD du Comité Européen de la Protection des Données (EDPB)

⁹ Page 9, section 21, 3.3 « Grounds for restriction » dans les lignes directrices 10/2020 sur les restrictions en application de l'article 23 RGPD du Comité Européen de la Protection des Données (EDPB)

¹⁰ Amendement n°43, page 18 « La communication de toutes les données à caractère personnel dont disposent les autorités nationales dans le cadre du mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers peut constituer un risque important pour les intérêts publics à protéger. »

¹¹ Exposé des motifs, page 3 « Dans certains cas, la divulgation de ces informations à l'investisseur étranger ou à un tiers pourrait non seulement nuire gravement à la procédure de filtrage en tant que telle mais aussi aux missions principales dont sont investis les acteurs précités. Afin de garantir la confidentialité des informations sensibles, classifiées ou non, et afin de sauvegarder in fine les objectifs importants d'intérêt public, il peut donc s'avérer nécessaire et justifié de limiter le droit à l'information lorsque les données n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée, le droit d'accès et la fourniture d'informations relative à une violation de données à caractère personnel concernant l'investisseur étranger ou toute autre personne physique. »

dans le paragraphe 1 de l'article 12 une fois le texte adopté, entre autres à cause du manque de clarté quant aux types des données traités dans le projet de loi.

48. En particulier, il y a lieu de préciser dans le projet de loi comment la limitation au droit d'accès contribuerait à garantir la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces (motif listé sous le point 4). Si, par exemple, la divulgation des données personnelles fournies par le Service de renseignement de l'Etat à la personne concernée est susceptible de compromettre la tenue de ses enquêtes dans le cadre de sa mission de prévention et de détection d'infractions pénales, ceci devrait être précisé. De même, il y a lieu de se poser la question de savoir comment la limitation au droit d'accès pourra servir à garantir un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un Etat membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale (motif listé sous le point 5).

49. Au regard des observations susmentionnées, la Commission nationale suggère de spécifier les cas d'application de la limitation ou au moins les conditions qui permettent une limitation des droits de la personne par le responsable du traitement dans le cadre des traitements des données prévues par le projet de loi. En outre, il est nécessaire d'ajouter les explications sur le lien entre la limitation du droit d'accès et l'objectif poursuivi dans le projet de la loi.

2. Sur le respect du principe de nécessité et de proportionnalité (article 23, paragraphe 1 du RGPD)

50. L'article 23, paragraphe 1 du RGPD précise que les droits de la personne concernée peuvent être limités lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir les objectifs énumérés dans ce paragraphe.

51. A ce sujet, le paragraphe 1 de l'article 12 du texte coordonné précise que le responsable du traitement peut limiter, entièrement ou partiellement, le droit d'accès de la personne concernée dès lors et aussi longtemps qu'une telle limitation partielle ou complète constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les objectifs mentionnés ci-après. Il s'ensuit qu'il incombe au responsable de traitement de procéder à une analyse de nécessité et de proportionnalité au cas par cas.

52. Cependant, l'analyse et le constat de nécessité et de proportionnalité d'une limitation sur base d'une mesure législative conformément à l'article 23 RGPD devraient être effectués par le législateur. Comme précisé dans les lignes directrices 10/2020 de l'EDPB sur les restrictions de l'article 23 du RGPD «*[l]e test de nécessité et de proportionnalité doit être effectué avant que le législateur ne décide de prévoir une restriction.*»¹². En effet, cette analyse doit permettre au législateur de déterminer le cadre de la limitation en conformité avec l'article 23 paragraphe 1 du RGPD.

53. Les lignes directrices 10/2020 de l'EDPB sur les restrictions de l'article 23 du RGPD précisent encore que «*[c]onformément au principe de proportionnalité, le contenu de la mesure législative ne peut excéder ce qui est strictement nécessaire pour sauvegarder les objectifs énumérés à l'article 23, paragraphe 1, points a) à j), du GDPR. La restriction doit donc être appropriée pour atteindre les objectifs légitimes poursuivis par la législation en cause et ne pas dépasser les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre ces objectifs.*

Selon la jurisprudence de la CJUE, l'article 23 du RGPD ne peut être interprété comme pouvant conférer aux Etats membres le pouvoir de porter atteinte à la vie privée aux Etats membres le pouvoir

¹² Page12, section 40, 3.5 « necessity and proportionality test » dans les lignes directrices 10/2020 sur les restrictions en application de l'article 23 RGPD du Comité Européen de la Protection des Données (EDPB), disponibles en version anglaise à l'adresse suivante : https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/quidelines/guidelines-102020-restrictions-under-article-23-gdpr_en

de porter atteinte au respect de la vie privée, en méconnaissance de l'article 7 de la Charte ou de toute autre garantie¹³.

En particulier, le pouvoir conféré aux États membres par l'article 23, paragraphe 1, du GDPR ne peut être exercé qu'en conformité avec l'exigence de proportionnalité, selon laquelle les dérogations et limitations relatives à la protection des données à caractère personnel ne doivent s'appliquer que dans la mesure où cela est strictement nécessaire. »¹⁴

54. Dans le cas où la mesure législative ne spécifie pas les cas d'application de limitation mais seulement des conditions à respecter lors de la décision du responsable de traitement sur l'application de la limitation dans le cas concret, la nécessité et la proportionnalité de la limitation devrait non seulement figurer parmi ces critères, mais le législateur devrait définir les critères à respecter par le responsable de traitement lors de son analyse de nécessité et proportionnalité.

Dans ce contexte, il est précisé dans les lignes directrices 10/2020 en application de l'article 23 du RGPD du Comité Européen de la Protection des Données (ci-après « EDPB ») sur les restrictions de l'article 23 du RGPD que « [l]e test de nécessité et de proportionnalité implique généralement d'évaluer les risques pour les droits et libertés des personnes concernées ».

55. Dès lors, le paragraphe 1^{er} de l'article 12 devrait être complété, en y ajoutant l'exigence de tenir compte des droits fondamentaux, lors de l'évaluation par le Ministère de l'économie de la proportionnalité de la limitation.

3. Sur le respect des conditions de l'article 23, paragraphe 2 du RGPD

56. Il y a lieu de soulever que lorsqu'une restriction aux droits des personnes est prévue par une mesure législative, elle doit contenir des dispositions spécifiques qui concerne les informations énumérées au paragraphe 2 de l'article 23 du RGPD. Les informations, qui doivent être mentionnées en vertu de l'article 23, paragraphe 2 du RGPD sont les suivantes :

- les finalités du traitement ou des catégories de traitement;
- les catégories de données à caractère personnel;
- l'étendue des limitations introduites;
- les garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites;
- la détermination du responsable du traitement ou des catégories de responsables du traitement;
- les durées de conservation et les garanties applicables, en tenant compte de la nature, de la portée et des finalités du traitement ou des catégories de traitement;
- les risques pour les droits et libertés des personnes concernées; et
- le droit des personnes concernées d'être informées de la limitation, à moins que cela risque de nuire à la finalité de la limitation.

57. Dans ce contexte, il convient de saluer les auteurs des amendements d'avoir introduit dans l'article 11, paragraphes 2 et 3 du projet de loi les informations concernant les finalités de traitement ainsi que concernant la durée de conservation, même si ces dispositions font l'objet des commentaires développés dans le partie I.2.a de cet avis. Il convient également de constater l'existence des dispositions concernant la détermination du responsable du traitement (l'article 11, paragraphe 1 du projet de loi) et concernant le droit d'information de la personne concernée portant sur la limitation (l'article 12, paragraphe 2 du projet de loi).

58. Par contre, il y a lieu de regretter que les catégories de données visées par la limitation ne soient pas précisées comme exigé à la lettre b) de l'article 23, paragraphe 2 du RGPD. Ce manque de précision

¹³ CJEU, 6 octobre 2020, La Quadrature du net et autres, C-511/18, C-512/18 et C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791, paragraphe 210.

¹⁴ Page12, section 44, 3.5 « necessity and proportionality test » dans les lignes directrices 10/2020 sur les restrictions en application de l'article 23 RGPD du Comité Européen de la Protection des Données (EDPB), disponibles en version anglaise à l'adresse suivante : https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-102020-restrictions-under-article-23-gdpr_en

est d'autant plus accentué, par le fait qu'aucune catégorie des données n'est précisée dans le projet de loi.

59. La Commission nationale suggère aux auteurs des amendements de compléter le projet de loi avec des dispositions concernant les catégories de données visées par la limitation.

**a. Sur l'information concernant l'étendue
des limitations conformément à l'article 23,
paragraphe 2, c) du RGPD**

60. En ce qui concerne les informations couvertes par la limitation, l'article 12, paragraphe 1er du projet de loi dispose qu'une limitation est possible « *dès lors et aussi longtemps qu'une telle limitation partielle ou complète constitue une mesure nécessaire et proportionnée* » au regard des objectifs de limitation listés dans ce paragraphe.

61. Force est de constater que l'étendue de la limitation dépend de la présence des risques que représente l'exercice du droit de la personne pour les objectifs énoncés dans le paragraphe 1er de l'article 12 du projet de loi. Ainsi, la clarification du lien entre ces objectifs et la restriction au droit d'accès de la personne concernée semble être d'autant plus nécessaire.

62. La CNPD regrette que l'article 12 ne précise pas plus en détail selon quels critères le responsable du traitement pourra limiter les droits des personnes concernées.

63. Les commentaires des amendements donnent certaines explications utiles, puisqu'il est précisé qu'au regard des objectifs de limitation, « *il peut donc s'avérer nécessaire et justifié de limiter le droit à l'information lorsque les données n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée, le droit d'accès et la fourniture d'informations relative à une violation de données à caractère personnel concernant l'investisseur étranger ou toute autre personne physique.* » Toujours selon l'exposé des motifs, « *[a] priori, elles [les limitations] peuvent concerner toutes les catégories de données à caractère personnel traitées par le responsable du traitement. Cependant, ces limitations ne portent pas sur les données directement fournies par les personnes concernées par le traitement des données. Ce sont les données qui ne sont pas fournies par l'investisseur étranger lui-même ou toute autre personne physique elle-même qui peuvent faire l'objet d'une limitation en fonction de l'évaluation des risques opérée.* »

64. L'exposé des motifs précise encore que « *[s]elon l'importance et la nature du risque, les limitations prévues peuvent être partielles ou totales* » et que « *[l]e responsable du traitement peut décider de limiter entièrement ou partiellement le droit d'accès de la personne concernée, en fonction du risque évalué.* » En ce qui concerne l'étendue de la limitation dans le temps, il est également exposé dans les commentaires des amendements que « *[l]a limitation n'est pas maintenue ad vitam aeternam, mais aussi longtemps que le risque le justifie. Dans le cadre d'une nouvelle demande d'accès par la personne concernée, le responsable du traitement procède à nouveau à cette évaluation afin de décider si la limitation continue à s'appliquer et, le cas échéant, pour quelles informations.* »

65. Or, aux yeux de la Commission nationale, ces explications devraient figurer dans la loi, et non seulement dans les commentaires des amendements et l'exposé des motifs.

66. En conclusion, l'étendue de la limitation du droit d'accès selon l'article 12 du projet de loi nécessite d'être clarifiée dans le projet de loi. Il convient, en particulier, de clarifier dans le projet de loi si la limitation du droit d'accès de la personne concernée porte seulement sur les données à caractère personnelles qui ne sont pas fournies par les personnes concernées.

**b. Sur les garanties destinées à prévenir les abus ou
l'accès ou le transfert illicites concernant l'étendue des limitations
conformément à l'article 23, paragraphe 2, d) du RGPD**

67. Au sujet des garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites, il y a lieu de saluer les auteurs des amendements pour avoir introduit l'obligation de consigner les motifs de la

décision de limitation du droit d'accès dans le paragraphe 3 de l'article 12 ainsi que la possibilité d'exercice des droits de la personne concernée par la Commission nationale (article 14 du projet de loi), qui d'après les commentaires des amendements devrait permettre un contrôle par la Commission nationale et ainsi fournir les garanties nécessaires.

68. Par ailleurs, l'article 12 paragraphe 2 du projet de loi introduit l'obligation d'informer la personne concernée de la possibilité d'introduire une réclamation auprès de la Commission nationale ou de former un recours juridictionnel. D'après l'exposé des motifs, la possibilité d'introduire une réclamation auprès de la Commission nationale et de former un recours juridictionnel à l'article 12, paragraphe 2 du projet de loi devraient constituer des garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites.

69. Or, la Commission nationale souhaite rappeler que le droit d'introduire une réclamation ainsi que le droit de former un recours juridictionnel contre le responsable de traitement sont des droits conférés directement par les articles 77 et 79 du RGPD. Ces droits existent indépendamment d'une limitation et ne peuvent donc pas constituer des garanties spécifiques en cas de limitation.

70. En ce qui concerne l'information sur la possibilité d'introduire une réclamation auprès de la Commission nationale ainsi que sur le droit de former un recours juridictionnel contre le responsable de traitement, la Commission nationale s'interroge sur la nécessité de cette disposition alors que l'obligation d'information ressort directement de l'article 12, paragraphe 4 du RGPD, qui dispose : « *Si le responsable du traitement ne donne pas suite à la demande formulée par la personne concernée, il informe celle-ci sans tarder et au plus tard dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande des motifs de son inaction et de la possibilité d'introduire une réclamation auprès d'une autorité de contrôle et de former un recours juridictionnel.* »

71. Dans la mesure où l'obligation d'information conformément à l'article 12, paragraphe 2 du projet de loi concerne le cas où le responsable de traitement ne donne pas du tout suite à une demande d'accès l'article 12, paragraphe 4 du RGPD entre en application. Dans le cas de la limitation partielle du droit d'accès, l'obligation d'information sur les voies de recours ressort de l'article 15, paragraphe 1, f) du RGPD. Dès lors, il ne semble pas être nécessaire d'inclure l'obligation pour le responsable de traitement d'informer la personne concernée des voies de recours en lien avec la limitation du droit d'accès.

72. Dans ce contexte, il est important de souligner que l'article 23, paragraphe 2, h) du RGPD porte seulement sur le droit pour la personne d'être informée de la limitation de ses droits et les motifs de cette limitation et ne contient pas l'obligation d'information concernant les voies de recours exposées dans l'article 12, paragraphe 2 du projet de loi. Ainsi, l'inclusion de l'obligation de fournir l'information concernant la possibilité d'introduire une réclamation auprès d'une autorité de contrôle et de former un recours juridictionnel apparaît superfétatoire aux yeux de la CNPD.

73. Il semble que cette disposition ainsi que le paragraphe 3 de cet article ont été repris de l'article 14 paragraphe de la loi du 1er 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, sans que cet article ait été adapté au contexte du mécanisme de filtrage des investissements étrangers.

74. Or, l'article 14 de la loi précitée du 1er août 2018 concerne la limitation des droits de la personne concernée conférés par ladite loi et ne constitue pas une limitation des droits de la personne concernée prévus par le RGPD. En effet, la loi crée un régime de protection des données personnelles spécifique pour les traitements des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale par les autorités compétentes en ces matières. Ainsi, la disposition de limitation des droits de la personne concernée doit être lue avec les autres dispositions de la loi et n'est pas soumise aux exigences prévues par le RGPD. Ainsi, son contenu ne peut pas être repris sans adaptations pour les traitements dans le champ d'application du RGPD.

75. Par ailleurs, la Commission nationale se pose la question de savoir comment cette information pourra être mise à disposition de la personne concernée en pratique, dans le cas où les informations

sur la limitation ne peuvent pas être fournies à cause du risque de compromettre un des objectifs cités dans le paragraphe 1. Dans cette hypothèse, il serait alors judicieux de restreindre l'application de l'article 12, paragraphe 4 du RGPD.

76. La Commission nationale suggère aux auteurs des amendements de supprimer l'obligation du responsable de traitement d'informer les personnes concernées sur la possibilité d'introduire une réclamation auprès de la Commission nationale ainsi que sur le droit de former un recours juridictionnel contre le responsable de traitement et de réfléchir à l'introduction d'une limitation de l'article 12, paragraphe 4 du RGPD.

***c. Sur la limitation du droit d'information
de la personne concernée conformément à l'article 23,
paragraphe 2, h) du RGPD***

77. En ce qui concerne le droit d'information de la personne concernée portant sur la limitation, l'article 12 paragraphe 2 du projet de loi précise que « *ces informations peuvent ne pas être fournies lorsque leur communication risque de compromettre l'un des objectifs énoncés au paragraphe 1^{er}* ».

78. Il y a lieu de rappeler à ce sujet que le responsable de traitement peut déroger à son obligation d'informer la personne concernée de la limitation selon l'article 23, paragraphe 2, h) du RGPD seulement aussi longtemps que cela est nécessaire et proportionnel. En outre, il doit en informer la personne concernée dès lors que la dérogation n'est plus justifiée.

La Commission nationale note dans l'exposé des motifs du projet de loi la possibilité de fournir l'information sur les limitations des droits par une notice d'information générale dans le cas où une information individuelle n'est pas possible, tel que suggéré par l'EDPB dans les lignes directrices 10/2020 sur les restrictions en application de l'article 23 RGPD.¹⁵ Or, il est important de relever que la délivrance d'une notice d'information générale ne libère pas de l'obligation de fournir une information individuelle dès que les conditions pour la dérogation de l'obligation de fournir les informations sur la limitation des droits n'existent plus.

*

**III. AD AMENDEMENT 44
CONCERNANT LE NOUVEL ARTICLE 13**

79. Les auteurs des amendements introduisent une limitation au droit à l'information des personnes concernées, conféré par l'article 14 du RGPD. L'article 14 du RGPD concerne le droit pour les personnes concernées de recevoir des informations lorsque les données à caractère personnel n'ont pas été collectées directement auprès de la personne concernée.

80. L'article 13 du projet de loi fait référence aux objectifs énumérés dans l'article 12, paragraphe 1 du projet de loi sous avis.

81. Sur la conformité de cette limitation avec l'article 23 paragraphe 1 et paragraphe 2 du RGPD, il est renvoyé aux observations relatives à la limitation du droit d'accès conformément à l'article 12 du projet de loi formulées au point II du présent avis à l'exception des points 3 b. etc.

82. Par ailleurs, il y a lieu de constater que l'article 13 ne se réfère pas aux paragraphes 2 et 3 de l'article 12 du projet de loi, concernant l'obligation d'informer la personne concernée sur la limitation et sur les motifs de cette limitation.

¹⁵ Page 15, section 64, 4.7 « Right to be informed about the restriction, unless prejudicial to the purpose of the restriction » dans les lignes directrices 10/2020 sur les restrictions en application de l'article 23 RGPD du Comité Européen de la Protection des Données (EDPB)

83. Or, l'article 23, paragraphe 2, h) du RGPD exige une disposition concernant le droit des personnes concernées à être informées de la limitation, à moins que cela ne risque de nuire à la finalité de la limitation.

84. Bien que la Commission nationale comprend que l'information sur la limitation du droit à l'information pourra effectivement nuire aux objectifs énoncés dans l'article 12, paragraphe 1 dans certain cas, il y a lieu de rappeler qu'en principe la mesure législative devrait contenir toutes les informations énumérées à l'article 23, paragraphe 2 (y compris le paragraphe 2 lettre h), du RGPD.¹⁶ De plus, l'article 23, paragraphe 2, h) du RGPD prévoit lui-même la possibilité pour le responsable de traitement de déroger à son obligation d'informer la personne concernée de la limitation dans les cas où l'information sur la limitation nuit à la finalité de la limitation. La Commission nationale suggère donc aux auteurs des amendements d'inclure le droit à l'information sur la limitation et ses motifs conformément à l'article 23, paragraphe 2, h) du RGPD dans le paragraphe concernant la limitation de droit à l'information prévu à l'article 13, paragraphe 1 du projet de loi.

85. Par ailleurs, l'exposé des motifs du projet de loi précise que *«[l]e traitement de données concernant des tierces personnes, par exemple parce qu'elles présentent un lien avec une des personnes physiques ou morales à l'origine de la notification, n'a généralement pas de conséquences juridiques directes sur ces personnes. »*. Cependant il convient de relever que les exigences de l'article 23 visent à assurer un minimum d'information aux personnes concernées dont les droits font l'objet d'une limitation, afin d'atténuer l'ingérence dans leur droit à la protection des données à caractère personnel. Ainsi, l'absence de conséquences juridiques sur les personnes concernées ne permet pas en soi de déroger à l'obligation d'inclure les dispositions de l'article 23 paragraphe 2 du RGPD dans la mesure législative.

86. Dans la mesure où il s'agit d'une limitation au droit à l'information d'une personne tierce dont les données sont traitées et qui n'ont pas été collectées auprès d'elle, l'information est d'autant plus importante que la personne tierce n'a aucune possibilité de savoir que ses données sont traitées sans l'information prévue à l'article 14 du RGPD. Ainsi, l'information de la personne tierce est importante pour l'exercice de tous les droits de la personne concernée.

87. En outre, il convient de regretter l'absence d'obligation de consigner les motifs d'une limitation en cas de limitation au droit à l'information, alors que cette possibilité peut présenter une mesure pour prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites en sens de l'article 23, paragraphe 2, d) du RGPD.

88. La Commission nationale suggère aux auteurs des amendements de modifier l'article 13 du projet de loi en prenant en considération les commentaires dans la section II du présent avis pour le droit d'accès (à l'exception des commentaires sous le point 3 b. etc.) et de compléter le projet de loi avec des dispositions concernant l'obligation d'informer la personne concernée sur la limitation du droit à l'information et sur les motifs de cette limitation. Finalement, la Commission nationale recommande d'introduire l'obligation pour le responsable de traitement de consigner les motifs d'une limitation en cas de limitation au droit à l'information.

*

IV. AD AMENDEMENT 45 CONCERNANT LE NOUVEL ARTICLE 14

89. L'article 14 du projet de loi prévoit la possibilité pour la personne concernée d'exercer son droit d'accès et son droit à l'information par l'intermédiaire de la Commission nationale en cas de limitation effectuée par le responsable de traitement. D'après les commentaires des amendements, cette disposition constitue une mesure pour garantir la prévention des abus ou l'accès ou le transfert illicites au sens de l'article 23, paragraphe 2, d) du RGPD.

¹⁶ Page 13, section 47 et 48, « 4 requirements of article 23 (2) GDPR » dans les lignes directrices 10/2020 sur les restrictions selon article 23 RGPD du Comité Européen de la Protection des Données (EDPB)

90. La Commission nationale salue l'introduction de cette disposition, qui d'après l'exposé des motifs du projet de loi vise à atténuer les risques pour les droits des personnes concernées dans le cas d'une limitation. Aux yeux de la CNPD, ce mécanisme constitue une garantie appropriée afin de compenser l'absence ou la limitation des droits « directs » des citoyens envers le responsable de traitement. La Commission nationale comprend que ce mécanisme de « droit d'accès indirect » s'inspire de l'article 16 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.

91. En ce qui concerne l'obligation du responsable du traitement d'informer la personne concernée de l'existence d'un tel droit d'accès indirect dans le cas de limitation du droit à l'information prévu à l'article 13 du projet de loi, la Commission nationale se demande comment cette information pourra être mise à disposition de la personne concernée en pratique, dans le cas où les informations sur la limitation du droit à l'information ne peuvent pas être fournies à cause du risque de compromettre les objectifs pour lesquels cette limitation a lieu. Est-ce que les auteurs d'amendement prévoient dans ce cas une information générale sur le droit d'accès indirect, par exemple sur le site internet du Ministère de l'Economie?

92. Finalement, la Commission nationale rejoint l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2023 en ce qui concerne le remplacement de « l'autorité de contrôle compétente » par « la Commission nationale pour la protection des données » aux fins de clarification.

*

V. AD AMENDEMENT 46 CONCERNANT LE NOUVEL ARTICLE 15

93. L'article 15 du projet de loi contient une limitation quant à l'obligation de communiquer à la personne concernée une violation de données à caractère personnel selon l'article 34, paragraphe 1 du RGPD. L'article fait référence aux objectifs énumérés dans l'article 12, paragraphe 1 du RGPD.

94. Sur la conformité de cette limitation avec l'article 23, paragraphe 1 et paragraphe 2 du RGPD, il est renvoyé aux observations relatives à la limitation du droit d'accès conformément à l'article 12 du projet de loi formulées dans la section II du présent avis (à l'exception des points 3 b. et c.).

95. En particulier, il est précisé dans les commentaires des amendements que « *[c]et article couvre les cas où les informations à caractère personnel concernées par une violation de données n'ont pas été collectées auprès de l'investisseur étranger ou de toute autre personne physique concernée, avec pour objectif d'éviter que la notification d'une violation de données à caractère personnel à une personne concernée ne révèle à cette dernière que des données dont elle n'a pas connaissance sont traitées, risquant ainsi de compromettre un ou plusieurs des objectifs importants d'intérêt public à protéger qui ont justifié la limitation du droit à l'information.* » Dès lors, il est important que cette restriction de l'étendue de la limitation soit précisée dans la mesure législative conformément à l'article 23, paragraphe 2, c) du RGPD.

96. De plus, il y a lieu de constater que l'article 15 ne se réfère pas aux paragraphes 1 et 2 de l'article 12 du projet de loi concernant l'obligation d'informer la personne concernée sur la limitation et sur les motifs de cette limitation.

97. D'après les commentaires des amendements, l'absence d'obligation de consigner les motifs de la limitation est justifiée par l'obligation de documentation dans le cas de violation de données à caractère personnel selon l'article 33, paragraphe 5 du RGPD. Cependant, cette obligation de documentation ne porte pas sur la limitation et les motifs de la limitation mais sur les faits concernant la violation des données à caractère personnel, ses effets et les mesures prises pour y remédier. Ainsi, cette documentation ne permet pas de vérifier si la limitation était justifiée et ne pourra donc pas s'y substituer.

98. En ce qui concerne l'absence d'une disposition sur le droit à l'information conformément à l'article 23, paragraphe 2, h) du RGPD, il est renvoyé aux observations formulées dans la section 111 du présent avis.

99. La Commission nationale suggère aux auteurs des amendements de modifier l'article 15 du projet de loi en prenant en considération les commentaires dans la section II point 1 et 2 du présent avis pour le droit d'accès et de compléter le projet de loi, afin qu'il soit conforme avec les exigences de l'article 23, paragraphe 2 du RGPD. En particulier, le projet de loi devrait comprendre des dispositions concernant l'obligation d'informer la personne concernée sur la limitation du droit à l'information et sur les motifs de cette limitation. Finalement, la Commission nationale recommande d'introduire l'obligation pour le responsable du traitement de consigner les motifs d'une limitation au droit à l'information.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 28 avril 2023.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. LARSEN
Présidente

Thierry LALLEMANG
Commissaire

Marc LEMMER
Commissaire

Alain HERRMANN
Commissaire

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7885/06

N° 7885⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

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

* * *

AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES

DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT

(2.5.2023)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir une série d'amendements au projet de loi mentionné sous rubrique, adoptés par la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile (dénommée ci-après « la Commission ») au cours de sa réunion du 24 avril 2023. Je joins en annexe, à toutes fins utiles, un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés (figurant en caractères gras) ainsi que les propositions des textes et les observations d'ordre légistique du Conseil d'État que la commission parlementaire a faites siennes (figurant en caractères soulignés).

*

I. REMARQUE LIMINAIRE

La commission a décidé de faire siennes les observations d'ordre légistique ainsi que les propositions de texte émises par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 14 mars 2023, sauf indication contraire.

*

II. AMENDEMENTS

Amendement n°1 concernant l'article 9

L'article 9 est amendé comme suit :

« **Art.9.** (1) Si un investissement direct étranger a été réalisé sans qu'une notification n'ait été effectuée en vertu de l'article -3 ou sans autorisation obtenue dans le cadre de la décision de filtrage en vertu de l'article 8, le ministre peut suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et attachés aux titres détenus directement ou indirectement par l'investisseur étranger excédant le seuil de 25 pour cent des droits de vote conférant le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la régularisation de la situation et il le ministre peut enjoindre à l'investisseur étranger de modifier l'opération ou de faire rétablir à ses frais la situation antérieure.

Lorsque des droits de vote de cette entité de droit luxembourgeois ont été exercés nonobstant une suspension de leur exercice par décision du ministre prise en application de l'alinéa 1^{er} ~~résultant de la loi~~, le Tribunal d'arrondissement, siégeant en matière commerciale, dans le ressort duquel l'entité de droit luxembourgeois a son siège peut, sur demande de **l'entité de droit luxembourgeois dotée de la personnalité juridique ou de ses actionnaires ou de** toute personne justifiant d'un intérêt, prononcer la nullité de tout ou partie des décisions de l'assemblée générale si, sans les droits de vote illégalement exercés, les quorums de présence ou de majorité requis pour lesdites décisions n'avaient pas été réunis. L'action en nullité se prescrit par cinq ans à compter du jour où les droits de vote ont été exercés.

(2) Si les conditions, dont est assortie l'autorisation visée à l'article 8, paragraphes 3 et 4, ne sont pas respectées, le ministre peut :

- 1° enjoindre à l'investisseur étranger de respecter, dans un délai qu'il fixe, les conditions figurant dans l'autorisation ;
- 2° enjoindre à l'investisseur étranger 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 ;
- 3° suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et attachés aux titres détenus, directement ou indirectement, par l'investisseur étranger excédant le seuil de 25 pour cent des droits de vote conférant le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la mise en conformité et la mise en œuvre des conditions susmentionnées ;
- 4° retirer l'autorisation. »

Commentaire

Paragraphe 1^{er}

La Commission propose de préciser dans le libellé, tel que suggéré par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 14 mars 2023 et afin de lever son opposition formelle pour cause d'insécurité juridique, que seulement les droits de vote des titres appartenant directement ou indirectement à l'investisseur étranger qui excèdent le seuil de 25% peuvent être suspendus par le ministre compétent. De même, il est proposé 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. Il est précisé que cette action en nullité est soumise à un délai de prescription de cinq ans.

Paragraphe 2

La Commission propose de compléter, à l'instar de son amendement proposé à l'endroit de l'alinéa 1^{er}, paragraphe 1^{er} le point 3^o du paragraphe 2 de l'article 9. La Commission suggère d'écrire le terme « lié » en pluriel.

Amendement n°2 concernant l'article 12

L'article 12, paragraphe 1^{er}, est complété par l'ajout d'un nouvel alinéa 2 libellé comme suit :

« **Art. 12** (1) Le ministre responsable du traitement peut limiter, entièrement ou partiellement, le droit d'accès de la personne concernée visé à l'article 15 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), désigné ci-après par le terme « règlement (UE) 2016/679 », dès lors et aussi longtemps qu'une telle limitation partielle ou complète constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir :

- 1° la sécurité nationale ;
- 2° la défense nationale ;
- 3° la sécurité publique ;
- 4° la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ;

5° d'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale.

La limitation prévue à l'alinéa 1^{er} peut s'appliquer à toutes catégories de données à caractère personnel à l'exception des données à caractère personnel fournies par la personne.

(2) Dans les cas visés au paragraphe 1^{er}, le ministre responsable du traitement informe la personne concernée par écrit, dans les meilleurs délais, de tout refus ou de toute limitation d'accès, ainsi que des motifs du refus ou de la limitation. Ces informations peuvent ne pas être fournies lorsque leur communication risque de compromettre l'un des objectifs énoncés au paragraphe 1^{er}. Le ministre responsable du traitement informe la personne concernée des possibilités d'introduire une réclamation auprès de la Commission nationale pour la protection des données, dénommée ci-après « la CNPD », ou de former un recours juridictionnel.

(3) Le ministre responsable du traitement consigne les motifs de fait ou de droit sur lesquels se fonde la décision. Ces informations sont mises à la disposition de la CNPD sur demande. »

Commentaire

Le Conseil d'État, dans l'avis complémentaire du 14 mars 2023, déclare s'opposer formellement à l'article 12, paragraphe 1^{er} tel que proposé pour contrariété avec l'article 23, paragraphe 2, du règlement (UE) n°2016/679 du Parlement 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. Le Conseil d'Etat estime que « *le texte sous examen omet de prendre les dispositions requises par le paragraphe 2 de l'article 23 de ce règlement, qui énonce un certain nombre de dispositions que toute mesure législative doit, le cas échéant, et pour le moins, comporter si elle limite, comme en l'occurrence, la portée du droit d'accès de la personne concernée à ses données à caractère personnel* ».

La Commission propose de tenir compte des observations soulevées par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 14 mars 2023 eu égard aux dispositions contenues à l'article 23, paragraphe 2, dudit Règlement (UE) 2016/679 de la manière détaillée suivante :

a) Les finalités du traitement (Art. 23, paragraphe 2, lettre a) du Règlement (UE) 2016/679)

Les finalités du traitement des données à caractère personnel, à savoir l'examen de la notification et la procédure de filtrage, sont énoncées avec précision à l'article 11, paragraphe 2, du projet de loi.

b) Les catégories de données à caractère personnel pouvant faire l'objet des limitations (Art. 23, paragraphe 2, lettre b) du Règlement (UE) 2016/679)

La Commission propose d'ajouter un nouvel alinéa 2 au paragraphe 2 de l'article 12 libellé de la manière suivante « *La limitation prévue au paragraphe 1^{er} peut s'appliquer à toutes catégories de données à caractère personnel à l'exception des données à caractère personnel fournies par la personne concernée.* »

Dans son avis complémentaire du 14 mars 2023, le Conseil d'Etat soulève que le libellé de l'article 12, paragraphe 1^{er}, tel que proposé ne comporte pas les dispositions telles que devant découler nécessairement de l'article 23, paragraphe 2, du Règlement précitée (UE) 2016/679. En effet, l'article 23, paragraphe 2, point b) dudit Règlement (UE) 2016/679 exige que toute mesure législative limitant les droits de la personne concernée doit contenir des dispositions spécifiques relatives aux catégories de données à caractère personnel destinées à être concernées par les limitations prévues. Le texte tel que proposé n'énonce pas, selon le Conseil d'État, quelles catégories de données à caractère personnel sont concernées par la limitation du droit d'accès.

Il convient de noter, comme indiqué dans l'exposé des motifs de l'amendement gouvernemental concernant l'article 12 sous examen, que la limitation du droit d'accès tel que prévue à l'article 12, paragraphe 1^{er}, vise uniquement les données à caractère personnel qui ne sont pas directement fournies par la personne concernée elle-même. Il s'agit, d'après ledit exposé des motifs « *ce sont les données qui ne sont pas fournies par l'investisseur étranger lui-même ou toute autre personne physique elle-même qui peuvent faire l'objet d'une limitation en fonction de l'évaluation des risques opérée* ». Il s'ensuit que ces limitations du droit d'accès aux données à caractère personnel ne s'appliqueront pas aux informations fournies par la personne concernée en application de l'article 4 du

projet de loi, mais uniquement, dans la mesure du nécessaire, aux données dont la personne concernée, que ce soit une personne à l'origine d'une notification ou un tiers, n'est pas au courant qu'elles sont traitées.

Il s'ensuit que la limitation du droit d'accès, dont est question à l'article 12, paragraphe 1^{er}, du projet de loi, peut donc s'appliquer aux données à caractère personnel fournies par les membres du futur comité interministériel et du groupe d'experts. A raison de la diversité des acteurs précités, ces derniers peuvent être amenés à contribuer, dans l'exercice de leurs fonctions respectives, des données de nature très diverse, de sorte que toutes les catégories de données à caractère personnel peuvent faire l'objet de la limitation du droit d'accès.

c) L'étendue des limitations (Art. 23, paragraphe 2, lettre c) du Règlement (UE) 2016/679)

Il résulte de l'exposé des motifs des derniers amendements gouvernementaux et notamment du commentaire de l'article 12 tel qu'amendé par le Gouvernement, que l'étendue de la limitation du droit d'accès varie en fonction de l'évaluation, au cas par cas, des risques que l'accès présenterait eu égard aux intérêts à protéger.

Ainsi, en ce qui concerne les données à caractère personnel auxquelles l'accès est, le cas échéant, refusé, sans préjudice du nouvel alinéa 2 qu'il est proposé d'insérer à l'endroit du premier paragraphe de l'article 12, la limitation du droit d'accès peut, selon le libellé du paragraphe 1^{er} dudit article 12, être partielle ou totale. En ce qui concerne la durée pendant laquelle une limitation du droit d'accès aux données à caractère personnel est maintenue, le paragraphe 1^{er} de l'article 12 autorise la limitation « *aussi longtemps qu'une telle limitation partielle ou complète constitue une mesure nécessaire et proportionnée* » et le commentaire de l'article 12 explique que « *la limitation n'est pas maintenue ad vitam aeternam, mais aussi longtemps que le risque le justifie* ».

d) Les garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites (Art. 23, paragraphe 2, lettre d) du Règlement (UE) 2016/679)

L'article 14 énonce les modalités d'exercice des droits de la personne concernée et la vérification par l'intermédiaire de la Commission nationale pour la protection des données à caractère personnel (CNPd), l'autorité de contrôle. Il s'agit en l'espèce d'une garantie appropriée pour prévenir les abus. Il importe de souligner que l'exercice des droits de la personne concernée par l'intermédiaire de ladite autorité de contrôle fait partie des garanties proposées par le Comité Européen de la Protection des Données (CEPD) dans ses lignes directrices 10/2020 sur les restrictions en application de l'article 23 du règlement (UE) 2016/679.¹

Le troisième paragraphe de l'article 12 prévoit que « *le ministre consigne les motifs de fait ou de droit sur lesquels se fonde la décision* » de limitation du droit d'accès et que « *ces informations sont mises à la disposition de la CNPD sur demande* ». Ainsi, tel que mentionné dans le commentaire de l'article 13 tel qu'amendé par le Gouvernement, cela donne à la CNPD la possibilité de procéder à des contrôles portant sur la légitimité et la proportionnalité des limitations du droit de fournir les informations relatives à l'exercice des droits de la personne concernée faites par le responsable du traitement à tout moment (et même en absence de demande d'une personne concernée), ce qui constitue une garantie supplémentaire pour prévenir les abus.

Le responsable du traitement devra s'assurer, afin de prévenir des accès ou des transferts illicites, de mettre en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté aux risques en l'espèce, tel que prévu à l'article 32 du Règlement général sur la protection des données. Le cas échéant, le traitement d'informations classifiées au sens de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité aura lieu dans les conditions prévues au chapitre 3 de la loi précitée. Vu que le responsable du traitement est déjà tenu au respect des dispositions précitées, une mention dans l'article 12 semble superflue, même si ces mesures de sécurité constituent des garanties destinées à prévenir les accès et le transfert illicite.

e) La détermination du responsable du traitement (Art. 23, paragraphe 2, lettre e) du Règlement (UE) 2016/679)

Le responsable du traitement est déterminé à l'article 11, paragraphe 1^{er}, du projet de loi.

¹ EDPB Guidelines 10/2020 on restrictions under article 23 GDPR, point 56.

f) La durée de conservation (Art. 23, paragraphe 2, lettre f) du Règlement (UE) 2016/679)

La durée de conservation est spécifiée à l'article 11, paragraphe 3, du projet de loi.

g) Les risques pour les droits et libertés des personnes concernées (Art. 23, paragraphe 2, lettre g) du Règlement (UE) 2016/679)

Les lignes directrices 10/2020 du CEPD sur les restrictions en application de l'article 23 du Règlement (UE) 2016/679² prévoient au point 63 que les risques et libertés pour les personnes concernées ne doivent pas figurer dans le texte même de la mesure législative prévoyant la limitation, mais peuvent être abordés dans les commentaires des articles.

En application des articles 12 et 13 du présent projet de loi, les personnes concernées risquent de ne pas disposer de toutes les informations relatives au traitement des données à caractère personnel les concernant que le règlement général sur la protection des données (dénommé ci-après le RGPD) prévoit de façon générale. Ainsi, il est proposé de donner un aperçu des risques :

– Les risques pour les investisseurs

Les personnes concernées qui soumettent une notification au responsable du traitement profitent du droit à l'information visé par l'article 13 du RGPD qui n'est pas limité. Par conséquent ils sont conscients des traitements de données et des modalités de ces traitements. Pourtant, si le droit à l'information visé par l'article 14 du RGPD est limité en application de l'article 13 du présent projet de loi, une personne concernée peut éventuellement ne pas être au courant de toutes les données à caractère personnel la concernant qui sont traitées par le responsable du traitement, ainsi que de leur source, et elle peut être confrontée à une limitation (partielle ou totale) de leur droit d'accès et surtout de leur droit d'obtenir une copie de toutes les données traitées. Pour citer un exemple, une personne concernée pourrait, si le responsable du traitement décide que le droit d'accès doit être limité, être au courant que le responsable du traitement traite les données fournies par elle-même lors de la notification, mais ne pas être au courant de données mises à disposition du responsable du traitement par les experts des administrations relevant des ministères constituant le Comité interministériel.

– Les risques pour les tiers

Une tierce personne qui n'est pas à l'origine de la notification mais qui est liée à une personne physique ou morale qui a soumis la notification peut éventuellement, si le droit à l'information visé par l'article 14 du RGPD est limité, ne pas être au courant que des données à caractère personnel la concernant sont traitées par le responsable du traitement.

Cependant il convient de souligner le caractère proportionnel des limitations proposées. Les limitations proposées se trouvent déjà insérées dans 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 (transposant la Directive (UE) 2016/680) dans une optique de sauvegarde des objectifs importants d'intérêt public pré-mentionnés.

Les limitations proposées présentent certes des risques pour les droits et libertés des personnes concernées. Cependant, les dispositions légales proposées en tiennent compte pour retenir toutes les mesures possibles permettant de limiter ces risques pour les droits des personnes concernées au minimum nécessaire et proportionné dans une société démocratique et ce afin de garantir des objectifs importants d'intérêt public qui justifient ces limitations.

Vu que les limitations proposées s'alignent étroitement sur celles déjà prévues par 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, pour la sauvegarde des mêmes objectifs, les dispositions proposées entendent refléter le juste équilibre entre les droits de la personne concernée et les objectifs importants d'intérêt public.

h) Le droit de la personne concernée d'être informée de la limitation (Art. 23, paragraphe 2, lettre h) du RGPD)

Le droit de la personne concernée d'être informée de la limitation d'accès est prévu par l'article 12. Ce droit peut être limité si l'information relative à la limitation du droit d'accès risque de compromettre l'objectif poursuivi par la limitation. Afin d'informer les personnes concernées de la meilleure

2 EDPB Guidelines 10/2020 on restrictions under article 23 GDPR

https://edpb.europa.eu/system/files/2021-10/edpb_guidelines202010_on_art23_adopted_after_consultation_en.pdf

façon possible sans compromettre l'objectif poursuivi par la limitation au cas où une information individuelle concernant les limitations n'est pas possible, le responsable du traitement pourra mettre à disposition des personnes concernées une notice d'information générale, tel que suggéré par l'EDPB dans les lignes directrices précitées³.

*

J'envoie copie de la présente au Ministre aux Relations avec le Parlement avec prière de transmettre les amendements aux instances à consulter.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Fernand ETGEN

*

TEXTE COORDONNE

(Les **amendements parlementaires** sont indiqués en caractères **gras**, les textes repris du Conseil d'État figurent en caractères soulignés)

Chapitre 1 – Mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public

Section 1^{re} – Champ d'application et définitions

Art.1^{er}. Définitions

Aux fins de la présente loi, on entend par :

(1) « contrôle » :

1^o Le fait directement ou indirectement

- a) d'avoir la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés d'une entité de droit luxembourgeois ; ou
- b) d'avoir le droit de nommer ou de révoquer la majorité des membres de l'organe de l'administration, de direction ou de surveillance d'une entité de droit luxembourgeois et d'être en même temps actionnaire ou associé de cette entité ; ou
- c) d'être actionnaire ou associé d'une entité de droit luxembourgeois et de contrôler, en vertu d'un accord conclu avec d'autres actionnaires ou associés de cette entité, la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés de celle-ci ;

2^o ou également, le fait de franchir directement ou indirectement le seuil de 25 pour cent de détention des droits de vote d'une entité de droit luxembourgeois ;

(2) « décision de filtrage » : le fait d'autoriser, de soumettre à condition ou d'interdire un investissement direct étranger à l'issue de la procédure de filtrage.

(3) « État membre » : un État membre de l'Union européenne ;

(4) « facteurs de filtrage » : les critères permettant de déterminer si un investissement direct étranger porte atteinte à la sécurité ou à l'ordre public ;

³ "Article 23(2)(h) GDPR states that, unless it may be prejudicial to the purpose of the restriction, data subjects shall be informed of the restriction. This means that data subjects should be informed about the restriction to their right to information as a rule. To that purpose, a general data protection notice may be sufficient.", EDPB Guidelines 10/2020 on restrictions under article 23 GDPR, point 64.

(5) « investisseur étranger » : une personne physique ou une entité de droit étranger qui n'est ressortissante ni d'un État membre, ni d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen autre qu'un État membre de l'Union européenne et qui a l'intention de réaliser ou a réalisé un investissement direct étranger ;

(6) « investissement direct étranger » : un investissement de toute nature auquel procède un investisseur étranger et qui vise à établir ou à maintenir des relations durables et directes entre l'investisseur étranger et une entité de droit luxembourgeois à qui ces fonds sont destinés, permettant ainsi à l'investisseur étranger de participer seul, de concert ou par interposition au contrôle de cette entité exerçant au Grand-Duché de Luxembourg une activité énumérée à l'article 2 ;

(7) « investissement de portefeuille » : une acquisition de titres d'une entité de droit luxembourgeois effectuée dans l'intention de réaliser un placement financier et qui ne permet pas à l'investisseur étranger d'exercer, directement ou indirectement, le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois ;

(8) « procédure de filtrage » : le fait d'évaluer et d'examiner un investissement direct étranger en vertu des facteurs de filtrage ;

Art. 2. Champ d'application

(1) Le mécanisme de filtrage national s'applique aux investissements directs étrangers, hormis les investissements de portefeuille, susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, dans une entité de droit luxembourgeois exerçant des activités critiques au Luxembourg.

(2) Sont considérées comme activités critiques au sens de la présente loi les activités suivantes :

- 1° le développement, l'exploitation et le commerce de 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 des biens à double usage, tel que modifié ;
- 2° dans le secteur de l'énergie : la production et la distribution d'électricité, le conditionnement et la distribution de gaz et le stockage et le commerce de pétrole ; les technologies quantiques et nucléaires ;
- 3° dans le secteur des transports : le transport terrestre, le transport par eau et le transport aérien ;
- 4° dans le secteur de l'eau : le captage, le traitement et la distribution de l'eau, la collecte et le traitement des eaux usées, ainsi que la collecte, le traitement et l'élimination des déchets ;
- 5° dans le secteur de la santé : les activités liées aux soins de santé et les laboratoires d'analyses médicales ; les nanotechnologies et biotechnologies ;
- 6° dans le secteur des communications : les télécommunications filaires, les télécommunications sans fil, les télécommunications par satellite et les services postaux et de courrier ;
- 7° dans le secteur du traitement ou du stockage de données : les installations informatiques de traitement de données, d'hébergement de services d'information et de portails internet ; les technologies concernant l'intelligence artificielle, les semi-conducteurs, la cybersécurité ;
- 8° dans le secteur de l'aérospatial : les opérations spatiales et l'exploitation de ressources spatiales ;
- 9° dans le secteur de la défense : les activités en lien avec la défense nationale ; la production et le commerce d'armes, de munitions, de poudres et substances explosives destinées à des fins militaires ou de matériels de guerre ;
- 10° dans le secteur de la finance : les activités de la banque centrale ainsi que les infrastructures et les systèmes d'échange, de paiement et de règlement des instruments financiers ;
- 11° dans le secteur des médias : l'édition, les activités audiovisuelles et de radiodiffusion.
- 12° dans le secteur agroalimentaire : les activités en lien avec la sécurité alimentaire.

(3) Sont également considérées comme activités critiques au sens de la présente loi :

- 1° les activités de recherche directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ;
- 2° les activités de production directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ;

- 3° les activités connexes susceptibles de permettre un accès aux informations sensibles, y compris à des données à caractère personnel, directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ;
- 4° les activités connexes susceptibles de permettre un accès aux lieux dans lesquels les activités énumérées au paragraphe 2 sont exercées.

Section 2 – Notification obligatoire et examen

Art. 3. Notification obligatoire

(1) Sont soumis à une notification auprès du ministre ayant l'Économie dans ses attributions, désigné ci-après « ministre », les investissements directs étrangers tels que définis à l'article 1, paragraphe 6.

(2) Les notifications doivent être effectuées par l'investisseur étranger avant la réalisation de l'investissement direct étranger.

(3) Par dérogation au paragraphe 2, l'investisseur étranger dispose d'un délai de quinze jours calendaires dans le cas où il l'investisseur étranger franchit le seuil de 25 pour cent de détention des droits de vote d'une entité de droit luxembourgeois à la suite d'événements modifiant la répartition du capital.

(4) Le ministre accuse réception de la notification à l'investisseur étranger.

Art. 4. Informations requises dans le cadre de la notification

(1) Dans le cadre de la notification, l'investisseur étranger communique au ministre les informations suivantes :

- 1° la structure de propriété de l'investisseur étranger et de l'entité de droit luxembourgeois avant la réalisation de l'investissement direct étranger ou à la suite d'événements ayant modifié la répartition du capital conformément à l'article 5, paragraphe 3, y compris des informations sur le bénéficiaire effectif, tel que défini à l'article 1^{er}, paragraphe 7, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, et la participation au capital ;
- 2° la valeur approximative de l'investissement direct étranger ;
- 3° les produits, les services et les opérations commerciales de l'investisseur étranger et de l'entité de droit luxembourgeois ;
- 4° les pays dans lesquels l'investisseur étranger et l'entité de droit luxembourgeois mènent des activités commerciales ;
- 5° le financement de l'investissement direct étranger et sa source ;
- 6° la date à laquelle l'investissement direct étranger est prévu ou a été réalisé.

(2) Si l'investisseur étranger n'a pas fourni les informations visées au paragraphe 1^{er}, une demande de fournir les informations manquantes sans retard indu lui est adressée. Le délai visé à l'article 5, paragraphes 2 et 3, est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations manquantes.

(3) Si les informations obtenues de l'investisseur étranger ne permettent pas de prendre une décision relative au déclenchement de la procédure de filtrage, une demande de fournir toute information complémentaire à celles visées au paragraphe 1^{er} est adressée à l'investisseur étranger. Le délai visé à l'article 5, paragraphes 2 et 3, est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations complémentaires demandées.

Art. 5. Examen de la notification

(1) Le ministre décide si l'investissement direct étranger ayant été notifié en vertu de l'article 3 doit faire ou non l'objet d'une procédure de filtrage.

(2) La décision visée au paragraphe 1^{er} est notifiée à l'investisseur étranger dans les deux mois suivant la date de l'accusé de réception.

Section 3 – Procédure de filtrage et décision de filtrage

Art. 6. Procédure de filtrage

(1) La durée de la procédure de filtrage ne peut dépasser les soixante jours calendaires après son déclenchement.

(2) Le ministre peut durant toute la durée de la procédure de filtrage demander des informations complémentaires à celles visées à l'article 4. Le délai visé au paragraphe 1^{er} est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations complémentaires demandées.

(3) En cas de déclenchement de la procédure de filtrage, l'investissement direct étranger ne peut être réalisé avant qu'une décision de filtrage autorisant l'investissement direct étranger en question n'ait été ~~ne soit~~ prise.

Art. 7. Facteurs de filtrage

(1) Pour déterminer si un investissement direct étranger est susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, sont pris en considération ses effets potentiels sur :

- 1° l'intégrité, la sécurité et la continuité de l'approvisionnement des infrastructures critiques, qu'elles soient physiques ou virtuelles, liées aux activités visées à l'article 2 ;
- 2° la pérennité des activités liées aux technologies critiques et 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 des biens à double usage, tel que modifié ;
- 3° l'approvisionnement en intrants essentiels y compris les matières premières ainsi que la sécurité alimentaire ;
- 4° l'accès à des informations sensibles, y compris des données à caractère personnel, ou la capacité à contrôler de telles informations ;
- 5° la liberté et le pluralisme des médias.

(2) Peuvent également être pris en compte, en particulier :

- 1° le fait que l'investisseur étranger soit contrôlé directement ou indirectement par le gouvernement d'un pays tiers, y compris des organismes publics ou les forces armées;
- 2° le fait que l'investisseur étranger ait déjà participé à des activités portant atteinte à la sécurité ou à l'ordre public dans un État membre ;
- 3° le fait qu'il existe un risque grave que l'investisseur étranger exerce des activités illégales ou criminelles.

Art. 8. Décision de filtrage

(1) La décision de filtrage est prise par le ministre.

(2) La décision de filtrage est notifiée par écrit à l'investisseur étranger avant l'expiration du délai visé à l'article 6, paragraphe 1^{er}.

(3) L'autorisation d'un investissement direct étranger peut être assortie de conditions.

(4) Les conditions dont peut être assortie l'autorisation d'un investissement direct étranger sont déterminées au regard des facteurs de filtrage et visent à assurer que l'investissement direct étranger envisagé ne porte pas atteinte à la sécurité ou l'ordre public.

(5) Toute autorisation visée au paragraphe 3 du présent article est assortie d'une obligation pour l'investisseur étranger de rendre compte de la mise en œuvre des conditions, conformément aux modalités fixées par les ministres dans la décision de filtrage.

Section 4 – Mesures et sanctions

Art. 9. Mesures et sanctions administratives

(1) Si un investissement direct étranger a été réalisé sans qu'une notification n'ait été effectuée en vertu de l'article 3 ou sans autorisation obtenue dans le cadre de la décision de filtrage en vertu de l'article 8, le ministre peut suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et attachés aux titres détenus, directement ou indirectement, par l'investisseur étranger excédant le seuil de 25 pour cent des droits de vote ~~conférant le contrôle~~ de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la régularisation de la situation et il ~~le ministre~~ peut enjoindre à l'investisseur étranger de modifier l'opération ou de faire rétablir à ses frais la situation antérieure.

Lorsque des droits de vote de cette entité de droit luxembourgeois ont été exercés nonobstant une suspension de leur exercice par décision du ministre prise en application de l'alinéa 1^{er} ~~résultant de la loi~~, le Tribunal d'arrondissement, siégeant en matière commerciale, dans le ressort duquel l'entité de droit luxembourgeois a son siège peut, sur demande de **l'entité de droit luxembourgeois dotée de la personnalité juridique ou de ses actionnaires** ou de toute personne justifiant d'un intérêt, prononcer la nullité de tout ou partie des décisions de l'assemblée générale si, sans les droits de vote illégalement exercés, les quorums de présence ou de majorité requis pour lesdites décisions n'avaient pas été réunis. L'action en nullité se prescrit par cinq ans à compter du jour où les droits de vote ont été exercés.

(2) Si les conditions, dont est assortie l'autorisation visée à l'article 8, paragraphes 3 et 4, ne sont pas respectées, le ministre peut :

- 1° enjoindre à l'investisseur étranger de respecter, dans un délai qu'il fixe, les conditions figurant dans l'autorisation ;
- 2° enjoindre à l'investisseur étranger 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 ;
- 3° suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et attachés aux titres détenus, directement ou indirectement, par l'investisseur étranger excédant le seuil de 25 pour cent des droits de vote ~~conférant le contrôle~~ de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la mise en conformité et la mise en œuvre des conditions susmentionnées ;
- 4° retirer l'autorisation.

(3) Sauf en cas d'atteinte imminente à la sécurité ou à l'ordre public, le ministre informe préalablement l'investisseur étranger par écrit des faits qui ont été constatés et qui lui sont reprochés et l'avertit qu'il envisage d'adopter une des mesures énoncées aux paragraphes 1^{er} à 2.

(4) L'investisseur étranger dispose d'un délai de quinze jours calendaires pour faire connaître ses observations par écrit. Il peut en outre, dans le même délai, demander à être entendu et, le cas échéant, se faire assister par un défenseur de son choix.

(5) Dans les trente jours calendaires de l'expiration du délai fixé au paragraphe précédent, le ministre prend, s'il y a lieu, la mesure annoncée.

(6) Après expiration du délai visé au paragraphe 5, le ministre notifie à l'investisseur étranger par écrit la décision prise. Cette décision produit ses effets à compter de la date de la notification.

(7) Si l'investisseur étranger ne donne pas suite à l'injonction prononcée en vertu des paragraphes 1^{er} ou 2 dans un délai d'un mois à partir de la notification, le ministre peut prononcer une amende d'un montant maximal de 1 000 000 d'euros si l'investisseur étranger est une personne physique et d'un montant maximal de 5 000 000 d'euros s'il s'agit d'une entité juridique.

(8) Les amendes administratives sont perçues par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. Le recouvrement se fait comme en matière de droits d'enregistrement.

(9) Les amendes administratives sont acquittées dans les trente jours suivant la date de la notification de la décision. Passé ce délai, un rappel est adressé par voie de lettre recommandée. Le rappel fait courir des intérêts de retard calculés au taux légal.

(10) Au moment de déterminer le type des mesures et le montant des sanctions administratives, les ministres tiennent compte de toutes les circonstances pertinentes, y compris, le cas échéant :

- 1° de la gravité et de la durée de la violation ;
- 2° du degré de responsabilité de l'investisseur étranger tenu pour responsable de la violation ;
- 3° de la situation financière de l'investisseur étranger tenu pour responsable de la violation ;
- 4° de l'avantage tiré de la violation par l'investisseur étranger, dans la mesure où il est possible de le déterminer ;
- 5° des préjudices subis par des tiers du fait de la violation, dans la mesure où il est possible de les déterminer ;
- 6° du degré de coopération de l'investisseur étranger tenu pour responsable avec le ministre ;
- 7° des violations antérieures commises par l'investisseur étranger tenu pour responsable ;
- 8° des conséquences potentielles de la violation sur l'intégrité, la sécurité et la continuité de l'exploitation ou l'approvisionnement des infrastructures critiques.

Section 5 – Recours

Art. 10. Recours administratif

Les décisions prévues à l'article 9, paragraphe 7, sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif. Le recours doit être introduit sous peine de forclusion dans le délai d'un mois à partir de la date de la notification de la décision.

Section 6 – Traitement des données

Art. 11. Traitement des données

(1) Le ministre est responsable du traitement des données à caractère personnel réalisé en application de la présente loi.

(2) En vue de l'examen de la notification et de la procédure de filtrage, le traitement de données à caractère personnel est autorisé pour les finalités suivantes :

- 1° ~~mettre~~ mettre mise en œuvre des dispositions de la présente loi ;
- 2° ~~suivre~~ suivre suivi l'évolution du respect des obligations, y inclus au travers de suivis statistiques, d'études et de recherche ;
- 3° ~~répondre~~ répondre réponse aux demandes d'informations et aux obligations de communication d'informations provenant des autorités compétentes des autres États membres ou de la Commission européennes.

(3) Les données à caractère personnel traitées en application de la présente loi sont détruites au plus tard dix années à compter de la clôture du dossier.

Art. 12. Limitations du droit d'accès

(1) Le ~~ministre responsable du traitement~~ ministre peut limiter, entièrement ou partiellement, le droit d'accès de la personne concernée visé à l'article 15 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), ~~désigné~~ désigné ci-après ~~par le terme~~ « règlement (UE) 2016/679 », dès lors et aussi longtemps qu'une telle limitation partielle ou complète constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir :

- 1° la sécurité nationale ;
- 2° la défense nationale ;
- 3° la sécurité publique ;
- 4° la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ;

5° d'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale.

La limitation prévue à l'alinéa 1^{er} peut s'appliquer à toutes catégories de données à caractère personnel à l'exception des données à caractère personnel fournies par la personne.

(2) Dans les cas visés au paragraphe 1^{er}, le ministre responsable du traitement informe la personne concernée par écrit, dans les meilleurs délais, de tout refus ou de toute limitation d'accès, ainsi que des motifs du refus ou de limitation. Ces informations peuvent ne pas être fournies lorsque leur communication risque de compromettre l'un des objectifs énoncés au paragraphe 1^{er}. Le ministre responsable du traitement informe la personne concernée des possibilités d'introduire une réclamation auprès de la Commission nationale pour la protection des données, dénommée ci-après « la CNPD », ou de former un recours juridictionnel.

(3) Le ministre responsable du traitement consigne les motifs de fait ou de droit sur lesquels se fonde la décision. Ces informations sont mises à la disposition de la CNPD sur demande.

Art. 13. Limitations du droit à l'information

Le ministre responsable du traitement peut retarder ou limiter la fourniture des informations visées à l'article 14 du règlement (UE) 2016/679 précité, ou ne pas fournir ces informations, dès lors et aussi longtemps qu'une mesure de cette nature constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les intérêts énumérés à l'article 12, paragraphe 1^{er}.

Art. 14. Exercice des droits de la personne concernée et vérification par l'autorité de contrôle

(1) Dans les cas visés aux articles 12 et 13, les droits de la personne concernée peuvent être exercés par l'intermédiaire de la CNPD l'autorité de contrôle compétente.

(2) Le ministre responsable du traitement informe la personne concernée de la possibilité qu'elle a d'exercer ses droits par l'intermédiaire de la CNPD en application du paragraphe 1^{er}.

(3) Lorsque le droit visé au paragraphe 1^{er} est exercé, la CNPD informe au moins la personne concernée du fait qu'elle a procédé à toutes les vérifications nécessaires ou à un examen. L'autorité de contrôle La CNPD informe également la personne concernée de son droit de former un recours juridictionnel.

Art. 15. Communication à la personne concernée d'une violation de données à caractère personnel

Le ministre responsable du traitement peut retarder ou limiter la fourniture des informations visées à l'article 34, paragraphes 1^{er} et paragraphe 2, du règlement (UE) 2016/679 précité, ou ne pas fournir ces informations, dès lors et aussi longtemps qu'une mesure de cette nature constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les intérêts énumérés à l'article 12, paragraphe 1^{er}.

Chapitre II – Dispositif de coopération entre les Etats membres et la Commission européenne

Section 1^{re} – Point de contact national

Art. 16. Point de contact national

(1) Le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions est le point de contact national unique en ce qui concerne l'échange d'informations avec les autorités compétentes des autres États membres et avec la Commission européenne, conformément à 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, tel que modifié, ci-après « règlement (UE) 2019/452 ».

(2) Le point de contact national est associé à toutes les questions liées à la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 précité et du mécanisme de filtrage national.

Section 2 – Dispositif de coopération du règlement (UE) 2019/452

Art. 17. Notification et examen

(1) Lorsqu'une procédure de filtrage est lancée conformément à l'article 6, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2019/452 le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions notifie les autres États membres ainsi que la Commission européenne en fournissant les informations visées à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/452.

(2) Si un investissement direct étranger prévu ou réalisé dans un autre État membre est susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public du Grand-Duché de Luxembourg, le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions, peut demander des informations à l'État membre dans lequel l'investissement direct étranger est prévu ou a été réalisé.

(3) Conformément aux articles 6, paragraphe 4, et 7, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/452, le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions, peut demander à la Commission européenne d'émettre un avis et aux États membres de formuler des commentaires.

Chapitre III – Dispositions finales

Art. 18. Intitulé de citation

La référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes « *Loi du [...] portant mise en place d'un mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public* ».

Art. 19. Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

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

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

7885/07

N° 7885⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

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

* * *

DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(26.5.2023)

Par dépêche du 2 mai 2023, le président de la Chambre des députés a fait parvenir au Conseil d'État deux amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission des affaires étrangères et européennes, de la coopération, de l'immigration et de l'asile.

Au texte des amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'un texte coordonné du projet de loi.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendement 1

L'amendement 1 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État qui peut dès lors lever les oppositions formelles formulées dans son avis complémentaire du 14 mars 2023 à l'endroit de l'article 9, paragraphes 1^{er} et 2 du projet de loi.

Le Conseil d'État note qu'à l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}, la commission parlementaire a précisé les personnes pouvant demander la nullité des décisions prises en assemblée générale. Il propose de remplacer « de ses actionnaires » par « de l'un de ses actionnaires ayant le droit de vote » afin de suivre la formulation utilisée à l'article 28, paragraphe 2, de la loi modifiée du 11 janvier 2008 relative aux obligations de transparence des émetteurs et d'éviter toute confusion sur le fait qu'un actionnaire peut agir individuellement.

Amendement 2

L'amendement 2 entend répondre à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis complémentaire précité à l'endroit de l'article 12 de la loi en projet. Au regard de l'amendement sous rubrique et des explications fournies par les auteurs des amendements, le Conseil d'État est en mesure de lever cette opposition formelle.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 26 mai 2023.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7885/08

N° 7885⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

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

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES,
DE LA COOPERATION, DE L'IMMIGRATION ET DE L'ASILE**

(7.6.2023)

La commission se compose de : M. Yves CRUCHTEN, Président-Rapporteur, Mme Simone BEISSEL, Mme Djuna BERNARD, M. Mars DI BARTOLOMEO, Mme Stéphanie EMPAIN, M. Emile EICHER, M. Gusty GRAAS, M. Jean-Marie HALSDORF, M. Fernand KARTHEISER, M. Laurent MOSAR, Mme Lydia MUTSCH, Mme Nathalie OBERWEIS, Mme Lydie POLFER, M. Marc SPAUTZ, M. Claude WISELER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes en date du 15 septembre 2021.

L'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel a rendu son avis le 18 octobre 2021.

L'association Luxembourgeoise de l'Industrie des Fonds a rendu son avis le 28 octobre 2021.

La Chambre de Commerce a rendu son avis le 24 février 2022.

La Commission nationale pour la protection des données a rendu son avis le 4 mars 2022.

L'avis du Conseil d'État est intervenu le 22 mars 2022.

En date du 13 février 2023, le Gouvernement a introduit une série d'amendements.

Le Conseil d'État a rendu son avis complémentaire le 14 mars 2023.

Lors de sa réunion du 24 avril 2023, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État. Au cours de la même réunion, M. Yves Cruchten a été désigné comme Rapporteur.

La Commission nationale pour la protection des données a rendu son avis complémentaire le 28 avril 2023.

En date du 2 mai 2023, la Commission des Affaires étrangères et européennes de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile a introduit une série d'amendements.

Le Conseil d'État a rendu son deuxième avis complémentaire le 26 mai 2023.

La Commission parlementaire a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'État et a adopté le présent rapport en date du 7 juin 2023.

II. INTRODUCTION

Les investissements directs étrangers (IDE) revêtent une importance majeure pour l'économie mondiale et sont considérés comme l'un des principaux catalyseurs du développement économique. Selon la Commission européenne, l'Union européenne constitue la principale destination d'IDE dans le monde avec des stocks s'élevant à la fin de l'année 2018 à 7197 milliards d'euros. C'est pourquoi l'Union européenne reconnaît que les IDE constituent l'un des facteurs clefs pour un développement économique et social positif. Conscient des effets bénéfiques sur la croissance, la création d'emplois et l'innovation, le Luxembourg soutient pleinement cette position et 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 publiques en lien avec des gouvernements étrangers, a suscité certaines craintes, tant au niveau européen que parmi les États membres, que certains investisseurs n'acquerraient pas une entité pour des raisons purement économiques mais pour accéder à des technologies, informations, biens ou services essentiels pour la sécurité d'un État. A travers un investissement direct, un investisseur étranger peut notamment obtenir une influence significative sur une entité d'importance stratégique pour l'État dans lequel elle opère et peut ainsi compromettre la sécurité nationale et l'ordre public de cet État. Le non-respect du principe de transparence par des investisseurs étrangers a également renforcé les inquiétudes auprès des principaux partenaires commerciaux de l'Union européenne, de certains États membres et de la Commission européenne.

Des investissements étrangers dans des secteurs stratégiques tels que la robotique, les infrastructures énergétiques ou (aéro)portuaires ont suscité la crainte que des infrastructures critiques tombent sous le contrôle de gouvernements étrangers.

Face à ces risques, il a été jugé nécessaire que l'Union européenne augmente sa résilience en accompagnant l'ouverture du marché de politiques dynamiques et efficaces afin de protéger les actifs européens essentiels contre les investissements qui portent atteinte aux intérêts légitimes de l'Union ou de ses États membres. A l'occasion de son discours sur l'État de l'Union du 13 septembre 2017, le Président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker a ainsi annoncé que la Commission allait proposer « un nouveau cadre de l'UE sur l'examen des investissements » – « investment screening » en anglais.

Le projet de règlement publié en septembre 2017 a été négocié en un temps record, et en avril 2019, 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, dénommé ci-après le « règlement (UE) 2019/452 » était déjà adopté.

Le règlement repose sur l'article 207 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui porte sur la politique commerciale commune. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'Union européenne dispose de la compétence exclusive en matière d'investissements directs étrangers en vertu de l'article 3, paragraphe 1, point e, du Traité sur l'Union européenne et de l'article 207 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Toutefois, certains États membres avaient déjà mis en place des mécanismes de filtrage nationaux des IDE, et le règlement sous objet n'entend pas conférer plus de compétences à l'Union européenne dans les choix souverains que les États membres sont amenés à faire pour déterminer si un investissement étranger nuit à leurs intérêts stratégiques.

Le règlement (UE) 2019/452 poursuit trois grands objectifs destinés à mieux protéger les infrastructures et technologies critiques de l'Union. En résumé, il permet à un État membre de s'adresser à un autre État membre lorsque ce dernier prévoit d'accueillir ou a accueilli un investissement que le premier juge potentiellement préjudiciable à ses propres intérêts stratégiques.

Le mécanisme de coopération opère une distinction entre les IDE qui sont filtrés par les États membres et ceux qui ne le sont pas. À la différence du mécanisme de coopération pour les IDE filtrés qui prévoit une notification automatique auprès des autres États membres et la Commission, un État membre qui ne filtre pas un investissement donné ne sera pas obligé d'informer les autres qu'un IDE s'opère sur son territoire. Cependant, cet État membre pourra, à tout moment, faire l'objet d'une demande d'informations relative à un IDE prévu ou déjà réalisé depuis moins de quinze mois et il devra, sans retard indu, mettre les informations à la disposition des demandeurs. Dans les deux scénarios, les États membres et la Commission pourront émettre des commentaires et des avis par rapport à un IDE envisagé dans un autre État membre et ce dernier devra en tenir dûment compte. Ils pourront demander des informations relatives à l'investissement ainsi que toute autre information jugée

pertinente. Ces demandes d'informations devront être dûment justifiées, limitées aux informations nécessaires pour formuler des commentaires, proportionnées et ne pas représenter une charge excessive pour l'État membre dans lequel l'investissement est opéré ou envisagé.

Enfin, le règlement (UE) 2019/452 offre donc la base légale appropriée pour la mise en place de mécanismes de filtrage nationaux et établit quelques règles de base. Les États membres disposent d'une certaine marge de manœuvre pour calibrer un mécanisme national selon leurs besoins. S'ils s'engagent sur cette voie, ils doivent respecter un certain nombre de dispositions prévues par le règlement. Ainsi ils doivent rendre les règles, procédures et échéanciers y afférents transparents et non discriminatoires envers les pays tiers. Les investisseurs étrangers concernés par le filtrage de leur investissement doivent disposer d'un droit de recours contre la décision d'un État membre. Les États membres doivent également prévoir des mesures anti-contournement, afin d'éviter tout contournement du mécanisme de filtrage ou des décisions de filtrage.

*

III. OBJET DU PROJET DE LOI

L'objet du projet de loi est la mise en œuvre d'un mécanisme de filtrage national pour les IDE, selon les dispositions du règlement (UE) 2019/452. Un IDE tombe sous le champ d'application du mécanisme de filtrage lorsque l'investisseur étranger obtient à travers son investissement dans l'une des activités critiques énumérées à l'article 2 du présent projet de loi le pouvoir de contrôler une entité de droit luxembourgeois. Si un investissement dans une activité sous le champ d'application de la loi ne prévoit pas une prise de contrôle, l'investisseur n'aura pas besoin de notifier l'investissement qu'il entend réaliser au Luxembourg.

La recherche d'équilibre entre les différents intérêts ayant guidé les auteurs du projet tout au long des travaux, l'investisseur étranger, après avoir notifié son intention, pourra poursuivre ses opérations pour mettre en œuvre les étapes préliminaires nécessaires à la réalisation de l'investissement. La notification n'aura donc pas de caractère suspensif. En effet, ce n'est qu'à partir du moment où l'investisseur reçoit la décision de déclencher une procédure de filtrage qu'il est mis au courant que son investissement peut effectivement poser un risque à la sécurité ou à l'ordre public.

La deuxième étape sera celle de l'examen par le ministre ayant l'Économie dans ses attributions. Les transactions qui sont notifiées sont soumises à une évaluation spécifique, au cas par cas, du risque réel qu'elles peuvent présenter pour la sécurité ou l'ordre public. La notion de contrôle étant clairement définie, il s'agira de déterminer si la prise de contrôle, au travers d'un investissement, risque de constituer une atteinte à la sécurité ou à l'ordre public. À cet effet, les autorités nationales compétentes prendront en compte un ou plusieurs facteurs de filtrage, tel qu'il est suggéré à l'article 4 du règlement (UE) 2019/452.

De manière concrète, le ministre ayant l'Économie dans ses attributions effectuera une première analyse pour déterminer qui est l'investisseur et quel est son projet. Les informations fournies par l'investisseur dans le cadre de la notification seront un élément clef à cet égard. Dans ce cadre sera notamment vérifié que l'investisseur est bien celui qu'il prétend être et qu'il est le bénéficiaire ultime de l'investissement. L'investisseur sera évalué sur base notamment de son profil, de sa réputation ou encore d'expériences passées.

Après une période maximale de deux mois, sauf en cas de notification incomplète, le ministre ayant l'Économie dans ses attributions notifiera à l'investisseur, qui semble sur base de cette première analyse ne présenter aucun risque, qu'aucune procédure de filtrage ne sera déclenchée. L'investisseur aura donc, au plus tard deux mois après la notification complète, la certitude que son investissement n'est pas considéré comme étant problématique. Les autorités auront naturellement à cœur de notifier les investisseurs aussi rapidement que possible mais la longueur de la procédure dépendra également du degré de coopération de l'investisseur avec le ministère concerné ainsi que de sa volonté de transparence. Il convient de noter que dans les États membres qui ont un mécanisme, les délais de filtrage varient d'un à six mois et dépendent de la procédure mise en place mais également de la complexité du cas.

S'il ressort de la première analyse conduite que l'identité de l'investisseur et ses intentions ne peuvent pas être clairement établies, le ministre ayant l'Économie dans ses attributions pourra décider de lancer une procédure de filtrage et déclencher ainsi une troisième phase. Cette décision, qui sera notifiée à l'investisseur au plus tard deux mois après la notification complète, lui signalera clairement

que l'investissement pourrait se révéler comme étant problématique d'un point de vue de la sécurité ou de l'ordre public. Étant donné que cette notification n'aura pas d'effet suspensif sur les étapes préliminaires nécessaires à la réalisation de l'IDE, il appartiendra à l'investisseur de juger s'il est préférable d'attendre la fin de la procédure avant de créer des faits sur lesquels le ministre ayant l'Économie dans ses attributions pourrait lui demander de revenir, en cas de problème avéré.

La soumission de l'investissement à une procédure de filtrage ne signifiera pas automatiquement que l'investissement ne pourra pas avoir lieu. En effet si, à la fin de la procédure de filtrage, le ministre ayant l'Économie dans ses attributions conclut dans sa décision de filtrage qu'un investissement direct étranger porte atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, l'investissement pourra soit ne pas être réalisé, soit être réalisé sous certaines conditions. En tout état de cause la décision de filtrage sera adaptée au cas de figure précis et respectera le principe de proportionnalité.

Il convient également de réitérer que l'objectif de la loi en projet visera à filtrer les investissements posant éventuellement une atteinte à la sécurité et à l'ordre public. Seuls les investisseurs étrangers qui ne se conforment pas à la décision de filtrage et aux mesures administratives se verront *in fine* infliger une amende administrative. Le montant élevé des amendes administratives se justifie par l'intérêt supérieur, notamment la sauvegarde de la sécurité ou l'ordre public, qui est en jeu. Les montants maximaux sont tirés de l'article 8 tiret 4 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Le ministre ayant l'Économie dans ses attributions peut également décider de suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'IDE et attachés aux titres détenus, par l'investisseur étranger excédant le seuil de 25 pour cent des droits de vote conférant le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la régularisation de la situation.

Dans certains cas, la divulgation de ces informations à l'investisseur étranger ou à un tiers pourrait non seulement nuire gravement à la procédure de filtrage en tant que telle mais aussi aux missions principales dont sont investis les acteurs précités. Afin de garantir la confidentialité des informations sensibles, classifiées ou non, et afin de sauvegarder *in fine* les objectifs importants d'intérêt public, il peut donc s'avérer nécessaire et justifié de limiter le droit à l'information lorsque les données n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée, le droit d'accès et la fourniture d'informations relative à une violation de données à caractère personnel concernant l'investisseur étranger ou toute autre personne physique. Il incombe aux autorités et au responsable du traitement de procéder à une évaluation des risques que la divulgation de l'information présenterait au cas par cas. Selon l'importance et la nature du risque, les limitations prévues peuvent être partielles ou totales. A priori, elles peuvent concerner toutes les catégories de données à caractère personnel traitées par le responsable du traitement. Cependant, ces limitations ne portent pas sur les données directement fournies par les personnes concernées par le traitement des données. Ce sont les données qui ne sont pas fournies par l'investisseur étranger lui-même ou toute autre personne physique elle-même qui peuvent faire l'objet d'une limitation en fonction de l'évaluation des risques opérée.

Finalement, pour revenir au mécanisme de coopération intra-européen, il convient de souligner que si le règlement (UE) 2019/452 est d'application directe, des mesures nationales doivent être adoptées pour mettre en place le mécanisme de coopération. Ainsi, les États membres doivent désigner un point de contact national et être en mesure de répondre aux demandes d'informations formulées par les autres États membres ou la Commission européenne. Même si l'État membre ne dispose pas d'un mécanisme de filtrage, il devra dûment tenir compte des avis émis par la Commission ainsi que des commentaires des autres États membres et fournir le cas échéant les informations requises à l'article 9 du règlement (UE) 2019/452. Le mécanisme de filtrage national s'avère dans ce cadre d'une importance particulière parce qu'il permet de recourir aux structures en place pour rassembler les informations requises et pertinentes.

*

IV. AVIS

Avis du Conseil d'État

Dans son avis du 22 mars 2022, le Conseil d'État émet plusieurs oppositions formelles et formule plusieurs remarques. Selon le Conseil d'État, il convient d'inverser les articles 2 et 3 afin de commencer par l'article énumérant les définitions utilisées, suivi de l'article définissant le champ d'application. Au

niveau de l'article 2, paragraphe 3, le Conseil d'État propose de compléter le point 3° par une référence aux données à caractère personnel. Quant à l'article 3 relatif aux définitions, le Conseil d'État demande des clarifications au niveau de plusieurs définitions, à savoir « investissement direct étranger », « contrôle » et « investissement de portefeuille ». Il propose des formulations de texte à cet effet.

L'article 4 instituant un comité interministériel de filtrage des investissements et fixant ses missions est mis sous peine d'opposition formelle. Le Conseil d'État expose clairement qu'en vertu l'article 76, alinéa 1^{er} de la Constitution, il n'appartient pas au législateur de prescrire aux membres du Gouvernement pour quelles matières et selon quelles conditions ils sont obligés de recevoir des avis et des recommandations. Par contre, le Conseil d'État souligne qu'il n'est pas contraire à la Constitution que le comité interministériel soit institué par arrêté grand-ducal qui en détermine les missions, le fonctionnement et la composition et qui précise qu'un ministre prendra sa décision sur avis de ce comité.

Quant aux articles 5 à 7 traitant de la notification à effectuer par l'investisseur étranger, le Conseil d'État pose plusieurs questions, notamment en ce qui concerne les différentes activités requérant une notification ainsi que le moment à partir duquel court le délai de 15 jours.

L'article 7 au sujet de l'examen de la notification prévoit une décision conjointe de deux membres du Gouvernement. Le Conseil d'État soulève que cette disposition est contraire à l'article 76 de la Constitution. C'est la raison pour laquelle il y formule une opposition formelle. En outre, les paragraphes 2 et 3 indiquent que la décision de commencer ou non une procédure de filtrage doit intervenir dans les 2 mois de la notification de l'investissement direct étranger. Le Conseil d'État se demande ce qui se passe si ce délai est excédé.

Au niveau de l'article 8, paragraphe 1^{er}, selon lequel la procédure de filtrage ne peut pas dépasser 60 jours après son déclenchement, le Conseil d'État se demande ce qui se passe en l'absence d'une décision de filtrage à l'expiration de ce délai.

L'article 10 disposant que la décision de filtrage est prise par deux ministres sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements est mis sous peine d'opposition formelle pour la même raison que les oppositions formelles formulées aux articles 4 et 7. De plus, le Conseil d'État constate qu'aucune conséquence n'est prévue si la décision de filtrage n'intervient pas dans le délai de 60 jours.

Concernant l'article 11 visant les mesures et sanctions administratives, le Conseil d'État relève que la suspension des droits de vote appartenant directement ou indirectement à l'investisseur étranger dans une entité de droit luxembourgeois n'a pas été incluse parmi les mesures pouvant être prises lorsque l'investisseur étranger a effectué un investissement direct étranger sans notification ou sans autorisation ou lorsqu'il ne respecte pas les conditions dont a été assorti l'investissement. Ensuite, le Conseil d'État suggère d'inclure à l'article 13, paragraphe 1^{er} qu'il s'agit de données à caractère personnel.

Finalement, au niveau de l'article 15, paragraphes 2 à 5, le Conseil d'État réitère l'opposition formelle qu'il avait formulée à l'article 4 à propos du comité interministériel de filtrage des investissements. Il demande que toute référence à ce comité interministériel soit supprimée.

Dans son avis du 14 mars 2023, le Conseil d'État est en mesure de lever toutes les oppositions formelles soulevées dans son avis précédent, étant donné que les références au comité interministériel de filtrage des investissements ont été supprimées et la confusion entre la signature conjointe du ministre ayant l'Économie dans ses attributions et du ministre ayant les Affaires étrangères dans les siennes a été rectifiée. Par contre, il émet de nouvelles oppositions formelles et formule nombreuses remarques quant aux amendements.

D'abord, concernant les amendements 8 et 9, relatifs aux paragraphes 2 et 4 de l'ancien article 3, le Conseil d'État demande pourquoi la notion de « gestion » n'a pas été reprise, alors qu'elle figure dans la définition correspondante 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.

Ensuite, au niveau de l'amendement 35 relatif à l'article 9, paragraphe 1^{er}, (l'article 11, paragraphe 1^{er}, du projet de loi initial) permettant au ministre de suspendre les droits de vote détenus par un investisseur étranger qui a procédé à un investissement direct étranger sans l'avoir notifié ou sans avoir reçu l'autorisation nécessaire, le Conseil d'État formule une opposition formelle pour insécurité juridique concernant l'alinéa 1^{er}. En effet, le Conseil d'État soulève qu'il n'est pas clair ce qu'il faut entendre par « conférant le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois » en relation avec la suspension de l'exercice des droits de vote. Il demande si les termes « conférant le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois » doivent être compris comme ne visant que les droits de vote attachés aux titres

dépassant le seuil de 25% visé au point 2° de la définition de « contrôle ». Dans cette hypothèse, le Conseil d'État propose une nouvelle formulation de texte. A l'amendement 36, il renvoie à ses observations et son opposition formelle sous l'amendement 35. Il propose que la même formulation soit reprise à l'endroit de l'article 9 (anciennement article 11), paragraphe 2.

Le Conseil d'État s'oppose formellement à l'amendement 43 qui insère un nouvel article 12 qui vise à limiter le droit d'accès de la personne concernée à ses données à caractère personnel lorsqu'une telle limitation, partielle ou complète, est nécessaire et proportionnée pour garantir un certain nombre d'objectifs. Il soulève que l'article 12, paragraphe 1^{er} est contraire à l'article 23, paragraphe 2, du règlement n° 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. Le règlement précité énonce un certain nombre de dispositions que toute mesure législative doit comporter si elle limite la portée du droit d'accès de la personne concernée à ses données à caractère personnel. En effet de telles dispositions ne figurent pas dans le projet de loi.

Enfin, dans les trois paragraphes de l'article 12, le Conseil d'État signale que la référence au « responsable du traitement » doit être remplacée par une référence au « ministre », dans la mesure où l'article 11 nouveau introduit par l'amendement 42 précise que le ministre est le responsable du traitement. Le Conseil d'État émet cette même remarque pour les articles 44 à 46.

Dans son deuxième avis complémentaire du 16 mai 2023, le Conseil d'État est en mesure de lever les deux oppositions formelles soulevées dans son avis complémentaire, suite à la série d'amendements parlementaires.

Le Conseil d'État note qu'à l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}, la commission parlementaire a précisé les personnes pouvant demander la nullité des décisions prises en assemblée générale. Il propose de remplacer « de ses actionnaires » par « de l'un de ses actionnaires ayant le droit de vote » afin de suivre la formulation utilisée à l'article 28, paragraphe 2, de la loi modifiée du 11 janvier 2008 relative aux obligations de transparence des émetteurs et d'éviter toute confusion sur le fait qu'un actionnaire peut agir individuellement.

Le Conseil d'État ne formule pas d'autre remarques quant au fond du projet de loi.

Pour le détail des observations du Conseil d'État, il est renvoyé au commentaire des articles ci-après.

Avis de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (18.10.2021)

Dans son avis, l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA) constate que le Service des médias et des communications serait l'organisme impliqué en cas d'une procédure envers un service de média de droit luxembourgeois. En vertu de son expertise et de ses compétences, l'ALIA s'interroge sur les opportunités d'institutionnaliser sa participation au processus de consultation, soit à travers une implication directe, soit à travers une compétence consultative auprès du ministre chargé des médias participant au comité interministériel.

Avis de l'Association Luxembourgeoise de l'Industrie des Fonds (28.10.2021)

Dans son avis, l'Association Luxembourgeoise de l'Industrie des Fonds (ALFI) critique l'envergure trop large du projet de loi. En particulier l'éventail des industries considérées critiques serait trop vaste. Dans ce contexte, elle craint que chaque investissement de provenance hors EEE pourrait faire l'objet d'un contrôle. De plus, l'ALFI soulève le manque d'une définition claire du terme « entité de droit luxembourgeois » (Luxembourg entity). Elle craint que des organismes luxembourgeois, y compris des fonds d'investissement, soient considérés comme un investissement étranger, parce qu'ils sont détenus, gérés ou contrôlés par une entité étrangère. Finalement, elle demande que les fonds d'investissement soient exclus du champ d'application de la loi.

Avis de la Chambre de Commerce (24.2.2022)

Dans son avis, la Chambre de Commerce fait remarquer qu'un certain nombre de questions restent ouvertes quant aux conditions de mise en œuvre pratique du mécanisme de filtrage. Ainsi, elle souhaite que des garanties supplémentaires soient apportées en matière de confidentialité et de cybersécurité.

D'autre part, elle recommande qu'une procédure de notification digitalisée soit proposée dès la mise en œuvre du projet de loi. La Chambre de Commerce marque son accord avec la liste des activités critiques (art. 2). Toutefois, elle s'interroge sur le risque de trop élargir l'interprétation du champ d'application concerné. De plus, elle est en accord avec les missions, le fonctionnement, la prise de décision à l'unanimité et la composition du comité interministériel. Cependant elle regrette l'absence de critères définissant les membres du groupe d'experts et de précisions à leur sujet.

Avis de la Commission nationale pour la protection des données (4.3.2022)

Dans son avis du 4 mars 2023, la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) limite ses observations aux questions soulevées par les dispositions du projet de loi traitant des aspects liés au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel.

Elle exprime de nombreuses critiques quant à la collecte, au traitement et à la conservation de données. Notamment, elle constate que la collecte et la transmission de certaines informations listées dans l'article 6 paragraphe 1 sont soumises aux principes et obligations du RGPD. Elle soulève que la collecte des informations sur le bénéficiaire effectif constitue un traitement des données personnelles puisqu'elle concerne une personne physique. De plus, la CNPD affirme qu'il est difficile de savoir si des données à caractère personnel seraient effectivement demandées. Dans ce contexte, elle rappelle les conditions pour le traitement des données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions. En effet, la CNPD s'interroge sur le respect de ces conditions en ce qui concerne les catégories de données à caractère personnel qui font objet d'un traitement et la durée de conservation de ces données. C'est pourquoi elle suggère d'inclure une référence aux données personnelles collectées, afin de clarifier quelles sont précisément les catégories de données conservées.

Sur la notion de responsables conjoints de traitements, la CNPD se réfère à l'article 26 du RGPD pour souligner que la répartition des obligations y relatives n'est pas reprise dans le texte du projet de loi.

Quant à la désignation séparée du Service de renseignement de l'État comme responsable de traitement, la CNPD comprend que des dérogations respectant les conditions de l'article 23 du RGPD pourraient s'avérer nécessaires lorsque les informations obtenues dans le cadre de la procédure de filtrage concernent des enquêtes ou instructions pénales en cours ou des informations transmises par le SRE. Or dans ce cas, il faudrait prévoir les détails des limitations, ainsi que leur durée dans le projet de la loi conformément à l'article 23 du RGPD.

En outre, la CNPD déduit des dispositions du projet de loi quant à l'implication du comité interministériel que des représentants d'autres ministères auront accès à des données personnelles et seront impliqués dans leurs traitements. Ainsi, elle soulève que le comité interministériel manque de personnalité juridique. Elle demande si les acteurs d'autres ministères et le comité interministériel seraient considérés comme sous-traitants des « ministres », ou au contraire comme des tiers.

Finalement, la CNPD souligne que sans dérogation explicite dans le projet de loi, les droits conférés par l'RGPD sont tous applicables intégralement.

Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données (28.4.2023)

Dans son avis complémentaire du 28 avril 2023, la CNPD salue les amendements. Toutefois, elle formule plusieurs critiques et émet des recommandations.

Quant à l'amendement gouvernemental 42 relatif au nouvel article 11 concernant la détermination du responsable du traitement de données, la CNPD s'interroge sur l'implication du Ministre ayant l'Économie dans ses attributions en ce qui concerne les traitements qui seront effectués dans le cadre de la coopération avec les autres États membres et la Commission européenne. En effet, elle constate que seul le Ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions est compétent pour échanger des informations dans le cadre du dispositif de coopération du règlement (EU) 2019/452. Selon la CNPD, le projet de loi ne détermine pas de façon claire les rôles respectifs des membres du comité interministériel en ce qui concerne la protection des données. En ce qui concerne les finalités de traitement, la CNPD note que certaines dispositions introduites par les amendements ne respectent pas les exigences de clarté, de précision et de prévisibilité exigés par la jurisprudence de la Cour de

justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle suggère donc une reformulation de la finalité au point 2 du paragraphe 2 de l'article 11. Quant à la durée de conservation, le CNPD met en question le raisonnement pour le calcul du délai de conservation. Elle demande s'il n'y a pas lieu d'introduire des critères en fonction des différentes finalités plutôt que de déterminer dans la loi une durée maximale fixe.

Au niveau de l'amendement 43 relatif le nouvel article 12 concernant la limitation au droit d'accès des personnes concernées, la CNPD se joint à l'avis du Conseil d'État. La CNPD regrette que les auteurs aient simplement repris les finalités telles que formulées à l'article 23, paragraphe 1^{er} du RGPD, sans spécifier à quoi elles pourraient correspondre dans le contexte du mécanisme de filtrage des investissements étrangers. De plus, elle demande que le texte prévoie au moins les conditions d'une limitation permettant à la personne concernée de vérifier si la limitation est conforme à la loi. Pour la CNPD les explications figurant dans le commentaire des articles devraient être incluses dans le texte-même. Par ailleurs, la CNPD se pose la question de savoir comment cette information pourra être mise à disposition de la personne concernée en pratique, dans le cas où les informations sur la limitation ne peuvent pas être fournies à cause du risque de compromettre un des objectifs cités dans le paragraphe 1^{er}. Dans cette hypothèse, elle trouve judicieux de restreindre l'application de l'article 12, paragraphe 4 du RGPD.

De plus, quant à l'amendement 44 concernant le nouvel article 13, la CNPD suggère une modification de l'article 13 du projet de loi en prenant en considération les commentaires dans la section II du présent avis pour le droit d'accès (à l'exception des commentaires sous le point 3 b. et e.) et de compléter le projet de loi avec des dispositions concernant l'obligation d'informer la personne concernée sur la limitation du droit à l'information et sur les motifs de cette limitation. Elle recommande également d'introduire l'obligation pour le responsable de traitement de consigner les motifs d'une limitation en cas de limitation au droit à l'information.

Finalement, à l'amendement 45 concernant le nouvel article 15, la CNPD propose de compléter le projet de loi en ce qui concerne le droit à l'accès afin qu'il soit conforme avec les exigences de l'article 23, paragraphe 2, du RGPD. Pour la CNPD le projet de loi devrait comprendre des dispositions concernant l'obligation d'informer la personne concernée sur la limitation du droit à l'information et sur les motifs de cette limitation.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Remarques préliminaires : observations légistiques

Les observations d'ordre légistique émises par le Conseil d'État dans ses avis du 22 mars 2022 et du 14 mars 2023 ont été dûment prises en compte aux endroits indiqués.

Chapitre 1^{er} initial – Disposition générale (chapitre supprimé)

Article 1^{er} initial – Objet (article supprimé)

L'article 1 décrit l'objet du projet de loi : instituer un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public et mettre en place le dispositif de coopération entre les États membres de l'Union européenne et la Commission européenne.

Dans son avis du 22 mars 2022, le Conseil d'État observe que l'article 1^{er} est dépourvu de portée normative et propose de déplacer la définition des « États membres » à l'article relatif aux définitions (article 1^{er} nouveau).

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, l'article 1^{er} et le Chapitre 1 initial sont supprimés.

Chapitre 1^{er} nouveau (Chapitre 2 initial) – Mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, le Chapitre 2 est renuméroté et devient le Chapitre 1^{er} nouveau.

Article 1^{er} nouveau (article 3 initial) – Définitions

L'article 1^{er} nouveau inclut la définition de certains termes qui sont utilisés à plusieurs reprises dans le projet de loi.

Dans son avis du 22 mars 2022, le Conseil d'État propose d'inverser les articles 2 et 3 (initiaux) en argumentant qu'il est plus logique de commencer par l'article énumérant les définitions utilisées dans le projet de loi. Suite à la suppression de l'ancien article 1^{er}, l'article 3 devient l'article 1^{er} nouveau.

Le Conseil d'État propose encore dans la phrase introductive de remplacer les termes « du présent titre » par « de la présente loi ».

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, l'article 3 initial est renuméroté en article 1^{er} nouveau.

Paragraphe 1^{er} nouveau (paragraphe 3 initial)

Afin de donner suite aux observations du Conseil d'État et suite aux amendements gouvernementaux du 13 février 2023, le paragraphe 3 initial est renuméroté en paragraphe 1^{er} et prend la teneur suivante :

« (1) « contrôle » :

1° le fait, directement ou indirectement :

- a) d'avoir la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés d'une entité de droit luxembourgeois ; ou
- b) d'avoir le droit de nommer ou de révoquer la majorité des membres de l'organe de l'administration, de direction ou de surveillance d'une entité de droit luxembourgeois et d'être en même temps actionnaire ou associé de cette entité ; ou
- c) d'être actionnaire ou associé d'une entité de droit luxembourgeois et de contrôler, en vertu d'un accord conclu avec d'autres actionnaires ou associés de cette entité, la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés de celle-ci ;

2° ou, le fait, directement ou indirectement, de franchir le seuil de 25 pour cent de détention des droits de vote d'une entité de droit luxembourgeois ; ».

Paragraphe 2 nouveau (paragraphe 7 initial)

Afin de donner suite aux observations du Conseil d'État et suite aux amendements gouvernementaux du 13 février 2023, le paragraphe 7 de l'ancien article 3 est renuméroté en paragraphe 2 de l'article 1^{er} nouveau.

Paragraphe 3 nouveau

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, est inséré un nouveau paragraphe 3 qui prend la teneur suivante :

« « État membre » : un État membre de l'Union européenne ».

Étant donné que l'ancien article 1^{er} est supprimé, il convient de préciser qu'il faut entendre par État membre le fait qu'il s'agit d'un État membre de l'Union européenne.

Paragraphe 4 nouveau (paragraphe 6 initial)

Afin de donner suite aux observations du Conseil d'État et suite aux amendements gouvernementaux du 13 février 2023, le paragraphe 6 de l'ancien article 3 est renuméroté en paragraphe 4 de l'article 1^{er} nouveau.

Paragraphe 5 nouveau (paragraphe 1 initial)

Afin de donner suite aux observations du Conseil d'État et suite aux amendements gouvernementaux du 13 février 2023, le paragraphe 1^{er} de l'ancien article 3 est renuméroté en paragraphe 5 de l'article 1^{er} nouveau.

Le terme « de l'Union européenne » est supprimé afin de donner suite à l'observation du Conseil d'État.

Paragraphe 6 nouveau (paragraphe 2 initial)

Afin de donner suite aux observations du Conseil d'État du 22 mars 2022 et suite aux amendements gouvernementaux du 13 février 2023, le paragraphe 2 de l'ancien article 3 est renuméroté en paragraphe 6 de l'article 1^{er} nouveau.

En outre, le paragraphe 6 nouveau prend la teneur suivante :

« « investissement direct étranger » : un investissement de toute nature auquel procède un investisseur étranger, et qui vise à établir ou à maintenir des relations durables et directes entre l'investisseur étranger et une entité de droit luxembourgeois à qui ces fonds sont destinés, permettant ainsi à l'investisseur étranger de participer seul, de concert ou par interposition au contrôle de cette entité exerçant au Grand-Duché de Luxembourg une activité énumérée à l'article 2 ; »

Paragraphe 7 nouveau (paragraphe 4 initial)

Afin de donner suite à l'observation du Conseil d'État dans son avis du 22 mars 2022, les amendements gouvernementaux du 13 février 2023 proposent de modifier le paragraphe 7 nouveau de la manière suivante :

« « investissement de portefeuille » : une acquisition de titres d'une entité de droit luxembourgeois effectuée dans l'intention de réaliser un placement financier, et qui ne permet pas à l'investisseur étranger d'exercer, directement ou indirectement, le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois ; »

Paragraphe 8 nouveau (paragraphe 5 initial)

Afin de donner suite aux observations du Conseil d'État et suite aux amendements gouvernementaux du 13 février 2023, le paragraphe 5 de l'ancien article 3 est renuméroté en paragraphe 8 de l'article 1^{er} nouveau.

Article 2 nouveau – Champ d'application

Dans son avis du 22 mars 2022, le Conseil d'État propose d'inverser les articles 2 et 3 (initiaux) du projet de loi en argumentant qu'il est plus logique de commencer par l'article énumérant les définitions utilisées dans le projet de loi.

Suite à la suppression de l'ancien article 1^{er}, l'article 3 devient l'article 1^{er} nouveau et l'article 2 garde la même numérotation.

L'article 2 expose le champ d'application du mécanisme de filtrage national.

Paragraphe 2

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, est inséré au point 1^{er} du paragraphe 2 le terme « tel que modifié » à la fin de la phrase.

Dans son avis du 22 mars 2022, le Conseil d'État suggère de compléter la liste des secteurs visés en ajoutant le secteur alimentaire.

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, un point 12 est ajouté au paragraphe 2, dont la teneur est la suivante :

« 12° dans le secteur agroalimentaire : les activités en lien avec la sécurité alimentaire. »

Paragraphe 3

Dans son avis du 22 mars 2022, le Conseil d'État propose de compléter le point 3 du paragraphe 3 par une référence aux données à caractère personnel à l'instar de ce qui est prévu dans un autre article du projet de loi.

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, le point 3 du paragraphe 3 prend la teneur suivante :

« 3° les activités connexes susceptibles de permettre un accès aux informations sensibles, y compris des données à caractère personnel, directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ; »

Article 4 initial – Comité interministériel de filtrage des investissements et groupe d'experts

L'article 4 initial instituait un comité interministériel de filtrage des investissements et en fixait les missions.

Dans son avis du 22 mars 2022, le Conseil d'État s'y oppose formellement en argumentant que l'institution d'un comité interministériel par voie d'une loi méconnaît l'article 76, alinéa 1^{er}, de la Constitution selon lequel le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement.

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, sont supprimés la Section 2 et l'article 4, afin de donner suite à l'avis du Conseil d'État.

Section 2 nouvelle (section 3 initiale) – Notification obligatoire et examen

Suite à la suppression de la Section 2 initiale, la Section 3 est renumérotée et devient la nouvelle Section 2.

Les articles sous la section 2 traitent de la notification à effectuer par l'investisseur étranger.

Article 3 nouveau (Article 5 initial) – Notification obligatoire

Étant donné que les articles 1 et 4 sont supprimés, l'article 5 est renuméroté en article 3 nouveau.

Paragraphe 1

Dans son avis du 22 mars 2022, le Conseil d'État s'oppose à une décision conjointe de deux membres du Gouvernement.

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, est proposé de suivre l'observation du Conseil d'État et de prévoir que la décision sera prise au nom d'un seul membre du Gouvernement ; le paragraphe prend la teneur suivante :

« (1) sont soumis à une notification auprès du ministre ayant l'Économie dans ses attributions, désigné ci-après « ministre », les investissements directs étrangers tels que définis à l'article 1, paragraphe 6. »

Paragraphe 3

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023 et suite à l'observation émise par le Conseil d'État dans son avis du 22 mars 2022, le paragraphe 3 prend la teneur suivante :

« (3) Par dérogation au paragraphe 2, l'investisseur étranger dispose d'un délai de quinze jours calendaires dans le cas où l'investisseur étranger franchit le seuil de 25 pour cent de détention des droits de vote d'une entité de droit luxembourgeois à la suite d'événements modifiant la répartition du capital. »

Paragraphe 4

Dans son avis du 22 mars 2022, le Conseil d'État précise que les termes « par toute voie utile et retraçable » sont superflus et peuvent être supprimés.

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023 et suite à l'observation émise par le Conseil d'État, le paragraphe 3 prend la teneur suivante :

« (4) Le ministre accuse réception de la notification à l'investisseur étranger. »

Article 4 nouveau (Article 6 initial) – Informations requises dans le cadre de la notification

Étant donné que les articles 1 et 4 sont supprimés, l'article 6 est renuméroté en article 4 nouveau.

Paragraphe 1

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, sont supprimés les termes « ayant l'Économie dans ses attributions ».

Article 5 nouveau (Article 7 initial) – Examen de la notification

Étant donné que les articles 1 et 4 sont supprimés, l'article 7 est renuméroté en article 5 nouveau.

Au vu de l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis du 22 mars 2022 concernant l'ancien article 4 et sa proposition de supprimer cet article, toutes les références au comité interministériel de filtrage des investissements sont supprimées du texte du projet de loi. Dans son avis, le Conseil d'État met en avant que les termes « par toute voie utile et retraçable » sont superflus et il propose de les supprimer.

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, le nouvel article 5 prend la teneur suivante :

« (1) Le ministre décide si l'investissement direct étranger ayant été notifié en vertu de l'article 3 doit faire ou non l'objet d'une procédure de filtrage.

(2) La décision visée au paragraphe 1^{er} est notifiée à l'investisseur étranger dans les deux mois suivant la date de l'accusé de réception. »

Section 3 nouvelle (section 4 initiale) – Procédure de filtrage et décision de filtrage

Suite à la suppression de la Section 2 initiale, la Section 3 est renumérotée et devient la nouvelle Section 2.

Article 6 nouveau (Article 8 initial) – procédure de filtrage

Étant donné que les articles 1 et 4 sont supprimés, l'article 8 est renuméroté en article 6 et explique en détail la procédure de déclenchement de la procédure de filtrage.

Paragraphe 2

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, les termes « les ministres peuvent » sont remplacés par « le ministre peut », afin de donner suite à l'observation du Conseil d'État émise dans son avis du 22 mars 2022 concernant la décision conjointe de deux ministres.

Paragraphe 3

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023 et afin de suivre l'observation émise par le Conseil d'État dans son avis du 22 mars 2022, le nouveau paragraphe 3 de l'article 6 nouveau prend la teneur suivante :

« (3) En cas de déclenchement de la procédure de filtrage, l'investissement direct étranger ne peut être réalisé avant qu'une décision de filtrage autorisant l'investissement direct étranger en question ne soit prise. »

Article 7 nouveau (Article 9 initial) – Facteurs de filtrage

Étant donné que les articles 1 et 4 sont supprimés, l'article 9 est renuméroté en article 7 et détermine les facteurs qui peuvent être pris en compte pour déterminer si un investissement direct étranger est effectivement susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public.

Article 8 nouveau (Article 10 initial) – Décision de filtrage

Étant donné que les articles 1 et 4 sont supprimés, l'article 10 est renuméroté en article 8 et détermine dans le texte initial que la décision de filtrage est prise par deux ministres sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements.

Dans son avis du 22 mars 2022, le Conseil d'État s'oppose formellement au comité interministériel et à la décision conjointe de deux ministres.

Afin de donner suite à l'opposition formelle du Conseil d'État, les amendements gouvernementaux du 13 février 2023 remplacent le mot « ministres » par « ministre », les termes « sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements » sont supprimés et le paragraphe 6 est inséré au nouvel article 6 paragraphe 3 nouveau.

Section 4 nouvelle (Section 5 initiale) – Mesures et sanctions

Suite à la suppression de la Section 2 initiale, la Section 5 est renumérotée et devient la nouvelle Section 4.

Article 9 nouveau (Article 11 initial) – Mesures et sanctions administratives

Étant donné que les articles 1 et 4 sont supprimés, l'article 11 est renuméroté en article 9. L'article définit les sanctions et mesures administratives que le ministre (initialement les ministres) a à disposition afin de veiller au respect des dispositions prévues au projet de loi.

Paragraphe 1 et paragraphe 2 (initiaux)

Dans son avis du 22 mars 2022, le Conseil d'État met en avant que la suspension des droits de vote appartenant directement ou indirectement à l'investisseur étranger dans une entité de droit luxembourgeois n'a pas été incluse parmi les mesures pouvant être prises lorsque l'investisseur étranger a effectué un investissement direct étranger sans notification ou sans autorisation ou lorsqu'il ne respecte pas les conditions dont a été assorti l'investissement.

Afin de donner suite aux observations du Conseil d'État, les amendements gouvernementaux du 13 février 2023 prévoient la possibilité de suspendre des droits de vote appartenant directement ou indirectement à l'investisseur étranger dans une entité du droit luxembourgeois. Les amendements gouvernementaux prévoient également d'attribuer au ministre le pouvoir de suspendre l'exercice des droits de vote.

Les paragraphes 1 et 2 (initiaux) prennent la teneur suivante :

« (1) Si un investissement direct étranger a été réalisé sans qu'une notification n'ait été effectuée en vertu de l'article 3 ou sans autorisation obtenue dans le cadre de la décision de filtrage en vertu de l'article 8, le ministre peut suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et conférant le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la régularisation de la situation et le ministre peut enjoindre à l'investisseur étranger de modifier l'opération ou de faire rétablir à ses frais la situation antérieure.

Lorsque des droits de vote de cette entité de droit luxembourgeois ont été exercés nonobstant une suspension de leur exercice résultant de la loi, le Tribunal d'arrondissement, siégeant en matière commerciale, dans le ressort duquel l'entité de droit luxembourgeois a son siège peut, sur demande de toute personne justifiant d'un intérêt, prononcer la nullité de tout ou partie des décisions de l'assemblée générale si, sans les droits de vote illégalement exercés, les quorums de présence ou de majorité requis pour lesdites décisions n'avaient pas été réunis.

(2) Si les conditions, dont est assortie l'autorisation visée à l'article 8, paragraphes 3 et 4, ne sont pas respectées, les ministres peuvent :

- 1° enjoindre à l'investisseur étranger de respecter, dans un délai qu'il fixe, les conditions figurant dans l'autorisation ;
- 2° enjoindre à l'investisseur étranger 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 ;
- 3° suspendre l'exercice des droits de vote lié à l'investissement direct étranger et conférant le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la mise en conformité et la mise en œuvre des conditions susmentionnées ;
- 4° retirer l'autorisation. »

Paragraphe 1 et paragraphe 2 (nouveaux)

Par amendements parlementaires du 2 mai 2023, la Commission propose de préciser dans le libellé, tel que suggéré par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 14 mars 2023 et afin de lever son opposition formelle pour cause d'insécurité juridique, que seulement les droits de vote des titres appartenant directement ou indirectement à l'investisseur étranger qui excèdent le seuil de 25% peuvent être suspendus par le ministre compétent. De même, il est proposé 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. Il est précisé que cette action en nullité est soumise à un délai de prescription de cinq ans.

La Commission propose de compléter, à l'instar de son amendement proposé à l'endroit de l'alinéa 1^{er}, paragraphe 1^{er} le point 3° du paragraphe 2 de l'article 9. La Commission suggère d'écrire le terme « lié » en pluriel.

Dans son avis complémentaire du 26 mai 2023, le Conseil d'État propose de remplacer « de ses actionnaires » par « l'un de ses actionnaires ayant le droit de vote » à l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}.

Afin de donner suite à l'observation du Conseil d'État, les paragraphes 1 et 2 nouveaux prennent la teneur suivante :

« (1) Si un investissement direct étranger a été réalisé sans qu'une notification ait été effectuée en vertu de l'article 3 ou sans autorisation obtenue dans le cadre de la décision de filtrage en vertu

de l'article 8, le ministre peut suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et attachés aux titres détenus directement ou indirectement par l'investisseur étranger excédant le seuil de 25 pour cent des droits de vote de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la régularisation de la situation et il peut enjoindre à l'investisseur étranger de modifier l'opération ou de faire rétablir à ses frais la situation antérieure.

Lorsque des droits de vote de cette entité de droit luxembourgeois ont été exercés nonobstant une suspension de leur exercice par décision du ministre prise en application de l'alinéa 1^{er}, le Tribunal d'arrondissement, siégeant en matière commerciale, dans le ressort duquel l'entité de droit luxembourgeois a son siège peut, sur demande de l'entité de droit luxembourgeois dotée de la personnalité juridique ou de l'un de ses actionnaires ayant le droit de vote ou de toute personne justifiant d'un intérêt, prononcer la nullité de tout ou partie des décisions de l'assemblée générale si, sans les droits de vote illégalement exercés, les quorums de présence ou de majorité requis pour lesdites décisions n'avaient pas été réunis. L'action en nullité se prescrit par cinq ans à compter du jour où les droits de vote ont été exercés.

(2) Si les conditions, dont est assortie l'autorisation visée à l'article 8, paragraphes 3 et 4, ne sont pas respectées, le ministre peut :

- 1° enjoindre à l'investisseur étranger de respecter, dans un délai qu'il fixe, les conditions figurant dans l'autorisation ;
- 2° enjoindre à l'investisseur étranger 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 ;
- 3° suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et attachés aux titres détenus, directement ou indirectement, par l'investisseur étranger excédant le seuil de 25 pour cent des droits de vote de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la mise en conformité et la mise en œuvre des conditions susmentionnées ;
- 4° retirer l'autorisation. »

Paragraphe 10

Afin de donner suite aux propositions du Conseil d'État, les amendements gouvernementaux du 13 février 2023 précisent que seul l'investisseur tenu pour responsable peut se voir infliger des mesures et sanctions administratives ; le paragraphe 10 prend la teneur suivante :

- « (10) Au moment de déterminer le type des mesures et le montant des sanctions administratives, les ministres tiennent compte de toutes les circonstances pertinentes, y compris, le cas échéant :
- 1° de la gravité et de la durée de la violation ;
 - 2° du degré de responsabilité de l'investisseur étranger tenu pour responsable de la violation ;
 - 3° de la situation financière de l'investisseur étranger tenu pour responsable de la violation ;
 - 4° de l'avantage tiré de la violation par l'investisseur étranger, dans la mesure où il est possible de le déterminer ;
 - 5° des préjudices subis par des tiers du fait de la violation, dans la mesure où il est possible de les déterminer ;
 - 6° du degré de coopération de l'investisseur étranger tenu pour responsable avec le ministre ;
 - 7° des violations antérieures commises par l'investisseur étranger tenue pour responsable ;
 - 8° des conséquences potentielles de la violation sur l'intégrité, la sécurité et la continuité de l'exploitation ou l'approvisionnement des infrastructures critiques. »

Section 5 nouvelle (Section 6 initiale) – Recours

Suite à la suppression de la Section 2 initiale, la Section 6 est renumérotée et devient la nouvelle Section 5.

Article 10 nouveau (Article 12 initial) – Recours administratif

Étant donné que les articles 1 et 4 sont supprimés, l'article 12 est renuméroté en article 10. L'article introduit un recours en réformation contre les décisions du ministre (initialement des ministres).

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, et afin de donner suite aux suggestions du Conseil d'État, l'article 10 nouveau prend la teneur suivante :

« Les décisions prévues à l'article 9, paragraphe 7, sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif. Le recours doit être introduit sous peine de forclusion dans le délai d'un mois à partir de la date de la notification de la décision. »

Section 6 nouvelle (Section 7 initiale) – Traitement des données

Suite à la suppression de la Section 2 initiale, la Section 7 est renumérotée et devient la nouvelle Section 6.

Article 11 nouveau (Article 13 initial) – Traitement des données

Étant donné que les articles 1 et 4 sont supprimés, l'article 13 est renuméroté en article 11 nouveau. L'article concerne la confidentialité et la protection des données à caractère personnel obtenues dans le cadre du mécanisme de filtrage national.

Par souci de transparence, les amendements gouvernementaux du 13 février 2023 indiquent à quelle fin des données à caractère personnel peuvent être traitées. Afin de donner suite aux recommandations de la CNPD émises dans son avis du 4 mars 2022, l'article 11 nouveau prend la teneur suivante :

« (1) Le ministre est responsable du traitement des données à caractère personnel réalisé en application de la présente loi.

(2) En vue de l'examen de la notification et de la procédure de filtrage, le traitement de données à caractère personnel est autorisé pour les finalités suivantes :

- 1° mettre en œuvre des dispositions de la présente loi ;
- 2° suivre l'évolution du respect des obligations, y inclus au travers de suivis statistiques, d'études et de recherche ;
- 3° répondre aux demandes d'informations et aux obligations de communication d'informations provenant des autorités compétentes des autres États membres ou de la Commission européenne.

(3) Les données à caractère personnel traitées en application de la présente loi sont détruites au plus tard dix années à compter de la clôture du dossier. »

Article 12 nouveau – Limitations du droit d'accès

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023 est inséré un nouvel article 12. Cet article concerne la limitation du droit d'accès direct de la personne concernée tout en respectant l'essence de ce droit.

Paragraphe 1 (initial)

Le paragraphe 1 prévoit que le responsable du traitement procède à une évaluation au cas par cas afin de décider si l'accès de la personne concernée aux données la concernant est susceptible de constituer une menace pour les intérêts publics limitativement énumérés.

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023 est inséré un nouvel article 12 paragraphe 1 et prend la teneur suivante :

« (1) Le responsable du traitement peut limiter, entièrement ou partiellement, le droit d'accès de la personne concernée visé à l'article 15 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, désigné ci-après par le terme « règlement (UE) 2016/679 », dès lors et aussi longtemps qu'une telle limitation partielle ou complète constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir :

- 1° la sécurité nationale ;
- 2° la défense nationale ;
- 3° la sécurité publique ;

4° la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ;

5° d'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale. »

Paragraphe 1 (nouveau)

Dans son avis complémentaire du 14 mars 2023, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article 12, paragraphe 1^{er} tel que proposé pour contrariété avec l'article 23, paragraphe 2, du règlement (UE) n°2016/679 du Parlement 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.

Par amendements parlementaires du 2 mai 2023, la Commission parlementaire propose de tenir compte des observations soulevées par le Conseil d'État et d'ajouter un nouvel alinéa 2 ; le paragraphe 1 nouveau prend la teneur suivante :

« (1) Le ministre peut limiter, entièrement ou partiellement, le droit d'accès de la personne concernée visé à l'article 15 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), ci-après « règlement (UE) 2016/679 », dès lors et aussi longtemps qu'une telle limitation partielle ou complète constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir :

1° la sécurité nationale ;

2° la défense nationale ;

3° la sécurité publique ;

4° la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ;

5° d'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale.

La limitation prévue à l'alinéa 1^{er} peut s'appliquer à toutes catégories de données à caractère personnel à l'exception des données à caractère personnel fournies par la personne. »

Paragraphe 2 (initial)

Le paragraphe 2 prévoit l'obligation pour le responsable du traitement d'informer la personne concernée des limitations du droit d'accès, ainsi que des motifs, sauf dans les cas où cette communication risque de compromettre l'objectif poursuivi par la limitation.

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, est inséré un nouvel article 12 paragraphe 2 et prend la teneur suivante :

« (2) Dans les cas visés au paragraphe 1^{er}, le responsable du traitement informe la personne concernée par écrit, dans les meilleurs délais, de tout refus ou de toute limitation d'accès, ainsi que des motifs du refus ou de la limitation. Ces informations peuvent ne pas être fournies lorsque leur communication risque de compromettre l'un des objectifs énoncés au paragraphe 1^{er}. Le responsable du traitement informe la personne concernée des possibilités d'introduire une réclamation auprès de la Commission nationale pour la protection des données, dénommée ci-après « la CNPD », ou de former un recours juridictionnel. »

Paragraphe 3 (initial)

Le paragraphe 3 vise à instaurer une garantie appropriée pour les droits de la personne concernée en prévoyant que le responsable du traitement doit consigner les cas de limitation ou de refus du droit d'accès, ainsi que les motifs le justifiant, afin de permettre à la CNPD de contrôler ce registre et d'apprécier le respect du cadre légal applicable.

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, est inséré un nouvel article 12 paragraphe 3 et prend la teneur suivante :

« (3) Le responsable du traitement consigne les motifs de fait ou de droit sur lesquels se fonde la décision. Ces informations sont mises à la disposition de la CNPD sur demande. »

Paragraphes 2 et 3 (nouveaux)

Par amendements parlementaires du 2 mai 2023, la Commission propose de tenir compte des observations soulevées par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 14 mars 2023 et de remplacer « le responsable de traitement » par « le ministre ».

Les paragraphes 2 et 3 nouveaux prennent la teneur suivante :

« (2) Dans les cas visés au paragraphe 1^{er}, le ministre informe la personne concernée par écrit, dans les meilleurs délais, de tout refus ou de toute limitation d'accès, ainsi que des motifs du refus ou de la limitation. Ces informations peuvent ne pas être fournies lorsque leur communication risque de compromettre l'un des objectifs énoncés au paragraphe 1^{er}. Le ministre informe la personne concernée des possibilités d'introduire une réclamation auprès de la Commission nationale pour la protection des données, dénommée ci-après « CNPD », ou de former un recours juridictionnel.

(3) Le ministre consigne les motifs de fait ou de droit sur lesquels se fonde la décision. Ces informations sont mises à la disposition de la CNPD sur demande. »

Article 13 nouveau – Limitations du droit à l'information

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, est inséré un nouvel article 13. Cet article reprend en grande partie le libellé du paragraphe 3 de l'article 12 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.

L'article 13 (initial) prend la teneur suivante :

« Le responsable du traitement peut retarder ou limiter la fourniture des informations visées à l'article 14 du règlement (UE) 2016/679, ou ne pas fournir ces informations, dès lors et aussi longtemps qu'une mesure de cette nature constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les intérêts énumérés à l'article 12, paragraphe 1^{er}. »

La Commission propose de tenir compte des observations soulevées par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 14 mars 2023 et de remplacer « le responsable de traitement » par « le ministre ».

L'article 13 (nouveau) prend la teneur suivante :

« Le ministre peut retarder ou limiter la fourniture des informations visées à l'article 14 du règlement (UE) 2016/679 précité, ou ne pas fournir ces informations, dès lors et aussi longtemps qu'une mesure de cette nature constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les intérêts énumérés à l'article 12, paragraphe 1^{er}. »

Article 14 nouveau – Exercice des droits de la personne concernée et vérification de la CNPD

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, est inséré un nouvel article 14. Cet article reprend le libellé de l'article 16 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.

L'article 14 (initial) prend la teneur suivante :

« (1) Dans les cas visés aux articles 12 et 13, les droits de la personne concernée peuvent être exercés par l'intermédiaire de la CNPD.

(2) Le responsable du traitement informe la personne concernée de la possibilité qu'elle a d'exercer ses droits par l'intermédiaire de la CNPD en application du paragraphe 1^{er}.

(3) Lorsque le droit visé au paragraphe 1^{er} est exercé, la CNPD informe au moins la personne concernée du fait qu'elle a procédé à toutes les vérifications nécessaires ou à un examen. La CNPD informe également la personne concernée de son droit de former un recours juridictionnel. »

Afin de tenir compte des suggestions émises par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 14 mars 2023, le terme « le responsable de traitement » est remplacé par « le ministre » et « l'autorité de contrôle compétente » est remplacée par « la CNPD ».

L'article 14 (nouveau) prend la teneur suivante :

« (1) Dans les cas visés aux articles 12 et 13, les droits de la personne concernée peuvent être exercés par l'intermédiaire de la CNPD.

(2) Le ministre informe la personne concernée de la possibilité qu'elle a d'exercer ses droits par l'intermédiaire de la CNPD en application du paragraphe 1^{er}.

(3) Lorsque le droit visé au paragraphe 1^{er} est exercé, la CNPD informe au moins la personne concernée du fait qu'elle a procédé à toutes les vérifications nécessaires ou à un examen. La CNPD informe également la personne concernée de son droit de former un recours juridictionnel. »

Article 15 nouveau – Communication à la personne concernée d'une violation de données à caractère personnel

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023 est inséré un nouvel article 15. Cet article doit être lu en combinaison avec le nouvel article 13 du présent texte. Cet article s'inspire de l'article 30, paragraphe 5, 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.

L'article 15 initial prend la teneur suivante :

« Le responsable du traitement peut retarder ou limiter la fourniture des informations visées à l'article 34, paragraphe 1^{er} et paragraphe 2 du règlement (UE) 2016/679, ou ne pas fournir ces informations, dès lors et aussi longtemps qu'une mesure de cette nature constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les intérêts énumérés à l'article 12, paragraphe 1^{er}. »

Afin de tenir compte des suggestions émises par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 14 mars 2023, le terme « le responsable de traitement » est remplacé par « le ministre ».

L'article 15 nouveau prend la teneur suivante :

« Le ministre peut retarder ou limiter la fourniture des informations visées à l'article 34, paragraphe 1^{er} et 2, du règlement (UE) 2016/679 précité, ou ne pas fournir ces informations, dès lors et aussi longtemps qu'une mesure de cette nature constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les intérêts énumérés à l'article 12, paragraphe 1^{er}. »

Chapitre II nouveau (Chapitre III initial) – Dispositif de coopération entre les Etats membres et la Commission européenne

Suite à la suppression du Chapitre 1^{er}, le Chapitre 3 initial est renuméroté et devient le nouveau Chapitre 2.

Article 16 nouveau (Article 14 initial) – Point de contact national

Étant donné que deux articles ont été supprimés et que, par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, trois nouveaux articles ont été insérés, l'article 14 devient l'article 16 nouveau.

L'article prévoit que le ministère des Affaires étrangères et européennes, qui suit les dossiers relatifs à la protection économique internationale au niveau européen, soit le point de contact pour les institutions et instances européennes pour la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452.

Article 17 nouveau (Article 15 initial) – Notification et examen

Étant donné que deux articles ont été supprimés et que, par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, trois nouveaux articles ont été insérés, l'article 15 devient l'article 17 nouveau. Cet article pose les modalités de coopération du point de contact national avec les autres États membres, la Commission et l'autorité nationale compétente pour le mécanisme de filtrage national.

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, sont supprimés les paragraphes 2 et 3 de l'ancien article 15 ; les amendements ajoutent après le mot « ministre » les termes « ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions ».

Le nouvel article 17 prend la teneur suivante :

« (1) Lorsqu'une procédure de filtrage est lancée conformément à l'article 6, paragraphe 1er, du règlement (UE) 2019/452 le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions notifie les autres États membres ainsi que la Commission européenne en fournissant les informations visées à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/452.

(2) Si un investissement direct étranger prévu ou réalisé dans un autre État membre est susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public du Grand-Duché de Luxembourg, le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions, peut demander des informations à l'État membre dans lequel l'investissement direct étranger est prévu ou a été réalisé.

(3) Conformément aux articles 6, paragraphe 4, et 7, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/452, le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions, peut demander à la Commission européenne d'émettre un avis et aux États membres de formuler des commentaires. »

Chapitre III nouveau (Chapitre IV initial) – Dispositions finales

Suite à la suppression du Chapitre 1^{er}, le Chapitre 4 initial est renuméroté et devient le nouveau Chapitre 3.

Article 18 nouveau (Article 16 initial) – Intitulé de citation (nouvel intitulé)

Étant donné que deux articles ont été supprimés et que, par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, trois nouveaux articles ont été insérés, l'article 16 devient l'article 18 nouveau.

Article 19 nouveau (Article 17 initial) – Entrée en vigueur

Étant donné que deux articles ont été supprimés et que, par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, trois nouveaux articles ont été insérés, l'article 17 devient l'article 19 nouveau.

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit :

*

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

Chapitre 1 – Mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public

Section 1^{re} – Champ d'application et définitions

Art.1^{er}. Définitions

Aux fins de la présente loi, on entend par :

- (1) « contrôle » :
 - 1° Le fait, directement ou indirectement :
 - a) d'avoir la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés d'une entité de droit luxembourgeois ; ou
 - b) d'avoir le droit de nommer ou de révoquer la majorité des membres de l'organe de l'administration, de direction ou de surveillance d'une entité de droit luxembourgeois et d'être en même temps actionnaire ou associé de cette entité ; ou
 - c) d'être actionnaire ou associé d'une entité de droit luxembourgeois et de contrôler, en vertu d'un accord conclu avec d'autres actionnaires ou associés de cette entité, la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés de celle-ci ;
 - 2° ou également, le fait de franchir, directement ou indirectement, le seuil de 25 pour cent de détention des droits de vote d'une entité de droit luxembourgeois ;
- (2) « décision de filtrage » : le fait d'autoriser, de soumettre à condition ou d'interdire un investissement direct étranger à l'issue de la procédure de filtrage.
- (3) « État membre » : un État membre de l'Union européenne ;
- (4) « facteurs de filtrage » : les critères permettant de déterminer si un investissement direct étranger porte atteinte à la sécurité ou à l'ordre public ;
- (5) « investisseur étranger » : une personne physique ou une entité de droit étranger qui n'est ressortissante ni d'un État membre, ni d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen autre qu'un État membre de l'Union européenne et qui a l'intention de réaliser ou a réalisé un investissement direct étranger ;
- (6) « investissement direct étranger » : un investissement de toute nature auquel procède un investisseur étranger et qui vise à établir ou à maintenir des relations durables et directes entre l'investisseur étranger et une entité de droit luxembourgeois à qui ces fonds sont destinés, permettant ainsi à l'investisseur étranger de participer seul, de concert ou par interposition au contrôle de cette entité exerçant au Grand-Duché de Luxembourg une activité énumérée à l'article 2 ;
- (7) « investissement de portefeuille » : une acquisition de titres d'une entité de droit luxembourgeois effectuée dans l'intention de réaliser un placement financier et qui ne permet pas à l'investisseur étranger d'exercer, directement ou indirectement, le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois ;
- (8) « procédure de filtrage » : le fait d'évaluer et d'examiner un investissement direct étranger en vertu des facteurs de filtrage.

Art. 2. Champ d'application

(1) Le mécanisme de filtrage national s'applique aux investissements directs étrangers, hormis les investissements de portefeuille, susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, dans une entité de droit luxembourgeois exerçant des activités critiques au Luxembourg.

(2) Sont considérées comme activités critiques au sens de la présente loi les activités suivantes :

- 1° le développement, l'exploitation et le commerce de 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, tel que modifié ;
- 2° dans le secteur de l'énergie : la production et la distribution d'électricité, le conditionnement et la distribution de gaz et le stockage et le commerce de pétrole ; les technologies quantiques et nucléaires ;
- 3° dans le secteur des transports : le transport terrestre, le transport par eau et le transport aérien ;
- 4° dans le secteur de l'eau : le captage, le traitement et la distribution de l'eau, la collecte et le traitement des eaux usées, ainsi que la collecte, le traitement et l'élimination des déchets ;
- 5° dans le secteur de la santé : les activités liées aux soins de santé et les laboratoires d'analyses médicales ; les nanotechnologies et biotechnologies ;
- 6° dans le secteur des communications : les télécommunications filaires, les télécommunications sans fil, les télécommunications par satellite et les services postaux et de courrier ;
- 7° dans le secteur du traitement ou du stockage de données : les installations informatiques de traitement de données, d'hébergement de services d'information et de portails internet ; les technologies concernant l'intelligence artificielle, les semi-conducteurs, la cybersécurité ;
- 8° dans le secteur de l'aérospatial : les opérations spatiales et l'exploitation de ressources spatiales ;
- 9° dans le secteur de la défense : les activités en lien avec la défense nationale ; la production et le commerce d'armes, de munitions, de poudres et substances explosives destinées à des fins militaires ou de matériels de guerre ;
- 10° dans le secteur de la finance : les activités de la banque centrale ainsi que les infrastructures et les systèmes d'échange, de paiement et de règlement des instruments financiers ;
- 11° dans le secteur des médias : l'édition, les activités audiovisuelles et de radiodiffusion ;
- 12° dans le secteur agroalimentaire : les activités en lien avec la sécurité alimentaire.

(3) Sont également considérées comme activités critiques au sens de la présente loi :

- 1° les activités de recherche directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ;
- 2° les activités de production directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ;
- 3° les activités connexes susceptibles de permettre un accès aux informations sensibles, y compris des données à caractère personnel, directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ;
- 4° les activités connexes susceptibles de permettre un accès aux lieux dans lesquels les activités énumérées au paragraphe 2 sont exercées .

Section 2 – Notification obligatoire et examen

Art. 3. Notification obligatoire

(1) Sont soumis à une notification auprès du ministre ayant l'Économie dans ses attributions, désigné ci-après « ministre », les investissements directs étrangers tels que définis à l'article 1, paragraphe 6.

(2) Les notifications doivent être effectuées par l'investisseur étranger avant la réalisation de l'investissement direct étranger.

(3) Par dérogation au paragraphe 2, l'investisseur étranger dispose d'un délai de quinze jours calendaires dans le cas où il franchit le seuil de 25 pour cent de détention des droits de vote d'une entité de droit luxembourgeois à la suite d'événements modifiant la répartition du capital.

(4) Le ministre accuse réception de la notification à l'investisseur étranger.

Art. 4. Informations requises dans le cadre de la notification

(1) Dans le cadre de la notification, l'investisseur étranger communique au ministre les informations suivantes :

- 1° la structure de propriété de l'investisseur étranger et de l'entité de droit luxembourgeois avant la réalisation de l'investissement direct étranger ou à la suite d'évènements ayant modifié la répartition du capital conformément à l'article 5, paragraphe 3, y compris des informations sur le bénéficiaire effectif, tel que défini à l'article 1^{er}, paragraphe 7, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, et la participation au capital ;
- 2° la valeur approximative de l'investissement direct étranger ;
- 3° les produits, les services et les opérations commerciales de l'investisseur étranger et de l'entité de droit luxembourgeois ;
- 4° les pays dans lesquels l'investisseur étranger et l'entité de droit luxembourgeois mènent des activités commerciales ;
- 5° le financement de l'investissement direct étranger et sa source ;
- 6° la date à laquelle l'investissement direct étranger est prévu ou a été réalisé.

(2) Si l'investisseur étranger n'a pas fourni les informations visées au paragraphe 1^{er}, une demande de fournir les informations manquantes sans retard indu lui est adressée. Le délai visé à l'article 5, paragraphes 2 et 3, est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations manquantes.

(3) Si les informations obtenues de l'investisseur étranger ne permettent pas de prendre une décision relative au déclenchement de la procédure de filtrage, une demande de fournir toute information complémentaire à celles visées au paragraphe 1^{er} est adressée à l'investisseur étranger. Le délai visé à l'article 5, paragraphes 2 et 3, est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations complémentaires demandées.

Art. 5. Examen de la notification

(1) Le ministre décide si l'investissement direct étranger ayant été notifié en vertu de l'article 3 doit faire ou non l'objet d'une procédure de filtrage.

(2) La décision visée au paragraphe 1^{er} est notifiée à l'investisseur étranger dans les deux mois suivant la date de l'accusé de réception.

Section 3 – Procédure de filtrage et décision de filtrage

Art. 6. Procédure de filtrage

(1) La durée de la procédure de filtrage ne peut dépasser les soixante jours calendaires après son déclenchement.

(2) Le ministre peut durant toute la durée de la procédure de filtrage demander des informations complémentaires à celles visées à l'article 4. Le délai visé au paragraphe 1^{er} est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations complémentaires demandées.

(3) En cas de déclenchement de la procédure de filtrage, l'investissement direct étranger ne peut être réalisé avant qu'une décision de filtrage autorisant l'investissement direct étranger en question n'ait été prise.

Art. 7. Facteurs de filtrage

(1) Pour déterminer si un investissement direct étranger est susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, sont pris en considération ses effets potentiels sur :

- 1° l'intégrité, la sécurité et la continuité de l'approvisionnement des infrastructures critiques, qu'elles soient physiques ou virtuelles, liées aux activités visées à l'article 2 ;
- 2° la pérennité des activités liées aux technologies critiques et 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 des biens à double usage, tel que modifié ;
- 3° l'approvisionnement en intrants essentiels y compris les matières premières ainsi que la sécurité alimentaire ;

- 4° l'accès à des informations sensibles, y compris des données à caractère personnel, ou la capacité à contrôler de telles informations ;
- 5° la liberté et le pluralisme des médias.

(2) Peuvent également être pris en compte, en particulier :

- 1° le fait que l'investisseur étranger soit contrôlé directement ou indirectement par le gouvernement d'un pays tiers, y compris des organismes publics ou les forces armées ;
- 2° le fait que l'investisseur étranger ait déjà participé à des activités portant atteinte à la sécurité ou à l'ordre public dans un État membre ;
- 3° le fait qu'il existe un risque grave que l'investisseur étranger exerce des activités illégales ou criminelles.

Art. 8. Décision de filtrage

(1) La décision de filtrage est prise par le ministre.

(2) La décision de filtrage est notifiée par écrit à l'investisseur étranger avant l'expiration du délai visé à l'article 6, paragraphe 1^{er}.

(3) L'autorisation d'un investissement direct étranger peut être assortie de conditions.

(4) Les conditions dont peut être assortie l'autorisation d'un investissement direct étranger sont déterminées au regard des facteurs de filtrage et visent à assurer que l'investissement direct étranger envisagé ne porte pas atteinte à la sécurité ou l'ordre public.

(5) Toute autorisation visée au paragraphe 3 du présent article est assortie d'une obligation pour l'investisseur étranger de rendre compte de la mise en œuvre des conditions, conformément aux modalités fixées par les ministres dans la décision de filtrage.

Section 4 – Mesures et sanctions

Art. 9. Mesures et sanctions administratives

(1) Si un investissement direct étranger a été réalisé sans qu'une notification ait été effectuée en vertu de l'article 3 ou sans autorisation obtenue dans le cadre de la décision de filtrage en vertu de l'article 8, le ministre peut suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et attachés aux titres détenus, directement ou indirectement, par l'investisseur étranger excédant le seuil de 25 pour cent des droits de vote de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la régularisation de la situation et il peut enjoindre à l'investisseur étranger de modifier l'opération ou de faire rétablir à ses frais la situation antérieure.

Lorsque des droits de vote de cette entité de droit luxembourgeois ont été exercés nonobstant une suspension de leur exercice par décision du ministre prise en application de l'alinéa 1^{er}, le Tribunal d'arrondissement, siégeant en matière commerciale, dans le ressort duquel l'entité de droit luxembourgeois a son siège peut, sur demande de l'entité de droit luxembourgeois dotée de la personnalité juridique ou de l'un de ses actionnaires ayant le droit de vote ou de toute personne justifiant d'un intérêt, prononcer la nullité de tout ou partie des décisions de l'assemblée générale si, sans les droits de vote illégalement exercés, les quorums de présence ou de majorité requis pour lesdites décisions n'avaient pas été réunis. L'action en nullité se prescrit par cinq ans à compter du jour où les droits de vote ont été exercés.

(2) Si les conditions, dont est assortie l'autorisation visée à l'article 8, paragraphes 3 et 4, ne sont pas respectées, le ministre peut :

- 1° enjoindre à l'investisseur étranger de respecter, dans un délai qu'il fixe, les conditions figurant dans l'autorisation ;
- 2° enjoindre à l'investisseur étranger 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 ;

3° suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et attachés aux titres détenus, directement ou indirectement, par l'investisseur étranger excédant le seuil de 25 pour cent des droits de vote de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la mise en conformité et la mise en œuvre des conditions susmentionnées ;

4° retirer l'autorisation.

(3) Sauf en cas d'atteinte imminente à la sécurité ou à l'ordre public, le ministre informe préalablement l'investisseur étranger par écrit des faits qui ont été constatés et qui lui sont reprochés et l'avertit qu'il envisage d'adopter une des mesures énoncées aux paragraphes 1^{er} à 2.

(4) L'investisseur étranger dispose d'un délai de quinze jours calendaires pour faire connaître ses observations par écrit. Il peut en outre, dans le même délai, demander à être entendu et, le cas échéant, se faire assister par un défenseur de son choix.

(5) Dans les trente jours calendaires de l'expiration du délai fixé au paragraphe précédent, le ministre prend, s'il y a lieu, la mesure annoncée.

(6) Après expiration du délai visé au paragraphe 5, le ministre notifie à l'investisseur étranger par écrit la décision prise. Cette décision produit ses effets à compter de la date de la notification.

(7) Si l'investisseur étranger ne donne pas suite à l'injonction prononcée en vertu des paragraphes 1^{er} ou 2 dans un délai d'un mois à partir de la notification, le ministre peut prononcer une amende d'un montant maximal de 1 000 000 d'euros si l'investisseur étranger est une personne physique et d'un montant maximal de 5 000 000 d'euros s'il s'agit d'une entité juridique.

(8) Les amendes administratives sont perçues par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. Le recouvrement se fait comme en matière de droits d'enregistrement.

(9) Les amendes administratives sont acquittées dans les trente jours suivant la date de la notification de la décision. Passé ce délai, un rappel est adressé par voie de lettre recommandée. Le rappel fait courir des intérêts de retard calculés au taux légal.

(10) Au moment de déterminer le type des mesures et le montant des sanctions administratives, les ministres tiennent compte de toutes les circonstances pertinentes, y compris, le cas échéant :

1° de la gravité et de la durée de la violation ;

2° du degré de responsabilité de l'investisseur étranger tenu pour responsable de la violation ;

3° de la situation financière de l'investisseur étranger tenu pour responsable de la violation ;

4° de l'avantage tiré de la violation par l'investisseur étranger, dans la mesure où il est possible de le déterminer ;

5° des préjudices subis par des tiers du fait de la violation, dans la mesure où il est possible de les déterminer ;

6° du degré de coopération de l'investisseur étranger tenu pour responsable avec le ministre ;

7° des violations antérieures commises par l'investisseur étranger tenu pour responsable ;

8° des conséquences potentielles de la violation sur l'intégrité, la sécurité et la continuité de l'exploitation ou l'approvisionnement des infrastructures critiques.

Section 5 – Recours

Art. 10. Recours administratif

Les décisions prévues à l'article 9, paragraphe 7, sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif. Le recours doit être introduit sous peine de forclusion dans le délai d'un mois à partir de la date de la notification de la décision.

Section 6 – Traitement des données

Art. 11. Traitement des données

(1) Le ministre est responsable du traitement des données à caractère personnel réalisé en application de la présente loi.

(2) En vue de l'examen de la notification et de la procédure de filtrage, le traitement de données à caractère personnel est autorisé pour les finalités suivantes :

- 1° mise en œuvre des dispositions de la présente loi ;
- 2° suivi l'évolution du respect des obligations, y inclus au travers de suivis statistiques, d'études et de recherche ;
- 3° réponse aux demandes d'informations et aux obligations de communication d'informations provenant des autorités compétentes des autres États membres ou de la Commission européenne.

(3) Les données à caractère personnel traitées en application de la présente loi sont détruites au plus tard dix années à compter de la clôture du dossier.

Art. 12. Limitations du droit d'accès

(1) Le ministre peut limiter, entièrement ou partiellement, le droit d'accès de la personne concernée visé à l'article 15 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), ci-après « règlement (UE) 2016/679 », dès lors et aussi longtemps qu'une telle limitation partielle ou complète constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir :

- 1° la sécurité nationale ;
- 2° la défense nationale ;
- 3° la sécurité publique ;
- 4° la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ;
- 5° d'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale.

La limitation prévue à l'alinéa 1^{er} peut s'appliquer à toutes catégories de données à caractère personnel à l'exception des données à caractère personnel fournies par la personne.

(2) Dans les cas visés au paragraphe 1^{er}, le ministre informe la personne concernée par écrit, dans les meilleurs délais, de tout refus ou de toute limitation d'accès, ainsi que des motifs du refus ou de limitation. Ces informations peuvent ne pas être fournies lorsque leur communication risque de compromettre l'un des objectifs énoncés au paragraphe 1^{er}. Le ministre informe la personne concernée des possibilités d'introduire une réclamation auprès de la Commission nationale pour la protection des données, ci-après « CNPD », ou de former un recours juridictionnel.

(3) Le ministre consigne les motifs de fait ou de droit sur lesquels se fonde la décision. Ces informations sont mises à la disposition de la CNPD sur demande.

Art. 13. Limitations du droit à l'information

Le ministre peut retarder ou limiter la fourniture des informations visées à l'article 14 du règlement (UE) 2016/679 précité, ou ne pas fournir ces informations, dès lors et aussi longtemps qu'une mesure de cette nature constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les intérêts énumérés à l'article 12, paragraphe 1^{er}.

Art. 14. Exercice des droits de la personne concernée et vérification par l'autorité de contrôle

(1) Dans les cas visés aux articles 12 et 13, les droits de la personne concernée peuvent être exercés par l'intermédiaire de la CNPD.

(2) Le ministre informe la personne concernée de la possibilité qu'elle a d'exercer ses droits par l'intermédiaire de la CNPD en application du paragraphe 1^{er}.

(3) Lorsque le droit visé au paragraphe 1^{er} est exercé, la CNPD informe au moins la personne concernée du fait qu'elle a procédé à toutes les vérifications nécessaires ou à un examen. La CNPD informe également la personne concernée de son droit de former un recours juridictionnel.

Art. 15. Communication à la personne concernée d'une violation de données à caractère personnel

Le ministre peut retarder ou limiter la fourniture des informations visées à l'article 34, paragraphes 1^{er} et 2, du règlement (UE) 2016/679 précité, ou ne pas fournir ces informations, dès lors et aussi longtemps qu'une mesure de cette nature constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les intérêts énumérés à l'article 12, paragraphe 1^{er}.

Chapitre II – Dispositif de coopération entre les Etats membres et la Commission européenne

Section 1^{re} – Point de contact national

Art. 16. Point de contact national

(1) Le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions est le point de contact national unique en ce qui concerne l'échange d'informations avec les autorités compétentes des autres États membres et avec la Commission européenne, conformément à 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, tel que modifié, ci-après « règlement (UE) 2019/452 ».

(2) Le point de contact national est associé à toutes les questions liées à la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 précité et du mécanisme de filtrage national.

Section 2 – Dispositif de coopération du règlement (UE) 2019/452

Art. 17. Notification et examen

(1) Lorsqu'une procédure de filtrage est lancée conformément à l'article 6, paragraphe 1er, du règlement (UE) 2019/452 le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions notifie les autres États membres ainsi que la Commission européenne en fournissant les informations visées à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/452.

(2) Si un investissement direct étranger prévu ou réalisé dans un autre État membre est susceptible, de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public du Grand-Duché de Luxembourg, le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions, peut demander des informations à l'État membre dans lequel l'investissement direct étranger est prévu ou a été réalisé.

(3) Conformément aux articles 6, paragraphe 4, et 7, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/452, le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions, peut demander à la Commission européenne d'émettre un avis et aux États membres de formuler des commentaires.

Chapitre III – Dispositions finales

Art. 18. Intitulé de citation

La référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes « *Loi du [...] portant mise en place d'un mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public* ».

Art. 19. Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Luxembourg, le 7 juin 2023

Le Président-Rapporteur,
Yves CRUCHTEN

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau



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

Procès-verbal de la réunion du 07 juin 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
- présentation et adoption d'un projet de rapport
2. 8131 Projet de loi relatif au financement des services de gardiennage pour les structures d'hébergement et les bâtiments administratifs de l'Office national de l'accueil
- présentation et adoption d'un projet de rapport

*

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

Mme Fabiola Cavallini, de l'Administration parlementaire
Mme Michaela Morrisova, attachée parlementaire LSAP

M. Jeremy Mohm, M. Claude Nilles, M. Yves Piron, ONA
M. Roland Engeldinger, M. Michel Leesch, Mme Carole Müller, du Ministère des affaires étrangères et européennes

Excusés : M. Emile Eicher, M. Laurent Mosar

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Yves Cruchten, Président de la Commission

*

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**

La commission parlementaire décide de suivre la proposition émise dans le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 26 mai 2023, à savoir de remplacer à l'article 9, alinéa 2 du paragraphe 1^{er} les termes « de ses actionnaires » par « l'un de ses actionnaires ayant le droit de vote ».

Le projet de rapport est adopté à la majorité des membres présents, la représentante de la sensibilité politique « déi Lénk » Madame Nathalie Oberweis et le représentant de la sensibilité politique « ADR » Monsieur Fernand Kartheiser se sont abstenus.

2. **8131** **Projet de loi relatif au financement des services de gardiennage pour les structures d'hébergement et les bâtiments administratifs de l'Office national de l'accueil**

Le projet de rapport est adopté à la majorité des membres présents, la représentante de la sensibilité politique « déi Lénk » Madame Nathalie Oberweis et le représentant de la sensibilité politique « ADR » Monsieur Fernand Kartheiser se sont abstenus.

Luxembourg, le 07 juin 2023

Procès-verbal approuvé et certifié exact

7885/09

N° 7885⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

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

* * *

DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT

(12.6.2023)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous informer que la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile procède au redressement d'une série d'erreurs matérielles, figurant en caractères soulignés dans la version coordonnée ci-jointe.

A l'article 4, paragraphe 1, point 1^o, il s'agit de remplacer la référence à l'article 5, paragraphe 3, par une référence à l'article 3, paragraphe 3, au vu de la suppression des articles 1^{er} et 4 ainsi que de la renumérotation qui en résultent.

Lors de la relecture du rapport afférent, la commission s'est rendue compte qu'aux endroits des articles 8, paragraphe 5, ainsi que 9, paragraphe 10, il est encore fait référence à « les ministres » tandis qu'en réaction aux observations du Conseil d'État du 22 mars 2022, le Gouvernement a remplacé les références aux ministres par des références au seul ministre ayant l'Économie dans ses attributions, sauf aux articles susmentionnés. Ainsi, il échet de procéder aux mêmes remplacements aux articles précités de manière qu'il ne soit fait référence qu'à « le ministre » aux articles 8, paragraphe 5, et 9, paragraphe 10.

À l'article 11, paragraphe 2, point 2^o, il s'agit d'ajouter « de » avant le terme « l'évolution ».

La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile considère qu'il s'agit en l'occurrence d'une rectification d'erreurs matérielles.

Je vous saurais gré, Monsieur le Président, de bien vouloir m'informer dans un délai rapproché si le Conseil d'État partage l'avis de la commission parlementaire.

Je vous joins à toutes fins utiles une version coordonnée du dispositif faisant état des redressements susvisés.

À noter encore qu'il est projeté d'adopter le projet de loi sous rubrique lors de la séance publique du 13 juin 2023.

Copie de la présente est envoyée à Monsieur Marc Hansen, Ministre aux Relations avec le Parlement, aux fins qu'il appartiendra.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés
Fernand ETGEN

Annexe :**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

Chapitre 1 – Mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public

Section 1^{re} – Champ d'application et définitions

Art.1^{er}. Définitions

Aux fins de la présente loi, on entend par :

- (1) « contrôle » :
 - 1° Le fait, directement ou indirectement :
 - a) d'avoir la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés d'une entité de droit luxembourgeois ; ou
 - b) d'avoir le droit de nommer ou de révoquer la majorité des membres de l'organe de l'administration, de direction ou de surveillance d'une entité de droit luxembourgeois et d'être en même temps actionnaire ou associé de cette entité ; ou
 - c) d'être actionnaire ou associé d'une entité de droit luxembourgeois et de contrôler, en vertu d'un accord conclu avec d'autres actionnaires ou associés de cette entité, la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés de celle-ci ;
 - 2° ou également, le fait de franchir, directement ou indirectement, le seuil de 25 pour cent de détention des droits de vote d'une entité de droit luxembourgeois ;
- (2) « décision de filtrage » : le fait d'autoriser, de soumettre à condition ou d'interdire un investissement direct étranger à l'issue de la procédure de filtrage.
- (3) « État membre » : un État membre de l'Union européenne ;
- (4) « facteurs de filtrage » : les critères permettant de déterminer si un investissement direct étranger porte atteinte à la sécurité ou à l'ordre public ;
- (5) « investisseur étranger » : une personne physique ou une entité de droit étranger qui n'est ressortissante ni d'un État membre, ni d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen autre qu'un État membre de l'Union européenne et qui a l'intention de réaliser ou a réalisé un investissement direct étranger ;
- (6) « investissement direct étranger » : un investissement de toute nature auquel procède un investisseur étranger et qui vise à établir ou à maintenir des relations durables et directes entre l'investisseur étranger et une entité de droit luxembourgeois à qui ces fonds sont destinés, permettant ainsi à l'investisseur étranger de participer seul, de concert ou par interposition au contrôle de cette entité exerçant au Grand-Duché de Luxembourg une activité énumérée à l'article 2 ;
- (7) « investissement de portefeuille » : une acquisition de titres d'une entité de droit luxembourgeois effectuée dans l'intention de réaliser un placement financier et qui ne permet pas à l'investisseur étranger d'exercer, directement ou indirectement, le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois ;
- (8) « procédure de filtrage » : le fait d'évaluer et d'examiner un investissement direct étranger en vertu des facteurs de filtrage.

Art. 2. Champ d'application

(1) Le mécanisme de filtrage national s'applique aux investissements directs étrangers, hormis les investissements de portefeuille, susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, dans une entité de droit luxembourgeois exerçant des activités critiques au Luxembourg.

(2) Sont considérées comme activités critiques au sens de la présente loi les activités suivantes :

- 1° le développement, l'exploitation et le commerce de 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, tel que modifié ;
- 2° dans le secteur de l'énergie : la production et la distribution d'électricité, le conditionnement et la distribution de gaz et le stockage et le commerce de pétrole ; les technologies quantiques et nucléaires ;
- 3° dans le secteur des transports : le transport terrestre, le transport par eau et le transport aérien ;
- 4° dans le secteur de l'eau : le captage, le traitement et la distribution de l'eau, la collecte et le traitement des eaux usées, ainsi que la collecte, le traitement et l'élimination des déchets ;
- 5° dans le secteur de la santé : les activités liées aux soins de santé et les laboratoires d'analyses médicales ; les nanotechnologies et biotechnologies ;
- 6° dans le secteur des communications : les télécommunications filaires, les télécommunications sans fil, les télécommunications par satellite et les services postaux et de courrier ;
- 7° dans le secteur du traitement ou du stockage de données : les installations informatiques de traitement de données, d'hébergement de services d'information et de portails internet ; les technologies concernant l'intelligence artificielle, les semi-conducteurs, la cybersécurité ;
- 8° dans le secteur de l'aérospatial : les opérations spatiales et l'exploitation de ressources spatiales ;
- 9° dans le secteur de la défense : les activités en lien avec la défense nationale ; la production et le commerce d'armes, de munitions, de poudres et substances explosives destinées à des fins militaires ou de matériels de guerre ;
- 10° dans le secteur de la finance : les activités de la banque centrale ainsi que les infrastructures et les systèmes d'échange, de paiement et de règlement des instruments financiers ;
- 11° dans le secteur des médias : l'édition, les activités audiovisuelles et de radiodiffusion ;
- 12° dans le secteur agroalimentaire : les activités en lien avec la sécurité alimentaire.

(3) Sont également considérées comme activités critiques au sens de la présente loi :

- 1° les activités de recherche directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ;
- 2° les activités de production directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ;
- 3° les activités connexes susceptibles de permettre un accès aux informations sensibles, y compris des données à caractère personnel, directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ;
- 4° les activités connexes susceptibles de permettre un accès aux lieux dans lesquels les activités énumérées au paragraphe 2 sont exercées.

Section 2 – Notification obligatoire et examen

Art. 3. Notification obligatoire

(1) Sont soumis à une notification auprès du ministre ayant l'Économie dans ses attributions, désigné ci-après « ministre », les investissements directs étrangers tels que définis à l'article 1, paragraphe 6.

(2) Les notifications doivent être effectuées par l'investisseur étranger avant la réalisation de l'investissement direct étranger.

(3) Par dérogation au paragraphe 2, l'investisseur étranger dispose d'un délai de quinze jours calendaires dans le cas où il franchit le seuil de 25 pour cent de détention des droits de vote d'une entité de droit luxembourgeois à la suite d'événements modifiant la répartition du capital.

(4) Le ministre accuse réception de la notification à l'investisseur étranger.

Art. 4. Informations requises dans le cadre de la notification

(1) Dans le cadre de la notification, l'investisseur étranger communique au ministre les informations suivantes :

- 1° la structure de propriété de l'investisseur étranger et de l'entité de droit luxembourgeois avant la réalisation de l'investissement direct étranger ou à la suite d'évènements ayant modifié la répartition du capital conformément à l'article 53, paragraphe 3, y compris des informations sur le bénéficiaire effectif, tel que défini à l'article 1^{er}, paragraphe 7, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, et la participation au capital ;
- 2° la valeur approximative de l'investissement direct étranger ;
- 3° les produits, les services et les opérations commerciales de l'investisseur étranger et de l'entité de droit luxembourgeois ;
- 4° les pays dans lesquels l'investisseur étranger et l'entité de droit luxembourgeois mènent des activités commerciales ;
- 5° le financement de l'investissement direct étranger et sa source ;
- 6° la date à laquelle l'investissement direct étranger est prévu ou a été réalisé.

(2) Si l'investisseur étranger n'a pas fourni les informations visées au paragraphe 1^{er}, une demande de fournir les informations manquantes sans retard indu lui est adressée. Le délai visé à l'article 5, paragraphes 2 et 3, est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations manquantes.

(3) Si les informations obtenues de l'investisseur étranger ne permettent pas de prendre une décision relative au déclenchement de la procédure de filtrage, une demande de fournir toute information complémentaire à celles visées au paragraphe 1^{er} est adressée à l'investisseur étranger. Le délai visé à l'article 5, paragraphes 2 et 3, est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations complémentaires demandées.

Art. 5. Examen de la notification

(1) Le ministre décide si l'investissement direct étranger ayant été notifié en vertu de l'article 3 doit faire ou non l'objet d'une procédure de filtrage.

(2) La décision visée au paragraphe 1^{er} est notifiée à l'investisseur étranger dans les deux mois suivant la date de l'accusé de réception.

Section 3 – Procédure de filtrage et décision de filtrage

Art. 6. Procédure de filtrage

(1) La durée de la procédure de filtrage ne peut dépasser les soixante jours calendaires après son déclenchement.

(2) Le ministre peut durant toute la durée de la procédure de filtrage demander des informations complémentaires à celles visées à l'article 4. Le délai visé au paragraphe 1^{er} est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations complémentaires demandées.

(3) En cas de déclenchement de la procédure de filtrage, l'investissement direct étranger ne peut être réalisé avant qu'une décision de filtrage autorisant l'investissement direct étranger en question n'ait été prise.

Art. 7. Facteurs de filtrage

(1) Pour déterminer si un investissement direct étranger est susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, sont pris en considération ses effets potentiels sur :

- 1° l'intégrité, la sécurité et la continuité de l'approvisionnement des infrastructures critiques, qu'elles soient physiques ou virtuelles, liées aux activités visées à l'article 2 ;
- 2° la pérennité des activités liées aux technologies critiques et 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 des biens à double usage, tel que modifié ;

- 3° l'approvisionnement en intrants essentiels y compris les matières premières ainsi que la sécurité alimentaire ;
- 4° l'accès à des informations sensibles, y compris des données à caractère personnel, ou la capacité à contrôler de telles informations ;
- 5° la liberté et le pluralisme des médias.

(2) Peuvent également être pris en compte, en particulier :

- 1° le fait que l'investisseur étranger soit contrôlé directement ou indirectement par le gouvernement d'un pays tiers, y compris des organismes publics ou les forces armées ;
- 2° le fait que l'investisseur étranger ait déjà participé à des activités portant atteinte à la sécurité ou à l'ordre public dans un État membre ;
- 3° le fait qu'il existe un risque grave que l'investisseur étranger exerce des activités illégales ou criminelles.

Art. 8. Décision de filtrage

(1) La décision de filtrage est prise par le ministre.

(2) La décision de filtrage est notifiée par écrit à l'investisseur étranger avant l'expiration du délai visé à l'article 6, paragraphe 1^{er}.

(3) L'autorisation d'un investissement direct étranger peut être assortie de conditions.

(4) Les conditions dont peut être assortie l'autorisation d'un investissement direct étranger sont déterminées au regard des facteurs de filtrage et visent à assurer que l'investissement direct étranger envisagé ne porte pas atteinte à la sécurité ou l'ordre public.

(5) Toute autorisation visée au paragraphe 3 du présent article est assortie d'une obligation pour l'investisseur étranger de rendre compte de la mise en œuvre des conditions, conformément aux modalités fixées par les ministres dans la décision de filtrage.

Section 4 – Mesures et sanctions

Art. 9. Mesures et sanctions administratives

(1) Si un investissement direct étranger a été réalisé sans qu'une notification ait été effectuée en vertu de l'article 3 ou sans autorisation obtenue dans le cadre de la décision de filtrage en vertu de l'article 8, le ministre peut suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et attachés aux titres détenus, directement ou indirectement, par l'investisseur étranger excédant le seuil de 25 pour cent des droits de vote de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la régularisation de la situation et il peut enjoindre à l'investisseur étranger de modifier l'opération ou de faire rétablir à ses frais la situation antérieure.

Lorsque des droits de vote de cette entité de droit luxembourgeois ont été exercés nonobstant une suspension de leur exercice par décision du ministre prise en application de l'alinéa 1^{er}, le Tribunal d'arrondissement, siégeant en matière commerciale, dans le ressort duquel l'entité de droit luxembourgeois a son siège peut, sur demande de l'entité de droit luxembourgeois dotée de la personnalité juridique ou de l'un de ses actionnaires ayant le droit de vote ou de toute personne justifiant d'un intérêt, prononcer la nullité de tout ou partie des décisions de l'assemblée générale si, sans les droits de vote illégalement exercés, les quorums de présence ou de majorité requis pour lesdites décisions n'avaient pas été réunis. L'action en nullité se prescrit par cinq ans à compter du jour où les droits de vote ont été exercés.

(2) Si les conditions, dont est assortie l'autorisation visée à l'article 8, paragraphes 3 et 4, ne sont pas respectées, le ministre peut :

- 1° enjoindre à l'investisseur étranger de respecter, dans un délai qu'il fixe, les conditions figurant dans l'autorisation ;

- 2° enjoindre à l'investisseur étranger 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 ;
- 3° suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et attachés aux titres détenus, directement ou indirectement, par l'investisseur étranger excédant le seuil de 25 pour cent des droits de vote de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la mise en conformité et la mise en œuvre des conditions susmentionnées ;
- 4° retirer l'autorisation.

(3) Sauf en cas d'atteinte imminente à la sécurité ou à l'ordre public, le ministre informe préalablement l'investisseur étranger par écrit des faits qui ont été constatés et qui lui sont reprochés et l'avertit qu'il envisage d'adopter une des mesures énoncées aux paragraphes 1^{er} à 2.

(4) L'investisseur étranger dispose d'un délai de quinze jours calendaires pour faire connaître ses observations par écrit. Il peut en outre, dans le même délai, demander à être entendu et, le cas échéant, se faire assister par un défenseur de son choix.

(5) Dans les trente jours calendaires de l'expiration du délai fixé au paragraphe précédent, le ministre prend, s'il y a lieu, la mesure annoncée.

(6) Après expiration du délai visé au paragraphe 5, le ministre notifie à l'investisseur étranger par écrit la décision prise. Cette décision produit ses effets à compter de la date de la notification.

(7) Si l'investisseur étranger ne donne pas suite à l'injonction prononcée en vertu des paragraphes 1^{er} ou 2 dans un délai d'un mois à partir de la notification, le ministre peut prononcer une amende d'un montant maximal de 1 000 000 d'euros si l'investisseur étranger est une personne physique et d'un montant maximal de 5 000 000 d'euros s'il s'agit d'une entité juridique.

(8) Les amendes administratives sont perçues par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. Le recouvrement se fait comme en matière de droits d'enregistrement.

(9) Les amendes administratives sont acquittées dans les trente jours suivant la date de la notification de la décision. Passé ce délai, un rappel est adressé par voie de lettre recommandée. Le rappel fait courir des intérêts de retard calculés au taux légal.

(10) Au moment de déterminer le type des mesures et le montant des sanctions administratives, les ministres tient compte de toutes les circonstances pertinentes, y compris, le cas échéant :

- 1° de la gravité et de la durée de la violation ;
- 2° du degré de responsabilité de l'investisseur étranger tenu pour responsable de la violation ;
- 3° de la situation financière de l'investisseur étranger tenu pour responsable de la violation ;
- 4° de l'avantage tiré de la violation par l'investisseur étranger, dans la mesure où il est possible de le déterminer ;
- 5° des préjudices subis par des tiers du fait de la violation, dans la mesure où il est possible de les déterminer ;
- 6° du degré de coopération de l'investisseur étranger tenu pour responsable avec le ministre ;
- 7° des violations antérieures commises par l'investisseur étranger tenu pour responsable ;
- 8° des conséquences potentielles de la violation sur l'intégrité, la sécurité et la continuité de l'exploitation ou l'approvisionnement des infrastructures critiques.

Section 5 – Recours

Art. 10. Recours administratif

Les décisions prévues à l'article 9, paragraphe 7, sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif. Le recours doit être introduit sous peine de forclusion dans le délai d'un mois à partir de la date de la notification de la décision.

Section 6 – Traitement des données

Art. 11. Traitement des données

(1) Le ministre est responsable du traitement des données à caractère personnel réalisé en application de la présente loi.

(2) En vue de l'examen de la notification et de la procédure de filtrage, le traitement de données à caractère personnel est autorisé pour les finalités suivantes :

- 1° mise en œuvre des dispositions de la présente loi ;
- 2° suivi de l'évolution du respect des obligations, y inclus au travers de suivis statistiques, d'études et de recherche ;
- 3° réponse aux demandes d'informations et aux obligations de communication d'informations provenant des autorités compétentes des autres États membres ou de la Commission européenne.

(3) Les données à caractère personnel traitées en application de la présente loi sont détruites au plus tard dix années à compter de la clôture du dossier.

Art. 12. Limitations du droit d'accès

(1) Le ministre peut limiter, entièrement ou partiellement, le droit d'accès de la personne concernée visé à l'article 15 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), ci-après « règlement (UE) 2016/679 », dès lors et aussi longtemps qu'une telle limitation partielle ou complète constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir :

- 1° la sécurité nationale ;
- 2° la défense nationale ;
- 3° la sécurité publique ;
- 4° la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ;
- 5° d'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale.

La limitation prévue à l'alinéa 1^{er} peut s'appliquer à toutes catégories de données à caractère personnel à l'exception des données à caractère personnel fournies par la personne.

(2) Dans les cas visés au paragraphe 1^{er}, le ministre informe la personne concernée par écrit, dans les meilleurs délais, de tout refus ou de toute limitation d'accès, ainsi que des motifs du refus ou de limitation. Ces informations peuvent ne pas être fournies lorsque leur communication risque de compromettre l'un des objectifs énoncés au paragraphe 1^{er}. Le ministre informe la personne concernée des possibilités d'introduire une réclamation auprès de la Commission nationale pour la protection des données, ci-après « CNPD », ou de former un recours juridictionnel.

(3) Le ministre consigne les motifs de fait ou de droit sur lesquels se fonde la décision. Ces informations sont mises à la disposition de la CNPD sur demande.

Art. 13. Limitations du droit à l'information

Le ministre peut retarder ou limiter la fourniture des informations visées à l'article 14 du règlement (UE) 2016/679 précité, ou ne pas fournir ces informations, dès lors et aussi longtemps qu'une mesure de cette nature constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les intérêts énumérés à l'article 12, paragraphe 1^{er}.

Art. 14. Exercice des droits de la personne concernée et vérification par l'autorité de contrôle

(1) Dans les cas visés aux articles 12 et 13, les droits de la personne concernée peuvent être exercés par l'intermédiaire de la CNPD.

(2) Le ministre informe la personne concernée de la possibilité qu'elle a d'exercer ses droits par l'intermédiaire de la CNPD en application du paragraphe 1^{er}.

(3) Lorsque le droit visé au paragraphe 1^{er} est exercé, la CNPD informe au moins la personne concernée du fait qu'elle a procédé à toutes les vérifications nécessaires ou à un examen. La CNPD informe également la personne concernée de son droit de former un recours juridictionnel.

Art. 15. Communication à la personne concernée d'une violation de données à caractère personnel

Le ministre peut retarder ou limiter la fourniture des informations visées à l'article 34, paragraphes 1^{er} et 2, du règlement (UE) 2016/679 précité, ou ne pas fournir ces informations, dès lors et aussi longtemps qu'une mesure de cette nature constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les intérêts énumérés à l'article 12, paragraphe 1^{er}.

Chapitre II – Dispositif de coopération entre les Etats membres et la Commission européenne

Section 1^{re} – Point de contact national

Art. 16. Point de contact national

(1) Le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions est le point de contact national unique en ce qui concerne l'échange d'informations avec les autorités compétentes des autres États membres et avec la Commission européenne, conformément à 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, tel que modifié, ci-après « règlement (UE) 2019/452 ».

(2) Le point de contact national est associé à toutes les questions liées à la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 précité et du mécanisme de filtrage national.

Section 2 – Dispositif de coopération du règlement (UE) 2019/452

Art. 17. Notification et examen

(1) Lorsqu'une procédure de filtrage est lancée conformément à l'article 6, paragraphe 1er, du règlement (UE) 2019/452 le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions notifie les autres États membres ainsi que la Commission européenne en fournissant les informations visées à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/452.

(2) Si un investissement direct étranger prévu ou réalisé dans un autre État membre est susceptible, de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public du Grand-Duché de Luxembourg, le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions, peut demander des informations à l'État membre dans lequel l'investissement direct étranger est prévu ou a été réalisé.

(3) Conformément aux articles 6, paragraphe 4, et 7, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/452, le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions, peut demander à la Commission européenne d'émettre un avis et aux États membres de formuler des commentaires.

Chapitre III – Dispositions finales

Art. 18. Intitulé de citation

La référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes « *Loi du [...] portant mise en place d'un mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public* ».

Art. 19. Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Bulletin de vote n°1 - Projet de loi N°7885

Date: 13/06/2023 16:02:40

Scrutin: 1

Président: M. Etgen Fernand

Vote: PL 7885 - Mécanisme de filtrage

Secrétaire Général: M. Scheeck Laurent

Description: Projet de loi n°7885

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	54	0	0	54
Procurations:	5	0	0	5
Total:	59	0	0	59

Nom du député	Vote (Procuration)	Nom du député	Vote (Procuration)
---------------	--------------------	---------------	--------------------

DP

Arendt Guy	Oui	Bauler André	Oui
Baum Gilles	Oui	Beissel Simone	Oui
Colabianchi Frank	Oui	Etgen Fernand	Oui
Graas Gusty	Oui	Hahn Max	Oui
Hartmann Carole	Oui	Knaff Pim	Oui
Lamberty Claude	Oui	Polfer Lydie	Oui (Bauler André)

LSAP

Asselborn-Bintz Simone	Oui	Biancalana Dan	Oui
Burton Tess	Oui	Closener Francine	Oui
Cruchten Yves	Oui	Di Bartolomeo Mars	Oui
Hemmen Cécile	Oui	Kersch Dan	Oui (Asselborn-Bintz Simone)
Mutsch Lydia	Oui	Weber Carlo	Oui

déi gréng

Ahmedova Semiray	Oui	Benoy François	Oui
Bernard Djuna	Oui	Empain Stéphanie	Oui
Gary Chantal	Oui	Hansen Marc	Oui
Lorsché Josée	Oui	Margue Charles	Oui
Thill Jessie	Oui		

CSV

Adehm Diane	Oui	Arendt épouse Kemp Nancy	Oui
Eicher Emile	Oui	Galles Paul	Oui
Gloden Léon	Oui	Halsdorf Jean-Marie	Oui
Hansen Martine	Oui	Hengel Max	Oui
Kaes Aly	Oui	Lies Marc	Oui
Margue Elisabeth	Oui	Mischo Georges	Oui (Hengel Max)
Modert Octavie	Oui	Mosar Laurent	Oui (Wiseler Claude)
Roth Gilles	Oui	Schaaf Jean-Paul	Oui
Spautz Marc	Oui	Wilmes Serge	Oui (Gloden Léon)
Wiseler Claude	Oui	Wolter Michel	Oui

ADR

Engelen Jeff	Oui	Kartheiser Fernand	Oui
Keup Fred	Oui	Reding Roy	Oui

DÉI LÉNK

Cecchetti Myriam	Oui	Oberweis Nathalie	Oui
------------------	-----	-------------------	-----

Date: 13/06/2023 16:02:40

Scrutin: 1

Président: M. Etgen Fernand

Vote: PL 7885 - Mécanisme de filtrage

Secrétaire Général: M. Scheeck Laurent

Description: Projet de loi n°7885

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	54	0	0	54
Procurations:	5	0	0	5
Total:	59	0	0	59

Nom du député	Vote (Procuration)	Nom du député	Vote (Procuration)
---------------	--------------------	---------------	--------------------

Piraten

Clement Sven	Oui	Goergen Marc	Oui
--------------	-----	--------------	-----

n'ont pas participé au vote:

Nom du député	Nom du député
---------------	---------------

CSV

Eischen Félix	
---------------	--

Le Président:

Le Secrétaire Général:

Texte voté - projet de loi N°7885



N° 7885

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

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

*

Chapitre 1 - Mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public

Section 1^{re} - Champ d'application et définitions

Art.1^{er}. Définitions

Aux fins de la présente loi, on entend par :

(1) « contrôle » :

1° Le fait, directement ou indirectement :

- a) d'avoir la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés d'une entité de droit luxembourgeois ; ou
- b) d'avoir le droit de nommer ou de révoquer la majorité des membres de l'organe de l'administration, de direction ou de surveillance d'une entité de droit luxembourgeois et d'être en même temps actionnaire ou associé de cette entité ; ou
- c) d'être actionnaire ou associé d'une entité de droit luxembourgeois et de contrôler, en vertu d'un accord conclu avec d'autres actionnaires ou associés de cette entité, la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés de celle-ci ;

2° ou également, le fait de franchir, directement ou indirectement, le seuil de 25 pour cent de détention des droits de vote d'une entité de droit luxembourgeois ;

(2) « décision de filtrage » : le fait d'autoriser, de soumettre à condition ou d'interdire un investissement direct étranger à l'issue de la procédure de filtrage.

(3) « État membre » : un État membre de l'Union européenne ;

(4) « facteurs de filtrage » : les critères permettant de déterminer si un investissement direct étranger porte atteinte à la sécurité ou à l'ordre public ;

(5) « investisseur étranger » : une personne physique ou une entité de droit étranger qui n'est ressortissante ni d'un État membre, ni d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen autre qu'un État membre de l'Union européenne et qui a l'intention de réaliser ou a réalisé un investissement direct étranger ;

(6) « investissement direct étranger » : un investissement de toute nature auquel procède un investisseur étranger et qui vise à établir ou à maintenir des relations durables et directes entre l'investisseur étranger et une entité de droit luxembourgeois à qui ces fonds sont destinés, permettant ainsi à l'investisseur étranger de participer seul, de concert ou par interposition au contrôle de cette entité exerçant au Grand-Duché de Luxembourg une activité énumérée à l'article 2 ;

(7) « investissement de portefeuille » : une acquisition de titres d'une entité de droit luxembourgeois effectuée dans l'intention de réaliser un placement financier et qui ne permet pas à l'investisseur étranger d'exercer, directement ou indirectement, le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois ;

(8) « procédure de filtrage » : le fait d'évaluer et d'examiner un investissement direct étranger en vertu des facteurs de filtrage.

Art. 2. Champ d'application

(1) Le mécanisme de filtrage national s'applique aux investissements directs étrangers, hormis les investissements de portefeuille, susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, dans une entité de droit luxembourgeois exerçant des activités critiques au Luxembourg.

(2) Sont considérées comme activités critiques au sens de la présente loi les activités suivantes :

1° le développement, l'exploitation et le commerce de 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, tel que modifié ;

2° dans le secteur de l'énergie : la production et la distribution d'électricité, le conditionnement et la distribution de gaz et le stockage et le commerce de pétrole ; les technologies quantiques et nucléaires ;

3° dans le secteur des transports : le transport terrestre, le transport par eau et le transport aérien ;

4° dans le secteur de l'eau : le captage, le traitement et la distribution de l'eau, la collecte et le traitement des eaux usées, ainsi que la collecte, le traitement et l'élimination des déchets ;

5° dans le secteur de la santé : les activités liées aux soins de santé et les laboratoires d'analyses médicales ; les nanotechnologies et biotechnologies ;

6° dans le secteur des communications : les télécommunications filaires, les télécommunications sans fil, les télécommunications par satellite et les services postaux et de courrier ;

7° dans le secteur du traitement ou du stockage de données : les installations informatiques de traitement de données, d'hébergement de services d'information et de portails internet ; les technologies concernant l'intelligence artificielle, les semi-conducteurs, la cybersécurité ;

- 8° dans le secteur de l'aérospatial : les opérations spatiales et l'exploitation de ressources spatiales ;
 - 9° dans le secteur de la défense : les activités en lien avec la défense nationale ; la production et le commerce d'armes, de munitions, de poudres et substances explosives destinées à des fins militaires ou de matériels de guerre ;
 - 10° dans le secteur de la finance : les activités de la banque centrale ainsi que les infrastructures et les systèmes d'échange, de paiement et de règlement des instruments financiers ;
 - 11° dans le secteur des médias : l'édition, les activités audiovisuelles et de radiodiffusion ;
 - 12° dans le secteur agroalimentaire : les activités en lien avec la sécurité alimentaire.
- (3) Sont également considérées comme activités critiques au sens de la présente loi :
- 1° les activités de recherche directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ;
 - 2° les activités de production directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ;
 - 3° les activités connexes susceptibles de permettre un accès aux informations sensibles, y compris des données à caractère personnel, directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ;
 - 4° les activités connexes susceptibles de permettre un accès aux lieux dans lesquels les activités énumérées au paragraphe 2 sont exercées .

Section 2 – Notification obligatoire et examen

Art. 3. Notification obligatoire

- (1) Sont soumis à une notification auprès du ministre ayant l'Économie dans ses attributions, désigné ci-après « ministre », les investissements directs étrangers tels que définis à l'article 1, paragraphe 6.
- (2) Les notifications doivent être effectuées par l'investisseur étranger avant la réalisation de l'investissement direct étranger.
- (3) Par dérogation au paragraphe 2, l'investisseur étranger dispose d'un délai de quinze jours calendaires dans le cas où il franchit le seuil de 25 pour cent de détention des droits de vote d'une entité de droit luxembourgeois à la suite d'évènements modifiant la répartition du capital.
- (4) Le ministre accuse réception de la notification à l'investisseur étranger.

Art. 4. Informations requises dans le cadre de la notification

- (1) Dans le cadre de la notification, l'investisseur étranger communique au ministre les informations suivantes :
 - 1° la structure de propriété de l'investisseur étranger et de l'entité de droit luxembourgeois avant la réalisation de l'investissement direct étranger ou à la suite d'évènements ayant modifié la répartition du capital conformément à l'article 3, paragraphe 3, y compris des informations sur le bénéficiaire effectif, tel que défini à l'article 1^{er}, paragraphe 7, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, et la participation au capital ;

- 2° la valeur approximative de l'investissement direct étranger ;
 - 3° les produits, les services et les opérations commerciales de l'investisseur étranger et de l'entité de droit luxembourgeois ;
 - 4° les pays dans lesquels l'investisseur étranger et l'entité de droit luxembourgeois mènent des activités commerciales ;
 - 5° le financement de l'investissement direct étranger et sa source ;
 - 6° la date à laquelle l'investissement direct étranger est prévu ou a été réalisé.
- (2) Si l'investisseur étranger n'a pas fourni les informations visées au paragraphe 1^{er}, une demande de fournir les informations manquantes sans retard indu lui est adressée. Le délai visé à l'article 5, paragraphes 2 et 3, est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations manquantes.
- (3) Si les informations obtenues de l'investisseur étranger ne permettent pas de prendre une décision relative au déclenchement de la procédure de filtrage, une demande de fournir toute information complémentaire à celles visées au paragraphe 1^{er} est adressée à l'investisseur étranger. Le délai visé à l'article 5, paragraphes 2 et 3, est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations complémentaires demandées.

Art. 5. Examen de la notification

- (1) Le ministre décide si l'investissement direct étranger ayant été notifié en vertu de l'article 3 doit faire ou non l'objet d'une procédure de filtrage.
- (2) La décision visée au paragraphe 1^{er} est notifiée à l'investisseur étranger dans les deux mois suivant la date de l'accusé de réception.

Section 3 – Procédure de filtrage et décision de filtrage

Art. 6. Procédure de filtrage

- (1) La durée de la procédure de filtrage ne peut dépasser les soixante jours calendaires après son déclenchement.
- (2) Le ministre peut durant toute la durée de la procédure de filtrage demander des informations complémentaires à celles visées à l'article 4. Le délai visé au paragraphe 1^{er} est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations complémentaires demandées.
- (3) En cas de déclenchement de la procédure de filtrage, l'investissement direct étranger ne peut être réalisé avant qu'une décision de filtrage autorisant l'investissement direct étranger en question n'ait été prise.

Art. 7. Facteurs de filtrage

- (1) Pour déterminer si un investissement direct étranger est susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, sont pris en considération ses effets potentiels sur :
 - 1° l'intégrité, la sécurité et la continuité de l'approvisionnement des infrastructures critiques, qu'elles soient physiques ou virtuelles, liées aux activités visées à l'article 2 ;
 - 2° la pérennité des activités liées aux technologies critiques et 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 des biens à double usage, tel que modifié ;

- 3° l'approvisionnement en intrants essentiels y compris les matières premières ainsi que la sécurité alimentaire ;
- 4° l'accès à des informations sensibles, y compris des données à caractère personnel, ou la capacité à contrôler de telles informations ;
- 5° la liberté et le pluralisme des médias.

(2) Peuvent également être pris en compte, en particulier :

- 1° le fait que l'investisseur étranger soit contrôlé directement ou indirectement par le gouvernement d'un pays tiers, y compris des organismes publics ou les forces armées ;
- 2° le fait que l'investisseur étranger ait déjà participé à des activités portant atteinte à la sécurité ou à l'ordre public dans un État membre ;
- 3° le fait qu'il existe un risque grave que l'investisseur étranger exerce des activités illégales ou criminelles.

Art. 8. Décision de filtrage

- (1) La décision de filtrage est prise par le ministre.
- (2) La décision de filtrage est notifiée par écrit à l'investisseur étranger avant l'expiration du délai visé à l'article 6, paragraphe 1^{er}.
- (3) L'autorisation d'un investissement direct étranger peut être assortie de conditions.
- (4) Les conditions dont peut être assortie l'autorisation d'un investissement direct étranger sont déterminées au regard des facteurs de filtrage et visent à assurer que l'investissement direct étranger envisagé ne porte pas atteinte à la sécurité ou l'ordre public.
- (5) Toute autorisation visée au paragraphe 3 du présent article est assortie d'une obligation pour l'investisseur étranger de rendre compte de la mise en œuvre des conditions, conformément aux modalités fixées par le ministre dans la décision de filtrage.

Section 4 – Mesures et sanctions

Art. 9. Mesures et sanctions administratives

(1) Si un investissement direct étranger a été réalisé sans qu'une notification ait été effectuée en vertu de l'article 3 ou sans autorisation obtenue dans le cadre de la décision de filtrage en vertu de l'article 8, le ministre peut suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et attachés aux titres détenus, directement ou indirectement, par l'investisseur étranger excédant le seuil de 25 pour cent des droits de vote de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la régularisation de la situation et il peut enjoindre à l'investisseur étranger de modifier l'opération ou de faire rétablir à ses frais la situation antérieure.

Lorsque des droits de vote de cette entité de droit luxembourgeois ont été exercés nonobstant une suspension de leur exercice par décision du ministre prise en application de l'alinéa 1^{er}, le Tribunal d'arrondissement, siégeant en matière commerciale, dans le ressort duquel l'entité de droit luxembourgeois a son siège peut, sur demande de l'entité de droit luxembourgeois dotée de la personnalité juridique ou de l'un de ses actionnaires ayant le droit de vote ou de toute personne justifiant d'un intérêt, prononcer la nullité de tout ou partie des décisions de l'assemblée générale si, sans les droits de vote illégalement exercés, les quorums de présence ou de majorité requis pour lesdites décisions n'avaient pas été réunis. L'action en nullité se prescrit par cinq ans à compter du jour où les droits de vote ont été exercés.

Lorsque des droits de vote de cette entité de droit luxembourgeois ont été exercés nonobstant une suspension de leur exercice par décision du ministre prise en application de l'alinéa 1^{er}, le Tribunal d'arrondissement, siégeant en matière commerciale, dans le ressort duquel l'entité de droit luxembourgeois a son siège peut, sur demande de l'entité de droit luxembourgeois dotée de la personnalité juridique ou de l'un de ses actionnaires ayant le droit de vote ou de toute personne justifiant d'un intérêt, prononcer la nullité de tout ou partie des décisions de l'assemblée générale si, sans les droits de vote illégalement exercés, les quorums de présence ou de majorité requis pour lesdites décisions n'avaient pas été réunis. L'action en nullité se prescrit par cinq ans à compter du jour où les droits de vote ont été exercés.

- (2) Si les conditions, dont est assortie l'autorisation visée à l'article 8, paragraphes 3 et 4, ne sont pas respectées, le ministre peut :
 - 1° enjoindre à l'investisseur étranger de respecter, dans un délai qu'il fixe, les conditions figurant dans l'autorisation ;
 - 2° enjoindre à l'investisseur étranger 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 ;
 - 3° suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et attachés aux titres détenus, directement ou indirectement, par l'investisseur étranger excédant le seuil de 25 pour cent des droits de vote de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la mise en conformité et la mise en œuvre des conditions susmentionnées ;
 - 4° retirer l'autorisation.
- (3) Sauf en cas d'atteinte imminente à la sécurité ou à l'ordre public, le ministre informe préalablement l'investisseur étranger par écrit des faits qui ont été constatés et qui lui sont reprochés et l'avertit qu'il envisage d'adopter une des mesures énoncées aux paragraphes 1^{er} à 2.
- (4) L'investisseur étranger dispose d'un délai de quinze jours calendaires pour faire connaître ses observations par écrit. Il peut en outre, dans le même délai, demander à être entendu et, le cas échéant, se faire assister par un défenseur de son choix.
- (5) Dans les trente jours calendaires de l'expiration du délai fixé au paragraphe précédent, le ministre prend, s'il y a lieu, la mesure annoncée.
- (6) Après expiration du délai visé au paragraphe 5, le ministre notifie à l'investisseur étranger par écrit la décision prise. Cette décision produit ses effets à compter de la date de la notification.
- (7) Si l'investisseur étranger ne donne pas suite à l'injonction prononcée en vertu des paragraphes 1^{er} ou 2 dans un délai d'un mois à partir de la notification, le ministre peut prononcer une amende d'un montant maximal de 1 000 000 d'euros si l'investisseur étranger est une personne physique et d'un montant maximal de 5 000 000 d'euros s'il s'agit d'une entité juridique.
- (8) Les amendes administratives sont perçues par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. Le recouvrement se fait comme en matière de droits d'enregistrement.
- (9) Les amendes administratives sont acquittées dans les trente jours suivant la date de la notification de la décision. Passé ce délai, un rappel est adressé par voie de lettre recommandée. Le rappel fait courir des intérêts de retard calculés au taux légal.
- (10) Au moment de déterminer le type des mesures et le montant des sanctions administratives, le ministre tient compte de toutes les circonstances pertinentes, y compris, le cas échéant :

- 1° de la gravité et de la durée de la violation ;
- 2° du degré de responsabilité de l'investisseur étranger tenu pour responsable de la violation ;
- 3° de la situation financière de l'investisseur étranger tenu pour responsable de la violation ;
- 4° de l'avantage tiré de la violation par l'investisseur étranger, dans la mesure où il est possible de le déterminer ;
- 5° des préjudices subis par des tiers du fait de la violation, dans la mesure où il est possible de les déterminer ;
- 6° du degré de coopération de l'investisseur étranger tenu pour responsable avec le ministre ;
- 7° des violations antérieures commises par l'investisseur étranger tenu pour responsable ;
- 8° des conséquences potentielles de la violation sur l'intégrité, la sécurité et la continuité de l'exploitation ou l'approvisionnement des infrastructures critiques.

Section 5 – Recours

Art. 10. Recours administratif

Les décisions prévues à l'article 9, paragraphe 7, sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif. Le recours doit être introduit sous peine de forclusion dans le délai d'un mois à partir de la date de la notification de la décision.

Section 6 – Traitement des données

Art. 11. Traitement des données

- (1) Le ministre est responsable du traitement des données à caractère personnel réalisé en application de la présente loi.
- (2) En vue de l'examen de la notification et de la procédure de filtrage, le traitement de données à caractère personnel est autorisé pour les finalités suivantes :
 - 1° mise en œuvre des dispositions de la présente loi ;
 - 2° suivi de l'évolution du respect des obligations, y inclus au travers de suivis statistiques, d'études et de recherche ;
 - 3° réponse aux demandes d'informations et aux obligations de communication d'informations provenant des autorités compétentes des autres États membres ou de la Commission européenne.
- (3) Les données à caractère personnel traitées en application de la présente loi sont détruites au plus tard dix années à compter de la clôture du dossier.

Art. 12. Limitations du droit d'accès

(1) Le ministre peut limiter, entièrement ou partiellement, le droit d'accès de la personne concernée visé à l'article 15 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), ci-après « règlement (UE) 2016/679 », dès lors et aussi longtemps qu'une telle limitation partielle ou complète constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir :

1° la sécurité nationale ;

2° la défense nationale ;

3° la sécurité publique ;

4° la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ;

5° d'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale.

La limitation prévue à l'alinéa 1^{er} peut s'appliquer à toutes catégories de données à caractère personnel à l'exception des données à caractère personnel fournies par la personne.

(2) Dans les cas visés au paragraphe 1^{er}, le ministre informe la personne concernée par écrit, dans les meilleurs délais, de tout refus ou de toute limitation d'accès, ainsi que des motifs du refus ou de limitation. Ces informations peuvent ne pas être fournies lorsque leur communication risque de compromettre l'un des objectifs énoncés au paragraphe 1^{er}. Le ministre informe la personne concernée des possibilités d'introduire une réclamation auprès de la Commission nationale pour la protection des données, ci-après « CNPD », ou de former un recours juridictionnel.

(3) Le ministre consigne les motifs de fait ou de droit sur lesquels se fonde la décision. Ces informations sont mises à la disposition de la CNPD sur demande.

Art. 13. Limitations du droit à l'information

Le ministre peut retarder ou limiter la fourniture des informations visées à l'article 14 du règlement (UE) 2016/679 précité, ou ne pas fournir ces informations, dès lors et aussi longtemps qu'une mesure de cette nature constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les intérêts énumérés à l'article 12, paragraphe 1^{er}.

Art. 14. Exercice des droits de la personne concernée et vérification par l'autorité de contrôle

(1) Dans les cas visés aux articles 12 et 13, les droits de la personne concernée peuvent être exercés par l'intermédiaire de la CNPD.

(2) Le ministre informe la personne concernée de la possibilité qu'elle a d'exercer ses droits par l'intermédiaire de la CNPD en application du paragraphe 1^{er}.

(3) Lorsque le droit visé au paragraphe 1^{er} est exercé, la CNPD informe au moins la personne concernée du fait qu'elle a procédé à toutes les vérifications nécessaires ou à un examen. La CNPD informe également la personne concernée de son droit de former un recours juridictionnel.

Art. 15. Communication à la personne concernée d'une violation de données à caractère personnel

Le ministre peut retarder ou limiter la fourniture des informations visées à l'article 34, paragraphes 1^{er} et 2, du règlement (UE) 2016/679 précité, ou ne pas fournir ces informations, dès lors et aussi longtemps qu'une mesure de cette nature constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les intérêts énumérés à l'article 12, paragraphe 1^{er}.

Chapitre II - Dispositif de coopération entre les États membres et la Commission européenne

Section 1^{re} – Point de contact national

Art. 16. Point de contact national

- (1) Le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions est le point de contact national unique en ce qui concerne l'échange d'informations avec les autorités compétentes des autres États membres et avec la Commission européenne, conformément à 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, tel que modifié, ci-après « règlement (UE) 2019/452 ».
- (2) Le point de contact national est associé à toutes les questions liées à la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 précité et du mécanisme de filtrage national.

Section 2 – Dispositif de coopération du règlement (UE) 2019/452

Art. 17. Notification et examen

- (1) Lorsqu'une procédure de filtrage est lancée conformément à l'article 6, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2019/452 le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions notifie les autres États membres ainsi que la Commission européenne en fournissant les informations visées à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/452.
- (2) Si un investissement direct étranger prévu ou réalisé dans un autre État membre est susceptible, de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public du Grand-Duché de Luxembourg, le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions, peut demander des informations à l'État membre dans lequel l'investissement direct étranger est prévu ou a été réalisé.
- (3) Conformément aux articles 6, paragraphe 4, et 7, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/452, le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions, peut demander à la Commission européenne d'émettre un avis et aux États membres de formuler des commentaires.

Chapitre III - Dispositions finales

Art. 18. Intitulé de citation

La référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes « *Loi du [.] portant mise en place d'un mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public* ».

Art. 19. Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Projet de loi adopté par la Chambre des
Députés en sa séance publique du 13 juin 2023

Le Secrétaire général,

Le Président,

s. Laurent Scheeck

s. Fernand Etgen

7885/10

N° 7885¹⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

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

* * *

DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL PAR LE CONSEIL D'ETAT

(20.6.2023)

Le Conseil d'État,

appelé par dépêche du Président de la Chambre des députés du 13 juin 2023 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

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

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 13 juin 2023 et dispensé du second vote constitutionnel ;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'État en ses séances des 22 mars 2022, 14 mars et 26 mai 2023 ;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique à l'unanimité des 19 votants, le 20 juin 2023.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

Mémorial A N° 411 de 2023



Loi du 14 juillet 2023 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.

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Le Conseil d'État entendu ;

Vu l'adoption par la Chambre des Députés ;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 13 juin 2023 et celle du Conseil d'État du 20 juin 2023 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote ;

Avons ordonné et ordonnons :

Chapitre 1 - Mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public

Section 1^{re} - Champ d'application et définitions

Art. 1^{er}. Définitions

Aux fins de la présente loi, on entend par :

(1) « contrôle » :

1° Le fait, directement ou indirectement :

- a) d'avoir la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés d'une entité de droit luxembourgeois ; ou
- b) d'avoir le droit de nommer ou de révoquer la majorité des membres de l'organe de l'administration, de direction ou de surveillance d'une entité de droit luxembourgeois et d'être en même temps actionnaire ou associé de cette entité ; ou
- c) d'être actionnaire ou associé d'une entité de droit luxembourgeois et de contrôler, en vertu d'un accord conclu avec d'autres actionnaires ou associés de cette entité, la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés de celle-ci ;

2° ou également, le fait de franchir, directement ou indirectement, le seuil de 25 pour cent de détention des droits de vote d'une entité de droit luxembourgeois ;

- (2) « décision de filtrage » : le fait d'autoriser, de soumettre à condition ou d'interdire un investissement direct étranger à l'issue de la procédure de filtrage.
- (3) « État membre » : un État membre de l'Union européenne ;
- (4) « facteurs de filtrage » : les critères permettant de déterminer si un investissement direct étranger porte atteinte à la sécurité ou à l'ordre public ;
- (5) « investisseur étranger » : une personne physique ou une entité de droit étranger qui n'est ressortissante ni d'un État membre, ni d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen autre qu'un État membre de l'Union européenne et qui a l'intention de réaliser ou a réalisé un investissement direct étranger ;
- (6) « investissement direct étranger » : un investissement de toute nature auquel procède un investisseur étranger et qui vise à établir ou à maintenir des relations durables et directes entre l'investisseur étranger et une entité de droit luxembourgeois à qui ces fonds sont destinés, permettant ainsi à l'investisseur

étranger de participer seul, de concert ou par interposition au contrôle de cette entité exerçant au Grand-Duché de Luxembourg une activité énumérée à l'article 2 ;

- (7) « investissement de portefeuille » : une acquisition de titres d'une entité de droit luxembourgeois effectuée dans l'intention de réaliser un placement financier et qui ne permet pas à l'investisseur étranger d'exercer, directement ou indirectement, le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois ;
- (8) « procédure de filtrage » : le fait d'évaluer et d'examiner un investissement direct étranger en vertu des facteurs de filtrage.

Art. 2. Champ d'application

(1) Le mécanisme de filtrage national s'applique aux investissements directs étrangers, hormis les investissements de portefeuille, susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, dans une entité de droit luxembourgeois exerçant des activités critiques au Luxembourg.

(2) Sont considérées comme activités critiques au sens de la présente loi les activités suivantes :

- 1° le développement, l'exploitation et le commerce de 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, tel que modifié ;
- 2° dans le secteur de l'énergie : la production et la distribution d'électricité, le conditionnement et la distribution de gaz et le stockage et le commerce de pétrole ; les technologies quantiques et nucléaires ;
- 3° dans le secteur des transports : le transport terrestre, le transport par eau et le transport aérien ;
- 4° dans le secteur de l'eau : le captage, le traitement et la distribution de l'eau, la collecte et le traitement des eaux usées, ainsi que la collecte, le traitement et l'élimination des déchets ;
- 5° dans le secteur de la santé : les activités liées aux soins de santé et les laboratoires d'analyses médicales ; les nanotechnologies et biotechnologies ;
- 6° dans le secteur des communications : les télécommunications filaires, les télécommunications sans fil, les télécommunications par satellite et les services postaux et de courrier ;
- 7° dans le secteur du traitement ou du stockage de données : les installations informatiques de traitement de données, d'hébergement de services d'information et de portails internet ; les technologies concernant l'intelligence artificielle, les semi-conducteurs, la cybersécurité ;
- 8° dans le secteur de l'aérospatial : les opérations spatiales et l'exploitation de ressources spatiales ;
- 9° dans le secteur de la défense : les activités en lien avec la défense nationale ; la production et le commerce d'armes, de munitions, de poudres et substances explosives destinées à des fins militaires ou de matériels de guerre ;
- 10° dans le secteur de la finance : les activités de la banque centrale ainsi que les infrastructures et les systèmes d'échange, de paiement et de règlement des instruments financiers ;
- 11° dans le secteur des médias : l'édition, les activités audiovisuelles et de radiodiffusion ;
- 12° dans le secteur agroalimentaire : les activités en lien avec la sécurité alimentaire.

(3) Sont également considérées comme activités critiques au sens de la présente loi :

- 1° les activités de recherche directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ;
- 2° les activités de production directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ;
- 3° les activités connexes susceptibles de permettre un accès aux informations sensibles, y compris des données à caractère personnel, directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ;
- 4° les activités connexes susceptibles de permettre un accès aux lieux dans lesquels les activités énumérées au paragraphe 2 sont exercées.

Section 2 - Notification obligatoire et examen

Art. 3. Notification obligatoire

(1) Sont soumis à une notification auprès du ministre ayant l'Économie dans ses attributions, désigné ci-après « ministre », les investissements directs étrangers tels que définis à l'article 1, paragraphe 6.

(2) Les notifications doivent être effectuées par l'investisseur étranger avant la réalisation de l'investissement direct étranger.

(3) Par dérogation au paragraphe 2, l'investisseur étranger dispose d'un délai de quinze jours calendaires dans le cas où il franchit le seuil de 25 pour cent de détention des droits de vote d'une entité de droit luxembourgeois à la suite d'événements modifiant la répartition du capital.

(4) Le ministre accuse réception de la notification à l'investisseur étranger.

Art. 4. Informations requises dans le cadre de la notification

(1) Dans le cadre de la notification, l'investisseur étranger communique au ministre les informations suivantes :

1° la structure de propriété de l'investisseur étranger et de l'entité de droit luxembourgeois avant la réalisation de l'investissement direct étranger ou à la suite d'événements ayant modifié la répartition du capital conformément à l'article 3, paragraphe 3, y compris des informations sur le bénéficiaire effectif, tel que défini à l'article 1^{er}, paragraphe 7, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, et la participation au capital ;

2° la valeur approximative de l'investissement direct étranger ;

3° les produits, les services et les opérations commerciales de l'investisseur étranger et de l'entité de droit luxembourgeois ;

4° les pays dans lesquels l'investisseur étranger et l'entité de droit luxembourgeois mènent des activités commerciales ;

5° le financement de l'investissement direct étranger et sa source ;

6° la date à laquelle l'investissement direct étranger est prévu ou a été réalisé.

(2) Si l'investisseur étranger n'a pas fourni les informations visées au paragraphe 1^{er}, une demande de fournir les informations manquantes sans retard indu lui est adressée. Le délai visé à l'article 5, paragraphes 2 et 3, est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations manquantes.

(3) Si les informations obtenues de l'investisseur étranger ne permettent pas de prendre une décision relative au déclenchement de la procédure de filtrage, une demande de fournir toute information complémentaire à celles visées au paragraphe 1^{er} est adressée à l'investisseur étranger. Le délai visé à l'article 5, paragraphes 2 et 3, est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations complémentaires demandées.

Art. 5. Examen de la notification

(1) Le ministre décide si l'investissement direct étranger ayant été notifié en vertu de l'article 3 doit faire ou non l'objet d'une procédure de filtrage.

(2) La décision visée au paragraphe 1^{er} est notifiée à l'investisseur étranger dans les deux mois suivant la date de l'accusé de réception.

Section 3 - Procédure de filtrage et décision de filtrage

Art. 6. Procédure de filtrage

(1) La durée de la procédure de filtrage ne peut dépasser les soixante jours calendaires après son déclenchement.

(2) Le ministre peut durant toute la durée de la procédure de filtrage demander des informations complémentaires à celles visées à l'article 4. Le délai visé au paragraphe 1^{er} est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations complémentaires demandées.

(3) En cas de déclenchement de la procédure de filtrage, l'investissement direct étranger ne peut être réalisé avant qu'une décision de filtrage autorisant l'investissement direct étranger en question n'ait été prise.

Art. 7. Facteurs de filtrage

(1) Pour déterminer si un investissement direct étranger est susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, sont pris en considération ses effets potentiels sur :

1° l'intégrité, la sécurité et la continuité de l'approvisionnement des infrastructures critiques, qu'elles soient physiques ou virtuelles, liées aux activités visées à l'article 2 ;

- 2° la pérennité des activités liées aux technologies critiques et 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 des biens à double usage, tel que modifié ;
- 3° l'approvisionnement en intrants essentiels y compris les matières premières ainsi que la sécurité alimentaire ;
- 4° l'accès à des informations sensibles, y compris des données à caractère personnel, ou la capacité à contrôler de telles informations ;
- 5° la liberté et le pluralisme des médias.

(2) Peuvent également être pris en compte, en particulier :

- 1° le fait que l'investisseur étranger soit contrôlé directement ou indirectement par le gouvernement d'un pays tiers, y compris des organismes publics ou les forces armées ;
- 2° le fait que l'investisseur étranger ait déjà participé à des activités portant atteinte à la sécurité ou à l'ordre public dans un État membre ;
- 3° le fait qu'il existe un risque grave que l'investisseur étranger exerce des activités illégales ou criminelles.

Art. 8. Décision de filtrage

(1) La décision de filtrage est prise par le ministre.

(2) La décision de filtrage est notifiée par écrit à l'investisseur étranger avant l'expiration du délai visé à l'article 6, paragraphe 1^{er}.

(3) L'autorisation d'un investissement direct étranger peut être assortie de conditions.

(4) Les conditions dont peut être assortie l'autorisation d'un investissement direct étranger sont déterminées au regard des facteurs de filtrage et visent à assurer que l'investissement direct étranger envisagé ne porte pas atteinte à la sécurité ou l'ordre public.

(5) Toute autorisation visée au paragraphe 3 du présent article est assortie d'une obligation pour l'investisseur étranger de rendre compte de la mise en œuvre des conditions, conformément aux modalités fixées par le ministre dans la décision de filtrage.

Section 4 - Mesures et sanctions

Art. 9. Mesures et sanctions administratives

(1) Si un investissement direct étranger a été réalisé sans qu'une notification ait été effectuée en vertu de l'article 3 ou sans autorisation obtenue dans le cadre de la décision de filtrage en vertu de l'article 8, le ministre peut suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et attachés aux titres détenus, directement ou indirectement, par l'investisseur étranger excédant le seuil de 25 pour cent des droits de vote de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la régularisation de la situation et il peut enjoindre à l'investisseur étranger de modifier l'opération ou de faire rétablir à ses frais la situation antérieure.

Lorsque des droits de vote de cette entité de droit luxembourgeois ont été exercés nonobstant une suspension de leur exercice par décision du ministre prise en application de l'alinéa 1^{er}, le Tribunal d'arrondissement, siégeant en matière commerciale, dans le ressort duquel l'entité de droit luxembourgeois a son siège peut, sur demande de l'entité de droit luxembourgeois dotée de la personnalité juridique ou de l'un de ses actionnaires ayant le droit de vote ou de toute personne justifiant d'un intérêt, prononcer la nullité de tout ou partie des décisions de l'assemblée générale si, sans les droits de vote illégalement exercés, les quorums de présence ou de majorité requis pour lesdites décisions n'avaient pas été réunis. L'action en nullité se prescrit par cinq ans à compter du jour où les droits de vote ont été exercés.

(2) Si les conditions, dont est assortie l'autorisation visée à l'article 8, paragraphes 3 et 4, ne sont pas respectées, le ministre peut :

- 1° enjoindre à l'investisseur étranger de respecter, dans un délai qu'il fixe, les conditions figurant dans l'autorisation ;
- 2° enjoindre à l'investisseur étranger 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 ;

3° suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et attachés aux titres détenus, directement ou indirectement, par l'investisseur étranger excédant le seuil de 25 pour cent des droits de vote de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la mise en conformité et la mise en œuvre des conditions susmentionnées ;

4° retirer l'autorisation.

(3) Sauf en cas d'atteinte imminente à la sécurité ou à l'ordre public, le ministre informe préalablement l'investisseur étranger par écrit des faits qui ont été constatés et qui lui sont reprochés et l'avertit qu'il envisage d'adopter une des mesures énoncées aux paragraphes 1^{er} à 2.

(4) L'investisseur étranger dispose d'un délai de quinze jours calendaires pour faire connaître ses observations par écrit. Il peut en outre, dans le même délai, demander à être entendu et, le cas échéant, se faire assister par un défenseur de son choix.

(5) Dans les trente jours calendaires de l'expiration du délai fixé au paragraphe précédent, le ministre prend, s'il y a lieu, la mesure annoncée.

(6) Après expiration du délai visé au paragraphe 5, le ministre notifie à l'investisseur étranger par écrit la décision prise. Cette décision produit ses effets à compter de la date de la notification.

(7) Si l'investisseur étranger ne donne pas suite à l'injonction prononcée en vertu des paragraphes 1^{er} ou 2 dans un délai d'un mois à partir de la notification, le ministre peut prononcer une amende d'un montant maximal de 1 000 000 d'euros si l'investisseur étranger est une personne physique et d'un montant maximal de 5 000 000 d'euros s'il s'agit d'une entité juridique.

(8) Les amendes administratives sont perçues par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. Le recouvrement se fait comme en matière de droits d'enregistrement.

(9) Les amendes administratives sont acquittées dans les trente jours suivant la date de la notification de la décision. Passé ce délai, un rappel est adressé par voie de lettre recommandée. Le rappel fait courir des intérêts de retard calculés au taux légal.

(10) Au moment de déterminer le type des mesures et le montant des sanctions administratives, le ministre tient compte de toutes les circonstances pertinentes, y compris, le cas échéant :

1° de la gravité et de la durée de la violation ;

2° du degré de responsabilité de l'investisseur étranger tenu pour responsable de la violation ;

3° de la situation financière de l'investisseur étranger tenu pour responsable de la violation ;

4° de l'avantage tiré de la violation par l'investisseur étranger, dans la mesure où il est possible de le déterminer ;

5° des préjudices subis par des tiers du fait de la violation, dans la mesure où il est possible de les déterminer ;

6° du degré de coopération de l'investisseur étranger tenu pour responsable avec le ministre ;

7° des violations antérieures commises par l'investisseur étranger tenu pour responsable ;

8° des conséquences potentielles de la violation sur l'intégrité, la sécurité et la continuité de l'exploitation ou l'approvisionnement des infrastructures critiques.

Section 5 - Recours

Art. 10. Recours administratif

Les décisions prévues à l'article 9, paragraphe 7, sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif. Le recours doit être introduit sous peine de forclusion dans le délai d'un mois à partir de la date de la notification de la décision.

Section 6 - Traitement des données

Art. 11. Traitement des données

(1) Le ministre est responsable du traitement des données à caractère personnel réalisé en application de la présente loi.

(2) En vue de l'examen de la notification et de la procédure de filtrage, le traitement de données à caractère personnel est autorisé pour les finalités suivantes :

- 1° mise en œuvre des dispositions de la présente loi ;
- 2° suivi de l'évolution du respect des obligations, y inclus au travers de suivis statistiques, d'études et de recherche ;
- 3° réponse aux demandes d'informations et aux obligations de communication d'informations provenant des autorités compétentes des autres États membres ou de la Commission européenne.

(3) Les données à caractère personnel traitées en application de la présente loi sont détruites au plus tard dix années à compter de la clôture du dossier.

Art. 12. Limitations du droit d'accès

(1) Le ministre peut limiter, entièrement ou partiellement, le droit d'accès de la personne concernée visé à l'article 15 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), ci-après « règlement (UE) 2016/679 », dès lors et aussi longtemps qu'une telle limitation partielle ou complète constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir :

- 1° la sécurité nationale ;
- 2° la défense nationale ;
- 3° la sécurité publique ;
- 4° la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ;
- 5° d'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale.

La limitation prévue à l'alinéa 1^{er} peut s'appliquer à toutes catégories de données à caractère personnel à l'exception des données à caractère personnel fournies par la personne.

(2) Dans les cas visés au paragraphe 1^{er}, le ministre informe la personne concernée par écrit, dans les meilleurs délais, de tout refus ou de toute limitation d'accès, ainsi que des motifs du refus ou de limitation. Ces informations peuvent ne pas être fournies lorsque leur communication risque de compromettre l'un des objectifs énoncés au paragraphe 1^{er}. Le ministre informe la personne concernée des possibilités d'introduire une réclamation auprès de la Commission nationale pour la protection des données, ci-après « CNPD », ou de former un recours juridictionnel.

(3) Le ministre consigne les motifs de fait ou de droit sur lesquels se fonde la décision. Ces informations sont mises à la disposition de la CNPD sur demande.

Art. 13. Limitations du droit à l'information

Le ministre peut retarder ou limiter la fourniture des informations visées à l'article 14 du règlement (UE) 2016/679 précité, ou ne pas fournir ces informations, dès lors et aussi longtemps qu'une mesure de cette nature constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les intérêts énumérés à l'article 12, paragraphe 1^{er}.

Art. 14. Exercice des droits de la personne concernée et vérification par l'autorité de contrôle

(1) Dans les cas visés aux articles 12 et 13, les droits de la personne concernée peuvent être exercés par l'intermédiaire de la CNPD.

(2) Le ministre informe la personne concernée de la possibilité qu'elle a d'exercer ses droits par l'intermédiaire de la CNPD en application du paragraphe 1^{er}.

(3) Lorsque le droit visé au paragraphe 1^{er} est exercé, la CNPD informe au moins la personne concernée du fait qu'elle a procédé à toutes les vérifications nécessaires ou à un examen. La CNPD informe également la personne concernée de son droit de former un recours juridictionnel.

Art. 15. Communication à la personne concernée d'une violation de données à caractère personnel

Le ministre peut retarder ou limiter la fourniture des informations visées à l'article 34, paragraphes 1^{er} et 2, du règlement (UE) 2016/679 précité, ou ne pas fournir ces informations, dès lors et aussi longtemps qu'une mesure de cette nature constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les intérêts énumérés à l'article 12, paragraphe 1^{er}.

Chapitre II - Dispositif de coopération entre les États membres et la Commission européenne

Section 1^{re} - Point de contact national

Art. 16. Point de contact national

(1) Le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions est le point de contact national unique en ce qui concerne l'échange d'informations avec les autorités compétentes des autres États membres et avec la Commission européenne, conformément à 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, tel que modifié, ci-après « règlement (UE) 2019/452 ».

(2) Le point de contact national est associé à toutes les questions liées à la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 précité et du mécanisme de filtrage national.

Section 2 - Dispositif de coopération du règlement (UE) 2019/452

Art. 17. Notification et examen

(1) Lorsqu'une procédure de filtrage est lancée conformément à l'article 6, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2019/452 le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions notifie les autres États membres ainsi que la Commission européenne en fournissant les informations visées à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/452.

(2) Si un investissement direct étranger prévu ou réalisé dans un autre État membre est susceptible, de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public du Grand-Duché de Luxembourg, le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions, peut demander des informations à l'État membre dans lequel l'investissement direct étranger est prévu ou a été réalisé.

(3) Conformément aux articles 6, paragraphe 4, et 7, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/452, le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions, peut demander à la Commission européenne d'émettre un avis et aux États membres de formuler des commentaires.

Chapitre III - Dispositions finales

Art. 18. Intitulé de citation

La référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes « *Loi du 14 juillet 2023 portant mise en place d'un mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public* ».

Art. 19. Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*Le Ministre des Affaires étrangères
et européennes,*
Jean Asselborn

Cabasson, le 14 juillet 2023.
Henri

Doc. parl. 7885 ; sess. ord. 2020-2021, 2021-2022 et 2022-2023.



Résumé

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2022-2023

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

* * *

RESUME

Les investissements directs étrangers (IDE) revêtent une importance majeure pour l'économie mondiale et sont considérés comme l'un des principaux catalyseurs du développement économique. Selon la Commission européenne, l'Union européenne constitue la principale destination d'IDE dans le monde avec des stocks s'élevant à la fin de l'année 2018 à 7197 milliards d'euros. C'est pourquoi l'Union européenne reconnaît que les IDE constituent l'un des facteurs clefs pour un développement économique et social positif. Conscient des effets bénéfiques sur la croissance, la création d'emplois et l'innovation, le Luxembourg soutient pleinement cette position et 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 publiques en lien avec des gouvernements étrangers, a suscité certaines craintes, tant au niveau européen que parmi les États membres, que certains investisseurs n'acquerraient pas une entité pour des raisons purement économiques mais pour accéder à des technologies, informations, biens ou services essentiels pour la sécurité d'un État. A travers un investissement direct, un investisseur étranger peut notamment obtenir une influence significative sur une entité d'importance stratégique pour l'État dans lequel elle opère et peut ainsi compromettre la sécurité nationale et l'ordre public de cet État. Le non-respect du principe de transparence par des investisseurs étrangers a également renforcé les inquiétudes auprès des principaux partenaires commerciaux de l'Union européenne, de certains États membres et de la Commission européenne.

Des investissements étrangers dans des secteurs stratégiques tels que la robotique, les infrastructures énergétiques ou (aéro)portuaires ont suscité la crainte que des infrastructures critiques tombent sous le contrôle de gouvernements étrangers.

Face à ces risques, il a été jugé nécessaire que l'Union européenne augmente sa résilience en accompagnant l'ouverture du marché de politiques dynamiques et efficaces afin de protéger les actifs européens essentiels contre les investissements qui portent atteinte aux intérêts légitimes de l'Union ou de ses États membres. A l'occasion de son discours sur l'État de l'Union du 13 septembre 2017, le Président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker a ainsi annoncé que la Commission allait proposer « un nouveau cadre de l'UE sur l'examen des investissements » – « investment screening » en anglais.

Le projet de règlement publié en septembre 2017 a été négocié en un temps record, et en avril 2019, 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, dénommé ci-après le « règlement (UE) 2019/452 » était déjà adopté.

Le règlement repose sur l'article 207 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui porte sur la politique commerciale commune. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'Union européenne dispose de la compétence exclusive en matière d'investissements directs étrangers en vertu de l'article 3, paragraphe 1, point e, du Traité sur l'Union européenne et de l'article 207 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Toutefois, certains États membres avaient déjà mis en place des mécanismes de filtrage nationaux des IDE, et le règlement sous objet n'entend pas conférer plus de compétences à l'Union européenne dans les choix souverains que les États membres sont amenés à faire pour déterminer si un investissement étranger nuit à leurs intérêts stratégiques.

Le règlement (UE) 2019/452 poursuit trois grands objectifs destinés à mieux protéger les infrastructures et technologies critiques de l'Union. En résumé, il permet à un État membre de s'adresser à un autre État membre lorsque ce dernier prévoit d'accueillir ou a accueilli un investissement que le premier juge potentiellement préjudiciable à ses propres intérêts stratégiques.

Le mécanisme de coopération opère une distinction entre les IDE qui sont filtrés par les États membres et ceux qui ne le sont pas. À la différence du mécanisme de coopération pour les IDE filtrés qui prévoit une notification automatique auprès des autres États membres et la Commission, un État membre qui ne filtre pas un investissement donné ne sera pas obligé d'informer les autres qu'un IDE s'opère sur son territoire. Cependant, cet État membre pourra, à tout moment, faire l'objet d'une demande d'informations relative à un IDE prévu ou déjà réalisé depuis moins de quinze mois et il devra, sans retard indu, mettre les informations à la disposition des demandeurs. Dans les deux scénarios, les États membres et la Commission pourront émettre des commentaires et des avis par rapport à un IDE envisagé dans un autre État membre et ce dernier devra en tenir dûment compte. Ils pourront demander des informations relatives à l'investissement ainsi que toute autre information jugée pertinente. Ces demandes d'informations devront être dûment justifiées, limitées aux informations nécessaires pour formuler des commentaires, proportionnées et ne pas représenter une charge excessive pour l'État membre dans lequel l'investissement est opéré ou envisagé.

Enfin, le règlement (UE) 2019/452 offre donc la base légale appropriée pour la mise en place de mécanismes de filtrage nationaux et établit quelques règles de base. Les États membres disposent d'une certaine marge de manœuvre pour calibrer un mécanisme national selon leurs besoins. S'ils s'engagent sur cette voie, ils doivent respecter un certain nombre de

dispositions prévues par le règlement. Ainsi ils doivent rendre les règles, procédures et échéanciers y afférents transparents et non discriminatoires envers les pays tiers. Les investisseurs étrangers concernés par le filtrage de leur investissement doivent disposer d'un droit de recours contre la décision d'un État membre. Les États membres doivent également prévoir des mesures anti-contournement, afin d'éviter tout contournement du mécanisme de filtrage ou des décisions de filtrage.